

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **P. Č.**, zastoupen Mgr. Davidem Urbancem, advokátem, se sídlem Na Poříčí 1046/24, Praha 1, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 16, Praha 1, o ochraně proti nečinnosti žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ca 269/2009 - 59,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ca 269/2009 - 59, **se ruší**.

II. Řízení o ochraně proti nečinnosti žalované **se zastavuje**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Ustanovenému zástupci žalobce, Mgr. Davidu Urbancovi, advokátovi, se sídlem Na Poříčí 1046/24, 110 00 Praha 1, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 2880 Kč, která je splatná do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

## Odůvodnění:

Žalobce podal dne 30. 12. 2009 žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou se domáhal, aby městský soud nařídil žalované určit žalobci advokáta ve věci vedené pod sp. zn. 24 Nc 108/09. Žalobce k žalobě přiložil vyplněný formulář s žádostí o určení advokáta a kopii dopisu, v němž urgoval žalovanou, aby rozhodla o jeho žádosti „o určení advokáta ze dne 22. října“.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobce jí zasílá neustále řadu žádostí o určení advokáta a další listiny, vkládá je zpravidla do jedné obálky a lze jen obtížně zjistit,

co je žádost, co příloha k žádosti či doplnění žádosti s ohledem na chybějící identifikační údaje. K předmětnému řízení vedenému u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 24 Nc 108/09 navíc žalovaná žalobci určila advokáta již dvakrát.

Žalobce na toto vyjádření reagoval v replice ze dne 31. 5. 2010 a nesouhlasil s tvrzením žalované, že by žádost byla podána společně s jinými podáními a listinami, ani s tím, že by žádosti a podání adresované žalované žalobce přesně neoznačoval. Na tvrzení žalované, že mu ke stejnému řízení už dvakrát ustanovila zástupce, reagoval žalobce touto námitkou: *„odpůrce neurčil advokáta dvakrát, ale prvního určil podivným způsobem až skoro čtvrt roku po podání žádosti, a po podání žaloby na nečinnost neurčil druhého, ale nezákonným rozhodnutím jiného, o čemž přísluší vydat rozhodnutí jinému soudu (...) první advokát byl nesoučinný a musela mu být vyslovena nedůvěra“*. Dále žalobce poukázal kromě jiného na to, že *„spisový materiál není jinak blíže označen a správní orgán nemá průkazný doklad o vypravení rozhodnutí o předmětné žádosti o určení žadateli.“*

Dne 3. 11. 2010 bylo na žádost žalobce nařízeno jednání ve věci řízení o ochraně proti nečinnosti a v průběhu jednání žalovaná předala soudu své písemné vyjádření k dosavadnímu průběhu řízení. Po ukončení jednání v 9:45 hod. vynesl městský soud rozsudek, jímž žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. Téhož dne bylo městskému soudu doručeno (podle záznamu na obálce v 9:00 hod.) vyjádření žalobce, že žalovaná postupovala zákonně, nicméně teprve čtvrt roku po podání žádosti o určení advokáta vydala požadované rozhodnutí. S ohledem na to žalobce bere svou žalobu zpět a domáhá se, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši 145 Kč, kterou by měla zaplatit žalovaná.

V rozsudku ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ca 269/2009 - 59, městský soud uvedl, že v řízení o určení advokáta se podle § 55 odst. 1 věty druhé zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, nepoužijí některá ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mimo jiné se na toto řízení nevztahuje lhůta k vydání rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení uvedená v § 71 odst. 3 správního řádu. Podle městského soudu se tedy žalobce mýlí, vychází-li z předpokladu, že se na žalovanou vztahují pravidla správního řádu v plném rozsahu, neboť pro žalovanou platí pouze pravidlo v § 71 odst. 1 správního řádu, podle nějž je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Zde se však o zbytečný odklad nejednalo, protože žalobce vznesl svou žádost v rámci obsažnější zásilky vztahující se k různým záležitostem, a tudíž nelze žalované vytýkat, že o žádosti nerozhodla ihned, tím spíše, že žalobcovy žádosti adresované žalované jsou velmi četné a opakovaně doplňované. Především však měl soud za prokázané, že žalovaná o žalobcově žádosti rozhodla, určila mu k zastupování advokáta a po zrušení tohoto určení ještě jiného advokáta. V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (podle § 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), a hodnotí, zda je žalovaný nečinný v okamžiku vynesení rozsudku. Pokud tedy žalovaný vydal rozhodnutí po podání žaloby, avšak dříve, než soud rozhodl, je žaloba nedůvodná, cílem takové žaloby je totiž vyřešit pouze nečinnost, která trvá. Závěrem městský soud konstatoval, že vzhledem k tomu, že se měl možnost seznámit teprve po vynesení rozsudku s obsahem podání, jímž žalobce bere žalobu zpět, nemohl k němu přihlížet.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 15. 12. 2010 kasační stížnost. V ní namítá, že (a) pokud soud zjistil, že v jiném řízení je napadeno rozhodnutí, které žalovaná vydala po podání žaloby, měl řízení přerušit podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s.; (b) žalovaná předložila soudu vyjádření teprve u jednání a soud toto vyjádření stěžovateli zaslal až společně s rozsudkem; (c) rozhodující senát městského soudu nezjistil před jednáním, zda nebyla podána žádost o odročení jednání; (d) městskému soudu nemůže být z úřední činnosti známo, že *„žalobcovy žádosti jsou velice četné, opakovaně doplňované“* a v tomto ohledu soud přejal zavádějící stanovisko žalované; (e) materiálně vadné rozhodnutí žalované vydané po lhůtě nemůže vést k závěru, že žalovaná dbala veřejného subjektivního práva žalobce; žalobce odkázal na řízení vedené pod sp. zn. 3 A 60/10. Stěžovatel navrhl provést důkazy k tomu, že žádost o určení byla podána odděleně od jiných podání, je zcela čitelná a nebyla doplňována, nýbrž urgována. Dále uvedl, že JUDr. Marešová z České advokátní komory v tom období manipulovala s podáními žalobce a přes podnět žalobce to nebylo prošetřeno. Podle stěžovatele se žalovaná nevyjádřila, zda k nečinnosti nedošlo například z důvodu stěhování jejího sídla v Praze. Konečně upozornil stěžovatel na to, že jeho žaloba na nečinnost této žalované není ojedinělá a že zpětvzetí žaloby bylo doručeno soudu před započetím jednání soudu.

Žalovaná navrhla kasační stížnost zamítnout. Mimo jiné uvedla k námitce uvedené pod bodem (c), že pokud chtěl stěžovatel jednání odročit nebo vzít žalobu zpět, měl tak učinit s časovým předstihem nebo s využitím jiných komunikačních postupů (fax, telefon, mail), od okamžiku předvolání k jednání na to měl dostatek času.

Pro řízení o kasační stížnosti požádal stěžovatel o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce. Proti usnesení městského soudu o ustanovení zástupcem advokáta Mgr. Davida Urbance podal stěžovatel kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2011, č. j. 6 Ans 6/2011 - 124, zamítl. Pro toto řízení o kasační stížnosti je tedy stěžovatel zastoupen uvedeným advokátem.

Ustanovený zástupce kasační stížnost stěžovatele doplnil v argumentaci k bodu uvedenému výše pod písmenem (e), přičemž uvedl, že žalovaná měla postupovat podle § 71 správního řádu a vydat rozhodnutí o určení advokáta bez zbytečného odkladu. Nelze tvrdit, že na vyřízení žádosti o určení advokáta potřebovala kvůli obsáhlosti a roztřídění zásilky více času, neboť upomínka žádosti o určení advokáta byla zaslána zcela samostatně a žalovaná měla dostatek času reagovat. Žalovaná tedy podle stěžovatele nesplnila povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. K bodu (d) dále ustanovený zástupce doplnil, že městský soud pochybil, pokud za situace, kdy stěžovatel vzal žalobu zpět před zahájením jednání dne 3. 11. 2010, řízení nezastavil, a tím stěžovateli odepřel právo na náhradu nákladů řízení.

Na doplnění kasační stížnosti žalovaná reagovala dne 11. 5. 2011 a vyjádřila se k námitce, že řízení o žalobě mělo být zastaveno. Podle žalované se městský soud vypořádal v odůvodnění rozsudku s tím, proč řízení o žalobě nezastavil, a žalovaná souhlasí s tím, že nelze očekávat, že v řádu minut bude doručená zásilka předána příslušnému soudci či předsedovi senátu. Ze spisu je zřejmé, že zásilka stěžovatele byla doručena ranní poštou v 9,00 a soud rozhodl na základě stavu známého v okamžik vyhlašování rozhodnutí. Žalovaná se vyjádřila k otázce náhrady nákladů řízení pro případ,

že by Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil kvůli tomu, že řízení mělo být zastaveno. Podle žalované zde není namístě použít druhou větu § 60 odst. 3 s. ř. s., podle níž vzal-li navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení. Naopak, podle žalované lze použít větu první § 60 odst. 3 o. s. ř. (z vyjádření vyplývá, že žalovaná měla na mysli „§ 60 odst. 3 větu první s. ř. s."). Soud by měl přihlédnout k tomu, že stěžovateli bylo předvolání k jednání doručeno v dostatečném předstihu před 3. 11. 2010, a že pokud stěžovatel zpětvzetí žaloby datoval až 1. 11. 2010 a doručil soudu teprve v den jednání, porušil zásadu „právo přeje bdělému" (tedy tomu, kdo se důsledně stará o prosazení či o obranu svého práva). K této otázce žalovaná poukazuje i na časové souvislosti, zejména na skutečnost, že stěžovatel vzal žalobu zpět teprve po několika měsících od doby, kdy mu žalovaná určila postupně dva advokáty k jeho zastupování. Žalovaná tedy v každém případě navrhuje, aby i v případě, že bude rozsudek městského soudu zrušen, nebyla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud konstatoval přípustnost kasační stížnosti a přistoupil k jejímu posouzení, vázán důvody, které stěžovatel uplatnil, ve smyslu § 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.

Jako první posoudil Nejvyšší správní soud námitku, že městský soud měl řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zastavit za situace, kdy mu zpětvzetí žaloby bylo doručeno před jednáním.

Podle § 37 odst. 4 s. ř. s. *„[n]avrhovatel může vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl."* V takovém případě je soud tímto projevem vůle vázán a řízení usnesením zastaví podle § 47 písm. a) s. ř. s.

Podle § 49 odst. 9 s. ř. s. věty druhé *„[j]akmile soud vyhlásí rozsudek, je jím vázán."*

Ze správního a soudního spisu Nejvyššímu správnímu soudu vyplynuly následující, pro věc rozhodné, skutečnosti. Žalovaná určila stěžovateli advokáta poprvé rozhodnutím ze dne 12. 1. 2010. Dne 31. 5. 2010 v replice k vyjádření žalované stěžovatel projevil svůj nesouhlas s tím, aby byla věc rozhodnuta bez nařízení jednání. Totéž stěžovatel potvrdil přípisem ze dne 19. 8. 2010. Městský soud tedy nařídil jednání na 3. 11. 2010, přičemž výzvu k dostavení se k jednání (vzor č. 014) zaslal účastníkům dne 6. 10. 2010. Stěžovateli byla výzva doručena dne 14. 10. 2010, což potvrdil na doručence svým podpisem. Následně je v soudním spisu založen protokol o jednání před městským soudem, z něhož vyplývá, že jednání bylo zahájeno dne 3. 11. 2010 v 9,20 hodin bez účasti žalobce a ukončeno v 9,45 hod vyhlášením rozsudku. Ve spisu je dále založeno vyjádření žalované předložené při jednání a následně podání stěžovatele datované 1. 11. 2010 s razítkem z podatelny a potvrzením, že obálka s touto písemností byla na podatelnu městského soudu doručena v 9,00. Na obálce je seznam dalších sedmi podání, které zásilka obsahuje.

Jelikož si městský soud byl tohoto podání vědom v době vyhotovení rozsudku, v odůvodnění uvedl, že teprve po skončení jednání zjistil, že toho dne bylo do podatelny doručeno podání, jímž žalobce bere žalobu zpět a žádá náhradu nákladů řízení. Nicméně k tomuto podání, s jehož obsahem se soud mohl seznámit až po vynesení rozsudku, s ohledem na právě vydaný rozsudek nebylo možno přihlížet.

Zdejší soud si je vědom toho, že městský soud byl vyhlášeným rozsudkem vázán ve smyslu citovaného § 49 odst. 9 s. ř. s. Zároveň zdejší soud neshledal pochybení městského soudu, neboť ze spisu je patrné, že stěžovatel podání směřující k zpětvzetí žaloby vložil do obálky s několika zásilkami určenými do různých spisů a že nebylo v možnostech podatelny do doby jednání (za dvacet minut) jednotlivá podání předat do příslušných spisů. Stěžovatel měl možnost učinit toto podání dříve, když byl již více než dva týdny srozuměn s tím, že ve věci je nařízeno jednání, a již několik měsíců si byl vědom toho, že žalovaná ve věci předmětné žádosti o určení advokáta nebyla nečinná.

Zároveň je pravdou, že úkon stěžovatele (zpětvzetí podání) byl učiněn vůči soudu před samotným jednáním a před rozhodnutím soudu ve věci. Za těchto okolností byly tedy naplněny podmínky § 37 odst. 4 s. ř. s. a stěžovatel vzal účinně svou žalobu zpět předtím, než o ní soud rozhodl. Soudní řízení správní je založeno na plném dispozičním právu žalobce s jeho žalobním návrhem. Oproti občanskému soudnímu řádu ani nerozlišuje, v jakém stadiu řízení byl návrh vzat zpět, neukládá soudu povinnost zjišťovat stanovisko ostatních účastníků řízení ke zpětvzetí (srov. například rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 9 As 15/2008 - 78, www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že jde o řízení plně založené na návrhu účastníka řízení, lze návrh na zahájení řízení považovat za jednu ze základních procesních podmínek řízení (k podmínkám řízení na návrh srov. Bureš, Drápal, Krčmář a kol. *Občanský soudní řád, komentář - I. díl*, 7. vydání, C. H. BECK, Praha, str. 451). Za těchto okolností tedy v době rozhodování soudu nebyla splněna jedna ze základních podmínek řízení, neboť návrh, jímž se řízení zahájilo, byl stěžovatelem vzat zpět. V řízení před krajským soudem tedy chyběly podmínky řízení a tím byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k němuž by musel zdejší soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout i z úřední povinnosti.

V projednávané věci byly v řízení před krajským soudem dány důvody pro zastavení řízení, Nejvyšší správní soud tedy v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a řízení zastavil. S ohledem na výše uvedený závěr bylo nadbytečné posuzovat další kasační námitky stěžovatele.

Podle § 110 odst. 2 věty druhé s. ř. s. rozhodl-li Nejvyšší správní soud o zastavení řízení, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. *„[ž]ádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.“*

Stěžovatel navrhoval, aby soud uložil žalované uhradit mu náklady řízení ve výši 145 Kč vzhledem k tomu, že návrh vzal zpět pro pozdější chování odpůrce. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pro případ, že by Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, je nutno vzít v potaz chování stěžovatele, který se ještě v podání městskému soudu z května 2010 domáhá určení advokáta, ačkoli mu v této době více než dva měsíce byl určen již druhý advokát v pořadí v téže věci, a který žalobu vzal

zpět až těsně před nařízeným jednáním ve věci. Podle žalované by tedy otázka náhrady nákladů řízení měla být posouzena podle věty první § 60 odst. 3 s. ř. s., případně podle § 60 odst. 7 s. ř. s., podle nějž lze výjimečně rozhodnout o nepřiznání náhrady nákladů účastníkům zčásti nebo zcela, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné.

Případy, kdy žalovaný vydá rozhodnutí poté, co byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti, považuje i doktrína za takové, kdy by měla být náhrada nákladů řízení navrhovateli přiznána podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. (srov. Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín. *Soudní řád správní, komentář*, C. H. BECK, Praha, 2004, str. 136). Podmínkou pro přiznání náhrady nákladů řízení podle tohoto ustanovení v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti je předpokládaná důvodnost této žaloby, tedy závěr, že žalovaná rozhodla až poté, co uplynula doba pro vydání rozhodnutí (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 Ans 4/2011 - 51, v němž je *obiter dictum* shrnuta judikatura k této otázce).

Na žalovanou se nevztahovaly lhůty uvedené v § 71 odst. 3 až 5 správního řádu, neboť § 55 odst. 1 větě druhá zákona o advokacii jejich aplikaci pro účely rozhodování o určení advokáta vylučuje. Zdejší soud se tedy pro účely náhrady nákladů řízení musel zabývat i otázkou, zda žalovaná vydala rozhodnutí bez zbytečného odkladu, jak požaduje § 71 odst. 1 správního řádu. Jak bylo uvedeno výše, žalovaná rozhodla o žádosti stěžovatele ze dne 26. 10. 2009, aby mu byl určen advokát, o dva a půl měsíce později, dne 12. 1. 2011. Žalobu na ochranu proti nečinnosti podal stěžovatel dne 22. 12. 2009. Ve své urgenci ze dne 18. 11. 2009 přiložené k žalobě stěžovatel žalovanou upozornil na to, že dosud nebylo rozhodnuto o jeho žádosti *„ze dne 22. října, doručen[é] týž den poštovní dodejkou za 43 Kč v 48g zásilce, spolu se třemi stížnostmi, opravenou jinou nevyřízenou žádostí o určení a dalšími dvěma vyřízenými žádostmi o určení“*; z této urgence však ani podle zdejšího soudu nebylo možné přiřadit, ke kterému z podání stěžovatele se vztahuje, neboť stěžovatel neuvedl spisovou značku řízení, pro nějž požadoval určit advokáta, a datum 22. října nebylo na jeho původní žádosti uvedeno.

I zdejšímu soudu je z úřední činnosti známo, že žádostí o určení advokáta adresuje stěžovatel žalované mnoho (jen šestý senát zdejšího soudu se v posledních dvou letech zabýval již padesáti sedmi kasačními stížnostmi stěžovatele s žalovanou, převážně ve věci určení advokáta) a že vyřizování jeho podání je spojené s jistou administrativní zátěží zapříčiněnou nejasností některých podání, jejich početností a tím, že je vkládá ve větším množství do jedné obálky. Za těchto okolností podle zdejšího soudu neporušila žalovaná rozhodnutím o žádosti po dvou měsících lhůtu „bez zbytečného odkladu“ ve smyslu § 71 odst. 1 správního řádu, a její rozhodnutí tak bylo vydáno v zákonné lhůtě. Vzhledem k tomu, že žaloba na ochranu proti nečinnosti by nebyla úspěšná ani v případě, že by věc nebyla zastavena pro zpětvzetí, nebylo zde namístě použít větu druhou § 60 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přihlédl i k tomu, že se stěžovatel rozhodl ke zpětvzetí žaloby teprve devět měsíců poté, co žalovaná vydala rozhodnutí o jeho žádosti a dva dny před nařízením jednání v dané věci. Poněvadž nebyly splněny podmínky pro použití věty druhé § 60 odst. 3 s. ř. s., rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Stěžovateli byl usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2011, č. j. 5 Ca 269/2009 - 88, k ochraně jeho zájmů pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce Mgr. David Urbanec, advokát, se sídlem Na Poříčí 1045/24, Praha 1. Ustanovenému advokátovi přiznává Nejvyšší správní soud odměnu za jeden úkon právní služby, a to za sepis písemného podání, tedy doplnění kasační stížnosti. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), 2100 Kč. Dále náleží ustanovenému zástupci paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, celkem tedy odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů včetně daně činí 2880 Kč. Pro zaplacení odměny soud stanovil přiměřenou lhůtu.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. července 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu