

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **A. Ž.**, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti,** se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2011, č. j. 7 A 267/2011 - 8,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žádost o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce.

Stěžovatel označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) či písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Namítá, že městský soud pochybil, pokud stěžovatele neosvobodil od soudních poplatků a neustanovil mu zástupce z řad advokátů k hájení jeho zájmů. Stěžovatel se domnívá, že měl být obeznámen s důvody, proč ministr spravedlnosti nepostupoval podle zákona č. 7/2002 Sb. a proč kryje nezákonnou činnost státní zástupkyně JUDr. Jaromíry Biolkové. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a sám pozitivně rozhodl o odpuštění soudních poplatků stěžovateli a o určení zástupce z řad advokátů.

Z obsahu předloženého soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalobou podanou u městského soudu se stěžovatel domáhal ochrany před nečinností žalovaného, kterou spatřoval v tom, že na základě jeho podnětu nebylo zahájeno kárné řízení se státní zástupkyní JUDr. Jaromírou Biolkovou. K žalobě stěžovatel připojil žádost o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, kterou odůvodnil pobytem ve vězení a svými majetkovými poměry.

Městský soud žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce zamítl s odůvodněním, že v dané věci jsou naplněny podmínky ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., podle kterého soud bez ohledu na majetkové poměry žalobci nepřizná osvobození od soudního poplatku, pokud návrh zjevně nemůže být úspěšný. Městský soud dále dospěl k závěru, že z hlediska posuzování důvodů pro ustanovení zástupce není naplněna ani podmínka potřebnosti ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s., neboť kárné řízení se nijak přímo nedotýká subjektivních práv stěžovatele. V této souvislosti uvedl, že žaloba je dostatečně srozumitelná, a jak tvrzený zásah do práv stěžovatele, tak i osoba stěžovatele nezakládají potřebu ustanovení advokáta pro zachování „rovnosti zbraní" ve sporu, neboť stěžovatel je schopen tvrzený zásah do svých práv hájit sám bez právní pomoci.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost napadeného soudního rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 vázán. Nejvyšší správní soud na tomto místě dále podotýká, že vzhledem k povaze rozhodnutí, proti němuž směřuje kasační stížnost, netrval v souladu se svou dosavadní judikaturou na zaplacení soudního poplatku ani na povinném zastoupení advokátem, neboť trvání jak na podmínce uhrazení soudního poplatku, tak i na podmínce povinného zastoupení by znamenalo jen další řetězení téhož problému (k tomu shodně srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007 - 37, či rozsudek ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ustanovení § 36 odst. 3, věty prvé, s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků.

Přiznané osvobození od soudních poplatků je přitom výchozím předpokladem pro ustanovení zástupce. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. může předseda senátu ustanovit navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, na návrh zástupce, jímž může být i advokát. Splnění či nesplnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků tak přímo podmiňuje právo účastníka řízení na bezplatné zastoupení. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh (rozuměj návrh ve věci samé) zjevně nemůže být úspěšný, žádost o osvobození od soudních poplatků (a v návaznosti na to i žádost o ustanovení zástupce) zamítne. Uvedené plyne z ustanovení § 36 odst. 3, věty druhé, s. ř. s.

Z výše uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí o ustanovení zástupce je vázáno na splnění kumulativních podmínek uvedených v ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. První podmínka je odvislá od splnění předpokladů pro osvobození účastníka od soudních poplatků, druhá z určených podmínek pak spočívá v tom, zda je zástupce třeba k ochraně práv navrhovatele. Ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. je nicméně třeba, aby se soud posuzující existenci podmínek pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce nejprve zabýval otázkou zjevné úspěšnosti (neúspěšnosti) podaného návrhu. V předmětné věci byl proto důvodným postup městského soudu, který se primárně zabýval otázkou „zjevné úspěšnosti“ žaloby stěžovatele na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

Ačkoli soudní řád správní ve své terminologii vícekrát používá pojem „zjevně“ (srovnej např. § 36, § 46, § 49, § 78 či § 108), nepodává legální definici tohoto pojmu. Tento pojem (ačkoli jej také používá) nedefinuje ani zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, jehož ustanovení prvé a třetí části se podle § 64 s. ř. s. přiměřeně použijí také pro řízení ve správním soudnictví. Judikatura se pokusila vyložit pojem „zjevně“ např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 Ads 19/2005 - 105, publikovaném pod č. 909/2006 Sb. NSS, v němž zdejší soud vyslovil, že *„zjevná neúspěšnost návrhu by měla být zjistitelná bez pochyb, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování“*. O zřejmě (zjevně) bezúspěšné uplatňování práva se pak jedná zejména tehdy, jestliže již ze skutkových tvrzení žadatele (aniž by bylo třeba provádět dokazování) je nepochybné, že mu ve věci nemůže být vyhověno (srovnej *Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. I. díl, 7. vydání, Praha : C. H. Beck, 2006, str. 637).*

Ve vztahu k nyní posuzované věci pak Nejvyšší správní soud uvádí, že ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu žalobou podle dílu druhého, hlavy druhé, části třetí soudního řádu správního. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoli absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu tak nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Tak je tomu zejména v případech, kdy je podání toliko podnětem – sdělením rozhodných skutečností, a nikoli návrhem, kterým je správní řízení zahájeno. Nelze tedy dovodit, že by se ochrany proti nečinnosti a vydání rozhodnutí mohla fyzická nebo právnická osoba dožadovat v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti se tak nelze domáhat toho, aby bylo správnímu orgánu uloženo zahájit řízení, ale jen toho, aby vydal – v řízení již zahájeném - rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (k tomu shodně srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, dostupný na www.nssoud.cz). Soudní ochrana proti nečinnosti je tak po bezvýsledném vyčerpání prostředků ve správním řízení poskytována především z toho důvodu, aby účastník řízení, jehož práva a povinnosti mohou být tímto řízením a jeho výsledkem dotčena, nesetrvával ve stavu právní nejistoty za situace, kdy již příslušné úkony směřující ke změně jeho právního postavení byly jím samým nebo příslušným správním orgánem učiněny a kdy tedy již pouze zbývá vydat ono správní rozhodnutí, proti němuž by se pak mohl případně bránit správní žalobou.

K vedení řízení o kárné odpovědnosti státních zástupců je dle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 7/2002 Sb.“), věcně příslušný Nejvyšší správní soud. Toto řízení není možno zahájit na základě návrhu fyzické

nebo právnické osoby; řízení může být zahájeno toliko na návrh osob vyjmenovaných v § 8 odst. 5 tohoto zákona, mezi které patří také ministr spravedlnosti [srovnej § 8 odst. 5 písm. a) zákona č. 7/2002 Sb.].

Ministr spravedlnosti může návrh na zahájení řízení o kárné odpovědnosti podat na základě vlastních šetření provedených v rámci vlastní úřední činnosti, ale také na základě jemu doručených podnětů ze strany fyzických osob, právnických osob či jiných orgánů veřejné správy, majících podezření či poznatky o tom, že jednání konkrétních osob (zde výše označené státní zástupkyně) naplňuje znaky kárného provinění. Avšak skutečnost, zda ministr spravedlnosti nakonec přistoupí k zahájení kárného řízení či nikoli, je věcí jeho volního uvážení a výsledkem jeho vlastní hodnotící činnosti. Podatel v tomto ohledu nemá žádný právní nárok na to, aby jeho podnětu bylo vyhověno a kárné řízení zahájeno, nadto v situaci, kdy účelem podání žaloby není ochrana vlastních subjektivních práv podatele, nýbrž jen jiným projevem jeho činnosti.

Pokud tedy v předmětné věci stěžovatel adresoval žalovanému své podání ze dne 28. 4. 2011, označené jako podnět k podání návrhu na zahájení kárného řízení se státní zástupkyní Městského státního zastupitelství v Praze JUDr. Jaromírou Biolkovou, které směřovalo k odvolání z funkce této státní zástupkyně z důvodu její nezákonné činnosti a porušování celé řady platných právních předpisů, pak se stěžovatel z důvodů uvedených výše nemohl úspěšně domáhat uložení povinnosti vydat rozhodnutí o tom, zda ministr spravedlnosti podá či nepodá návrh na zahájení kárného řízení prostřednictvím institutu žaloby na ochranu proti nečinnosti.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry městského soudu, že takto podaná žaloba zjevně nemůže být úspěšná, a tedy že žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků (a v návaznosti na to i žádost o ustanovení zástupce) byla zamítnuta v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud má za to, že městský soud byl v posuzovaném případě oprávněn postupovat podle ustanovení § 36 odst. 3, věty druhé, s. ř. s., neboť se jednalo o situaci, kdy již ze samotných skutkových tvrzení a argumentů žadatele obsažených v návrhu bylo zcela zřejmé, že mu ve věci nemůže být vyhověno. Nejvyšší správní soud si je přitom vědom toho, že odmítnutím osvobození od soudních poplatků může dojít k vážnému omezení práva účastníka na soudní ochranu, avšak na druhou stranu výhoda spočívající v osvobození od soudních poplatků může být účastníku poskytnuta pouze při současném naplnění veškerých zákonem stanovených předpokladů.

Ke druhé z podmínek pro ustanovení zástupce dle § 35 odst. 8 s. ř. s., spočívající v tom, zda je zástupce třeba k ochraně práv navrhovatele, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že i v daném případě souhlasí s posouzením městského soudu,

který vyslovil, že ustanovení advokáta stěžovateli soudem by v uvedené věci nijak dál nepřispělo k ochraně jeho práv. Advokát je ustanoven zástupcem účastníka k ochraně jeho zájmů a práv zpravidla tehdy, jde-li o věc skutkově či právně složitou a jestliže potřeba ochrany práv vyjde v soudním řízení najevo, např. z nekvalifikovaných podání účastníka, jimiž se tento obrací na soud apod. Vzhledem k tomu, že po odborné stránce klade na účastníka řízení největší nároky právě formulování samotného žalobního návrhu, představuje obsahová a formální úroveň sepsané žaloby hlavní kritérium pro závěr soudu o potřebě ochrany práv účastníka. Pokud tedy v předmětné věci žaloba stěžovatele obsahovala veškeré zákonné náležitosti včetně návrhu rozsudečného výroku a stěžovatel neuvedl žádné důvody, jimiž by zpochybnil svou způsobilost hájit sám své zájmy před soudem (a tyto důvody nevyšly najevo ani v průběhu řízení), pak je Nejvyšší správní soud toho názoru, že stěžovatel se obrátil na soud náležitým a kvalifikovaným způsobem a svými úkony učinil vše, co mohl k ochraně svých práv učinit, navíc v řízení, v němž není právní zastoupení povinné. Za této situace tak městský soud nepochybil, pokud žádost účastníka řízení o ustanovení zástupce zamítl, aniž by se zabýval splněním další podmínky, tj. splněním předpokladů pro osvobození od soudních poplatků. Shodně se přitom Nejvyšší správní soud k této otázce vyjádřil již ve svém rozhodnutí ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004 - 64, dostupném na www.nssoud.cz.

Na základě výše uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud posoudil nesplnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce stěžovateli v souladu se zákonem. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým dle § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. října 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu