



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Mgr. J. H.**, bytem Mlýnská 147, Česká Kamenice, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 16, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 2. 2022, č. j. 10.01-000014/22-002, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2023, č. j. 6 A 31/2022 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 2. 2. 2022, č. j. 10,01-000014/22-002 (dále jen „napadené rozhodnutí“) neurčila žalobci, na jeho žádost ze dne 7. 1. 2022, advokáta k poskytnutí bezplatné právní služby dle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“) k zastoupení před Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2021, č. j. 4 Ads 286/2021 - 51.

[2] V odůvodnění konstatovala, že lhůta pro podání ústavní stížnosti končila dne 25. 1. 2022, přičemž posuzovaná žádost ji byla doručena teprve dne 7. 1. 2022, tj. 18 dnů před vypršením žalobcem uvedené lhůty, a že má na vydání rozhodnutí o určení advokáta lhůtu 30 dnů. Tuto lhůtu lze případně prodloužit, přičemž žádosti jsou vyřizovány postupně podle data doručení. K tomu poukázala též na skutečnost, že případně určený advokát musí mít také dostatečný časový prostor pro převzetí věci, seznámení se s ní, vyhodnocení stavu

věci a případné vypracování podání. Žalobce pak v žádosti ani neuvedl žádný důvod, proč žádost podal teprve po uplynutí 2/3 zákonné dvouměsíční lhůty k podání ústavní stížnosti. S ohledem na výše uvedené tak uvedla, že posuzovaná žádost nebyla podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii včasná.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí podal žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji výše nadepsaným rozsudkem vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil.

[4] Soud předně uvedl, že žalovaná je povinna o žádosti rozhodnout „*bez zbytečného odkladu*“, nikoliv pouze v obecné 30denní lhůtě ve smyslu § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dále pak uzavřel, že žalovaná rozhodla až po 26 dnech od doručení žádosti, přičemž tato prodleva nebyla ničím odůvodněna. Podání ústavní stížnosti ve lhůtě kratší než 1 měsíc ode dne doručení vyhovujícího opatření žalované o určení advokáta vnímal jako hraniční, nicméně ne jako nereálné. Dobu 18 dnů do konce lhůty pro podání ústavní stížnosti v daném případě soud vyhodnotil jako dostatečnou, neboť z ničeho nevyplynuly žádné okolnosti, které by řízení před žalovanou měly prodloužit tak, aby nebyla schopna v této lhůtě vydat rozhodnutí. Zde odkázal na řadu obdobných případů, ve kterých žalovaná vydala rozhodnutí v rámci několika málo dnů.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[6] Uvedla, že podání žádosti o určení advokáta 18 dní před koncem lhůty pro podání ústavní stížnosti považuje za zcela nedostatečné. Nejde přitom pouze o dobu, kterou by snad správní orgán potřeboval pro rozhodnutí o žádosti. Je nutno brát v potaz, že během této doby musí žádost přezkoumat, rozhodnout o ní, písemné rozhodnutí doručit jak žadateli, tak advokátovi. Ten pak potřebuje dostatek času, aby kontaktoval žadatele, sjednal s ním schůzku, během níž se s věcí prvotně seznámí, uzavře se žadatelem smlouvu o poskytnutí právní služby a nechá si od něho podepsat procesní plnou moc. Teprve poté může advokát prostudovat spis u soudu, vyhodnotit právní stav věci, na tomto základě podrobně projednat věc se žadatelem a sepsat odborně způsobilé podání k Ústavnímu soudu. Nelze přitom vycházet z toho, že jedna událost bude bezprostředně navazovat na druhou, nehledě na to, že určený advokát musí vyřizovat svou běžnou klientskou agendu, v jejímž rámci může být řadu dní plně zaneprázdněn. Rovněž samotné doručení rozhodnutí advokátovi může nastat až třeba 10. den po dodání do jeho datové schránky, což je třeba též zohlednit. Rovněž je třeba vzít v úvahu situaci, že po doručení rozhodnutí o určení advokáta bude tento advokát povinen odmítnout žadateli poskytnout právní službu z důvodů uvedených v § 19 zákona o advokacii nebo důvodně požádá o určení jiného advokáta podle § 20 odst. 1, 2 téhož zákona. V tom případě musí žalovaná žadateli určit jiného advokáta a pak by nebyl tento druhý advokát schopen žádanou právní službu v zákonné lhůtě poskytnout.

[7] Závěrem též nesouhlasila s právním závěrem městského soudu, že vztah mezi klientem a advokátem může vzniknout i rozhodnutím soudu nebo žalované dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii.

pokračování

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na závěry napadeného rozsudku, které považuje za úplné a správné. Pro doplnění pak uvedl, že argumentace stěžovatelky se zcela míjí se zákonem o advokacii, a snaží se jí pouze zakrýt svá vlastní pochybení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost **není** důvodná.

[11] Soud, s ohledem na způsob, jakým je v dané věci v převážné části formulována kasační argumentace, považuje za nutné úvodem připomenout, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS), což platí i v řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s., je soud vázán důvody vymezenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto jasnost a konkrétnost formulace stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozsudek krajského (městského) soudu je přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s.

[12] Podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii: „*Ten, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů a ani si nemůže zajistit poskytnutí právních služeb jinak (dále jen „žadatel“), má právo, aby mu Komora na základě jeho včasné žádosti určila advokáta k poskytnutí a) právní porady podle § 18a nebo b) právní služby podle § 18c.*“

[13] Podle § 18c zákona o advokacii: „*(1) Žadatel, jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují, a který není ve věci, v níž žádá poskytnutí právní služby, zastoupen jiným advokátem nebo osobou podle § 2 odst. 2 písm. a), má právo, aby mu Komora určila advokáta k poskytnutí právní služby. V téže věci může být žadateli určen Komorou advokát pouze jednou; to neplatí, odmítne-li v této věci dříve určený advokát poskytnout právní služby z důvodů uvedených v § 19, nebo nastane-li situace uvedená v § 20 odst. 2.*“

[14] Jak již shrnul kasační soud výše, nezákonnost napadeného rozhodnutí žalované městský soud spojuje v nesprávném posouzení zákonné podmínky „včasnosti“ pro podání žádosti o určení advokáta dle shora citované právní úpravy.

[15] V této souvislosti je nutno úvodem zmínit, že žalovaná posuzovala „včasnost“ podané žádosti mimo jiné s ohledem na nesprávný výklad zákona o advokacii, podle něhož jí zákon stanoví k rozhodnutí o žádosti lhůtu 30 dní. Tento závěr městský soud vyčerpávajícím způsobem vyvrátil v bodech 30 a následujících napadeného rozsudku, přičemž toto právní posouzení není mezi stranami sporné (ostatně v kasační stížnosti nebylo ani zpochybněno),

a kasační soud proto na tyto pasáže bez dalšího plně odkazuje. Žalovaná byla o podané žádosti naopak povinna rozhodnout „bez zbytečného odkladu“.

[16] V bodě 33 napadeného rozsudku se soud zabýval samotnou otázkou „včasnosti“ podané žádosti, a uzavřel, že podání žádosti 18 dnů před koncem lhůty pro provedení požadovaného úkonu (poskytnutím právním služby) je hraniční, nikoliv však nereálné. Kasační soud se pak s tímto posouzením plně ztotožňuje.

[17] Problematikou žádosti o ustanovení advokáta pro řízení před Ústavním soudem se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 25. 11. 2022, č. j. 1 As 189/2022 - 32, kde uvedl, že „*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 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*“.

[18] Jakkoliv zákonodárcem nastavený systém není ideální, nelze přistoupit na argumentační linii předestřenou stěžovatelkou v kasační stížnosti a shrnutou výše. Včasnost podané žádosti totiž nemůže být *a priori* posuzována ve světle hypotetických (spekulativních) a krajních úvah o tom, zda například při doručení rozhodnutí o ustanovení advokáta až 10. dnem po dodání do jeho datové schránky nebo při nutnosti ustanovit jiného advokáta bude existovat dostatečný prostor pro poskytnutí požadované právní služby. Tyto skutečnosti totiž nemusejí vůbec nastat.

[19] Takové úvahy stěžovatelce předně ani nepříslušejí. Ostatně jak zcela správně konstatoval městský soud v bodě 28 napadeného rozsudku, její povinností je vydat rozhodnutí „bez zbytečného odkladu“ a bez ohledu na to, zda je vyhovující nebo nevyhovující. Skutečnosti (ať už ve vztahu k přebírání pošty, pracovního vytížení určeného advokáta, nebo postupu Ústavního soudu), které mohou následně ovlivnit faktické poskytnutí dané služby (zde sepsání ústavní stížnosti), již nejsou věcí správního řízení vedeného žalovanou; ostatně ty nelze do budoucna nijak odhadovat, tím méně pak „*klást fakticky k tíži*“ žalobci, a zamítnout proto jím podanou žádost jako „*opožděnou*“. Tím samozřejmě není vyloučeno, aby v důsledku naznačených (možných) scénářů došlo v některých jednotlivých případech k následnému „*proměškání*“ lhůty s ohledem na „*hraniční*“ podání posuzované žádosti; to však žalovaná nemůže *apriori* předpokládat a na základě těchto hypotetických úvah rezignovat na vydání rozhodnutí o poskytnutí právní služby.

[20] Kasační soud v této souvislosti poukazuje na zjevnou nesprávnost argumentace stěžovatelky, neboť přistoupení na ní by například *de facto* znemožňovalo podání „*včasné*“

pokračování

žádosti o ustanovení advokáta pro podání kasační stížnosti; v tomto případě je lhůta pouze dvoutýdenní, tj. vždy kratší než 18 dní, jako tomu bylo v nyní souzené věci.

[21] Nejvyšší správní soud konečně považuje za vhodné zdůraznit (ve vztahu k teoretickým scénářům stěžovatelky), že úkolem soudů ve správním soudnictví není řešení hypotetických otázek, nýbrž poskytování ochrany proti skutečným zásahům veřejné moci do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Pokud se námitky netýkají souzeného případu, ale popisují situace, které mohly nastat toliko teoreticky (ale reálně nenastaly), pak není smyslem kasačního řízení tyto námitky obsáhle hodnotit a vyslovovat k nim abstraktní závěry (srovnej rozsudky kasačního soudu ze dne 16. 2. 2018, č. j. 4 As 236/2017 - 30, ze dne 14. 8. 2020, č. j. 9 Afs 154/2020 - 33, ze dne 8. 12. 2016, č. j. 9 As 134/2016 - 29, ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 Afs 8/2011 - 151, či usnesení ze dne 24. 6. 2021, č. j. 7 Azs 51/2021 - 24).

[22] Lze proto shrnout výše uvedené, že korektiv „včasnosti“ uvedený v § 18 odst. 2 zákona o advokacii slouží pro případy žádostí, které jsou podány například v posledních dnech lhůty pro požadovaný úkon a v nichž poskytnutí požadované služby „včas“ není (za běžných okolností) reálné. O takovou situaci se však nyní nejedná.

[23] V již zmiňovaném bodě 28 napadeného rozsudku městský soud dále zcela správně odkázal na řadu případů, ve kterých žalovaná rozhodla o podané žádosti v rámci několika mála jednotek dnů. Z praxe je přitom kasačnímu soudu známo, že advokáti si písemnosti zaslané do datové schránky přebírají většinou ještě tentýž den, případně den následující. Pokud by proto žalovaná rozhodla o podané žádosti „bez zbytečného odkladu“, zbývalo by žalobci řádově několik dní, aby v případě negativního rozhodnutí se pokusil najít si jiné vlastní zastoupení, případně se spojil s určeným advokátem a projednal podrobnosti požadované služby. V této souvislosti pak nelze ani pominout, že lhůta pro podání ústavní stížnosti je procesní (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 12. 1996, č. j. II. ÚS 8/96), přičemž v této lhůtě v krajním případě „postačí“ podání toliko tzv. blanketní ústavní stížnost (prostě „komplexní a náročné ústavněprávní argumentace“ – na kterou obecně poukazuje stěžovatelka), která může být následně doplněna ve lhůtě pro odstranění této vady (viz například usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. IV. ÚS 3255/21).

[24] V odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatelka v rámci posouzení „včasnosti“ podané žádosti též uvedla, že žadatel nijak neodůvodnil, proč podal žádost až po několika týdnech. I zde se kasační soud ztotožňuje s argumentací městského soudu uvedenou v bodě 34 napadeného rozsudku, že i tato úvaha je nesprávná. Rozhodná je v zásadě toliko lhůta, která zbývá k provedení požadovaného úkonu, nikoliv ta, která již uplynula a která se může lišit v závislosti od druhu požadované právní služby (úkonu).

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále uvedla, že „S ohledem na individuální posuzování každé žádosti žalovaná přihlíží i k existenci objektivních skutečností, které jsou způsobilé ohrozit včasné podání žádosti, jako např. onemocnění žadatele, pobyt v nemocnici apod. K tomu obsahuje formulář žádosti o právní službu pro fyzickou osobu dle ust. § 18c ZoA v části III. kolonku „Existují nějaké zvláštní okolnosti opravňující přednostní vyřízení Vaší žádosti (zejména povinnost dodržet stanovené lhůty, v takovém případě uveďte údaj o tom, kdy má lhůta uplynout)“ Je tak na žadateli, jaké skutečnosti v této kolonce uvede, nicméně Komora ke skutečnostem zde neuvedeným nemůže přihlížet.“ K tomu kasační soud pro úplnost uvádí, že žalobce

do této části vepsal údaj o konci lhůty pro podání ústavní stížnosti, tedy právě okolnost relevantní pro přednostní vyřízení jeho žádosti. Tato část formuláře tak zjevně neslouží pro posouzení „*okolností včasného podání žádosti*“, jak nesprávně uvádí stěžovatelka.

[26] Pokud pak jde o námitku nesprávného určení okamžiku vzniku vztahu mezi klientem a advokátem v bodě 19 napadeného rozsudku, tou se Nejvyšší správní soud dále nezabýval, neboť její posouzení není způsobilé ovlivnit správnost a zákonnost výroku napadeného rozsudku; nijak se totiž netýká rozhodné otázky posouzení „*včasnosti*“ podané žádosti, obecně v této souvislosti však lze odkázat na § 18c odst. 6 zákona o advokacii.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud neshledal uvedené kasační námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl proto kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobce, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil; žádné důvodně vynaložené náklady mu však nevznikly, neboť v řízení nebyl zastoupen, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 1. června 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu