



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. E.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 18 A 49/2021 – 15,

t a k t o :

- I. Návrh žalobce na ustanovení zástupce **s e z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost **s e** v části, v níž směřuje proti výroku III. a IV. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 18 A 49/2021 – 15, **o d m í t á .**
- III. Kasační stížnost **s e** v části, v níž směřuje proti výrokům I. a II. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, č. j. 18 A 49/2021 – 15, **z a m í t á .**
- IV. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o části kasační stížnosti, jež byla odmítnuta.
- V. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o části kasační stížnosti, jež byla zamítnuta.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 5. 2021, č. j. 10.01-000236/21-002, zamítla žádost žalobce o určení advokáta k poskytnutí právní služby dle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, v rozhodném znění (dále jen „zákon o advokacii“). Žalobce žádal o určení

advokáta konkrétně za účelem jeho zastoupení v řízení před Ústavním soudem o ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2021, č. j. 4 As 394/2020 – 45. Uvedeným rozsudkem Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 11. 2020, č. j. 29 A 183/2020 – 14, jímž byla pro nedostatek podmínek řízení odmítnuta žaloba, jejímž prostřednictvím se žalobce domáhal ochrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu a nečinnosti státního zástupce při vyřizování jím podaného trestního oznámení.

[2] Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že eviduje od roku 2019 celkem 29 žádostí žalobce o určení advokáta k poskytnutí právní služby, kdy mu byl advokát určen v 10 případech, a to přesto, že je tento institut zaměřen k zajištění jedné konkrétní právní služby v nezbytně nutném rozsahu, a nikoliv k poskytování generální právní pomoci ve všech vedených sporech a řízeních. Ze strany žalobce se dle žalované jedná o zneužívání práva na bezplatnou právní pomoc, proto žádost s odkazem na § 18c odst. 5 zákona o advokacii zamítla.

[3] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalované u městského soudu žalobu, kterou spojil s návrhem na ustanovení zástupce pro řízení o žalobě, s žádostí o osvobození od soudních poplatků za toto řízení a s návrhem na vydání předběžného opatření, kterým by městský soud z důvodu újmy, jež měla hrozit žalobci a jež měla spočívat v uplynutí lhůty k podání ústavní stížnosti, uložil žalované určit žalobci advokáta k podání této ústavní stížnosti.

[4] Městský soud výrokem I. napadeného usnesení s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 66, publ. pod č. 2601/2012 Sb. NSS, a ze dne 10. 4. 2019, č. j. 2 As 91/2019 – 14 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků, neboť dospěl k závěru, že se ze strany žalobce jedná o zneužití práva. Přihlédl při tom ke skutečnosti, že k témuž soudu napadly od ledna 2021 rovněž další tři žaloby, z nichž dvě směřovaly proti celkem šesti rozhodnutím žalované ve věcech určení advokáta k poskytnutí právní porady či právní služby, přičemž všechny tyto žaloby byly spojeny s žádostí žalobce o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Dále městský soud zdůraznil, že žalobce podal k žalované již nejméně 29 žádostí o určení advokáta k poskytnutí právní porady či právní služby, a uzavřel, že procesní aktivita žalobce se ve světle výše uvedeného jeví spíše jako neuvážené nadužívání institutu určení advokáta a potažmo institutu osvobození od soudních poplatků k tomu, aby bezplatně vedl spory podle své libosti. K žalobní argumentaci městský soud uvedl, že pokud zákon o advokacii sám předpokládá, že se žádosti nevyhoví v případě zneužití práva či zjevně bezúspěšného bránění či uplatňování práva, jehož se má právní služba týkat, nelze žalované vytýkat, že se těmito otázkami zabývá. Výklad zastávaný žalobcem by vedl k tomu, že by musela žalovaná určit advokáta na základě jakékoliv žádosti bez ohledu na to, o jak nesmyslný či zjevně zneužívající požadavek by šlo. Dodal, že v posuzované věci se skutečnost, v níž měla žádost žalobce o určení advokáta původ, nijak bezprostředně nedotýká právní sféry žalobce, neboť se jednalo o ústavní stížnost ve věci trestního oznámení na předsedu senátu 40 T Krajského soudu v Brně. Městský soud zdůraznil odlišnost posuzované věci od jiných řízení, v nichž bylo v minulosti žalobci osvobození od soudních poplatků přiznáno.

pokračování

[5] Městský soud dále uvedl, že žalobce nejenže žádá po žalované určení zástupce v desítkách případů, což skutečně neodpovídá smyslu a významu institutu určení advokáta k provedení úkonu právní služby, ale činí tak, přinejmenším v posuzované věci, zjevně bezdůvodně a bezúspěšně, neboť má v úmyslu ústavní stížností brojit proti rozhodnutím správních soudů, jež se opírají o dlouholetou konzistentní rozhodovací praxi, z níž vyplývá, že vyřízení trestního oznámení je výkonem pravomoci orgánu činného v trestním řízení, a nikoli správního orgánu. Žádost žalobce by tedy musela být i z tohoto důvodu žalovanou zamítnuta pro zjevně bezdůvodné uplatňování práva.

[6] S ohledem na to, že žalobce nesplnil podmínky pro osvobození od soudních poplatků, zamítl městský soud výrokem II. rovněž jeho návrh na ustanovení zástupce pro dané řízení. Dodal, že podaná žaloba je srozumitelná a obsahuje základní náležitosti, přičemž je zřejmé, že žalobce je schopen sám formulovat, z jakých důvodů nesouhlasí se závěry žalované.

[7] Výrokem III. napadeného usnesení městský soud zamítl návrh žalobce na vydání předběžného opatření, neboť ač jsou podmínky pro jeho vydání konstruovány nezávisle na tom, zda je návrh ve věci samé důvodný, bylo by nesmyslné vyhovět návrhu za situace, kdy je již v době rozhodování o něm zřejmé, že žaloba je zjevně nedůvodná. Navíc se žalobce daným návrhem domáhal téhož, čeho se domáhal svou žádostí u žalované, soud by tedy uložením takového opatření fakticky věc rozhodl, aniž by se žalobou meritorně zabýval, nařízení předběžného opatření však nemůže vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí nebo popření jeho účinků.

[8] Výrokem IV. napadeného usnesení městský soud vyzval žalobce k zaplacení soudního poplatku za návrh na vydání předběžného opatření.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost spojenou s návrhem na ustanovení zástupce pro řízení o ní a s žádostí o osvobození od soudních poplatků z důvodu jeho dlouhodobě neuspokojivých majetkových poměrů.

[10] Stěžovatel popisuje, že se prostřednictvím ústavní stížnosti hodlal domáhat svého práva na účinné vyšetřování, které bylo dotčeno nesprávným úředním postupem státního zástupce, proti němuž brožil žalobou, o níž rozhodl Krajský soud v Brně pod sp. zn. 29 A 183/2020. Dle stěžovatele žalované nepřísluší předběžně hodnotit „přijatelnost“ podání ústavní stížnosti za situace, kdy ani nezná její obsah. Pokud nebylo zahájeno trestní řízení, nelze dle stěžovatele úkony státního zástupce považovat za úkony orgánu činného v trestním řízení.

[11] Ve vztahu k napadenému usnesení stěžovatel namítá, že městský soud pouze převzal argumentaci žalované, přičemž se nezabýval rozsahem namítaného porušení

základních práv stěžovatele. Stěžovatel zdůrazňuje, že při výkladu pojmu zjevné neopodstatněnosti je třeba postupovat obezřetně, neboť její extenzivní uplatňování je postupem *ultra vires*. Městský soud dle stěžovatele vycházel z nepřipustné premisy, že o „přijatelnosti“ podání ústavní stížnosti rozhoduje žalovaná. Stěžovatel uvádí, že městský soud argumentuje presumpcí správnosti rozhodnutí žalované, čímž popírá význam opravných prostředků. Městský soud dle stěžovatele porušil čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR tím, že ignoroval zákaz svévole při výkladu práva.

[12] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval žádostí o osvobození od soudního poplatku a návrhem na ustanovení zástupce z řad advokátů. K tomu soud sděluje, že podáním kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského (městského) soudu, jímž se řízení o žalobě nekončí, nevzniká stěžovateli poplatková povinnost; srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 – 19, publ. pod č. 3271/2015 Sb. NSS. Takovým procesním rozhodnutím, jímž se řízení nekončí, je mimo jiné usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudního poplatku či návrhu na ustanovení zástupce pro řízení o žalobě – stěžovatele tedy v řízení o podané kasační stížnosti netíží poplatková povinnost. Soud tedy o žádosti o osvobození od soudních poplatků nerozhodoval.

[14] Obdobné závěry dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozhodnutí i ve vztahu k povinnosti být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. V případě tohoto návrhu však Nejvyšší správní soud musel i přesto zvážit, zda stěžovatel pro povahu právní otázky, která má být předmětem přezkumu v tomto řízení, zastoupení advokátem pro ochranu svých práv nepotřebuje; byť totiž není zastoupení stěžovatele advokátem v tomto řízení povinné, je jistě možné. Vzhledem k tomu, že z kasační stížnosti stěžovatele je zřejmé, čeho se domáhá (kasační stížnost je projednatelná), a jedná se o jednoduchou právní otázku osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelovo zastoupení není nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Výrokem I. tohoto rozsudku proto návrh na ustanovení zástupce pro toto řízení zamítl.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost je však zčásti nepřipustná.

[16] Stěžovatel uplatněnou kasační argumentací směřuje proti výroku I. a II. napadeného usnesení, tedy proti zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků v řízení před městským soudem a návrhu na ustanovení zástupce pro toto řízení. Rozsah kasační stížnosti však není výslovně omezen na tyto výroky, kasační stížnost tedy směřuje rovněž proti výroku III., kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na vydání předběžného

pokračování

opatření, a výroku IV., jímž byl stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku za tento návrh. Ve vztahu k těmto výrokům se však jedná o kasační stížnost nepřipustnou.

[17] Důvody nepřipustnosti kasační stížnosti jsou upraveny v § 104 s. ř. s.

[18] Dle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí krajského (městského) soudu, které je podle své povahy dočasné. Citované ustanovení zákona tedy nepřipouští podat kasační stížnost proti rozhodnutí o předběžném opatření, které je v souladu s § 38 odst. 1 a 4 s. ř. s. právě takovým rozhodnutím dočasné povahy.

[19] Rozhodnutí o předběžném opatření slouží k zatímní, tj. přechodné, úpravě poměrů účastníků do doby, než se tyto poměry změní nebo než bude pravomocně rozhodnuto o věci samé. Předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným (§ 38 odst. 4 s. ř. s.). Jinak řečeno – předběžné opatření nikdy nemůže působit déle než do dne vykonatelnosti konečného rozhodnutí. Z uvedeného tedy plyne, že předběžné opatření může být vždy pouze dočasné povahy. Shodný právní názor konstantně zastává i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 1 As 94/2018 - 28, ze dne 6. 3. 2014, č. j. 10 As 4/2014 - 19, a ze dne 21. 12. 2007, č. j. 4 Ads 52/2007 - 145, nebo usnesení ze dne 28. 1. 2004, č. j. 1 Ans 2/2003 - 35, publ. pod č. 762/2006 Sb. NSS).

[20] Dle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí krajského (městského) soudu, jímž se pouze upravuje vedení řízení.

[21] Výzva k zaplacení soudního poplatku je přitom rozhodnutím, kterým se upravuje toliko vedení řízení; jde o upozornění na zákonnou povinnost zaplatit soudní poplatek, avšak sama o sobě výzva nezakládá žádné negativní důsledky pro účastníky řízení (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, č. j. 2 As 2/2005 - 37, či ze dne 27. 2. 2006, č. j. 5 As 15/2005 - 47, publ. pod č. 973/2006 Sb. NSS).

[22] Vzhledem k tomu, že je kasační stížnost v části směřující proti výrokům III. a IV. napadeného usnesení s ohledem na výše uvedené nepřipustná, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než ji v tomto rozsahu dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítnout, aniž by se soud zabýval věcnou správností uvedených výroků usnesení.

[23] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu jeho výroků I. a II. v intencích stěžovatelem uplatněných námitek a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není v tomto rozsahu důvodná.

[24] Podstatou projednávané věci je otázka, zda městský soud posoudil správně žádost stěžovatele o přiznání osvobození od soudního poplatku a návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů.

[25] Individuální osvobození od soudních poplatků je procesní institut, jehož účelem je zejména ochrana účastníka, který se nachází v tíživých poměrech, před nepřiměřeně

tvrdým dopadem zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Tento druh osvobození od soudních poplatků je upraven v § 36 odst. 3 s. ř. s.: „Účastník, 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. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly. Přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.“

[26] Z citovaného ustanovení vyplývá, že pro přiznání částečného osvobození od soudních poplatků musí být splněny následující podmínky: účastník řízení požádal o osvobození, jeho návrh není zjevně neúspěšný a doložil nedostatek příjmů. Pro přiznání osvobození od soudních poplatků v plném rozsahu musí navíc existovat zvlášť závažné důvody (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, č. j. 7 As 68/2014 – 50). Smyslem a účelem osvobození od soudních poplatků je ochrana nemajetného účastníka řízení před odepřením přístupu k soudu.

[27] Účelem osvobození od soudních poplatků naopak není „od břemene“ nemajetné účastníky řízení ve všech soudních sporech, tedy ani v těch, které tito účastníci opakovaně a soustavně vyvolávají a které nemají zjevný dopad do jejich životní sféry. Jak totiž zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 66, na který odkázal již městský soud, charakter vedeného sporu je nutno důkladně zvažovat s ohledem na zabránění zneužití institutu osvobození od soudních poplatků. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „[i] když účastník je nemajetný, takže by zásadně bylo namíste přiznat mu osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), může mu soud výjimečně toto dobrodiní odepřít, a to zejména pro povahu sporu či sporů, které účastník vede“.

[28] Regulační funkce soudních poplatků byla zdůrazněna např. též v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 6 Ads 76/2011 – 22, a ze dne 14. 11. 2012, č. j. 6 Ans 14/2012 – 11. V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval: „Nepřiznáním osvobození od soudních poplatků není proto stěžovateli upíráno právo na přístup k soudu v případě sporů ohledně jeho práva na informace, rovněž tím není zpochybňována jeho aktivní legitimace (neboť ta by byla řešena v usnesení o odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.), ale je pouze vysloveno, že pokud stěžovatel hodlá užívat svého práva na přístup k soudu takovým způsobem, že brojí všemi možnými prostředky proti jakémukoli úkonu správního orgánu bez ohledu na to, aby zvážil smysluplnost a důvodnost svého počínání, je na místě trvat na tom, aby se podílel na úhradě nákladů spojených s vedením takového sporu, které musí být státem vynaloženy, prostřednictvím hrazení soudních poplatků.“ Regulační funkce soudních poplatků mající za cíl omezit podávání neuvážených či svévolných (šikanózních) návrhů, vystupuje do popředí i v právě projednávaném případě.

[29] Městský soud zamítl žádost stěžovatele s tím, že podaná žaloba, respektive již samotná žádost o určení advokáta adresovaná žalované, představuje zneužití práva ze strany stěžovatele.

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožňuje se závěrem městského soudu. Ze správního spisu je zřejmé, že se stěžovatel na žalované opakovaně v desítkách případů domáhá na základě § 18c zákona o advokacii určení advokáta pro poskytnutí právní služby, přičemž v případě, že jeho žádosti není vyhověno, brojí proti zamítavému rozhodnutí žalobou podanou ke správnímu soudu. Sama četnost stěžovatelem vedených sporů by nevedla k závěru o zneužití práva, podstatná je však povaha těchto sporů, z nichž není patrné, že by se skutečně jednalo o legitimní obranu práv a oprávněných zájmů stěžovatele, naopak vše nasvědčuje tomu, že smyslem je pro stěžovatele samotné vedení těchto sporů.

[31] I v této souvislosti Nejvyšší správní soud souhlasí rovněž se závěrem městského soudu, podle něhož podaná žaloba představovala ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. zjevně neúspěšný návrh. Vzhledem k tomu, že § 18c odst. 5 zákona o advokacii výslovně stanoví, že žalovaná žádosti nevyhoví, jestliže jde o zneužití práva nebo jde-li o zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva, nejenže je žalovaná samozřejmě při posuzování žádosti o určení advokáta oprávněna tyto otázky posoudit, ale v tomto případě skutečně mohlo být bezdůvodné uplatňování práva, vedle jeho zneužití, dalším důvodem pro zamítnutí žádosti o určení advokáta k poskytnutí právní služby. Ta měla totiž spočívat v podání ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, jímž byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele proti usnesení, kterým Krajský soud v Brně odmítl pro nedostatek podmínek řízení (nedostatek pravomoci) žalobu stěžovatele na ochranu proti tvrzenému nezákonnému zásahu, resp. nečinnosti státního zástupce při vyřizování stěžovatelem podaného trestního oznámení. Je zcela zřejmé, že státní zástupce postupoval při vyřizování daného trestního oznámení jako orgán činný v trestním řízení, nikoliv jako správní orgán, soudy ve správním soudnictví tedy neměly ve smyslu § 4 s. ř. s. pravomoc jeho postup jakkoli přezkoumávat. Stěžovatel tedy v tomto případě zjevně neměl nárok na určení advokáta k poskytnutí právní služby dle § 18c zákona o advokacii a již jen z toho důvodu nemůže být jeho žaloba proti rozhodnutí žalované v posuzované věci úspěšná.

IV.

Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost v rozsahu, v němž směřuje proti výrokům I. a II. napadeného usnesení důvodnou, a proto ji v tomto rozsahu dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení o té části kasační stížnosti, jež byla zamítnuta, se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšné žalované ovšem žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení o té části kasační stížnosti, jež byla odmítnuta, se opírá o § 60 odst. 3 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. srpna 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu