



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. E.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, proti rozhodnutí předsedy žalované ze dne 1. 9. 2020, č. j. 10.01-000447/20-002, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2021, č. j. 15 A 28/2021 - 18,

t a k t o :

- I. Návrh žalobce na ustanovení zástupce **s e z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou Krajskému soudu v Brně a následně postoupenou místně příslušnému Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), domáhal zrušení pěti rozhodnutí České advokátní komory (dále jen „ČAK“), mimo jiné rozhodnutí předsedy ČAK ze dne 1. 9. 2020, č. j. 10.01-000447/20-002. Těmito rozhodnutími předseda ČAK postupem podle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“), rozhodl, že se žalobci neurčuje advokát pro právní službu.

[2] Usnesením ze dne 18. 2. 2021, č. j. 15 A 2/2021 - 45, městský soud vyloučil k samostatnému projednání žalobu proti rozhodnutí ČAK č. j. 10.01-000447/20-002, jímž předseda ČAK neurčil žalobci advokáta pro bezplatnou právní službu spočívající v podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). O žalobě proti tomuto rozhodnutí nyní městský soud vede řízení pod sp. zn. 15 A 28/2021. V něm vydal usnesení ze dne 17. 3. 2021, č. j. 15 A 28/2021 - 18, kterým zamítl žádost žalobce o

osvobození od soudního poplatku za podání žaloby a o ustanovení zástupce z řad advokátů. Městský soud dospěl k tomu, že žalobcovy majetkové poměry jsou natolik nepříznivé, že mu neumožňují úhradu soudního poplatku. Proto byl ostatně v jiném řízení, vedeném u téhož soudu pod sp. zn. 15 A 2/2021, od soudního poplatku osvobozen. Dospěl však k závěru, že žaloba zjevně nemůže být úspěšná, a proto obě žádosti zamítl.

[3] Ztotožnil se totiž s názorem žalované, že zamýšlená stížnost k ESLP nemůže uspět, a proto by určení advokáta bylo jen „zbytečným mrháním finančními i lidskými zdroji na účet státu“. Ústavní soud odmítl ústavní stížnost žalobce, týkající se týchž domnělých porušení jeho základních práv, pro nepřipustnost usnesením ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. II. ÚS 938/20, jež chtěl žalobce svou zamýšlenou stížností napadnout před ESLP. Důvodem bylo nevyčerpání všech dostupných procesních prostředků ochrany. Ke stejnému závěru, že nebyly vyčerpány vnitrostátní prostředky ochrany, by musel dospět i ESLP. Důvody, pro které Ústavní soud odmítl ústavní stížnost, žalobce nezpochybnil a ani zpochybnit nemůže. Podání stížnosti k ESLP proto bylo možné považovat za bezdůvodné uplatňování práva ve smyslu § 18c odst. 5 zákona o advokacii. Městský soud proto označil žádost o určení advokáta za zneužití práva.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní současně požádal o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce, což odůvodnil svými neuspokojivými majetkovými poměry.

[5] Má za to, že městský soud v napadeném usnesení pouze kopíroval části rozhodnutí žalované; konkrétně poukazuje na obsah bodů 4. a 11. usnesení. Městský soud se tím snaží „zkonstruovat“ zjevnou neúspěšnost stěžovatelovy žaloby. „Absurdní glorifikací“ svých úvah však prokazuje základní nedostatky ve zjištění skutkového stavu. Zneužil také zásadu *iura novit curia* a ignoruje zásadu primátu práva před státem. Jednostranně cituje a aplikuje citace ze zákona nebo mezinárodních smluv, aniž by se řádně zabýval jejich výkladem. Stěžovatel poukázal na to, že pojem „zjevná neopodstatněnost“ se v řízení před ESLP aplikuje na celek stížnosti nebo na jednotlivou námitku v širším kontextu věci. Městský soud nevzal v potaz, že i když je stížnost z části odmítnuta, jiné námitky mohou být přijatelné a vést ke konstatování porušování základních práv a svobod (k tomu odkázal na rozhodnutí velkého senátu ESLP o nepřijatelnosti ve věci *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice* ze dne 10. 7. 2002, stížnost č. 39794/98). Poukázal též na to, že i přes odmítnutí ústavní stížnosti pro nepřipustnost dosáhl svého záměru, jímž bylo definovat systémovou šikanu Vězeňské služby ČR pomocí přemísťování odsouzených a specifikovat prostředky ochrany, které jsou proti ní k dispozici.

[6] Městský soud pochybil tím, že se neseznámil s příslušnou judikaturou ESLP a podmínkami přípustnosti stížností k ESLP. Namísto toho převzal závěry žalované, čímž porušil svou povinnost poskytovat ochranu právům a vyjádřil „hluboký despekt“ k ochraně lidských práv, včetně zásady rovnosti a práva na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“). Postup městského soudu je omezením stěžovatelova přístupu k soudní ochraně. Vyjádření městského soudu o zneužití

pokračování

práva považuje stěžovatel za porušení čl. 10 odst. 1 Listiny. Má za to, že své procesní kroky činil vždy v souladu se zákonem. Vydáním napadeného usnesení došlo také k významným průtahům, z nichž v důsledku těží žalovaná.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) vyslovil, že: 1) usnesení bylo vydáno na základě nesprávného úředního postupu, 2) předseda senátu Mgr. Martin Kříž se dopustil zaviněného porušení povinností a vadného výkonu pravomocí, 3) postup městského soudu byl nezákonným jednáním, 4) byla dotčena základní práva stěžovatele, 5) usnesením bylo porušeno právo stěžovatele podle čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), což lze vnímat jako porušení zákazu zneužití práva na straně soudu ve smyslu čl. 17 téže úmluvy. Navrhl také podání kárného návrhu na předsedu senátu Mgr. Kříže a zrušení napadeného usnesení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, ačkoli směřuje proti procesnímu rozhodnutí v rámci probíhajícího řízení před městským soudem (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2003, č. j. 1 Azs 5/2003 - 47, č. 108/2004 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 3 As 125/2012 - 43, č. 3072/2014 Sb. NSS).

[9] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků, neboť poplatková povinnost nevzniká podáním kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí městského soudu, s výjimkou procesních rozhodnutí, jimiž se řízení o žalobě končí (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 - 19, č. 3271/2015 Sb. NSS). Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce a žádosti o osvobození od soudních poplatků jsou procesními rozhodnutími, a spadají tedy do kategorie rozhodnutí nepodléhajících poplatkové povinnosti.

[10] Rozšířený senát v témže usnesení č. j. 1 As 196/2014 - 19 také vyslovil, že v řízeních o kasačních stížnostech proti procesním rozhodnutím není třeba trvat ani na povinnosti být v řízení před NSS zastoupen advokátem, jak stanoví § 105 odst. 2 s. ř. s. Přestože zastoupení není v posuzované věci povinné, stěžovatel o ustanovení zástupce požádal. O tomto návrhu tedy musel NSS rozhodnout.

[11] Podle § 35 odst. 10 s. ř. s. se pro ustanovení zástupce vyžaduje kumulativní splnění dvou podmínek: zaprvé splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků, zadruhé nezbytná potřeba takového zastoupení k ochraně práv účastníka.

[12] Nyní projednávaná kasační stížnost má základní požadované náležitosti. Je zřejmé, čeho se stěžovatel domáhá a z jakých důvodů považuje napadené usnesení městského soudu za nezákonné; proto jejímu věcnému projednání nic nebrání. Současně se v posuzované věci nejedná o posouzení natolik složitých otázek, které by k náležité ochraně práv stěžovatele vyžadovaly kvalifikovanou právní pomoc ustanoveného advokáta. NSS tedy návrh stěžovatele na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti výrokem I. tohoto rozsudku zamítl, protože ustanovení zástupce z řad advokátů neshledal nezbytným.

[13] Poté NSS přistoupil k meritornímu posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. *[ú]častník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. (...)*

[15] Podmínky ustanovení zástupce účastníkovi řízení v návaznosti na to upravuje § 35 odst. 10 s. ř. s.: *Navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát. (...)*

[16] Nejvyšší správní soud připomíná, že napadené usnesení městského soudu není založeno na tom, že stěžovatelovy osobní a majetkové poměry neodůvodňují osvobození od soudních poplatků. Městský soud naopak dospěl v odůvodnění k závěru, že by osvobození odůvodňovaly. Shodně se vyjádřil i NSS v usneseních ze dne 9. 3. 2021, č. j. 2 As 364/2020 - 28, a ze dne 3. 2. 2021, č. j. 4 As 394/2020 - 24, jimiž téhož stěžovatele osvobodil od soudního poplatku za podání kasační stížnosti a ustanovil mu zástupce pro konkrétní řízení před NSS.

[17] Důvodnost žádosti z hlediska poměrů žadatele je však až druhou podmínkou nutnou pro to, aby mohlo být žádosti podle § 36 odst. 3 s. ř. s. vyhověno. Městský soud naznal, že nebyla splněna podmínka první, tedy že stěžovatelova žaloba je zjevně neúspěšným návrhem. V takovém případě není účelné, aby byl žadatel osvobozen od soudního poplatku či aby mu byl ustanoven advokát. Stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě vyjadřuje nesouhlas s tímto právním názorem městského soudu, čili namítá důvod kasační stížnosti podřaditelný pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[18] Pojem „zjevně neúspěšný návrh“ představuje tzv. neurčitý právní pojem, jehož výkladu se NSS věnoval ve své judikatuře. V rozsudku ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 Ads 19/2005 - 105, č. 909/2006 Sb. NSS, uvedl, že *„[z]jevná neúspěšnost návrhu by však podle názoru Nejvyššího správního soudu měla být zjistitelná bez pochyb okamžitě, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování (např. opožděnost kasační stížnosti)“*. V rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 102/2007 - 72, tento náhled potvrdil. Pojem zjevně neúspěšný návrh *„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 zjistitelná. 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.“*

pokračování

[19] Tuto interpretaci NSS ve své judikatuře zastává i nadále. Na novější judikaturu k této otázce odkázal např. v usnesení ze dne 22. 4. 2021, č. j. 2 Ao 1/2021 - 19, bodě [16]: „V usnesení ze dne 9. 7. 2020, č. j. 2 Ads 149/2020 - 19, Nejvyšší správní soud ve věci návrhu na obnovu řízení uvedl, že „zcela jednoznačná, nesporná a okamžitě zjiitelná neúspěšnost znamená, že ať už by stěžovatel v kasační stížnosti uvedl jakékoliv důvody, nemohl by uspět“ (obdobně i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 As 100/2013 - 16, či ze dne 9. 10. 2013, č. j. 1 As 101/2013 - 23).“ Odborná komentářová literatura k tomu dodává, že „[n]ávrh není zjevně neúspěšný ani tehdy, pokud je třeba k právnímu závěru komplikovanějšího výkladu (složitě případy výkladu práva). Naopak zjevně neúspěšným návrhem bude skutkově i právně jednoznačná věc, ve které právní závěr jednoznačně vyplývá z textu zákona bez potřeby jeho interpretace (*In claris non fit interpretatio*).“ (KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, cit. podle systému ASPI.)

[20] Městský soud ve svých závěrech nepřekročil tyto hranice posouzení, zda lze stěžovatelův návrh považovat za zjevně neúspěšný. Jeho úvaha byla založena na tom, že se stěžovatel domáhal určení advokáta pro poskytnutí konkrétní právní služby, což je požadavek odvoditelný z § 18c odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o advokacii. Touto právní službou mělo být podání stížnosti k ESLP ve věci údajného zásahu do základních práv a svobod stěžovatele, jehož přezkumu se věnoval i Ústavní soud v usnesení ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. II. ÚS 938/20. Tuto skutečnost zachytila žalovaná dostatečně srozumitelně přímo v napadeném rozhodnutí („[požádal o určení advokáta] v řízení před Evropským soudem pro lidská práva o stížnosti proti usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 938/20“). Městský soud se proto seznámil s obsahem usnesení Ústavního soudu, které je přístupné v databázi nalus.usoud.cz. Zjistil, že Ústavní soud pro nepřípustnost odmítl stěžovatelovu ústavní stížnost, jíž se domáhal konstatování porušení svých základních práv postupem Vězeňské služby ČR, spočívajícím v častém přemísťování mezi věznicemi a opakovaném ukládání kázeňských trestů. Nicméně k podstatě věci, tedy k posouzení porušení stěžovatelových práv, se Ústavní soud nevyjádřil. Věcnému posouzení ústavní stížnosti totiž bránila skutečnost, že se stěžovatel obrátil bezprostředně na Ústavní soud, aniž vyčerpal jiné prostředky právní ochrany. Proto byla ústavní stížnost podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nepřípustná a Ústavní soud se jí nezabýval.

[21] Podle čl. 35 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se ESLP může věcí zabývat až po vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků podle všeobecně uznávaných pravidel mezinárodního práva a ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy bylo přijato konečné rozhodnutí. Toto ustanovení vyjadřuje subsidiaritu řízení před ESLP, který má přezkoumávat jen ta porušení základních práv a svobod, proti nimž neposkytly účinnou ochranu vnitrostátní orgány, ačkoli se na ně dotčená osoba před podáním stížnosti k ESLP obracela a své vnitrostátní možnosti ochrany bezvýsledně vyčerpala.

[22] Městský soud provedl jednoduchou úvahu, že odmítl-li Ústavní soud stěžovatelovu ústavní stížnost jako nepřípustnou pro nevyčerpání jiných prostředků právní ochrany, musí nezbytně i ESLP v budoucnu dospět k závěru, že stěžovatelova stížnost, týkající se věcně týchž údajných porušení jeho práv, je nepřijatelná pro nevyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků. Všechny informace, z nichž vycházel, městský soud

zjistil z napadeného rozhodnutí žalované a usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 938/2020.

[23] V napadeném usnesení tedy městský soud dospěl ke stejným závěrům jako žalovaná, a to na základě vlastní úvahy. Nelze proto souhlasit, že by jen „bezmyšlenkovitě kopíroval“ pasáže z rozhodnutí žalované; toliko se ztotožnil s jejími závěry. Dospěl k závěru, že žaloba by musela být v dalším řízení bezpochyby zamítnuta, ať už by stěžovatel svoji žalobu dále doplnil jakýmkoli způsobem. NSS nenašel žádné pochybení v úvaze městského soudu, z níž pak odvíjel i závěr, že stěžovatel uplatňoval svá práva bezdůvodně. Stěžovateli se již v usnesení Ústavního soudu dostalo poučení o tom, jaké vnitrostátní prostředky ochrany využít, aby se domohl soudní ochrany svých práv. Tuto cestu nevyužil, a místo toho zvolil cestu zjevně neúspěšnou.

[24] Stěžovateli lze sice přisvědčit v tom, že ESLP neposuzuje pouze přijatelnost stížnosti jako celku, ale též dílčích námitek, je-li třeba z hlediska podmínek přijatelnosti takového rozlišení. Avšak součástí žádosti o určení advokáta je vymezení právní služby, pro niž se určení požaduje. Byl to stěžovatel, kdo vymezil budoucí obsah své stížnosti k ESLP tak, že má směřovat proti usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 938/20. Nelze proto vyčítat městskému soudu, že právě z tohoto vymezení požadované právní služby vycházel ve svých úvahách. Co se týče namítaného nesprávného zjištění skutkového stavu, stěžovatel nijak nepřiblížil, v čem konkrétně městský soud pochybil.

[25] Nejvyšší správní soud taktéž zdůrazňuje, že se neztotožnil se stěžovatelovým vyjádřením o selhání soudního systému ochrany práv, a nepovažuje za jakkoli podložené jeho tvrzení o záměrném pochybení předsedy senátu městského soudu. Jednotlivec má v čl. 37 odst. 2 Listiny zaručeno právo na právní pomoc. To lze vázat na splnění zákonných podmínek. Je ústavně konformní, že výkon tohoto práva, jde-li o právní služby hrazené z veřejných prostředků, je podmíněn mj. účelností jejich poskytnutí, k čemuž směřuje úprava „zjevné neúspěšnosti návrhu“ (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 351/05). Jen z toho, že městský soud nezastává stejné právní závěry jako stěžovatel, nelze usuzovat, že nerespektuje principy demokratického právního státu nebo záměrně selhává v poskytování soudní ochrany právům jednotlivce.

[26] Pro úplnost NSS dodává, že ostatním návrhům stěžovatele, než bylo zrušení napadeného usnesení, by nemohl vyhovět už jen z toho důvodu, že je s. ř. s. nepřipouští.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení městského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nevznikly.

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

pokračování

V Brně dne 20. května 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu