



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupená Mgr. Petrem Bočkem, advokátem se sídlem Sadová 1585/7, Ostrava, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2022, č. j. 10.01-000313/22-002, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2023, č. j. 9 A 62/2022-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o podmínky určení advokáta Českou advokátní komorou podle § 18c odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění účinném od 1. 7. 2018, kdy nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 258/2017 Sb., jestliže žadatel neodůvodnil svou žádost příjmovými a majetkovými poměry, nýbrž pouze odmítnutím poskytnutí právní služby alespoň dvěma oslovenými advokáty. Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 44/21 (38/2023 Sb.), zrušil uplynutím dne 31. 12. 2023 část tohoto ustanovení, která podmiňovala vyhovění žádosti příjmovými a majetkovými poměry žadatele. Rozhodoval-li soud po vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů o žalobě proti rozhodnutí České advokátní komory, kterým advokát nebyl žadateli určen, bylo jeho povinností přihlédnout k tomuto nálezu a podmínku příjmových a majetkových důvodů nepoužít.

[2] Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 23. 11. 2021, č. j. 57 Co 133/2020-296, odmítl žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) podanou žalobu

pro zmatečnost. Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) usnesením ze dne 25. 1. 2022, č. j. 4 Co 3/2022-311, toto rozhodnutí potvrdil. Stěžovatelka podala proti usnesení vrchního soudu dovolání, aniž byla zastoupena advokátem. V návaznosti na výzvu krajského soudu, aby si ve lhůtě 10 dnů od jejího doručení zvolila zástupcem advokáta a jeho prostřednictvím podala řádné dovolání, stěžovatelka požádala žalovanou o určení advokáta za účelem jejího zastupování v dovolacím řízení. Učinila tak prostřednictvím formuláře označeného jako „ŽÁDOST O PRÁVNÍ SLUŽBU PRO FYZICKOU OSOBU (§ 18c zákona o advokacii)“, který stanovila příloha 3 k vyhlášce č. 120/2018 Sb., o stanovení formuláře žádosti o určení advokáta a formuláře podnětu k poskytnutí jednorázové právní porady. Tato vyhláška byla vydána na základě zmocnění podle § 18c odst. 4 zákona o advokacii (není-li uvedeno jinak, je tento zákon citován vždy ve znění účinném od 1. 7. 2018 do 31. 12. 2023). Stěžovatelka ve formuláři označila dovolací řízení, pro které právní službu žádá, a uvedla jména advokátů, kteří jí odmítli právní službu poskytnout. O své finanční situaci, majetku a příjmech žádné údaje neuvedla. Rovněž neuvedla, že by ve věci žádala o ustanovení zástupce soudem podle § 30 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ani nedoložila rozhodnutí o takovéto žádosti. Žádost o určení advokáta byla žalované doručena dne 30. 5. 2022.

[3] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím neurčila advokáta k poskytnutí bezplatné právní služby stěžovateli podle § 18c zákona o advokacii. Stěžovatelka totiž neprokázala, že je osobou, jejíž příjmové a majetkové poměry odůvodňují určení advokáta k poskytnutí právní služby podle uvedeného ustanovení. Nedoložila žádné skutečnosti týkající se finančních a majetkových poměrů, ačkoli podle § 18c odst. 4 zákona o advokacii musí být k žádosti přiloženy doklady o výši příjmu žadatele a společně s ním posuzovaných osob za období 6 kalendářních měsíců předcházejících podání žádosti, jakož i doklady o jeho majetkových poměrech. Kromě toho stěžovatelka neprokázala, že nesplňuje podmínky pro ustanovení zástupce soudem podle zvláštního právního předpisu. Jde o další z předpokladů pro určení advokáta stanovený v § 18 odst. 2 zákona o advokacii. Má-li právní služba spočívat v zastoupení žadatele v občanském soudním řízení, je žadatel povinen předložit pravomocné rozhodnutí soudu o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce podle § 30 o. s. ř.

[4] Proti rozhodnutí žalované podala stěžovatelka dne 25. 7. 2022 žalobu, v níž uvedla, že o určení advokáta žádala proto, že jí dva oslovení advokáti odmítli poskytnout právní službu, a nikoli za účelem poskytnutí bezplatné právní služby z příjmových a majetkových důvodů. Vycházela z § 18c odst. 3 zákona o advokacii, který stanovil, že „*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*“. Žalovaná nesprávně posoudila, že žádost se týká určení „bezplatné právní služby“, čímž se měla dopustit nezákonnosti vedoucí k odepření práva stěžovatelky na určení advokáta, a tím i jejího práva na spravedlivý proces.

[5] Podáním ze dne 10. 11. 2023 se stěžovatelka omluvila z nařízeného jednání a současně zareagovala na v mezidobí vydaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, kterým byla uplynutím dne 31. 12. 2023 zrušena slova „*jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují, a*“ v § 18c odst. 1 zákona o advokacii. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla žadatelkou, jejíž příjmové a majetkové poměry odůvodňují osvobození od soudního poplatku, měl náleze podle jejího názoru přímý vliv na řízení vedené u městského soudu a její žalobě mělo být

pokračování

vyhověno. Žalovaná údaje o příjmových a majetkových poměrech vůbec nepotřebovala znát.

[6] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí žalované. Stěžovatelka žádala o právní službu podle § 18c zákona o advokacii, čemuž odpovídalo označení její formulářové žádosti. V ní ale neuvedla nic o svých příjmových a majetkových poměrech, ani nevyjasnila, že požaduje právní službu, aniž by byla nemajetná. Za této situace nelze klást k tíži žalované, že při svém rozhodování podle § 18c odst. 5 věty první zákona o advokacii nemohla sama předvídat či určit okolnosti žádosti a logicky vycházela ze všech podmínek, které na určení advokáta klade § 18 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 18c zákona o advokacii, tedy i z podmínky nemožnosti zajištění zastoupení ustanovením zástupce soudem podle § 30 o. s. ř. Žalovaná nebyla povinna vyzývat stěžovatelku k odstranění nedostatků žádosti a poskytnout jí k tomu přiměřenou lhůtu, neboť § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se podle § 55a odst. 1 zákona o advokacii ve věcech podle § 18a až 18c tohoto zákona nepoužije. Pokud se stěžovatelka snažila docílit určení advokáta navzdory tomu, že jí nesvědčí příjmová a majetková nedostatečnost, případně s tím, že si bude poskytnutí právní služby hradit sama z vlastních zdrojů, měla tento svůj obvyklý požadavek v podané žádosti uvést. To by žalované umožnilo seznat „pravý“ důvod podání žádosti, který zřejmě spočíval výlučně v odmítnutí právní služby oslovenými advokáty. Takovýto požadavek nicméně ze žádosti neplyne. Žalovaná postupovala důsledně podle § 18c odst. 1 zákona o advokacii, jak ostatně činila i v jiných obdobných případech, a stěžovatelce neurčila advokáta k poskytnutí bezplatné právní pomoci.

[7] Neuvedla-li stěžovatelka všechny podstatné skutečnosti k důvodům její žádosti o určení advokáta, podle městského soudu nebylo povinností žalované, aby tyto důvody sama dotvářela. Stěžovatelka co do úvah a postupu žalované ani neuplatnila žádný žalobní bod, v němž by konfrontovala postup žalované s obsahem žádosti, pročez se městský soud nemohl vyjádřit k otázce, zda je při určení advokáta podle § 18c zákona o advokacii nutné trvat na nesplnění podmínek pro ustanovení zástupce podle zvláštních právních předpisů. Tohoto důvodu se právní závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 nedotýkají, což městský soud uvedl již v rozsudku ze dne 17. 7. 2023, č. j. 18 A 17/2022-55. Důvody uvedené stěžovatelkou až ve vyjádření ze dne 10. 11. 2023, že žalovaná nepotřebovala znát údaje k jejím osobním, příjmovým a majetkovým poměrům, nelze považovat za uplatněné včas. Městský soud proto nemohl postupovat obdobně jako v rozsudku ze dne 29. 5. 2023, č. j. 17 A 98/2022-66. Žalovaná z uvedených podkladů řízení nemohla dospět k jinému závěru, než že stěžovatelka nesplnila jednu z kumulativních podmínek § 18 odst. 2 ve spojení s § 18c odst. 1 a 4 zákona o advokacii (neprokázala neustanovení advokáta soudem), a tento závěr byl v podmínkách jí podané žádosti učiněn v souladu se zákonem.

II. Kasační stížnost

[8] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje jej zrušit. Právní závěry městského soudu jsou podle jejího názoru v rozporu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ze dne 28. 11. 2023,

č. j. 2 As 260/2023-37, že nedoložení relevantních skutečností k majetkovým poměrům žalobkyně (jíž byla rovněž stěžovatelka) ani nepředložení pravomocného usnesení soudu o neustanovení zástupce nemohly být s ohledem na právní závěry vyslovené v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 důvodem pro zamítnutí její žádosti. Takovýto výklad by totiž znamenal, že osoba, která si nemůže zajistit právní pomoc advokáta na základě jiných než příjmových a majetkových poměrů, by byla paušálně vyloučena z práva na přístup k soudu a práva na právní pomoc. Závěry napadeného rozsudku, že stěžovatelka ve své formulářové žádosti ze dne 26. 5. 2022 ani jen nenaznačila, že by žádala o určení advokáta na vlastní náklady, nejsou důvodné.

[9] Napadený rozsudek považuje stěžovatelka za překvapivý, neboť se odchyluje od závěrů vyslovených v rozsudku městského soudu č. j. 17 A 98/2022-66, v němž byla řešena obdobná situace mezi stěžovatelkou a žalovanou. Právě proti tomuto rozsudku směřovala kasační stížnosti, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 2 As 260/2023-37. Městský soud v uvedené věci zamítnutí žádosti o určení advokáta zkritizoval a vyslovil, že žalovaná použila § 18c zákona o advokacii způsobem, který Ústavní soud v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 44/21 označil za neústavní. Rozsudek městského soudu č. 17 A 98/2022-66 stál na stejném skutkovém základě jako napadený rozsudek. V obou žalobách, o kterých byla vedena srovnávaná řízení, bylo uvedeno, že „*předmětem žádosti nebylo poskytnutí bezplatné právní služby určeným advokátem*“. Obě tyto žaloby zároveň neobsahovaly žalobní bod týkající se nesplnění podmínky předložení pravomocného usnesení soudu o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii, neboť stěžovatelka o určení advokáta nežádala z důvodu svých majetkových poměrů. Jak uvedl městský soud v rozsudku č. j. 17 A 98/2022-66, bylo by proti smyslu nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, aby žalobkyně, která o určení advokáta nežádá z důvodu svých majetkových poměrů, prokazovala, že z důvodu majetkových poměrů jí nebyl ustanoven advokát soudem.

[10] Odchýlil-li se městský soud v napadeném rozsudku od rozsudku č. j. 17 A 98/2022-66 v neprospěch stěžovatelky s ohledem na dispoziční zásadu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, povýšenou nad nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, takovýto postup nemá oporu v rozsudku NSS ze dne 17. 5. 2023, č. j. 9 As 122/2022-36. V něm bylo uvedeno, že „*[s]těžovatelka již v žalobě namítala, že o určení advokáta nežádala z důvodu majetkových poměrů, a proto žalovaná rozhodla o neurčení advokáta z nesprávného důvodu a lpěním na splnění podmínky majetkových poměrů vůči ní porušila čl. 37 odst. 2 Listiny*“ (odst. [18]). Kasační soud v tomto rozsudku poukázal i na nález ze dne 18. 10. 2022, sp. zn. IV. ÚS 579/22, podle něhož v demokratickém právním státě „*není bez dalšího přípustné, aby orgány veřejné moci vědomě používaly materiálně neústavní právní předpis nebo jeho ustanovení s odůvodněním, že vykonatelnost zrušujícího výroku nálezů byla odložena, a porušovaly tak ústavně zaručená základní práva a svobody*“ (bod 25).

III. Vyjádření žalované

[11] Žalovaná ve svém vyjádření zdůraznila, že stěžovatelka podala ke správnímu soudu již více než třicet žalob proti rozhodnutím žalované o neurčení advokáta k poskytnutí právní služby. Ve všech případech spatřuje důvod pro zrušení rozhodnutí žalované

pokračování

v samotném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, tento názor však nesdílí senáty městského soudu. Kasační stížnost sice vyznívá v tom smyslu, jako by proti sobě stál výhradně napadený rozsudek a rozsudek č. j. 17 A 98/2022-66, tak tomu ale není, neboť žalovaná odkazuje na 11 dalších rozsudků správních soudů. Napadený rozsudek, který se navíc s rozsudkem č. j. 17 A 98/2022-66 vypořádal, nemohl být pro stěžovatelku překvapivý.

[12] V posuzované věci je stěžejní, že stěžovatelka v žalobě neuplatnila žádný žalobní bod, v němž by konfrontovala postup žalované s obsahem žádosti o určení advokáta. V kasační stížnosti uvedenou úvahu stěžovatelky o tom, o „jaké“ určení advokáta žádala, je nutno vnímat jako ryze účelovou. Napadený rozsudek byl vyhlášen dne 15. 11. 2023, rozhodnutí žalované je ale datováno dnem 29. 6. 2022, tedy měsíce před nálezem sp. zn. Pl. ÚS 44/21. Žalovaná musela při posouzení žádosti žalobkyně dodržet princip zákonnosti. Od 1. 7. 2018 mohla podle § 18c zákona o advokacii určit advokáta výhradně k poskytnutí bezplatné právní služby. Shodně a výstižněji tuto problematiku vyjádřil městský soud v rozsudku ze dne 20. 4. 2023, č. j. 6 A 45/2022-41, v němž uvedl, že žádala-li žalobkyně o určení advokáta podle § 18c zákona o advokacii, *„vzhledem k zákonným podmínkám, za nichž lze advokáta určit, implicitně žádala, aby následné poskytnutí právní služby advokátem bylo bezplatné“* (odst. [26]). Shodně a podrobněji je tento právní názor vyjádřen v rozsudku městského soudu ze dne 29. 6. 2023, č. j. 10 A 109/2022-40.

[13] Závěrem žalovaná podotýká, že celý spor má již pouze akademickou povahu. Stěžovatelka totiž poptávala advokáta pro dovolací řízení, které bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2022, č. j. 33 Cdo 2287/2022-348, zastaveno.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Následně přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Namítá-li stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, činí tak pouhým poukazem na tento zákonný důvod kasační stížnosti. Této námitce však nelze přisvědčit. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou [např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 (N 85/8 SbNU 287), nebo ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (N 64/45 SbNU 77), a rozsudky NSS 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]. Napadený rozsudek je srozumitelný a má dostatečný skutkový základ v provedeném dokazování. Z jeho odůvodnění je patrné, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[17] Neobstojí ani obdobným způsobem uplatněná námitka vad řízení před žalovanou, která by opodstatňovala zrušení napadeného rozhodnutí městským soudem. Podle Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn žalovanou dostatečně a má oporu ve správním spisu. Rozhodnutí žalované nelze považovat za nepřezkoumatelné či jinak vadné (blíže k těmto požadavkům např. rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, nebo ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25).

[18] Podstatou kasační stížnosti je námitka stěžovatelky, že městský soud při rozhodování o její žalobě proti rozhodnutí žalované nedostatečně zohlednil právní názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21. Žalovaná tímto rozhodnutím neurčila stěžovatelce advokáta k zastupování v dovolacím řízení ze dvou samostatných důvodů. Prvním důvodem bylo neprokázání jejích příjmových a majetkových poměrů, které by odůvodňovaly určení advokáta k poskytnutí právní služby (§ 18c odst. 1 zákona o advokacii). Druhý důvod spočíval v neprokázání, že stěžovatelka nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů (§ 18 odst. 2 zákona o advokacii). Nejvyšší správní soud se těmito důvody zabýval postupně v uvedeném pořadí.

[19] Stěžovatelka požádala o určení advokáta za využití právním předpisem stanoveného vzoru formuláře žádosti označeného jako „ŽÁDOST O PRÁVNÍ SLUŽBU PRO FYZICKOU OSOBU (§ 18c zákona o advokacii)“. V žádosti uvedla, v jaké právní věci o určení advokáta žádá, jakož i to, že jí dva advokáti odmítli právní službu ve věci poskytnout (což doložila příslušnými potvrzeními). To, co v žádosti chybělo, jsou údaje o jejích příjmových a majetkových poměrech, které stěžovatelka neuvedla záměrně. Ostatně i v žalobě namítala, že nežádala o určení advokáta za účelem poskytnutí bezplatné právní služby z příjmových a majetkových důvodů. Stěžovatelka rovněž nevyplnila údaj o tom, zda ve věci, která je předmětem této žádosti, žádala o ustanovení zástupce soudem.

[20] Formulářová žádost na žádném svém místě nepředpokládala možnost volby, zda žadatel žádá o bezplatné poskytnutí právní služby, nebo právní služby jím hrazené. V době podání žádosti mohla žalovaná určit advokáta k poskytnutí právní služby jen za podmínek stanovených v § 18c odst. 1 větě první zákona o advokacii, podle něhož „[ž]adatel, 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“.

[21] Novela provedená zákonem č. 258/2017 Sb. změnila dřívější pravidla, za nichž lze advokáta určit. Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii, ve znění účinném do 30. 6. 2018, stanovilo každému, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů a ani se nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle zákona o advokacii, právo, aby mu žalovaná na základě jeho včasného návrhu advokáta určila. Určení nebylo podmíněno posouzením příjmových a majetkových poměrů, nýbrž ty byly rozhodné jen v případě, že žadatel žádal, aby mu byly právní služby

pokračování

poskytnuty určeným advokátem bezplatně nebo za sníženou odměnu. Teprve za účinnosti uvedené novely musel žadatel vždy splňovat podmínku příjmových a majetkových poměrů. Podle § 23 odst. 3 zákona o advokacii buď hradil odměnu advokáta stát (byl-li advokát určen k poskytnutí právní služby spočívající v zastoupení v řízení před orgány veřejné správy nebo v řízení před Ústavním soudem), nebo měl advokát pouze nárok na poskytnutí náhrady podle stavovského předpisu (v ostatních věcech).

[22] Je zřejmé, že podle § 18c odst. 1 zákona o advokacii stěžovatelka neměla nárok na určení advokáta, jestliže to neodůvodňovaly její příjmové a majetkové poměry. Žádosti, která tyto poměry nijak neobjasňuje, nemohlo být při použití uvedeného ustanovení vyhověno.

[23] Na právní posouzení žádosti měl nicméně vliv nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21, kterým byla uplynutím dne 31. 12. 2023 zrušena slova „*jehož příjmové a majetkové poměry to odůvodňují, a*“ v § 18c odst. 1 zákona o advokacii. Podle Ústavního soudu „*napadené ustanovení zákona o advokacii tím, že právo na určení advokáta Komorou k poskytnutí právní služby omezuje pouze na žadatele, u nichž to odůvodňují jejich příjmové a majetkové poměry, představuje nepřípustnou libovůli, neboť paušálně vylučuje z práva na přístup k soudu a práva na právní pomoc osoby, které si nemohou zajistit právní pomoc advokáta na základě jiných důvodů*“ (bod 49 nálezu). Omezení základního práva na soudní ochranu zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, s nímž je spojeno i právo na právní pomoc zaručené v čl. 37 odst. 2 Listiny, pouze na nemajetné osoby je s těmito základními právy v rozporu, a to i ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, podle něhož základní práva a svobody náleží všem osobám (včetně) „*bez rozdílu*“ majetku (bod 49 nálezu). Ústavní soud zdůraznil, že „*protiústavnost napadeného ustanovení neshledal v rozšíření bezplatné právní pomoci na určité typy řízení, ale v tom, že současně z poskytnutí právní pomoci paušálně vylučuje žadatele, kteří se nemohou právní pomoci domoci z jiných důvodů než příjmových a majetkových poměrů*“ (bod 52 nálezu).

[24] Z citovaného nálezu Ústavního soudu jednoznačně vyplývá, že část § 18c odst. 1 zákona o advokacii byla neústavní již v době podání žádosti stěžovatelky o právní službu, byť byla zrušena teprve uplynutím dne 31. 12. 2023. Jelikož důvodem zrušení byl rozpor s ústavně zaručeným základním právem, městský soud musel posoudit, zda nejsou splněny podmínky pro poskytnutí ochrany základnímu právu stěžovatelky na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny tím, že se zrušená část ustanovení nepoužije. V tomto ohledu se uplatní právní závěry týkající se účinků zrušujícího nálezu na právní vztahy vzniklé na základě zrušeného právního předpisu, které jsou součástí ustálené judikatury Ústavního soudu [zejména nálezy ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983), a ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 3599/15 (N 24/80 SbNU 285), v nichž Ústavní soud provedl také související výklad § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a z nedávné doby také navazující stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2022, sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 (4/2023 Sb.)]. Poukázat lze též na judikaturu Nejvyššího správního soudu (počínaje rozsudkem NSS ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7 A 146/2001-29, č. 2/2003 Sb. NSS).

[25] Ústavní soud ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 57/22 zdůraznil, že „[p]oužití zákona, který byl zrušen nálezem Ústavního soudu nebo – byl-li již zrušen – jehož neústavnost byla vyslovena [...], ve vztahu ke skutečnostem nastalým v době jeho účinnosti, může bránit důvod jeho neústavnosti. Ústavní pořádek totiž není jen formálním vyjádřením souhrnu právních norem majících vyšší právní sílu než zákon, jenž s nimi musí být v souladu. Ve svém celku vyjadřuje rovněž základní nedotknutelné hodnoty demokratického právního státu, jimž se musí podřídít výklad a použití jakýchkoli právních norem [nález ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)], mezi které patří i ochrana základních práv a svobod. Má-li být naplněna, pak ji nelze v konkrétním případě odeprít jen z toho důvodu, že porušení základního práva nebo svobody bylo následkem použití neústavního zákona. Odlišný výklad by vedl k tomu, že se jednotlivce v takovýchto případech nikdy nedomůže účinné ochrany svých základních práv a svobod, resp. že tato ochrana bude závislá na rozhodnutí zákonodárce [nález ze dne 3. 2. 2016 sp. zn. I. ÚS 3599/15 (N 24/80 SbNU 285), bod 18; z bodů 19 až 27 tohoto nálezu vychází další argumentace tohoto stanoviska]“ (bod 28 cit. stanoviska pléna).

[26] Své závěry Ústavní soud shrnul v tom smyslu, že „má-li obecný soud použít zákon, jehož nesoulad s ústavním pořádkem zjistil Ústavní soud v řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, případně o návrhu na vyslovení neústavnosti již zrušeného zákona [čl. 87 odst. 1 písm. a), čl. 95 odst. 2 Ústavy], musí vždy zvažovat, zda jeho použití nebrání s ním spojený zásah do základních práv a svobod jednotlivce. V tomto ohledu je vázán závazným právním názorem ohledně důvodu jeho neústavnosti, který Ústavní soud vyslovil v odůvodnění nálezu, jímž byl zákon zrušen nebo jímž byla vyslovena jeho neústavnost. Vyloučení použití neústavního zákona, případně přímé použití ústavní normy, v konkrétním případě nesmí znamenat větší zásah do práv dotčeného jednotlivce nebo nepřiměřený zásah do základních práv a svobod jiných osob či jiného ústavně aprobovaného veřejného zájmu, tedy nesmí vést k jinému neústavnímu následku, který by takovýto postup vylučoval. V praxi Ústavního soudu není neobvyklé, že takovéto posouzení je – alespoň v obecné rovině – již součástí odůvodnění jeho zrušovacího nálezu, a tím součástí v něm obsaženého závazného právního názoru [...]. Toto posouzení může Ústavní soud provést i tím, že rozhodne o odkladu vykonatelnosti zrušovacího nálezu“ (bod 37 cit. stanoviska pléna).

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že Ústavní soud podle čl. 89 odst. 1 Ústavy České republiky a § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu odložil vykonatelnost nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21. Tím „vytvořil zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí zákonné úpravy, která bude již ústavně souladná“ (bod 54 cit. nálezu). I když se Ústavní soud blíže nevyjádřil k použitelnosti zrušené části zákonného ustanovení, odklad vykonatelnosti by neměl rozumný smysl, pokud by tato použitelnost neměla být alespoň v určitém rozsahu zachována.

[28] Současně ale platí, že účelem odkladu vykonatelnosti nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 nebylo prozatímně odeprít ochranu základnímu právu stěžovatele na právní pomoc zaručeného v čl. 37 odst. 2 Listiny, nýbrž zachovat bezplatné poskytnutí právní služby na náklady státu nebo žalované za předpokladu, že to odůvodňují příjmové a majetkové poměry žadatele. Okamžité zrušení části § 18c odst. 1 zákona o advokacii by mělo v rovině objektivního práva za následek, že § 23 odst. 3 zákona o advokacii, který stanoví, kdo hradí odměnu nebo náhrady advokáta, by se vztahoval i na případy poskytnutí právní služby, v nichž to zákonodárce nezamýšlel. Takovýto požadavek, který by měl významný dopad

pokračování

na státní rozpočet, ale z uvedeného nálezu neplyne. Ústavní soud v něm shledal neústavnost části § 18c odst. 1 zákona o advokacii v tom, že zákon neumožňoval určení advokáta v jiných opodstatněných případech, což ale neznamená, že právní služby poskytované advokátem mají být poskytovány žadateli vždy bezplatně.

[29] Odklad vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 proto nebrání tomu, aby soud rozhodující po vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů o žalobě proti rozhodnutí, kterým žalovaná podle § 18c odst. 1 zákona o advokacii neurčila žadateli advokáta, poskytl ochranu základnímu právu žadatele na právní pomoc zaručenému v čl. 37 odst. 2 Listiny tím, že ve svém právním posouzení nepoužije podmínku příjmových a majetkových poměrů. Nesplnění této podmínky má však za následek, že právní služba takto určeného advokáta není žadateli poskytnuta bezplatně. Takto určený advokát bude mít za právní službu poskytnutou žadateli nárok na úhradu odměny za poskytnutí právní služby podle právního předpisu upravujícího mimosmluvní odměnu.

[30] Právě v tomto smyslu je třeba rozumět závěrům Nejvyššího správního soudu vysloveným v několika jeho dosavadních rozhodnutích, v nichž bylo připuštěno nepoužití § 18c odst. 1 zákona o advokacii s ohledem na právní názor Ústavního soudu (např. rozsudky NSS č. j. 9 As 122/2022-36, odst. [18], nebo ze dne 26. 10. 2023, č. j. 4 As 256/2023-26, odst. [28] a [29]). Kasační soud kromě jiného uvedl, že „*nedoložení relevantních skutečností k majetkovým poměrům žalobkyně ani nepředložení pravomocného usnesení soudu o neustanovení zástupce nemohly být v tomto případě důvodem pro zamítnutí její žádosti, neboť tím žalobkyně 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. Z napadeného rozhodnutí nevyplyvá, že by se stěžovatelka v této souvislosti zabývala jinými než příjmovými a majetkovými důvody pro zamítnutí žádosti*“ (rozsudek NSS č. j. 2 As 260/2023-37, odst. [12]; srov. též rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2024, č. j. 7 As 195/2023-44, odst. [14]).

[31] V posuzované věci byly splněny předpoklady k tomu, aby městský soud při zohlednění právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 nepoužil podmínku stanovenou v § 18c odst. 1 větě první zákona o advokacii, jež spočívala v prokázání příjmových a majetkových poměrů stěžovatelky, které by odůvodňovaly určení advokáta k poskytnutí právní služby. Stěžovatelce nelze vytknout, že ve formulářové žalobě, která k tomu neposkytovala prostor, neuvedla zvláštní požadavek spočívající v tom, že o určení advokáta žádá na vlastní náklady toliko z důvodu, že jí dva oslovení advokáti odmítli poskytnout právní službu. Tento požadavek byl nad rámec žádosti o právní službu podle § 18c odst. 1 zákona o advokacii, která s možností určení advokáta za takovýchto podmínek nepočítala. Stěžovatelka nicméně již ve své žalobě uvedla, že o poskytnutí právní služby žádala právě z tohoto jiného důvodu, který vzhledem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/21 bylo možné připustit přímo na základě čl. 37 odst. 2 Listiny. Městský soud byl povinen k tomuto nálezu přihlídnout. Jde o výjimku z pravidla podle § 75 odst. 1 s. ř. s., že „*při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“ (rozsudek NSS č. j. 7 A 146/2001-29; z pozdější doby srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 4 As 494/2019-62, odst. [21], nebo ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 173/2020-32, č. 4093/2020 Sb. NSS, odst. [38]). Také v podání ze dne 10. 11. 2023 stěžovatelka zopakovala, že není žadatelem, „*jehož příjmové a majetkové poměry*

to odůvodňují“, a poukázala na nález sp. zn. Pl. ÚS 44/21, což s ohledem na den jeho vyhlášení nemohla učinit v žalobě. Městský soud tedy při přezkumu rozhodnutí žalované mohl nepoužít část § 18c odst. 1 zákona o advokacii. Jeho závěr, že tak za dané procesní situace nemohl učinit, je nesprávný.

[32] Zjištěné pochybení městského soudu přesto nezakládá nezákonnost napadeného rozsudku, neboť zpochybňuje právní posouzení pouze jednoho ze dvou důvodů, pro které žalovaná nevyhověla žádosti stěžovatelky. Jak již bylo uvedeno, žádosti nebylo vyhověno také z důvodu neprokázání, že nebyly splněny podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštního právního předpisu. Stěžovatelka měla tuto podmínku, kterou stanoví § 18 odst. 2 zákona o advokacii, splnit tím, že ve formuláři uvede rozhodnutí soudu o žádosti o ustanovení zástupce soudem podle § 30 o. s. ř. a toto rozhodnutí k žádosti přiloží. Ze správního spisu žalované se podává, že tak neučinila, a ani v žalobě neuplatnila ve vztahu k tomuto důvodu nevyhovění žádosti žádné námitky.

[33] I když se Nejvyšší správní soud v minulosti vyslovil k použitelnosti této podmínky (viz výše citovaný rozsudek NSS č. j. 2 As 260/2023-37, odst. [12]), na což stěžovatelka upozorňuje v kasační stížnosti, je namístě zdůraznit, že předmětem tohoto řízení není přezkum rozhodnutí žalovaného, nýbrž napadeného rozsudku. Městskému soudu nelze vytknout, že se nezabýval důvodem nevyhovění žádosti, který nebyl žalobou vůbec zpochybněn (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2024, č. j. 5 As 197/2023-33, odst. [27] až [31], který se týkal srovnatelné procesní situace v jiné věci stěžovatelky). Teprve uplatnila-li by stěžovatelka v žalobě námitky i vůči němu, bylo by možné při jeho přezkumu zohlednit právní názor vyslovený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/21. Právě tak tomu bylo ve věci, v níž bylo rozhodnuto rozsudkem NSS č. j. 2 As 260/2023-37, který zamítl kasační stížnosti žalované proti rozsudku městského soudu č. j. 17 A 98/2022-66. Na rozdíl od nyní posuzované věci tehdy stěžovatelka přímo v žalobě ze dne 9. 11. 2022, nyní zaslané kasačnímu soudu jako příloha doplnění kasační stížnosti, zpochybnila závěr o nesplnění podmínky podle § 18 odst. 2 zákona o advokacii. Učinila tak slovy: *„Za těchto okolností neobstojí argumentace žalované, že jsem neprokázala, že jsem nesplnila podmínky pro ustanovení zástupce soudem dle ust. § 30 o. s. ř., resp. že jsem nesplnila podmínky dle ust. § 18c odst. 1 a § 18c odst. 4 zákona o advokacii.“* Žaloby podané v jednotlivých uvedených věcech se tudíž obsahově odlišují.

[34] Stěžovatelka v žalobě neuplatnila námitky směřující vůči důvodu nevyhovění její žádosti, který spočíval v neprokázání, že nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů. Za této situace její žaloba musela být zamítnuta bez ohledu na posouzení právní otázky, zda ve věci byla použitelná podmínka prokázání příjmových a majetkových poměrů. Napadený rozsudek tudíž není nezákonný.

V. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a to ani jde-li o vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji proto zamítl.

pokračování

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. června 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu