



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **L. V.**, zastoupena Mgr. Ing. Štěpánem Dražkou, advokátem se sídlem Veselá 169/24, Brno, proti žalované: **Česká advokátní komora**, sídlem Národní 118/16, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10.01-001254/18-006, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2022, č. j. 17 A 80/2021 - 109,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně advokátu Mgr. Ing. Štěpánu Dražkovi **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 3 400 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 20. 5. 2021, č. j. 10.01-001254/18-006, zastavila podle § 66 odst. 1 písm. c) a g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), řízení o žádosti žalobkyně ze dne 18. 10. 2018 o určení advokáta k poskytnutí právní služby, konkrétně k zastupování v řízení o ústavní stížnosti vedené Ústavním soudem pod sp. zn. I. ÚS 3044/18. Důvodem zastavení řízení byly skutečnosti, které žalovaná zjistila v rámci „inventury“ správních řízení o určování

advokátů. Žalobkyně totiž nereagovala na výzvu ze dne 8. 11. 2018 předložit žádost na předepsaném formuláři a její žádost se v mezidobí stala zjevně bezpředmětnou, neboť Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti usnesením ze dne 5. 11. 2018, ve znění opravného usnesení ze dne 17. 1. 2019 tak, že ji odmítl.

[2] Žalobkyně se bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterou formulovala jako žalobu proti rozhodnutí žalované a současně jako žalobu proti nezákonnému zásahu. Městský soud ustanovil žalobkyni zástupce a s ohledem na vady žaloby ji vyzval k jejich odstranění, tj. uvedení žalobních bodů. Pokud by nadále trvala na tom, že se žalobou domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu, pak ji soud vyzval také k označení nezákonného zásahu a návrhu výroku rozsudku. Na výzvu soudu reagovala nejdříve sama žalobkyně podáním ze dne 30. 9. 2021. V něm uvedla, že postup žalované má za účelový, neboť na žádost o určení advokáta reagovala až poté, co Ústavní soud podanou ústavní stížnost odmítl. Žalovaná si přitom musela být vědoma, že běží Ústavním soudem určená lhůta k doložení právního zastoupení a že nelze bezdůvodně vyčkávat. Tím došlo k ovlivnění rozhodnutí Ústavního soudu a k odepření přístupu k soudu. Žalobkyně uzavřela, že navrhuje napadené rozhodnutí žalované zrušit a současně určit, že „jiným zásahem“ došlo „k poškození práv žalobkyně“ a žalované uložit, aby se zdržela jiného zásahu vůči žalobkyni a ve lhůtě 15 dnů rozhodla o určení advokáta.

[3] Dne 11. 10. 2021 se žalobkyně vyjádřila také prostřednictvím ustanoveného zástupce. Ten upřesnil, že žalobkyně napadá samotnou podstatu podávání formulářové žádosti, jejíž obsah určuje sama žalovaná. Povinnost podávat žádost na formuláři považuje za přepjatý formalismus, přičemž uložení této povinnosti je nezákonným zásahem. Žalovaná má navíc tento formulář nesprávně nastaven, neboť požaduje i vyplnění údajů o finanční situaci třetích osob. To ovšem není možné vyžadovat. Žalovaná měla k dispozici údaje o majetkových poměrech žalobkyně již v řízeních o jejích jiných žádostech. Tyto požadavky vedly k tomu, že žalovaná nerozhodla o žádosti v zákonné lhůtě a způsobila tak případnou bezpředmětnost žádosti.

[4] Městský soud žalobu nyní napadeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaná napadené rozhodnutí o zastavení správního řízení založila na dvou samostatných důvodech, a to že žalobkyně i navzdory výzvě nepodala žádost na předepsaném formuláři a že se žádost po odmítnutí ústavní stížnosti Ústavním soudem stala zjevně bezpředmětnou. Soud by proto mohl přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud by neobstál ani jeden z těchto důvodů. Pokud jde o první důvod, shledal jej soud skutečně nezákonným. Poukázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2021, č. j. 8 As 138/2021-30, podle něhož předložení žádosti i v jiné formě než na předepsaném formuláři nebrání rozhodnutí o určení advokáta. Nepředložení žádosti na formuláři proto nemůže být samo o sobě důvodem pro zastavení řízení.

[5] Městský soud však současně shledal jako zákonný závěr, že žádost o určení advokáta se stala bezpředmětnou poté, co o ústavní stížnosti rozhodl Ústavní soud. Žalobkyně svou žádost výslovně směřovala k zajištění zastoupení v řízení před Ústavním soudem vedeným pod sp. zn. I. ÚS 3044/18 a žalovaná musela rozhodovat podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování, tj. k 20. 5. 2021. V této době

pokračování

však již řízení o ústavní stížnosti bylo skončeno a nelze dospět k jinému závěru, než že se žádost stala bezpředmětnou. Na tom nemůže podle soudu nic změnit ani skutečnost, že o žádosti nebylo rozhodnuto ve lhůtě stanovené v § 18c odst. 5 zákona č. 58/1996 Sb., o advokacii. Tato lhůta je lhůtou pořádkovou a její překročení nemůže samo o sobě vést k nezákonnosti rozhodnutí.

[6] Konečně tvrzení žalobkyně, že povinnost podvolit se vyplnění žádosti na předepsaném formuláři je nezákonným zásahem, posoudil městský soud v souladu s principem subsidiarity zásahové žaloby (usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37). Za situace, kdy soud projednal žalobu proti rozhodnutí o zastavení řízení, není podání zásahové žaloby možné a přípustné. Soud pak o nezákonném zásahu nerozhodoval ani samostatným výrokem, a to i s ohledem na to, že žalobkyně k tvrzení o nezákonnosti nenavrhla odpovídající žalobní návrh (petit), přestože k tomu byla soudem výslovně vyzvána.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Ačkoliv tak výslovně neuvedla, založila ji na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy na nesprávném právním posouzení věci soudem.

[8] Konkrétně stěžovatelka uvedla, že nesouhlasí s tím, že po odmítnutí ústavní stížnosti usnesením Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 3044/18, se pro ni žádost o určení advokáta stala bezpředmětnou. K zastavení správního řízení z tohoto důvodu může správní orgán přistoupit jen tehdy, jestliže je skutečně na první pohled zřejmé, že rozhodnutí o žádosti nebude mít pro žadatele význam. Odkázala na rozsudek kasačního soudu ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, v němž soud při přezkumu stavebního povolení uvedl, že „pro stěžovatele ale i pro stavebníka je nepochybně rozdíl, pokud je stavební povolení vydáno nebo zrušeno spolu se zastavením stavebního řízení, a též oproti stavu, kdy došlo pouze ke zrušení rozhodnutí o odvolání soudem, avšak nikoliv též ke zrušení stavebního povolení“. Z toho stěžovatelka dovozuje, že správní řízení nelze z důvodu bezpředmětnosti zastavit, pokud je zde nadále významný zájem na potenciálním kladném meritorním rozhodnutí. V dané věci pro ni existuje význam potenciálního kladného meritorního rozhodnutí, neboť pokud by žalovaná i nyní rozhodla o určení advokáta, mohla by se stěžovatelka domáhat po žalované náhrady škody pro překročení zákonné lhůty, pro které byla ústavní stížnost stěžovatelky odmítnuta. Žalovaná tak zastavila řízení o žádosti v důsledku vlastní nečinnosti, která způsobila bezpředmětnost žádosti.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí s posouzením městského soudu, pokud jde o tvrzený nezákonný zásah. Stěžovatelka trvá na tom, že podala jak žalobu proti rozhodnutí, tak žalobu zásahovou. Městský soud však uvedl, že s ohledem na subsidiaritu zásahové žaloby již tento stěžovatelčin návrh samostatně neposuzoval. Podle stěžovatelky tak soud pochybil, neboť měl tuto část žaloby samostatným výrokem případně odmítnout. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[12] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[13] Spornou otázkou je v daném případě to, zda žalovaná postupovala v souladu se zákonem, pokud zastavila řízení o žádosti stěžovatelky k určení advokáta podle § 66 odst. 1 písm. c) a g) správního řádu, tedy zda byly naplněny žalovanou uváděné důvody spočívající v neodstranění vady žádosti (nepodání žádosti na předepsaném formuláři) a v tom, že po odmítnutí ústavní stížnosti Ústavním soudem se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Pokud jde o první důvod, pro který žalovaná řízení zastavila, označil jej za nezákonný městský soud v napadeném rozsudku, a to zcela v souladu s judikaturou kasačního soudu. Sporným tak zůstává toliko posouzení druhého důvodu pro zastavení řízení, totiž zjevná bezpředmětnost žádosti. Posouzení této otázky městským soudem pak napadla stěžovatelka kasační stížností.

[14] Nejvyšší správní soud však připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou subsidiarity, která se promítá i do pravidla uvedeného v § 104 odst. 4 s. ř. s., totiž že je nepřípustná kasační stížnost, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Námitku, podle níž není napadené rozhodnutí žalované zjevně bezpředmětné, neboť má pro stěžovatelku význam z hlediska nároku na náhradu škody, stěžovatelka vznesla teprve v kasační stížnosti. Městský soud se tak neměl možnost s tímto argumentem v napadeném rozsudku vypořádat, a tato námitka je proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[15] Kasační soud však jinak sdílí závěr městského soudu o tom, že po odmítnutí ústavní stížnosti se žádost o určení advokáta k zastupování v řízení o této ústavní stížnosti stala bezpředmětnou. Pokud stěžovatelka v žalobě i v kasační stížnosti namítala, že se tak ovšem stalo v důsledku nečinnosti žalované, pak je třeba připomenout, že stěžovatelka byla vyzvána k odstranění vad ústavní stížnosti, tj. doložení, že je v řízení zastoupena advokátem, a to ve lhůtě 30 dnů, již dne 24. 9. 2018. Požádala však žalovanou o určení advokáta až dne 17. 10. 2018. Nelze odhlédnout také od skutečnosti, že vůči žalované neuplatnila prostředek ochrany proti nečinnosti a žalovaná vydala napadené správní rozhodnutí nikoliv na základě urgencí ze strany stěžovatelky, ale sama po vlastní „inventuře“ všech běžících řízení o určení advokáta.

[16] Nejvyšší správní soud připouští, že systém zajištění právní pomoci stěžovatelům v řízení o ústavní stížnosti prostřednictvím určení advokáta žalovanou není ideální, neboť přístup k Ústavnímu soudu je ovlivněn průběhem a výsledkem správního řízení před žalovanou. Může se tak skutečně stát, že žalovaná nestihne ve lhůtě určené Ústavním soudem o určení advokáta rozhodnout, resp. stěžovatel v řízení o ústavní stížnosti si včas prostřednictvím žalované nezajistí zastoupení advokátem, a Ústavní soud ústavní stížnost

pokračování

odmítne. Ještě závažnější situace pak může nastat, pokud zamítavé rozhodnutí žalované bude v řízení před správními soudy pro nezákonnost zrušeno a žalovaná by měla určit advokáta dávno poté, co Ústavní soud ústavní stížnost odmítl. Tento systém tak vyžaduje komunikaci a součinnost všech aktérů, tj. žadatele o určení advokáta, žalované a Ústavního soudu, což může být v krátké lhůtě určené Ústavním soudem k odstranění vad ústavní stížnosti problematické, a nepochybně zde existuje riziko odepření přístupu k soudu. To však již nepřísluší posuzovat správním soudům v řízení o určení advokáta žalovanou, neboť jde o postup samotného Ústavního soudu.

[17] Nejvyšší správní soud je však ve shodě s městským soudem přesvědčen, že v daném případě a ve světle námitek uplatněných stěžovatelkou v žalobě důvod zastavení správního řízení spočívající ve zjevné bezpředmětnosti žádosti ob stojí jako zákonný. Pokud stěžovatelka namítá, že se tak stalo v důsledku nečinnosti žalované, pak ovšem měla proti nečinnosti využít odpovídajících prostředků ochrany. To neučinila do okamžiku, kdy Ústavní soud odmítl ústavní stížnost (a stěžovatelka si musela být vědoma, že ji běží třicetidenní lhůta k odstranění vad ústavní stížnosti), avšak ani dávno poté.

[18] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítá, že u městského soudu podala dva návrhy (proti rozhodnutí a proti nezákonnému zásahu), o nichž měl soud rozhodnout dvěma samostatnými výroky. Má za to, že návrh směřující proti tvrzenému zásahu, spočívajícím v tom, že žalovaná požadovala podání žádosti na předepsaném formuláři, není toliko subsidiární vůči žalobě proti napadenému rozhodnutí. Tuto námitku posoudil kasační soud jako nedůvodnou. Naopak má za to, že otázka, zda se žalovaná dopustila nezákonného zásahu, je plně subsumována v posouzení rozhodnutí, jímž došlo k zastavení správního řízení pro neodstranění vad žádosti. Nejvyšší správní soud vychází z judikatury Ústavního soudu (nález ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19) i své vlastní (rozsudek ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39), podle níž je v souladu s právem na přístup ke správnímu soudu, pokud je ochrana práv účastníka řízení koncentrována až do přezkumu konečného rozhodnutí správního orgánu, nikoliv na posuzování jednotlivých dílčích procesních úkonů jakožto nezákonných zásahů.

[19] Městský soud proto nepochybil, pokud uzavřel, že zásahová žaloba je subsidiární vůči žalobě proti rozhodnutí žalované a tvrzený zásah je subsumován pod posouzení zákonnosti výzvy k odstranění vad stěžovatelčiny žádosti. Ostatně městský soud tuto otázku i samostatně posoudil a dal stěžovateli zapravdu v tom, že žalovaná nesmí trvat na podávání žádostí na formuláři, resp. že nevyhovění takové výzvě nemůže být důvodem pro zastavení řízení. Stěžovatelka tak postupem městského soudu nemohla být nijak zkrácena na svých právech a na přístupu k soudní ochraně.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení žádné náklady nevznikly.

[22] Městský soud ustanovil usnesením ze dne 8. 9. 2021, č. j. 17 A 80/2021- 24, stěžovatele k zastupování advokáta Mgr. Ing. Štěpána Dražku. V takovém případě hradí odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta stát. Její výši určil Nejvyšší správní soud v souladu s vyhláškou č. 177/ 1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Nejvyšší správní soud přiznal advokátovi odměnu za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti ve výši 3 100 Kč a režijní paušál ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměna advokáta tedy činí 3 400 Kč. Tato částka bude vyplacena advokátovi z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 25. listopadu 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu