



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatele **Ing. V. K.**, zastoupeného Mgr. Ritou Kubicovou, advokátkou se sídlem v Ostravě – Moravská Ostrava a Přívoz, Nemocniční 2902/13, za účasti **Finančního ředitelství v Ostravě**, se sídlem v Ostravě - Moravská Ostrava a Přívoz, Na Jízdárně 3, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 6. 2007, č. j. 22 Ca 218/2007 - 28,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 6. 2007, č. j. 22 Ca 218/2007 – 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 29. 6. 2007, č. j. 22 Ca 218/2007 - 28 zamítl žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů v řízení o žalobě, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Ostravě (dále také „finanční ředitelství“) ze dne 29. 3. 2007, č. j. 3830/150/2006, ve věci odvolání proti výzvě k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě; ze dne 29. 3. 2007, č. j. 6547/150/2005, 9076/150/2005, 11869/150/2005 a ze dne 28. 3. 2007, č. j. 10254/150/2004, ve věci odvolání proti výzvám k odstranění pochybností podle § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“); ze dne 28. 3. 2007, č. j. 10961/150/2004, ve věci odvolání proti rozhodnutí o opravě zřejmých omylů a nesprávností; ze dne 28. 3. 2007, č. j. 7312/150/2004 a 8822/150/2004, ve věci odvolání proti výzvám k doplnění náležitostí odvolání podle ustanovení § 48 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků a ze dne 28. 3. 2007, č. j. 15267/150/2004 ve věci odvolání proti výzvě k odstranění vad podání dle § 21 citovaného zákona (dále jen „správní rozhodnutí“). Krajský soud v daném případě dospěl k závěru, že nejsou splněny předpoklady

pro osvobození od soudních poplatků, ani pro ustanovení zástupce, neboť stěžovatel nemůže být ve věci samé zjevně úspěšný. Dovedil, že napadená správní rozhodnutí nejsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., protože nezakládají, nemění, neruší, ani se jimi závazně neurčují subjektivní práva, a jako taková jsou vyloučena z přezkumu soudem ve správním soudnictví.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou explicitně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Stěžovatel v ní namítal, že podstatou jím podaného žalobního návrhu bylo zrušení rozhodnutí ze dne 28. 3. 2007 a ze dne 29. 3. 2007 jako nicotných ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 a § 76 odst. 2 s. ř. s. Tuto skutečnost však krajský soud nevzal na vědomí přesto, že předesťel obsáhlou argumentaci, z níž je patrné, že se skutečně jednalo o nicotná rozhodnutí. Pokud proto krajský soud opřel svůj závěr o „zjevné nedůvodnosti“ podané žaloby o to, že tato rozhodnutí jsou vyloučena ze soudního přezkumu, pak věc posoudil v rozporu se zákonem. Je tomu tak proto, že správně měl důvodnost, resp. úspěšnost, ve věci samé posuzovat z hlediska požadavku na vyslovení nicotnosti napadených rozhodnutí a nikoli z hlediska jejich přezkoumatelnosti krajským soudem. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Finanční ředitelství se k podané kasační stížnosti vyjádřilo tak, že se zcela ztotožňuje s právním závěrem krajského soudu a plně odkázalo na své vyjádření k žalobě stěžovatele. Pokud jde o vytýkanou nicotnost napadených správních rozhodnutí, pak tuto námitku považuje za neopodstatněnou. Vychází přitom z toho, že dotčená prvostupňová správní rozhodnutí vydal Finanční úřad Ostrava II. (v té době místně příslušný správce daně), a proto příslušným odvolacím orgánem bylo Finanční ředitelství v Ostravě. Z těchto důvodů navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti.

Ze spisů předložených Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, konkrétně ze žaloby a jejího petitu, že se stěžovatel domáhal „zrušení správních rozhodnutí pro jejich nicotnost“. V žalobní argumentaci pak stěžovatel a priori vytýkal rozhodnutí finančního ředitelství, že se jedná o rozhodnutí nicotná, neboť byla vydána k tomu nepřislušným správním orgánem. V dalším pak namítal i nezákonnost těchto správních rozhodnutí a argumentoval porušením jednotlivých ustanovení zákona o správě daní a poplatků, Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné především navzájem rozlišit procesní žádosti stěžovatele, kterými jednak v žalobě požadoval přiznat osvobození od soudních poplatků a současně žádal o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o žalobě.

Podmínky, za nichž může být stěžovatel osvobozen od soudních poplatků, jsou upraveny v ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je rozhodnutí o tom, zda lze v řízení o žalobě přiznat účastníku řízení osvobození od soudních poplatků, vázáno na prokázání okolnosti, že účastník řízení nemá dostatečné prostředky. Současně však věta druhá citovaného ustanovení stanoví, že žádost je třeba zamítnout, dospěje-li soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný. Proto je třeba, aby se soud posuzující existenci podmínek pro osvobození od soudních poplatků nejprve zabýval a vypořádal s otázkou zjevné neúspěšnosti tohoto návrhu a teprve poté přihlížel k majetkovým poměrům žadatele. Opačný postup, tj. primární prokazování nedostatku prostředků žadatelem a teprve následné zkoumání „zjevné nedůvodnosti návrhu“ soudem by totiž bylo evidentně v rozporu se smyslem tohoto zákonného ustanovení.

Rozhodnutí o ustanovení zástupce je pak 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, což znamená, že účastník řízení doloží soudu nedostatek prostředků a že se nebude jednat o „zjevně neúspěšný návrh“. Druhá z kumulativně určených podmínek pak spočívá v tom, zda je zástupce třeba k ochraně práv navrhovatele. Proto i zde je třeba, aby se soud posuzující existenci podmínek pro ustanovení zástupce navrhovateli nejprve zabýval otázkou zjevné úspěšnosti (neúspěšnosti) tohoto návrhu.

Důvodný byl proto postup krajského soudu v předmětné věci, který se primárně zabýval, u obou uvedených požadavků stěžovatele, otázkou zjevné úspěšnosti žaloby stěžovatele.

Nejvyšší správní soud však nepovažuje závěr krajského soudu o zjevné neúspěšnosti podané žaloby za souladný se zákonem, požadoval-li stěžovatel, aby krajský soud vyslovil nicotnost správních rozhodnutí. Ačkoliv s. ř. s. ve své terminologii vícekrát používá pojem „zjevně“ (§ 36, § 46, § 49, § 78, § 108), nepodává legální definici tohoto pojmu. Nedefinuje jej, ačkoli jej také používá, ani o. s. ř. (§ 15b, § 191, § 243b), kterého je jinak třeba (pokud jde o část první a třetí) přiměřeně použít v řízení ve správním soudnictví (§ 64 s. ř. s.). Judikatura se pokusila vyložit pojem „zjevně“ např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2003, č. j. 4 Ads 19/2005 – 105 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), který vyslovil, že „zjevná neúspěšnost návrhu by měla být zjiitelná bez pochyb, okamžitě, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování“. Pokud se týká věcné legitimace k posouzení zjevnosti návrhu, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2006, č. j. 3 As 26/2006 - 69, ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), konstatoval, že „závěr o zjevné neúspěšnosti podaného návrhu by si byl soud prvního stupně oprávněn učinit toliko v situaci,

kdy by např. kasační stížnost byla podána opožděně, osobou k tomu zjevně neoprávněnou, či by byla podána proti rozhodnutí, proti němuž není kasační stížnost přípustná. Pokud však byla podaná kasační stížnost včasná, přípustná a stěžovatel byl zastoupen advokátem, nebylo možné dospět k závěru, že kasační stížnost zjevně nemůže být úspěšná, neboť Městský soud v Praze nebyl oprávněn činit si závěr o vlastním právním posouzení věci, které bylo kasační stížností napadáno“.

Obdobné omezení pro osvobození od soudních poplatků jako v ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. je zakotveno i v o. s. ř. Podle ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř. osvobození od soudních poplatků lze přiznat, nejde-li o svévolné nebo zjevně bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Podle komentáře k o. s. ř. (Bureš, Drápal, Krčmář, Mazanec: Občanský soudní řád - komentář, 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 521 a 522) se o zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva jedná zejména tehdy, jestliže již ze skutkových tvrzení žadatele (aniž by bylo třeba provádět dokazování) je nepochybné, že mu ve věci nemůže být vyhověno. Svévolným uplatňováním nebo bráněním práva je zejména šikanózní výkon práva nebo zjevné oddalování splnění povinností dlužníka nepochybně zavazujících.

Nejvyšší správní soud má za to, že pojem uvedený v ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. „návrh, který nemůže být zjevně úspěšný“ je třeba interpretovat za použití gramatického a logického výkladu a s přihlédnutím k aktuální judikatuře. Uvedenému pojmu lze proto podřadit takové návrhy, jejichž neúspěšnost je bez jakýchkoliv pochybností a dokazování zcela jednoznačná, nesporná a okamžitě zjištělná. Takovým „zjevně neúspěšným návrhem“ může být např. opožděně podaná žaloba, opožděně podaná kasační stížnost; návrh na prominutí zmeškání zákonné lhůty, kterou nelze prominout; návrh, který je výslovně (bez meritorního posouzení, povahy žalobou napadeného úkonu) vyloučen z meritorního přezkoumání, jako je např. kasační stížnost proti usnesení o přerušení řízení.

Krajský soud při svém rozhodování nevycházel z uvedeného pojetí „zjevně neúspěšného návrhu“, když v napadeném usnesení dovodil, že předmětná správní rozhodnutí jsou výzvami správce daně podle zákona o správě daní a poplatků, která nejsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují veřejná subjektivní práva a povinnosti stěžovatele), a proto jsou vyloučena z přezkumné činnosti správního soudu (§ 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.). Již z těchto závěrů krajského soudu vyplývá, že tento soud musel předběžně posuzovat a hodnotit otázku, zda předmětná správní rozhodnutí jsou vůbec rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a následně, zda jsou proto z tohoto důvodu vyloučena ze soudního přezkoumání podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. či nikoliv.

Stěžovatel v žalobní argumentaci vytýkal rozhodnutím finančního ředitelství, že se jedná o rozhodnutí nicotná, neboť byla vydána k tomu nepřislušným správním orgánem, v dalším namítal i nezákonnost těchto rozhodnutí a současně navrhoval vyslovení jejich nicotnosti. Krajský soud však nevzal v úvahu, že hodnocení a meritorní posouzení charakteru a povahy napadených správních rozhodnutí, z hlediska namítané nicotnosti nebo i nezákonnosti, není na první pohled okamžitě zjištělné, nesporné a vždy jednoznačné. Není proto možno hovořit o charakteru a povaze správních rozhodnutí na první pohled. Především to platí u řízení, jako v tomto případě, v němž se stěžovatel domáhal mimo jiné i vyslovení nicotnosti uvedených výzev, kterou krajský soud vůbec, v souvislosti s osvobozením od soudních poplatků, resp. zjevně neúspěšným návrhem podle ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., nezvažoval. Toto nelze dovozovat ani ze současné judikatury. Krajský soud proto při svém rozhodování vyšel z nesprávného výkladu ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s.,

pokud žalobu směřující proti rozhodnutím finančního ředitelství považoval bez dalšího za „zjevně nedůvodný“.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že se nezabýval stěžovatelem předestřeným důvodem k podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm.b) a e) s. ř. s., obsaženým v jejím doplnění, neboť tato se zcela evidentně nevztahuje k napadenému usnesení krajského soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 22 Ca 218/2007 - 28.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil kasační stížností napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval zákonnými podmínkami pro osvobození od soudních poplatků a pro ustanovení zástupce pro řízení o správní žalobě, při rozhodování vycházel ze závěrů vyjádřených v odůvodnění tohoto rozsudku a poté vydal rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. prosince 2007

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu