



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery 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, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2023, č. j. 18 A 17/2022-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byly zamítnuty žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2021, č. j. 10.01-000641/21-002 (dále jen „rozhodnutí I“), ze dne 14. 12. 2022, č. j. 10.01-000641/22-002 (dále jen „rozhodnutí II“), ze dne 15. 12. 2022, č. j. 10.01-000642/22-002 (dále jen „rozhodnutí III“), a ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10.01-000638/22-002 (dále jen „rozhodnutí IV“); těmito rozhodnutími žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatelky o určení advokáta k poskytnutí právní služby dle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o advokacii“).

[2] Žalobou doručenou městskému soudu dne 1. 3. 2023 se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí I, jímž žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatelky o určení advokáta

k poskytnutí právní služby dle § 18c zákona o advokacii v řízení před Ústavním soudem o ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2021, č. j. 1 As 250/2021-36; žalovaná žádosti nevyhověla z důvodu podle § 18c odst. 1 a 4 zákona o advokacii (pro neprokázání příjmových a majetkových poměrů opravňujících určení advokáta) a § 18c odst. 5 téhož zákona (pro zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva). Stěžovatelka v žalobě namítla, že žalovaná rozhodla v rozporu s § 18c zákona o advokacii, jelikož nežádala o poskytnutí bezplatné právní služby a z tohoto důvodu jí bylo odepřeno právo na právní pomoc v řízení před soudy.

[3] Žalobou doručenou městskému soudu dne 27. 2. 2023 se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí II žalované, jímž žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatelky o určení advokáta k poskytnutí právní služby dle § 18c zákona o advokacii v řízení před Ústavním soudem o ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2022, č. j. 33 Cdo 2287/2022-348; žalovaná žádosti stěžovatelky nevyhověla pro nesplnění podmínek dle § 18 odst. 2 (žádost nebyla včasná), § 18c odst. 1 a 4 zákona o advokacii (pro neprokázání příjmových a majetkových poměrů opravňujících určení advokáta) a § 18c odst. 5 téhož zákona (pro zneužívání práva na bezplatnou právní pomoc). Stěžovatelka v žalobě namítla, že žalovaná rozhodla o žádosti s jiným předmětem, jelikož nežádala o poskytnutí bezplatné právní služby, a žalovaná jí odepřela právo na právní pomoc v řízení před soudy.

[4] Žalobou doručenou městskému soudu dne 27. 2. 2023 se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí III žalované, jímž žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatelky o určení advokáta k poskytnutí právní služby dle § 18c zákona o advokacii v řízení před Nejvyšším správním soudem o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2022, č. j. 9 A 44/2022-23; žalovaná žádosti stěžovatelky nevyhověla pro nesplnění podmínek dle § 18 odst. 2 ve spojení s § 18c odst. 3 zákona o advokacii [doložení, že se neúspěšně pokusila zajistit si právní službu alespoň u dvou advokátů a že nesplňuje podmínky pro ustanovení zástupce soudem dle § 35 odst. 10 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], § 18c odst. 1 a 4 zákona o advokacii (neprokázání příjmových a majetkových poměrů opravňujících určení advokáta) a § 18 odst. 5 téhož zákona (pro zneužívání práva na bezplatnou právní pomoc). Stěžovatelka v žalobě namítla, že rozhodnutí žalované je nezákonné, neboť nežádala o poskytnutí bezplatné právní služby, ale poskytnutí právní služby z důvodu odmítnutí poskytnutí právní služby jí oslovenými advokáty; žalovaná nepřihlédla k tomu, že stěžovatelka označila konkrétní advokáty, kteří jí odmítli právní službu poskytnout.

[5] Žalobou doručenou městskému soudu dne 5. 1. 2023 se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí IV žalované, jímž žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatelky o určení advokáta k poskytnutí právní služby dle § 18c zákona o advokacii v řízení před Nejvyšším soudem o dovolání proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 6. 2022, č. j. 71 Co 87/2022-96; žalovaná žádosti stěžovatelky nevyhověla pro nesplnění podmínek dle § 18c odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 2 zákona o advokacii (doložení, že se neúspěšně pokusila zajistit si právní službu alespoň u dvou advokátů a doložení, že nesplňuje podmínky pro ustanovení zástupce soudem podle § 30 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád), § 18c odst. 1 a 4 zákona o advokacii (pro neprokázání příjmových a majetkových poměrů opravňujících určení advokáta) a § 18c odst. 5 téhož zákona (pro zneužívání práva na bezplatnou právní pomoc). Stěžovatelka v žalobě namítla, že rozhodnutí žalované je

pokračování

nezákonné, neboť nežádala o poskytnutí bezplatné právní služby, ale o poskytnutí právní služby z důvodu odmítnutí poskytnutí právní služby jí oslovenými advokáty; žalovaná nepřihlédla k tomu, že stěžovatelka v žádosti označila konkrétní advokáty, kteří jí odmítli právní službu poskytnout.

[6] **Městský soud** usnesením ze dne 31. 5. 2023, č. j. 18 A 17/2022-42, spojil řízení o všech čtyřech podaných žalobách stěžovatelky a v řízení pokračoval pod sp. zn. 18 A 17/2022. Městský soud přezkoumal napadená rozhodnutí žalované a dospěl k závěru, že ani jedna žaloba není důvodná, a proto je v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Úvodem městský soud konstatoval, že zákon o advokacii v § 18 odst. 2 a § 18 odst. 1, 2, 3 a 5 upravuje několik kumulativních podmínek pro určení advokáta žalovanou; pokud není splněna byť jen jedna z těchto kumulativních podmínek, žalovaná rozhodne o neurčení advokáta. Městský soud dále poznamenal, že závěry o neurčení advokáta žalovaná ve všech čtyřech rozhodnutích postavila na dvou a více samostatných důvodech, přičemž všechny tyto důvody samy o sobě postačují k tomu, aby žalovaná advokáta stěžovatelce neurčila.

[7] Ve vztahu k námitce týkající se nemožnosti neurčení advokáta pro nedoložení příjmových a majetkových poměrů městský soud poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, ze dne 24. 1. 2023, který zrušil část § 18c odst. 1 zákona o advokacii, konkrétně spojení „*jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují, a*“, a to s odloženou vykonatelností k 31. 12. 2023. I přes odloženou vykonatelnost městský soud dovodil aplikovatelnost derogačního nálezu na případ stěžovatelky; městský soud proto konstatoval, že po vyhlášení citovaného nálezu již neplatí podmínka, že žadatel o určení advokáta musí mít nedostatečné příjmové a výdělkové poměry, a tedy nelze po něm ani požadovat, aby takové poměry v žádosti o určení advokáta vylíčil a prokazoval. Žalovaná proto pochybila, požadovala-li tvrzení a prokázání nedostatečnosti majetkových a příjmových poměrů. Městský soud však zdůraznil, že pro toto pochybení není potřeba každé z napadených rozhodnutí mechanicky rušit; žalovaná totiž ve všech případech uvedla i další důvody, pro které stěžovatelce neurčila advokáta; tyto přitom obstojí.

[8] Stěžovatelka v žalobě namítla, že žalovaná nerozhodla o předmětu její žádosti, tj. o určení advokáta na její vlastní náklady. K tomu městský soud uvedl, že pokud jde o rozhodnutí žalované I a II, zákon o advokacii v § 23 odst. 3 jasně stanoví, že odměnu advokáta hradí stát, byl-li určen podle § 18c téhož zákona k poskytování právní služby spočívající v zastoupení v řízení před orgány veřejné správy a v řízení před Ústavním soudem. Pro jiný způsob hrazení odměny takto určeného advokáta v zákoně neexistovala opora a žalovaná tedy nemohla rozhodnout jinak. Pokud se jedná o rozhodnutí III a IV, situace je dle městského soudu odlišná, neboť tyto případy nespádají pod poskytnutí právní služby na náklady státu ve smyslu § 23 odst. 3 zákona o advokacii. Jakkoliv však v rozhodnutích III a IV měla žalovaná určitý prostor k určení advokáta na náklady stěžovatelky, nelze její postup považovat ani po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 za vadu řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatelka totiž ve formulářových žádostech o určení advokáta dle § 18c zákona o advokacii ani nenaznačila, že by žádala o určení advokáta na vlastní náklady. Rozhodnutí III a IV proto dle městského soudu obstojí, neboť žalovaná neshledala nedostatky podaných žádostí pouze v tom, že stěžovatelka netvrdila a neprokázala majetkové a příjmové poměry; stěžovatelka nesplnila totiž i další zákonné podmínky.

[9] Stěžovatelka v žalobách proti rozhodnutím III a IV neuplatnila žádnou konkrétní námitku týkající se prokazování nesplnění podmínek pro ustanovení zástupce v řízení před soudem podle zvláštních právních předpisů. Její argumentace uvedená v podání ze dne 14. 7. 2023 byla uplatněna opožděně a městský soud se jí proto nemohl zabývat. Stěžovatelka v žalobách rovněž nezpochybnila důvod pro nevyhovění žádosti týkající se zneužití práva žádat o určení advokáta dle § 18c odst. 5 zákona o advokacii; v této souvislosti městský soud dospěl rovněž k závěru, že argumentace uvedená v podání ze dne 14. 7. 2023 byla uplatněna opožděně.

[10] Dále městský soud konstatoval, že žalovaná v rozhodnutích III a IV neurčila stěžovatelce advokáta rovněž z toho důvodu, že nedoložila splnění podmínky dle § 18c odst. 3 zákona o advokacii, tedy nedoložila, že se neúspěšně pokusila zajistit si právní službu u alespoň dvou advokátů. Městský soud přitom konstatoval, že nestačilo pouze označit advokáta, který odmítl poskytnout právní službu; povinností stěžovatelky bylo tuto skutečnost prokázat. Ostatně podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že břemeno prokázání splnění podmínek pro vyhovění žádosti spočívá na žadateli. Městský soud v obecné rovině konstatoval, že stěžovatelce sice nelze klást k tíži, že jí oslovení advokáti nevydali potvrzení o odmítnutí poskytnutí právní služby; stěžovatelka však měla tuto skutečnost prokázat jiným způsobem.

[11] V souvislosti se splněním podmínky včasnosti podané žádosti (rozhodnutí II) městský soud podotkl, že stěžovatelka v žalobě nevznesla žádný žalobní bod; argumentace uvedená v podání ze dne 14. 7. 2023 byla uplatněna opožděně. Městský soud se proto k této podmínce nemohl vyjádřit. Závěrem městský soud podotkl, že stěžovatelka opomněla žalobami napadnout všechny důvody, jež žalovanou vedly k vydání negativních rozhodnutí; již z tohoto důvodu nelze žalobám vyhovět.

[12] V **kasační stížnosti** stěžovatelka namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka primárně nesouhlasí se závěrem městského soudu ve vztahu k rozhodnutí žalované I a II, a sice, že zákon o advokacii v § 23 odst. 3 stanoví, že odměnu advokáta hradí stát, 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. Městský soud konstatoval, že žalovaná nemohla určit advokáta stěžovatelce na její vlastní náklady, neboť k tomu nemá oporu v zákoně. Stěžovatelka však namítá, že tento závěr městského soudu jako důvod pro neurčení advokáta neobstojí, neboť žalovaná k žádosti stěžovatelky v jiném případě rozhodla o určení advokáta na její náklady. Pokud jde o rozhodnutí žalované III a IV, stěžovatelka nesouhlasí s tím, že ve formulářových žádostech o určení advokáta nenaznačila, že by žádala o určení advokáta na vlastní náklady. Podle stěžovatelky ani tento názor neobstojí jako důvod pro neurčení advokáta na její náklady. Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že by žalobní námitku ohledně nesplnění podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů uplatnila opožděně. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 uvádí, že navrhování důkazů, které mají podpořit tvrzení uvedené v žalobě, nelze považovat za rozšíření žaloby, a není proto omezeno lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 s. ř. s. Stejnou argumentaci stěžovatelka použila ve vztahu k námitkám ohledně včasnosti podané žádosti a zneužití práva žádat o určení advokáta. Ani nedoložení toho, že si stěžovatelka pokusila poskytnutí právní služby zajistit prostřednictvím alespoň dvou oslovených advokátů (§ 18c odst. 3 zákona o advokacii) dle stěžovatelky neobstojí, neboť žalovaná v jiném případě žádosti stěžovatelky vyhověla, a to

pokračování

bez jakéhokoliv potvrzení. Závěrem stěžovatelka cituje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, podle něhož soudy nemohou odmítnout zabývat se věcí z formálních či formalistických důvodů; tomuto požadavku rozsudek městského soudu podle názoru stěžovatelky nedostál.

[13] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[14] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu a z důvodů, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila, současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatelky, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). V rámci řízení o kasační stížnosti se zkoumá, zda se správní orgán, resp. krajský (městský) soud nedopustily vad či nezákonnosti v řízení, pro které by jejich rozhodnutí bylo nutné zrušit. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelkou. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[17] Nejvyšší správní soud předně není názoru, že by se městský soud dopustil vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Argumentace městského soudu je plně přezkoumatelná a srozumitelná. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku

nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163).

[18] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci (pouze obecně namítaných) vad dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. K obecně namítanému naplnění uvedeného stížního důvodu soud konstatuje, že podle označeného ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru kasačního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně, má plnou oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení správního rozhodnutí. Žalovaná na základě žádosti stěžovatelky důkladně zkoumala splnění zákonných podmínek pro určení advokáta k poskytnutí právní služby (viz dále), přičemž její závěry mají plnou oporu ve spisovém materiálu.

[19] Jádrem věci představuje otázka, zda stěžovatelka splnila zákonem stanovené podmínky pro vyhovění žádosti o určení advokáta k poskytnutí právní služby. Na úvod je vhodné uvést, že judikatura zdejšího soudu konstantně zastává názor, že zákon o advokacii stanoví v § 18 odst. 2 a § 18c pro určení advokáta k poskytnutí právní služby celý systém podmínek, přičemž u každé žádosti je třeba ověřit, zda byly tyto podmínky žadatelem dodrženy. Podle § 55a odst. 1 zákona o advokacii nemá žalovaná povinnost vyzvat žadatele k odstranění vad a k doplnění náležitostí podání. Vstupními podmínkami pro určení advokáta podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii jsou včasnost podané žádosti, dále prokázání toho, že žadatel nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů a ani si nemůže zajistit poskytnutí právních služeb jinak. Tyto podmínky musí být naplněny současně.

[20] Další podmínky stanoví zákon o advokacii v § 18c, přičemž rovněž tyto podmínky musí být splněny kumulativně; nesplnění byť jedné z podmínek má za následek nevyhovění žádosti o určení advokáta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2024, č. j. 7 As 194/2023-41, nebo rozsudek ze dne 10. 4. 2024, č. j. 7 As 195/2023-44). V době podání žádosti se jednalo o podmínku doložení příjmových a majetkových poměrů (tuto podmínku zrušil Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 44/21 - k tomu viz níže), dále žadatel nesmí být ve věci, v níž žádá poskytnutí právní služby, zastoupen jiným advokátem nebo osobou dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o advokacii, žadatel má povinnost podat žádost na formuláři a doložit, že se neúspěšně pokoušel o zajištění právní služby dvěma oslovenými advokáty (nejedná-li se o případy dle § 23 odst. 3 zákona o advokacii). I za předpokladu, že budou splněny tyto podmínky, mohla žalovaná žádosti nevyhovět, jestliže šlo ze strany žadatele o zneužití práva nebo o zjevně bezdůvodné uplatňování nebo bránění práva (§ 18c odst. 5 zákona o advokacii).

[21] Současně je však třeba dodat, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, shledal protiústavnost části § 18c zákona o advokacii ve slovech „*jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují, a*“. Z obsahu žaloby a kasační stížnosti plyne, že stěžovatelka o určení

pokračování

advokáta nežádala z důvodu nedostatečných majetkových poměrů. Část § 18c zákona o advokacii byla zrušena s účinností odloženou ke dni 31. 12. 2023, formálně šlo v době přezkumu rozhodnutí žalované městským soudem o stále účinnou součást právního řádu. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2022, sp. zn. IV. ÚS 579/22 „ [v] demokratickém právním státě, kterým Česká republika podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je, není bez dalšího přípustné, aby orgány veřejné moci vědomě používaly materiálně neústavní právní předpis nebo jeho ustanovení s odůvodněním, že vykonatelnost zrušujícího výroku nálezu byla odložena, a porušovaly tak ústavně zaručená základní práva a svobody“. Lze tedy shrnout, že v nyní projednávané věci nemohlo být důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatelky o určení advokáta dle § 18c zákona o advokacii nedoložení relevantních skutečností k majetkovým poměrům, neboť tím by stěžovatelka jakožto potenciální osoba, která si nemůže zajistit právní pomoc advokáta na základě jiných než příjmových a majetkových poměrů, byla fakticky paušálně vyloučena z práva na přístup k soudu a práva na právní pomoc (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2023, č. j. 2 As 260/2023-37, ze dne 17. 5. 2023, č. j. 9 As 122/2022-36, ze dne 26. 10. 2023, č. j. 4 As 256/2023-26, a ze dne 29. 2. 2024, č. j. 7 As 217/2023-28).

[22] Ve světle výše uvedených judikatorních východisek, přezkoumal zdejší soud jednotlivé výroky napadeného rozsudku.

[23] Jde-li o námitku, že žalovaná mohla rozhodnout o určení advokáta podle § 18c zákona o advokacii na náklady stěžovatelky, Nejvyšší správní soud připomíná, že žalovaná rozhodovala o žádostech stěžovatelky podaných za účinnosti zákona o advokacii ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (který byl účinný do 31. 12. 2023), přičemž dotčená právní úprava týkající se určení advokáta žalovanou k žádosti žadatele podle § 18 a násl. byla v té době koncipována jako určení advokáta k poskytování právní služby (resp. právní porady) bezplatně. Tomu odpovídala dikce zákona, která v § 18 odst. 1 zákona o advokacii počítala (a stále počítá) s tím, že žadatel musí nejprve požádat soud o ustanovení advokáta podle zvláštního právního předpisu a současně byla žádost podle § 18c odst. 1 a 4 téhož zákona podmíněna doložením příjmových a majetkových poměrů ze strany žadatele. Z žádného ustanovení zákona o advokacii přitom neplynulo, že by žalovaná byla oprávněna určit advokáta na náklady žadatele (jak tomu je nyní v § 18c odst. 6 zákona o advokacii, podle něhož žalovaná v rozhodnutí o určení advokáta určí, zda advokát poskytne právní služby bezplatně; tato úprava byla do zákona o advokacii vložena novelou č. 349/2023 Sb. s účinností od 1. 1. 2024 v reakci na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21). Rovněž správní i soudní praxe pojmala institut určení advokáta postupem podle § 18 a násl. zákona o advokacii zpravidla jako bezplatné poskytnutí právních služeb.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaná neměla za účinnosti předešlé právní úpravy jinou možnost, než určit advokáta k poskytování právní služby bezplatně (pokud k tomu byly splněny zákonné podmínky). Zdejší soud se domnívá, že možnost „volby“ neměla žalovaná bez ohledu na to, zda se jednalo o určení advokáta k poskytnutí právní služby v řízení před orgány veřejné správy a v řízení před Ústavním soudem, v nichž hradí odměnu advokátovi stát podle advokátního tarifu (viz § 23 odst. 3 věta první zákona o advokacii), nebo o určení advokáta v ostatních věcech, v nichž měl určený advokát nárok pouze na poskytnutí náhrady podle stavovského předpisu (§ 23 odst. 1 věta druhá téhož zákona). Ustanovení 23 odst. 3 zákona o advokacii upravuje pouze způsob hrazení odměny advokátovi určenému dle § 18c téhož zákona; dané ustanovení však nestanoví zvláštní

úpravu, podle níž by bylo možné o žádosti o určení advokáta podle § 18c zákona o advokacii v „ostatních věcech“ (např. v řízení o odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně nebo v řízení o dovolání) rozhodnout o určení advokáta dle § 18c na náklady žadatele.

[25] Nejvyšší správní soud tedy dospěl ke stejnému závěru jako městský soud, a sice, že žalovaná nepochybila, jestliže o žádostech stěžovatelky rozhodovala v duchu předchozí právní úpravy jako o žádostech o určení advokáta dle § 18c zákona o advokacii k poskytnutí bezplatné právní služby. Pro jiný postup neměla žalovaná zákonnou oporu; tento závěr se přitom vztahuje na všechna žalobou napadená rozhodnutí. Z tohoto důvodu nelze přisvědčit námitce stěžovatelky, že žalovaná měla možnost rozhodnout o určení advokáta na její náklady. Na posouzení věci rovněž nemá vliv odkaz stěžovatelky na jiná rozhodnutí, v nichž žalovaná vyhověla stěžovatelčiným žádostem o určení advokáta na její náklady; je totiž zřejmé, že tato rozhodnutí byla žalovanou vydána až poté co byl Ústavním soudem vydán nálezný sp. zn. Pl. ÚS 44/21.

[26] Nutno doplnit, že jakkoliv nelze žalované vyčítat, že při rozhodování o žádostech stěžovatelky vycházela z právního (a skutkového) stavu v době svého rozhodnutí, v době rozhodování městského soudu došlo k legislativním změnám vyvolaným výše zmíněným nálezným Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21; městský soud postupoval správně, když nálezný Ústavního soudu zohlednil a rozhodnutí žalované k žalobním námitkám stěžovatelky posuzoval optikou závěrů vyslovených v tomto nálezu.

[27] Ve vztahu k rozhodnutí žalované III a VI stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu v tom, že námitka ohledně (ne)prokázání splnění podmínky pro ustanovení zástupce v řízení před soudem byla uplatněna opožděně, neboť stěžovatelka ji vznesla až v podání doručenému soudu dne 14. 7. 2023, a nikoliv již v žalobě.

[28] Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. „*k žalobě žalobce připojí jeden opis napadeného rozhodnutí. Žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.*“ Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. „*žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*“

[29] Judikatura správních soudů vykládající uvedená ustanovení rozlišuje mezi doplněním řádně uplatněných žalobních bodů, které je možné i po lhůtě pro podání žaloby, a uplatněním nových žalobních bodů. K opožděně uplatněným žalobním bodům soud nepřihlízí, ledaže by se námitky týkaly skutečností, k nimž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69). Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS: „*Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.*“

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelka v žalobách proti rozhodnutím žalované III (které jí bylo doručeno dne 23. 12. 2022) a IV (které jí bylo doručeno dne 27. 12. 2022) žádnou námitku týkající se nesplnění podmínky pro ustanovení advokáta soudem nevznesla. Ve vyjádření ze dne 14. 7. 2023 pak stěžovatelka konstatovala, že žádný z jí uvedených důvodů (mezi nimi i nepředložení rozhodnutí soudu o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce) neobstojí ve světle rozhodnutí Městského soudu v Praze, na něž odkázala. Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil kvalitu takto vznesené námitky, musí souhlasit s městským soudem, že tato byla uplatněna opožděně, tj. po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Argumentaci stěžovatelky, že se jednalo o důkazy, které měly podpořit její tvrzení uvedené v žalobě, respektive, že soudu nebrání, aby při svém rozhodování vycházel z dokumentů, které vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí, nelze přisvědčit. Předně je třeba uvést, že stěžovatelka žádné důkazy na podporu svých tvrzení k vyjádření ze dne 14. 7. 2017 nepřiložila ani jejich provedení nenavrhla. Nadto je s ohledem na výše uvedené zřejmé, že i kdyby tak stěžovatelka učinila, nemělo by její dodatečné žalobní tvrzení předobraz v jí uplatněných námitkách uvedených v žalobě. V posuzovaném případě se tedy nejedná o soudy aprobovaný postup žalobce, který prostřednictvím dalších tvrzení, popřípadě navrhováním dalších důkazů chce toliko podpořit svá dříve uvedená tvrzení v žalobě. Důvody, jež vedly žalovanou k závěru o neurčení advokáta stěžovatelce, vystupují samostatně a každý z nich je třeba takto posuzovat. Stěžovatelka svojí žalobní argumentací vymezila důvody tvrzené nezákonnosti napadených rozhodnutí, přičemž takto stanovený rámec přezkumu ze strany soudu nelze dále libovolně rozšiřovat nad rámec koncentrace řízení.

[31] Odkaz stěžovatelky na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 nemůže nic na závěru stran opožděnosti uplatněné námitky změnit, neboť se danou otázkou vůbec nezabýval; totéž platí o rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2023, č. j. 9 As 122/2022-36, a ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28. Závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 As 176/2006-84, č. 1834/2009 Sb. NSS, nejsou na posuzovanou věc rovněž aplikovatelné, neboť, jak soud vysvětlil výše, stěžovatelka v podání ze dne 14. 7. 2023 uplatnila zcela novou v žalobě neuvedenou argumentaci.

[32] Na v předchozím bodě uvedená rozhodnutí odkázala stěžovatelka též co do závěrů městského soudu o opožděnosti námitky týkající se zneužití práva žádat o určení advokáta (o tento důvod žalovaná opřela všechna žalobou napadená rozhodnutí) a včasnosti podané žádosti (tento důvod byl žalovanou aplikován pouze v rozhodnutí II). Stěžovatelka svoje námitky nijak nekonkretizovala a své úvahy nikterak nerozvedla. Nejvyšší správní soud připomíná, že není oprávněn domýšlet argumentaci za stěžovatelku; čím je žalobní (kasační) bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011, Sb. NSS).

[33] Nejvyšší správní soud ve spisové dokumentaci ověřil, že stěžovatelka ani v jedné žalobě podané proti napadeným rozhodnutím žalované (Nejvyšší správní soud doplňuje, že rozhodnutí I bylo stěžovatelce doručeno dne 23. 12. 2021 a rozhodnutí II dne 23. 12. 2022) nevznesla námitku ve vztahu k závěru žalované stran zneužití práva žádat o určení advokáta. Rovněž v žalobě proti rozhodnutí II stěžovatelka ani nenaznačila jakýkoliv nesouhlas stran včasnosti jí podané žádosti. Stejně, jako tomu bylo u námitky týkající se neprokázání splnění

podmínky pro ustanovení zástupce v řízení před soudem, stěžovatelka až v podání ze dne 14. 7. 2023 poprvé zcela v obecné rovině k oběma důvodům konstatovala, že závěry žalované neobstojí ve světle jí odkazovaných rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než souhlasit s městským soudem, že i tyto námitky byly uplatněny opožděně. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené závěry vyslovené ve vztahu k námitce týkající se neprokázání splnění podmínky pro ustanovení zástupce v řízení před soudem.

[34] Podle stěžovatelky neobstojí jako důvod pro neurčení advokáta skutečnost, že stěžovatelka nesplnila podmínku dle § 18c odst. 3 zákona o advokacii spočívající v nedoložení, že se neúspěšně pokusila zajistit si poskytnutí právní služby prostřednictvím alespoň dvou oslovených advokátů. Nejvyšší správní soud podotýká, že se jedná o jeden z důvodů, pro který žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatelky v rozhodnutích III a IV.

[35] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře zabýval otázkou, zda nedoložení podmínky dle § 18c odst. 3 zákona o advokacii postačí jako důvod pro nevyhovění žádosti o určení advokáta, a to např. v rozsudku ze dne 29. 2. 2024, č. j. 7 As 217/2023-38, v rozsudku ze dne 10. 4. 2024, č. j. 7 As 195/2023-44, nebo v rozsudku ze dne 10. 4. 2024, č. j. 7 As 194/2023-41. Nejvyšší správní soud je přitom konzistentní ve svém názoru, že (nejde-li o poskytnutí právní služby na náklady státu podle § 23 odst. 3 zákona o advokacii) žadatel je povinen v žádosti doložit, že se neúspěšně pokusil zajistit si poskytnutí právní služby prostřednictvím alespoň dvou oslovených advokátů, přičemž pokud tak neučiní, jedná se o důvod pro rozhodnutí o neurčení advokáta, který sám o sobě obstojí. Od této judikatury neshledal zdejší soud důvod se nyní odchýlit.

[36] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 29. 2. 2024, č. j. 7 As 217/2023-28, zabýval argumentací stěžovatelky, vč. její polemiky s významem slova „doložit“ obsaženým v § 18c odst. 3 zákona o advokacii. K tomu (obdobně jako městský soud) uvedl, že „doložit“ je třeba chápat jako *„přiložit doklad, prokázat něco dokladem, dosvědčit, podepřít určitou skutečnost. Požaduje-li zákon o advokacii doložení skutečnosti, že advokát odmítl poskytnout právní službu, znamená to, že nestačí, pokud žadatel označí advokáta, který mu měl odmítnout poskytnutí konkrétní právní služby. Tvzení totiž nenabrazuje předložení důkazu o této skutečnosti.“* Doložit odmítnutí tak nelze pouhým prohlášením stěžovatelky, že byla odmítnuta advokáty, neboť to odmítnutí nedokládá. Je třeba zdůraznit, že břemeno prokázání splnění podmínek pro vyhovění žádosti spočívá na žadateli (srov. např. rozsudky ze dne 18. 8. 2015, č. j. 2 As 99/2015-49, ze dne 25. 8. 2020, č. j. 2 As 17/2019-49, ze dne 7. 9. 2021, č. j. 9 As 121/2021-29). Pokud stěžovatelka nedisponovala potvrzením o odmítnutí poskytnutí právní služby ze strany oslovených advokátů, bylo na ní, aby buď předložila jiný důkaz o tom, že ji advokáti odmítli, nebo aby tvrdila a doložila mimořádné okolnosti, pro které nemohla dodat žádný důkaz o odmítnutí poskytnutí právní služby. Není přitom nutné předložit formální potvrzení, postačí pouze neformální vyjádření, např. zamítavá odpověď e-mailem, nereagování na e-mail s poptávkou právní služby, svědectví třetí osoby apod. Bylo tedy na stěžovatelce, aby dostatečně prokazatelným způsobem osvědčila, že ji jmenovaní advokáti skutečně odmítli, to se jí však nepodařilo.

[37] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s žalovanou a městským soudem, že stěžovatelka nedoložila, že se neúspěšně pokusila zajistit si poskytnutí právní služby prostřednictvím alespoň dvou oslovených advokátů (§ 18c odst. 3 zákona o advokacii). Stěžovatelka sice v žádosti uvedla jména jednoho či dvou advokátů (případně advokátní kanceláře), avšak

pokračování

potvrzení o odmítnutí poskytnutí právní služby nedoložila ani v jednom případě. Uvedené vyvolává nemožnost vyhovění žádosti z důvodu nesplnění podmínky dle § 18c odst. 3 zákona o advokacii. Jelikož podmínky stanovené zákonem o advokacii musí být splněny kumulativně, již jen z tohoto důvodu nemohly být žádosti stěžovatelky úspěšné. Na tom nemůže nic změnit ani odkaz stěžovatelky na rozhodnutí žalované v jiném řízení, neboť závěry vyslovené v řízení o jiné žádosti, nemohou jakkoliv zpochybnit skutečnost, že stěžovatelka podmínky pro určení advokáta v nyní posuzovaných případech nesplnila.

[38] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že by městský soud při posuzování náležitostí žaloby postupoval (přepjatě) formalisticky. V tomto směru nelze přisvědčit opět toliko obecnému tvrzení, že městský soud nedostal závěrům vysloveným zdejším soudem v rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56; pátý senát v odkazovaném rozsudku dospěl k závěru, že nesprávně označené rozhodnutí žalovaného je vadou podání, která je odstranitelná ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. Touto otázkou se však městský soud v nyní souzené věci vůbec nezabýval. Jak bylo vysvětleno výše, městský soud zcela správně aplikoval zásadu koncentrace řízení podle § 71 odst. 2 s. ř. s. a tento postup nelze označit jako formalistický.

[39] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[1] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalované, již by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec její běžné správní činnosti nevznikly; proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 3. června 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu