



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **P. N.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 2. 2023, č. j. 10.01-000031/23-004, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2023, č. j. 10 A 76/2023-48,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2023, č. j. 10 A 76/2023-48, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) brání proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým mu nebyl určen advokát k poskytnutí bezplatné právní služby. Tou mělo být podání ústavní stížnosti proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 30. 11. 2022, č. j. 2 To 64/2022-4980, kterým byla zamítnuta jeho stížnost proti usnesení Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 27. 5. 2022, č. j. 81 T 1/2017-4829, o zamítnutí jeho návrhu na obnovu trestního řízení (dále jen „předmětná ústavní stížnost“). Usnesením označeným v záhlaví (dále jen „napadené usnesení“) městský soud žalobci (pro účely řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí) nepřiznal osvobození od soudních poplatků (výrok I.) a neustanovil mu zástupce (výrok II.).

II. Podstatný obsah kasační stížnosti

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl, že napadeným usnesením bylo porušeno jeho právo na přístup k soudu a právní pomoc. Nepřiznání osvobození od soudních poplatků navzdory nemajetnosti má být výjimečné, v jeho případě však takto městský soud rozhodl již podruhé (prvním bylo usnesení ze dne 20. 7. 2023, č. j. 10 A 102/2023-5). Městský soud nepřipustně hodnotil opodstatněnost vedení sporu a důvody, pro něž o určení advokáta žádal; jeho závěr o „nemožnosti procesní úspěšnosti“ je zjevný exces. Městský soud vyšel z výsledku dřívějšího řízení o obnově, aniž by zohlednil rozdílnou argumentaci a existenci podstatných vad jako jeden z důvodů pro nařízení obnovy (k otázce obnovy řízení stěžovatel uvedl bližší argumentaci). Není relevantní, že si stěžovatel následně sám našel zástupce (srov. bod 46 rozsudku městského soudu ze dne 12. 1. 2023, č. j. 6 A 44/2021-86), neboť vzhledem ke lhůtě pro podání předmětné ústavní stížnosti nemohl čekat na výsledek řízení. Nesouhlasil, že by dosáhl svého; žádal o určení JUDr. Ludmy, zvolit si však musel Mgr. Škváru, který navíc musel pracovat v časové tísní, neboť napadené rozhodnutí nebylo vydáno bez zbytečného odkladu (doručeno bylo 17. 2. 2023, žádost byla odeslána 12. 1. 2023; srov. body 36 až 38 zmíněného rozsudku č. j. 6 A 44/2021-86). O svévolném postupu žalované svědčí i to, že mu za nezměněné majetkové situace dne 6. 6. 2023, č. j. 10.01-000248/23-002, pro účely jiného řízení zástupcem určila advokáta Mgr. Frankeho. Stěžovatel nesouhlasil ani s důvodem pro zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce; kritérium nezbytnosti nevyplývá z ústavního pořádku, jeho možnost se hájit je vzhledem k výkonu trestu odnětí svobody omezena (nemůže např. kopírovat dokumenty), byla by porušena zásada rovnosti stran (stěžovatel je laik, žalovaná disponuje zkušenými právníky). Protiústavní rozhodnutí žalované nejsou výjimkou. Stěžovatel navrhl zrušit napadené usnesení a přikázat věc Krajskému soudu v Ostravě - pobočce v Olomouci, neboť městský soud se svými rozhodnutími necítí vázán a sporu se zjevně snaží zbavit.

[3] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že se k němu žalovaná chová antagonisticky. Odkázal na rozhodnutí městského soudu rušící její rozhodnutí. K důkazu navrhl provést rozhodnutí, jimiž žalovaná nevyhověla jeho žádostem o informace z důvodu, že s ní vede soudní spory, a rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů je rušící. V druhém doplnění kasační stížnosti odkázal na další rozhodnutí městského soudu rušící rozhodnutí žalované. Městský soud se v napadeném usnesení odchýlil od své ustálené rozhodovací praxe, což odůvodňuje i vhodnost delegace věci jinému soudu. V třetím doplnění kasační stížnosti doložil zmíněné rozhodnutí žalované o určení Mgr. Frankeho jeho zástupcem. Žalovaná svévolně a s minimální znalostí podkladů posuzuje naděje ústavních stížností na úspěch a činí na tomto základě závěry o zneužití práva.

[4] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a zároveň i důvodná.

[6] Usnesení o nepřiznání osvobození od soudních poplatků a neustanovení zástupce je procesním rozhodnutím, jež se podstatně dotýká práv účastníka řízení, a proto je proti němu přípustná kasační stížnost. Řízení o takové kasační stížnosti nepodléhá poplatkové

pokračování

povinnosti ani podmínce povinného zastoupení advokátem (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, body 27 až 29). Takto vymezenému předmětu řízení odpovídá i rozsah přezkumu ze strany NSS, jenž se nemůže zabývat otázkami směřujícími do merita věci, nýbrž toliko námitkami týkajícími se důvodů, pro něž soud účastníkovi řízení osvobození nepřiznal a neustanovil mu zástupce. Z tohoto důvodu se NSS nezabýval četnými tvrzeními stěžovatele v kasační stížnosti a jejích doplněních, jež se míjely s důvody městského soudu pro nepřiznání osvobození od soudních poplatků a neustanovení zástupce.

[7] Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení způsobenou tím, že mu městský soud nesprávně nepřiznal osvobození od soudních poplatků a neustanovil mu zástupce [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Městský soud měl zejména nepřípustně předjímat výsledek řízení o předmětné ústavní stížnosti.

[8] Podle § 36 odst. 3 věty první až třetí 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 zvláště závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne.*

[9] Podle § 35 odst. 10 věty první s. ř. s. *navrhovatel, 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.*

[10] Městský soud nerozporoval stěžovatelovu nemajetnost, osvobození od soudních poplatků mu však nepřiznal z důvodu, že v nařízení obnovy řízení nemůže být procesně úspěšný, protože není důvod, aby soudní spor s žalovanou vedl na náklady státu (bod 15 napadeného usnesení). Uvedl, že stěžovatelův předchozí návrh na obnovu řízení byl zamítnut usnesením Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 14. 8. 2020, č. j. 81 T 1/2017-4350, jež bylo potvrzeno usnesením Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 3. 2021, č. j. 5 To 75/2020-4463. Ústavní soud odmítl proti němu podanou ústavní stížnost usnesením ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV.ÚS 1831/21, jako zjevně neopodstatněnou s tím, že stěžovatel nepředložil žádný nový důkaz ani nepopsal žádné nové skutečnosti, na jejichž základě by mohlo dojít k jinému rozhodnutí o jeho vině, a že Ústavní soud není povolán k zopakování procesu dokazování a nahrazení jeho výsledku vlastní úvahou. Městský soud odkázal na v úvodu zmíněné usnesení Vrchního soudu v Olomouci č. j. 2 To 64/2022-4980 (zejm. body 32, 47 a 48) a dovodil, že se stěžovatel opětovně domáhá přehodnocení dokazování a procesních otázek původního řízení, což z hlediska obnovy řízení není rozhodné. Dodal, že řízení o jeho žalobě pozbývá naléhavosti, neboť v řízení o předmětné ústavní stížnosti (vedeném pod sp. zn. III. ÚS 593/23) je stěžovatel zastoupen advokátem. Neosvobození od soudního poplatku zároveň znamenalo nesplnění první podmínky pro ustanovení zástupce. Podle městského soudu by však vzhledem k obsahu žaloby ustanovení zástupce ani nebylo nezbytné k ochraně stěžovatelových práv.

[11] Městský soud po konstatování splnění podmínky nemajetnosti uvedl, že následně postupoval v souladu s rozsudkem NSS ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66,

č. 2601/2012 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku „osvobození od soudních poplatků nemá být institutem umožňujícím chudým osobám vést bezplatně spory podle své libosti, nýbrž zajistit, aby v případech, kdy nemají dostatek prostředků, a přitom je na místě, aby soudní spor vedly (neboť jde o věc skutečně se dotýkající jejich životní sféry), jim nedostatek prostředků nebránil v účinné soudní ochraně.“ Důvodem pro nepřiznání osvobození od soudních poplatků v odkazovaném případě bylo, že žadatelovy četné spory týkající se práva na svobodný přístup k informacím „nejsou takového charakteru, aby měly vztah k podstatným okolnostem stěžovatelovy životní sféry. Netýkají se, a to ani nepřímě, stěžovatelova majetku, životních podmínek či jiných podobných záležitostí. Jde naopak o spory vyvolané stěžovatelovým zájmem o veřejné záležitosti a fungování veřejných institucí. Takové spory má stěžovatel plně právo vést, dává-li mu objektivní právo procesní možnosti tak činit, a musí v nich mít možnost účinně hájit svá práva. Není však důvod, aby náklady na vedení takových sporů, které je zásadně povinen hradit každý žalobce, za stěžovatele pravidelně nesl stát formou osvobození od soudních poplatků.“ K obdobnému závěru NSS dospěl např. v rozsudku ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1 As 27/2013-27.

[12] Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku č. j. 7 As 101/2011-66 vyšel z názoru rozšířeného senátu v usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, podle jehož bodu 21 „slovo „může“ užívané v § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. ovšem dává soudu určitý, byť ve světle judikatury Ústavního soudu poměrně nevelký, prostor pro uvážení, zda i když jsou podmínky pro osvobození splněny, tj. účastník nemá dostatek prostředků a není naplněna ani negativní podmínka osvobození zakotvená ve větě druhé [dnes větě třetí] zmíněného ustanovení, není výjimečně na místě mu dobrodiní osvobození od soudních poplatků odepřít. [...] Neosvobození bude za splnění podmínek výjimkou z pravidla, pro kterou musí existovat vážné skutkové důvody, které je soud v rámci odůvodnění svého uvážení povinen přezkoumatelně vyložit, přičemž vždy musí mít na paměti, že základním smyslem a účelem uvedeného ustanovení je zajistit rovný přístup všech osob k soudní ochraně, tj. výkon ústavně zaručeného základního práva.“ Jedná se tedy o možnost v odůvodněných případech osvobození od soudních poplatků i přes naplnění zákonných podmínek nepřiznat. NSS z této premisy, jež je obecně v souladu s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 10. 2009, *Salontaji - Drobňák proti Srbsku*, stížnost č. 36500/05, ve své rozhodovací praxi pravidelně vychází (např. rozsudky ze dne 1. 7. 2021, č. j. 9 As 127/2021-13, a ze dne 8. 5. 2021, č. j. 5 As 112/2021-19).

[13] Pro aplikaci tohoto pravidla však musí být, jak již bylo uvedeno, splněna jak podmínka nemajetnosti, tak i negativní podmínka (§ 36 odst. 3 věta třetí s. ř. s.), podle níž osvobození od soudních poplatků nelze přiznat, dospěje-li soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný. Tím jsou míněny 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“ (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 102/2007-72); do této kategorie spadá i žaloba podaná před vyčerpáním řádných opravných prostředků (rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2012, č. j. 8 As 75/2012-25, bod 8) nebo kasační stížnost podaná jen proti důvodům rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2012, č. j. 2 As 76/2012-11). Naopak zjevně neúspěšným

pokračování

návrhem není např. kasační stížnost podaná proti usnesení, jímž soud zastavil řízení pro uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s., „*neboť z ní samotné nelze bez pochyb okamžitě zjistit, zda bude úspěšná či nikoliv*“ (rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 Ads 19/2005-105, č. 909/2006 Sb. NSS).

[14] Z napadeného usnesení není zřejmé, jak městský soud uvažil o podmínce v § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. Nesprávně se totiž zabýval pravděpodobností úspěchu úsilí o povolení obnovy trestního řízení, respektive předmětné ústavní stížnosti. V této věci však bylo třeba vážit, jakou šanci na úspěch má žaloba, a případně náležitě zdůvodnit, proč je její neúspěšnost *zjevná*, tj. jednoznačná, nesporná a okamžitě zjistitelná. Neúspěšnost předmětné ústavní stížnosti (městský soud ani neznal její obsah) navíc dovedl na tom základě, že se ztotožnil s argumentací Vrchního soudu v Olomouci v usnesení č. j. 2 To 64/2022-4980, proti němuž měla směřovat.

[15] Městský soud také nesprávně aplikoval zmíněný judikatorní závěr o možnosti v odůvodněných případech osvobození od soudních poplatků i přes naplnění zákonných podmínek nepřiznat (ostatně ani citace zmíněného rozsudku č. j. 7 As 101/2011-66 v bodě 8 napadeného usnesení neodpovídá jeho textu). Městský soud totiž vůbec nerefletoval nutnost zdůvodnění toho, proč se spor netýká stěžovatelovy životní sféry, přestože teprve tato skutečnost mohla odůvodnit závěr, že zájem státu na ochraně před kverulantstvím v tomto případě převažuje nad právem stěžovatele na přístup k soudní ochraně.

[16] Městský soud svůj závěr o nepřiznání osvobození založil též na skutečnosti, že řízení o žalobě postrádá naléhavost, neboť i přes neurčení advokáta stěžovatel v řízení o předmětné ústavní stížnosti advokátem zastoupen je. Nezdůvodnil však, na jakém základě považoval naléhavost sporu za jedno z kritérií rozhodných pro posouzení stěžovatelovy žádosti.

[17] Lze shrnout, že výrok I. napadeného usnesení je co do aplikace § 36 odst. 3 věty třetí s. ř. s. (a také judikatorních závěrů o možnosti osvobození nepřiznat) nepřezkoumatelný. Vzhledem k tomu nemůže obstát ani jeho výrok II., kterým byl zamítnut stěžovatelův návrh na ustanovení zástupce. První podmínkou pro vyhovění takovému návrhu totiž je, aby byly splněny předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Tato otázka nicméně dosud nebyla uspokojivě zodpovězena.

[18] Druhou podmínkou pro ustanovení zástupce je, aby to bylo *nezbytně třeba k ochraně práv* stěžovatele. Podle městského soudu nebyla splněna, neboť stěžovatel „*uplatnil několik srozumitelných žalobních bodů, z nichž zřetelně vyplývá, z jakých skutkových a právních důvodů napadá zákonnost žalovaného rozhodnutí*“ (bod 17 napadeného usnesení). Ten zejména namítá, že nebylo přihlédnuto k jeho omezené možnosti se hájit a že tím byla porušena zásada rovnosti stran.

[19] Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že „*Evropský soud pro lidská práva svůj závěr o porušení práva na bezplatnou právní pomoc v rámci práva na efektivní přístup k soudu opírá o souhrnné posouzení konkrétních okolností daného případu – kritériem může být např. dlouhodobá finanční situace stěžovatele, zastoupení druhé strany sporu, obtížnost procesních postupů u konkrétního soudu, obtížnost právních otázek, složitost dokazování, emoční účast*

stěžovatele ve sporu vylučující efektivní obhajobu (rozsudek Airey proti Irsku z 9. 10. 1979, stížnost č. 6289/73), vzdělání a zkušenosti stěžovatele, jeho profese, jednoznačnost pravidel týkajících se dokazování (rozsudek McVicar proti Spojenému království ze 7. 8. 2002, stížnost č. 46311/99), důležitost sporu pro stěžovatele, možné finanční důsledky, složitost sporu ve srovnání s jinými spory, schopnost argumentace ve sporu, celková délka řízení, počet stupňů při rozhodování (rozsudek Steel a Morris proti Spojenému království z 15. 2. 2005, stížnost č. 68416/01) atp. Interpretacním vodítkem mohou být i zásady obsažené v rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy 78(8) z 2. března 1978 o právní pomoci a poradenství“ (rozsudek ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 23/2013-9, bod 7). Úvaha soudu o tom, zda je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně práv účastníka řízení, tedy vyžaduje pečlivé zhodnocení všech relevantních okolností případu, především jeho složitosti a schopnosti stěžovatele hájit svá práva (což lze dovodit především z úrovně jeho podání).

[20] Úvaha městského soudu k této otázce je stručná. Věnoval se jen schopnosti stěžovatele hájit svá práva, již s ohledem na obsah žaloby považoval za dostatečnou. S tímto dílčím závěrem sice lze souhlasit, přinejmenším však bylo třeba věnovat se také tomu, zda neustanovení zástupce ob stojí i vzhledem ke složitosti sporu a stěžovatelovu výkonu trestu odnětí svobody. Z důvodu absence *souhrnného posouzení konkrétních okolností daného případu* je i v této části napadené usnesení nepřezkoumatelné.

[21] Z výše uvedených důvodů napadené usnesení nemůže obstát a musí být zrušeno. V navazujícím řízení městský soud v souladu zejm. s body 14 až 16 tohoto rozsudku posoudí, zda jsou podmínky pro přiznání osvobození od soudních poplatků ve stěžovatelově případě splněny (případně zda jsou dány důvody, pro něž lze i přes splnění zákonných podmínek osvobození výjimečně nepřiznat). Dospěje-li k závěru, že předpoklady pro osvobození jsou dány, pak na základě souhrnného posouzení konkrétních okolností případu (v souladu s body 19 až 20 tohoto rozsudku) rozhodne, zda je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně stěžovatelových práv. Nové posouzení stěžovatelovy žádosti musí předcházet dalším souvisejícím procesním úkonům a pochopitelně i rozhodnutí, kterým se řízení končí.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal důležitý důvod pro přikázání věci jinému soudu (§ 9 odst. 2 s. ř. s.). Právním názorem NSS v tomto rozsudku je městský soud v navazujícím řízení vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Pro rozptýlení stěžovatelových obav z jeho následného postupu je podle NSS dostatečné, že v případě nedodržení pokynů NSS (což ovšem není důvod předpokládat) může proti novému rozhodnutí městského soudu podat další kasační stížnost (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z uvedených důvodů NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení; v něm rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 1 a 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 20. října 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu