



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zast. Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem V. Nezvala 604, Frýdek – Místek, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2022, č. j. 10.01-000564/22-002, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 5. 2023, č. j. 18 A 1/2023-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně žádostí (z 14. 10. 2022) o právní službu pro fyzickou osobu podle § 18c zákona č. 85/1995 Sb., o advokacii, usilovala o určení advokáta za účelem podání ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2022, č. j. 7 As 100/2022-23, které jí bylo doručeno 17. 8. 2022 (dále jen „žádost“).

[2] Žalovaná žádosti (doručené jí 17. 10. 2022) rozhodnutím označeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“) nevyhověla. Jednak nebyla včasná (§ 18 odst. 2 zákona o advokacii), navíc žalobkyně neprokázala důvodnost určení advokáta s ohledem na její

příjmové a majetkové poměry (§ 18c odst. 1 zákona o advokacii). Dodala, že žalobkyně institutu určení advokáta k poskytnutí bezplatné právní pomoci zjevně nadužívá, neboť již podala celkem 35 žádostí s tím, že žádné z jejích 21 žádostí za rok 2022, 2 žádostí za rok 2021 ani 2 žádostí za rok 2020 nebylo vyhověno a její argumenty opakovaně odmítl i Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“). Tato skutečnost spolu s nedostatečným vyplněním žádosti podle žalované odůvodnily rovněž závěr, že žalobkyně práva na bezplatnou právní pomoc zneužívá (§ 18c odst. 5 zákona o advokacii).

[3] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí. To z jeho pohledu obstálo již jen proto, že žalobkyně nebrojila proti závěru o zneužití práva, který byl jako důvod pro nevyhovění žádosti sám o sobě dostatečný. Dal rovněž za pravdu žalované, že žádost nebyla včasná. Zrušení napadeného rozhodnutí podle něj nemohla odůvodnit ani aplikace závěrů Ústavního soudu v jeho nálezu ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 44/21 (kterým ke dni 31. 12. 2023 zrušil § 18c odst. 1 zákona o advokacii ve slovech „*jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují, a*“; dále také „*nález*“), neboť žalobkyně nedoložila marnou snahu o zajištění smluvního zastoupení (§ 18 odst. 2 zákona o advokacii). Zároveň dovodil, že nález nezasáhl do požadavku subsidiarity určení advokáta (rozsudky NSS ze dne 7. 9. 2021, č. j. 9 As 121/2021-31, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 Ads 19/2008-103). Dodal, že i sám Ústavní soud v případě žalobkyně opakovaně konstatoval, že si je schopna zajistit potřebné právní zastoupení i bez součinnosti žalované.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) namítla, že městský soud zmínil podání žalované ze dne 26. 4. 2023 (v němž tato poukázala na jiné řízení vedené u něj pod sp. zn. 6 A 45/2022), které jí však i přes jeho relevanci nezaslal k vyjádření (jako to učinil např. v řízení vedeném pod sp. zn. 17 A 98/2022). Odepřením práva vyjádřit se k tomuto podání městský soud porušil zásadu rovného postavení účastníků řízení, jak vyplývá např. z rozsudku NSS ze dne 9. 6. 2011, č. j. 7 As 28/2011-65. Stěžovatelka také namítla vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku, neboť v bodě 13 městský soud předeslal, že zákon o advokacii obsahuje několik kumulativních podmínek pro určení advokáta; v bodě 14 však uvedl, že v souladu s judikaturou postačí pro nevyhovění žádosti, obстоjí-li alespoň jeden ze tří důvodů zmíněných v napadeném rozhodnutí. Tyto body si odporují, neboť není zřejmé, zda má judikatura přednost před (nálezem dotčeným) zákonem o advokacii.

[5] Stěžovatelka dále namítla, že jak ze žádosti, tak i z žaloby vyplývá, že o určení advokáta nežádala z důvodu nedostatečných příjmových a majetkových poměrů. Městský soud se měl vypořádat s tím, že vydání napadeného rozhodnutí předcházelo vydání nálezu a že v dané době nebyl k dispozici zvláštní formulář pro žadatele usilující o určení advokáta na vlastní náklady. Za těchto okolností odůvodňuje nález (s ohledem na judikaturu NSS, např. rozsudky ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, a ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002-98) zrušení napadeného rozhodnutí. S ohledem na nález neobstojí ani argumentace, že zneužití práva se vztahuje na všechny žádosti podle § 18c zákona o advokacii, a nikoliv jen na žádosti o bezplatnou právní pomoc (o kterou stěžovatelka nežádala). Žádost podle ní nebyla opožděná, neboť Ústavní soud její ústavní stížnost (která

pokračování

mu byla doručena 19. 10. 2022, tedy po doručení žádosti žalované) odmítl až 2. 11. 2022, tedy den po vydání napadeného rozhodnutí. Část odůvodnění napadeného rozsudku týkající se nesplnění podmínky včasnosti je navíc nepřezkoumatelná, neboť zde městský soud nález nereflektoval. I s ohledem na nález jí také nemůže být kladeno k tíži nedoložení marné snahy o zajištění smluvního zastoupení, neboť na formuláři žádosti je výslovně uvedeno, že jména dvou advokátů (kteří ve věci odmítli poskytnout právní službu) nemají být vyplněna, je-li žádáno o určení advokáta pro řízení před orgánem veřejné správy nebo Ústavním soudem. Stěžovatelka navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelčin výklad nálezu není správný; advokáta lze i v jeho světle nadále určit pouze bezplatně (jeho odměnu by měl hradit stát anebo ji hradí žalovaná). Vyplyvá z něj toliko to, že určení advokáta by nemělo být podmíněno výhradně nedostatečnými příjmovými a majetkovými poměry. Nabízí se úvaha, že by s ohledem na jeho odloženou vykonatelnost měla až do 31. 12. 2023 rozhodovat dle platné právní úpravy. Nesouhlasila ani s námitkou ohledně rozporu mezi zákonem o advokacii a judikaturou – k výkladu relativně neurčitých právních norem je povolán soud, který se (za určitých okolností) může od dosavadní judikatury i odchýlit. Není přípustné, aby žádost o určení advokáta byla považována za včasnou i v případě, je-li podána v poslední den lhůty pro popotávaný úkon (do systému určování advokátů by tím byl vnesen chaos). Finančně dostatečně zajištěná stěžovatelka (v rozporu s principem *vigilantibus iura*) namísto toho, aby si sama zvolila advokáta, účelovým podáváním žádostí o jeho určení riskuje, že svá veřejná subjektivní práva (i přes případnou důvodnost takového postupu) neochrání. Ústavní soud s ohledem na opakované podávání ústavních stížností bez zastoupení advokátem stěžovatelku k odstranění tohoto nedostatku podání již ani nevyzývá. Žalovaná také zpochybnila splnění požadavku zastoupení advokátem v řízení před NSS, když stěžovatelka kasační stížnost podala vlastním jménem. Žalovaná navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[8] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], neboť městský soud v souvislosti s vypořádáním námítky, že žádost měla být považována za včasnou, nereflektoval závěry Ústavního soudu v jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21. Část odůvodnění napadeného rozsudku týkající se vymezení podmínek pro vyhovění žádosti (body 13 a 14) pak považuje za vnitřně rozpornou. Městský soud měl také řízení zatížit vadou mající za následek nezákonnost napadeného rozsudku tím, že stěžovatelce neumožnil vyjádřit se k podání žalované ze dne 26. 4. 2023.

[9] Nejvyšší správní soud tyto námitky považuje za nedůvodné a neshledal ani jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se včasností žádosti zabýval v bodech 17–23 napadeného rozsudku, z nichž je zřejmé, na základě jakých důvodů stěžovatelce nepřisvědčil. Vyplyvá-li podle ní z nálezu, že otázka včasnosti žádosti měla být posouzena odlišně, pak měla současně v kasační stížnosti formulovat argumenty podporující důvodnost takového postupu (a to obzvlášť za situace,

kdy se nález otázky včasnosti žádostí o určení advokáta přímo nevěnuje). Nejvyšší správní soud za ni tuto argumentaci nemůže dotvářet, neboť by přestal být nestranným rozhodčím sporu (rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 7 As 400/2018-105, bod 17 a judikatura tam uvedená). Jak navíc podotkl městský soud v bodě 9 napadeného rozsudku, stěžovatelka na vydání nálezu v průběhu řízení nijak nereagovala, přestože tak učinit mohla (nález byl vydán dne 24. 1. 2023, městský soud rozhodl až dne 4. 5. 2023).

[10] Jde-li o namítanou vnitřní rozpornost části odůvodnění napadeného rozsudku, v jeho bodě 13 městský soud uvedl, že *„zákon o advokacii v § 18 odst. 2 a § 18c odst. 1, 2, 3 a 5 upravuje hned několik kumulativních podmínek pro určení advokáta žalovanou“*, načež v jeho bodě 14 dodal, že *„žalovaná svůj závěr o neurčení advokáta žalovaná postavila na třech samostatných důvodech (zneužití práva, podání žádosti opožděně, neprokázání majetkových poměrů). Podle ustálené judikatury by každý z těchto důvodů sám o sobě stačil k tomu, aby žalovaná advokáta žadateli neurčila (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2021, č. j. 8 As 138/2021-30, bod 14).“* Tato argumentace včetně věcně příslušného odkazu na bod 14 rozsudku NSS č. j. 8 As 138/2021-30 je zcela konzistentní. Obecně obsahuje-li zákon několik podmínek, které musí být splněny současně (kumulativně), pak logicky nesplnění byť pouze jediné z nich nemůže být vykompenzováno splněním podmínek ostatních. Rozhodnou zde tedy není otázka vztahu mezi judikaturou a zákonem o advokacii, jak tvrdí stěžovatelka.

[11] Co se týče zmíněného podání žalované, městský soud v bodě 10 napadeného rozsudku výslovně předestřel důvody, proč jej stěžovatelce nezaslal k vyjádření. Podání se podle něj přímo netýkalo projednávané věci, ani pro ni nepřineslo žádné nové skutečnosti či argumenty (k čemuž odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 104/2012-61, bod 18). K podání proto nijak nepřihlížel a věc posuzoval nezávisle od postupu v řízení vedeném u něj pod sp. zn. 6 A 45/2022, na nějž podání reagovalo (rozsudek v této věci navíc podle městského soudu v době vydání napadeného rozsudku ještě ani nebyl písemně vyhotoven). Na tuto argumentaci stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nereagovala. Odkázala sice povšechně na rozsudek NSS č. j. 7 As 28/2011-65, z něj však naopak vyplývá, že pokud *„krajský soud své právní úvahy opřel téměř výlučně o argumentaci nezávislou na tom, co účastník řízení sdělil soudu ve svých podáních, jež nebyla zaslána stěžovateli“*, pak *„skutečnost, že stěžovateli byla vzata možnost se k podáním účastníka řízení vyjádřit, tedy neměla žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku.“* Městský soud tedy neporušil zásadu rovného postavení účastníků.

[12] Stěžovatelka dále nesouhlasí s právním názorem městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], že napadené rozhodnutí ob stojí ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, když žádala o určení advokáta na vlastní náklady (odpovídající formulář nebyl k dispozici). S ohledem na nález podle stěžovatelky není správný ani názor, že zneužití práva se vztahuje na všechny žádosti podle § 18c zákona o advokacii. Nesouhlasila ani se závěrem o opožděnosti žádosti, když ta byla žalované doručena 19. 10. 2022 (a napadené rozhodnutí bylo vydáno 1. 11. 2022), zatímco Ústavní soud její ústavní stížnost odmítl až 2. 11. 2022. Nemělo jí být kladeno k tíži nedoložení marné snahy o zajištění si smluvního zastoupení, když o určení advokáta žádala v souvislosti s podáním ústavní stížnosti.

pokračování

[13] Zákon o advokacii obsahuje následující pro věc podstatná ustanovení. Podle § 18 odst. 2 písm. b) *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 právní služby podle § 18c.*

[14] Podle § 18c odst. 1 věty první *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.*

[15] Podle § 18c odst. 3 *nejde-li o poskytnutí právní služby na náklady státu podle § 23 odst. 3, je žadatel povinen v žádosti podle odstavce 2 doložit, že se neúspěšně pokusil zajistit si poskytnutí právní služby prostřednictvím alespoň dvou oslovených advokátů.*

[16] Podle § 23 odst. 3 věty první *byl-li advokát určen podle § 18c k poskytnutí právní služby spočívající v zastoupení v řízení před orgány veřejné správy a v řízení před Ústavním soudem, bradí jeho odměnu stát podle právního předpisu upravujícího mimosmluvní odměnu, není-li stanoveno jinak.*

[17] Podle § 18c odst. 5 věty druhé *komora žádosti nevyhoví, jestliže jde o zneužití práva nebo jde-li o zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva.*

[18] Ani tyto námitky nejsou důvodné. Přestože vydání napadeného rozhodnutí předcházelo vydání nálezu, městský soud neopomněl názor Ústavního soudu reflektovat (bod 25 napadeného rozsudku); dospěl však k závěru, že v posuzovaném případě jej nebylo možné aplikovat ve prospěch stěžovatelky, neboť ta v důsledku nedoložení neúspěšného pokusu o zajištění si poskytnutí právní služby prostřednictvím alespoň dvou oslovených advokátů *„neprokázala splnění podmínek pro jinou než bezplatnou pomoc“* (bod 27 napadeného rozsudku). Stěžovatelka sice na jednu stranu uvádí, že jí tuto skutečnost městský soud neměl klást k tíži, respektive že odmítnutí dvěma advokáty nebylo třeba doložit, neboť se jednalo o právní službu na náklady státu (§ 18c odst. 3 ve spojení s § 23 odst. 3 věty první zákona o advokacii); současně však rozporně tvrdí, že nežádala o právní službu na náklady státu, nýbrž chtěla náklady určeného advokáta hradit sama. Na věcnou správnost napadeného rozsudku tato otázka každopádně nemá vliv; žalovaná totiž napadené rozhodnutí opřela o tři samostatné důvody (nedoložení příjmových a majetkových poměrů, opožděnost žádosti a zneužití práva), přičemž pro zákonnost napadeného rozhodnutí postačí, obстоjí-li alespoň jeden z nich. Tedy i pokud by stěžovatelce bylo možné dát za pravdu, že její příjmové a majetkové poměry neměly být rozhodné a že žádost byla včasná, stále se ze strany stěžovatelky mohlo jednat o zneužití práva. Jak uvedl městský soud, proti závěru o zneužití práva však stěžovatelka v žalobě nebrojila, a městský soud se proto tímto důvodem pro nevyhovění žádosti nemohl zabývat, ani na jeho základě případně přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí.

[19] S ohledem na výše uvedené není důvodné zabývat se dalšími námitkami týkajícími se zohlednění nedoložení příjmových a majetkových poměrů stěžovatelky a včasnosti žádosti, neboť na posouzení věci by ani případná nesprávnost tomu odpovídajících závěrů městského

soudu nemohla mít vliv. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu v bodech 15–16 napadeného rozsudku, že ten se s ohledem na dispoziční zásadu nemohl zabývat důvodem pro zamítnutí žádosti spočívajícím v nesprávné aplikaci institutu zneužití práva, neboť jej stěžovatelka v žalobě neučinila sporným. Na správnost tohoto závěru nemůže mít vliv nález, který do institutu zneužití práva obecně nezasáhl (viz také jeho bod 34), ani stěžovatelkou zmíněné rozsudky NSS č. j. 7 A 146/2001-29 a č. j. 7 A 48/2002-98, které se této otázce nevěnují. Absenci žalobní námitky proti závěru žalované o zneužití práva (a nemožnost městského soudu zohlednit případnou nezákonnost napadeného rozhodnutí s tím spojenou) nemůže zhojit ani kasační námitka, že se institut zneužití práva nevztahuje na všechny žádosti podle § 18c zákona o advokacii; ta je totiž nepřípustná, neboť ji stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se tudíž nemohl zabývat tím, zda se žalovaná v napadeném rozhodnutí dostatečně zabývala *individuálními okolnostmi konkrétní věci*, které jsou pro posouzení zneužití práva (jak uvedl mj. i Ústavní soud v bodě 51 nálezu) rozhodné.

[20] Nejvyšší správní soud závěrem považuje za vhodné zareagovat na vyjádření žalované, že stěžovatelka nesplnila podmínku stanovenou v § 105 odst. 2 větě před středníkem s. ř. s., podle něhož *stěžovatel musí být zastoupen advokátem*. Stěžovatelka tuto podmínku splnila tím, že Nejvyššímu správnímu soudu doložila plnou moc udělenou advokátovi k zastupování v celém řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 155/2023 (č. l. 25 spisu NSS), a to poté, co jí k tomu Nejvyšší správní soud vyzval usnesením ze dne 8. 6. 2023, č. j. 2 As 155/2023-21. Nejedná se o situaci, kdy by stěžovatelka povinnosti stanovené § 105 odst. 2 větě před středníkem s. ř. s. nedostála tím, že by rozsah zastoupení advokátem omezila pouze na sepis kasační stížnosti a její podání (srov. usnesení NSS ze dne 10. 11. 2003, č. j. 4 Azs 32/2003-46, č. 185/2004 Sb. NSS).

[21] Zároveň lze v reakci na vyjádření žalovaného dodat, že městský soud v napadeném rozsudku správně reflektoval úvahy Ústavního soudu vyslovené v odůvodnění nálezu i přes odloženou vykonatelnost jeho výroku (viz odůvodnění v bodě 25 napadeného rozsudku, srov. též nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2022, sp. zn. IV. ÚS 579/22, bod 25).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[23] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalované nevznikly náklady nad rámec její úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. prosince 2023

pokračování

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu