



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Mgr. J. H.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2023, čj. 10.01-000221/23-003, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, čj. 15 A 104/2023-29, ve znění opravného usnesení ze dne 15. 2. 2024, čj. 15 A 104/2023-37,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, čj. 15 A 104/2023-29, ve znění opravného usnesení ze dne 15. 2. 2024, čj. 15 A 104/2023-37, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabývá tím, zda byla žaloba žalobce zjevně neúspěšným návrhem či nikoliv.

[2] Žalobou podanou Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“) brojil žalobce proti rozhodnutí žalované, jímž mu nebyl určen advokát k poskytnutí bezplatné právní služby podle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, a to z důvodu zjevně bezdůvodného uplatňování nebo bránění práva. Součástí žaloby byla i žádost o osvobození od soudních poplatků. Městský soud následně vyzval žalobce k doložení jeho majetkových poměrů, což žalobce učinil.

[3] Městský soud žádost o osvobození od soudních poplatků usnesením označeným v záhlaví zamítl. Vyšel z toho, že jde o zjevně neúspěšný návrh ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.

Městský soud uvedl, že z dosavadní judikatury vyplývá, že zjevná neúspěšnost návrhu by měla být zjištělná bez pochyb, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo nutno provést dokazování. Žalobce žalobou brojil proti rozhodnutí o určení advokáta pro podání ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího správního soudu z 30. 3. 2023, čj. 2 Ads 100/2022-49, jímž byla pro nepřijatelnost odmítnuta jeho kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“) z 21. 3. 2022, čj. 42 Ad 20/2021-63. Podle městského soudu se Nejvyšší správní soud otázkou, zda je prostor obývaný žalobcem bytem ve smyslu zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, již zabýval v několika předchozích usneseních. Obdobným případem jiného stěžovatele se pak zabýval také Ústavní soud v usnesení z 12. 7. 2022, sp. zn. III. ÚS 1599/22, kterým odmítl ústavní stížnost. Z toho městský soud dovodil, že je zcela jednoznačné a na první pohled zřejmé, že žalobce se domáhal určení advokáta pro podání ústavní stížnosti, která by byla zjevně neopodstatněná, přičemž stěžovatelem předestřená otázka byla konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu vyřešena. Jde tedy o návrh zjevně neúspěšný, což je zákonnou překážkou bránící tomu, aby soud žalobci přiznal jím požadované osvobození od soudních poplatků.

[4] Opravným usnesením ze dne 15. 2. 2024 pak městský soud opravil záhlaví napadeného usnesení, neboť v usnesení došlo ke zřejmé nesprávnosti v označení napadeného rozhodnutí žalované. Proto městský soud využil postup podle § 54 odst. 4 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s. a vydal opravné usnesení o opravě zjevné chyby.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti usnesení označenému v záhlaví podal žalobce (dále „stěžovatel“) dne 4. 1. 2024 kasační stížnost. V ní upozornil na zmatečnost, neboť ve věci žádosti stěžovatele o přiznání osvobození od soudních poplatků v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 5. 2023, čj. 10.01-000200/23-003 již bylo jednou rozhodnuto, proto je napadené usnesení (ve znění před vydáním opravného usnesení) rozporu s překážkou věci rozhodnuté. Nesprávnost v označení napadeného rozhodnutí následně městský soud opravil, a to tak, že označil správné rozhodnutí žalované, tedy rozhodnutí ze dne 31. 5. 2023, čj. 10.01-000221/23-003. Na základě seznámení s opravným usnesením pak stěžovatel doplnil kasační argumentaci. Nesouhlasil s názorem městského soudu, že jeho žaloba proti rozhodnutí žalované je zjevně neúspěšná. Zrekapituloval podstatu sporu, k němuž se váže i neúspěšná žádost o určení advokáta žalovanou pro řízení o ústavní stížnosti (spor se žalobkyní o určení advokáta lze chápat jako spor vzniklý v důsledku vedení „hlavního“ sporu). Tento „hlavní“ spor spočívá v tom, že stěžovatel užíval k trvalému nájemnímu bydlení „byt“ č. X v bytovém domě na adrese M. X, Č. K. S ohledem na své majetkové poměry žádal o příspěvek na bydlení podle § 24 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Správní orgány však na základě vyjádření stavebního úřadu (Městského úřadu Česká Kamenice) zjistily, že „byt“ č. X měl být zkolaudován jako internátní pokoj s vlastním příslušenstvím. Nejde tedy o soubor místností tvořících byt, ale ani o samostatnou obytnou místnost, protože nemá stavebními předpisy požadovanou podlahovou plochu alespoň 16 m². Jelikož tak prostor obývaný stěžovatelem nesplňuje požadavky na byt podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, správní orgány mu příspěvek na bydlení nepřiznaly. S argumentací správních orgánů stěžovatel obsáhle polemizuje. Argumentuje, že byla porušena jeho ústavní práva, neboť se nemohl seznámit s listinnými důkazy (konkrétně s projektovou dokumentací z archivu, na

pokračování

kterou odkazuje stavební úřad ve svém vyjádření). Správní orgány porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces tím, že konstatovaly, že nejsou oprávněny přezkoumávat rozhodnutí jiných správních orgánů či vykládat jejich předpisy, ačkoli byly stěžovatelem po řadu let upozorňovány, že vyjádření stavebního úřadu není správním rozhodnutím. Podle stěžovatele platí, že pokud správní orgány k námitce stěžovatele zjistí, že argumentace stavebního úřadu je v rozporu s právním předpisem, tak mají takovou argumentaci odmítnout. Odůvodnění správních orgánů, že nejsou oprávněny přezkoumávat vyjádření jiných správních orgánů, je absurdní. Je proto porušením ústavního práva stěžovatele, že se nemohl seznámit s důkazy, na jejichž základě se rozhoduje o právech občana. Správní soudy stěžovatele v hlavním sporu podle jeho soudu „odbyly“. Nejprve krajský soud konstatováním, že správní orgány proti argumentaci stěžovatele postavily konkurenční právní názor, a jejich rozhodnutí tak splňuje požadavky na řádné odůvodnění. Nadto byl před krajským soudem proveden tzv. aktivistický důkaz půdorysem „bytu“ č. X, což vedlo krajský soud k závěru, že stavebně technické uspořádání daného prostoru nesplňuje podmínky stavebních předpisů k tomu, aby tento prostor mohl být považován za byt. Soud tak nadržoval protistraně, neboť žalovaný důkaz půdorysem „bytu“ nenavrhoval. Krajský soud tímto postupem, tedy soudním aktivismem a přepjatým právním formalismem, porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces. Kasační stížnost v hlavním sporu pak byla odmítnuta pro nepřijatelnost s odůvodněním, které považuje stěžovatel za absurdní. Z těchto důvodů podle stěžovatele neexistuje nezpochybnitelná jistota o zjevné neúspěšnosti jeho návrhu, která by opravňovala (i) jednak žalovanou k zamítnutí žádosti o určení advokáta k podání ústavní stížnosti, a dále (ii) z téhož důvodu městský soud k neosvobození stěžovatele od soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí žalované, již stěžovatel nyní brojí proti neurčení advokáta. Proto stěžovatel navrhnul usnesení městského soudu zrušit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že nelze považovat za důvodnou argumentaci stěžovatele, že bylo rozhodnuto v rozporu s překážkou věci rozhodnuté. Nejvyšší správní soud si je sice na jednu stranu vědom toho, že stěžovatel mohl být postupem městského soudu zmaten. Na druhou stranu však je nepochybné, že městský soud v tomto řízení v souladu s žalobou rozhodoval v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2023, čj. 10.01-000221/23-003. Městský soud pouze v usnesení ze dne 20. 12. 2023, čj. 15 A 104/2023-29, nesprávně označil napadené rozhodnutí. Opravným usnesením ze dne 15. 2. 2024, čj. 15 A 104/2023-37, došlo k opravě zřejmě nesprávnosti uvedené v záhlaví, tedy bylo opraveno nesprávné označení napadeného rozhodnutí. K tomuto postupu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2008, čj. 4 Ads 125/2008-174. Stěžovatel proti tomuto postupu v doplnění kasační stížnosti nijak nebrojil (nenamítal, že nesouhlasí se závěrem městského soudu, že jde o zjevnou nesprávnost, ke které došlo při přepisování usnesení a že je možno postupovat opravným usnesením podle § 54 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel pouze požadoval, aby bylo zohledněno jeho doplnění kasační stížnosti, přičemž v tomto doplnění se zabýval pouze nesprávným posouzením toho, zda jeho žaloba byla zjevně neúspěšná či nikoliv. Usnesením městského soudu tedy nebylo rozhodnuto v rozporu s překážkou věci rozhodnuté, neboť ve věci žádosti stěžovatele o přiznání osvobození od

soudních poplatků v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2023, čj. 10.01-000221/23-003, bylo rozhodováno poprvé.

[8] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval námitkou, ve které stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že jeho žaloba proti rozhodnutí žalované bude zjevně neúspěšná.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve upozorňuje na nutnost oddělovat hlavní a vedlejší spor vedený stěžovatelem, byť je patrné, že oba spory spolu do určité míry souvisí. Hlavní spor spočívá v neúspěšné žalobě (a následné neúspěšné kasační stížnosti) stěžovatele proti rozhodnutí správních orgánů o nepřiznání příspěvku na bydlení. Vedlejší spor je pak veden se žalovanou o určení advokáta k poskytnutí bezplatné právní služby pro možnost stěžovatele bránit se proti usnesení Nejvyššího správního soudu, jímž byla v hlavním sporu pro nepřijatelnost odmítnuta stěžovatelova kasační stížnost, v řízení o ústavní stížnosti. Žádost o osvobození od soudních poplatků, jejíž zamítnutí je předmětem napadeného usnesení, se pak váže k vedení vedlejšího sporu.

[10] Základ argumentace městského soudu k zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků v rámci vedlejšího sporu spočívá v odkazu na § 36 odst. 3 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že *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 zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly. Přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.*

[11] Městský soud v napadeném usnesení tvrdí, že je na první pohled zřejmé, že ústavní stížnost stěžovatele by byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Otázka, která má být předmětem stěžovatelovy ústavní stížnosti, je totiž vyřešena konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Navíc existuje odmítavé usnesení Ústavního soudu ve věci jiného stěžovatele, které se taktéž týká naplnění podmínek podle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. Z těchto důvodů je žaloba proti rozhodnutí žalované o neurčení advokáta zjevně neúspěšným návrhem podle § 36 odst. 3 s. ř. s., čímž je dán i právní důvod k zamítnutí žádosti o osvobození od soudního poplatku (bod 7 napadeného usnesení).

[12] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem městského soudu nesouhlasí. Naopak přisvědčuje stěžovateli, že při zhodnocení dosavadní judikatury skutečně není dána potřebná míra vysoké pravděpodobnosti o neúspěšnosti jeho návrhu, který se navíc dotýká vedlejší (nikoli tedy hlavní) věci, tj. neurčení advokáta k poskytnutí bezplatné právní služby žalovanou.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že v dosavadní judikatuře vymezil situace, v nichž lze návrh považovat za zjevně neúspěšný podle § 36 odst. 3 s. ř. s. (rozsudek NSS z 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 102/2007-72, nebo z 29. 6. 2011, čj. 1 As 51/2011-135). Lze konstatovat, že zjevná neúspěšnost návrhu by měla být zjistitelná bez pochyb, měla by být

pokračování

nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo nutné provést dokazování (rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2006, čj. 4 Ads 19/2005-105, č. 909/2006 Sb. NSS). Typickým případem zjevně neúspěšného návrhu může být např. opožděně podaná žaloba (rozsudek NSS z 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 102/2007-72). Z dané judikatury tedy lze dovodit, že otázku zjevné neúspěšnosti návrhu je třeba posuzovat restriktivně a neúspěšnost vyslovovat pouze v případě zcela evidentních situací. Tento názor potvrdil i Ústavní soud v nálezu z 29. 3. 2022, sp. zn. IV. ÚS 1642/21 (zejména body 43 až 48). Z něho vyplývá, že oprávnění správního soudu zamítnout návrh na osvobození od soudních poplatků při zjevné nedůvodnosti návrhu ve věci samé má svůj význam z pohledu zásady hospodárnosti řízení. Uplatnění tohoto institutu však musí být výjimečné, citlivé k jednotlivým okolnostem věci a nesmí být svévolné. Ústavní soud dále upozornil, že pravidlo zpravidla nelze uplatnit ve složitějších případech a je nutné zajistit, aby navrhovatel měl možnost v řízení kvalifikovaně přednést svoje stanovisko k rozhodným skutečnostem.

[14] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že případnou zjevnou neúspěšnost návrhu ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. je třeba posuzovat primárně ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované, tj. k neurčení advokáta pro poskytnutí bezplatné právní služby. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že žalovaná ve správním řízení zamítla žádost o určení advokáta podle § 18c odst. 5 věty poslední zákona o advokacii z důvodu zjevně bezdůvodného uplatňování nebo bránění práva s tím, že odkazovala – obdobně jako později městský soud v napadeném usnesení – na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu a dále na odmítnutou ústavní stížnost ve věci jiného stěžovatele s částečně podobným předmětem řízení (posouzení požadavků na byt dle § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře v usnesení z 12. 7. 2022, sp. zn. III.ÚS 1599/22).

[15] Nejvyšší správní soud v této věci rozhoduje pouze o naplnění podmínek pro osvobození od poplatkové povinnosti v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí o neurčení advokáta. Nikoli tedy přímo o důvodnosti návrhu na zrušení zamítavého rozhodnutí o určení advokáta. Je proto třeba se zabývat tím, zda žaloba stěžovatele zjevně nemůže být úspěšná, zda tedy je zcela evidentní, že se jednalo o zjevně nedůvodné uplatňování nebo bránění práva.

[16] Skutečnost, že určitý nárok stěžovatele v hlavním sporu (zde na dávku státní sociální podpory) byl opakovaně předmětem řízení o kasační stížnosti a stěžovateli nebylo ze strany Nejvyššího správního soudu vyhověno, ještě nemůže vést k tomu, že je zcela evidentní, že stěžovateli neměl být určen advokát, protože se svým návrhem nemůže být úspěšný ani u Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti. Ústavní soud jakožto orgán ochrany ústavnosti stojí mimo obecnou soustavu soudů. Soudní řízení správní se sice nenachází mimo ústavní rámec ochrany základních práv, neboť správní soudy rovněž mají povinnost posoudit, zda nebyla porušena základní práva stěžovatele, včetně jeho práva na spravedlivý proces (mají povinnost poskytovat ochranu základním právům stěžovatele), avšak mohou mít na některé právní otázky jiný právní názor než Ústavní soud. Z existence judikatury Nejvyššího správního soudu tedy nelze bez dalšího dovozovat nespornost toho, že věc bude nepochybně Ústavním soudem odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. To pak nelze automaticky dovozovat ani jednoho usnesení Ústavního soudu ve věci jiného stěžovatele, které se zabývá aplikací § 24 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře. Na první pohled totiž není zřejmé, zda toto usnesení pokrývá všechny právní a skutkové otázky formulované

stěžovatelem v hlavním sporu. Stěžovatel například namítá, že způsob posuzování jeho nároku na dávku státní sociální podpory vedl k hrubému porušení jeho práva na spravedlivý proces. Za této situace proto městský soud nemohl s vysokou pravděpodobností předjímat, jak ve věci stěžovatele případně rozhodne Ústavní soud, a tudíž nemohl prozatím ani konstatovat, že je zjevné, že stěžovatel nemůže být v řízení o ústavní stížnosti za žádných okolností úspěšný, a proto také musí být zjevně neúspěšná jeho žaloba proti rozhodnutí žalované.

[17] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že z rozsudku NSS z 29. 6. 2011, čj. 1 As 51/2011-135, bodu 14 vyplývá, že existuje-li ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (či rozhodnutí rozšířeného senátu) poskytující zcela jednoznačné závěry o nemožnosti samotného soudního přezkumu určitého typu úkonu správního úkonu, lze pak žalobu napadající takový úkon považovat za zjevně neúspěšný návrh. Nelze tak popřít, že v některých případech pro použití konceptu zjevné neúspěšnosti postačí po delší dobu pevně zakotvená judikatura Nejvyššího správního soudu, případně judikatura sjednocená rozhodnutím rozšířeného senátu. Nyní projednávaná věc však je odlišná. Ve věci stěžovatele lze zdůraznit, že stěžovatel v hlavním sporu argumentuje porušením základních práv a svobod, přičemž prozatím neexistuje ustálená judikatura Ústavního soudu k jím řešeným otázkám. Za této situace posouzení možného omezení práva nemajetných osob na přístup k Ústavnímu soudu je otázkou komplikovanějšího výkladu, a nelze na něj vztáhnout koncepci zjevné neúspěšnosti. Řešená věc se navíc váže přímo k podstatným okolnostem životní sféry stěžovatele, konkrétně k jeho existenčním problémům (rozsudek NSS z 25. 8. 2023, čj. 8 As 190/2023-20, body 7 a 8).

[18] Městský soud tedy sice postupoval správně, pokud v případě posuzování podmínek zjevné neúspěšnosti návrhu ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. předběžně posuzoval i základ argumentace žalované z rozhodnutí ke zjevně bezdůvodnému uplatňování nebo bránění práva ve smyslu § 18c odst. 5 věta poslední zákona o advokacii. Obě jmenované právní kategorie totiž vykazují určitý obsahový překryv, zejména s ohledem na skutečnost, že v této věci bylo třeba předběžně posoudit, zda by stěžovatel v hlavním sporu musel být u Ústavního soudu nutně zjevně neúspěšný. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že v této věci se na první pohled nejeví ústavní stížnost jako zjevně bezdůvodným uplatňováním nebo bráněním práva, a proto nelze považovat návrh stěžovatele za zjevně neúspěšný. Navíc důkladné posouzení této otázky není podle Nejvyššího správního soudu právně jednoduchá věc, kterou by bylo možno posuzovat okamžitě a bez hlubšího vhledu. Usnesení městského soudu ve věci osvobození od soudních poplatků je proto nezákonné. Městský soud v návaznosti na tento rozsudek posoudí, zda jsou na základě doložené majetkové situace stěžovatele naplněny podmínky pro jeho osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. a v návaznosti na to o osvobození od soudních poplatků znovu rozhodne.

[19] Nejvyšší správní soud závěrem podotýká, že tímto rozsudkem nepředjímá rozhodnutí městského soudu ve věci samé. Samotné posouzení důvodnosti žaloby proti rozhodnutí žalované o neurčení advokáta totiž obsahově nekoresponduje s posouzením zjevné neúspěšnosti téhož návrhu. Jinými slovy, skutečnost, že určitý návrh není zjevně neúspěšný, ještě automaticky nemusí znamenat, že je i důvodný.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] V tomto řízení městský soud rozhodne i o náhradě nákladů účastníků řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[22] Ve vztahu k nákladům řízení Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje, že řízení o kasační stížnosti ve věci osvobození od soudního poplatku nepodléhá poplatkové povinnosti, neboť nejde o kasační stížnost směřující proti rozhodnutí ve věci samé, resp. o vydání rozhodnutí, jímž se soudní řízení končí (usnesení rozšířeného senátu NSS z 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, rozsudek NSS z 25. 8. 2023, čj. 8 As 190/2023-20, bod 5). Poučení stěžovatele o soudním poplatku za kasační stížnost a jeho výběru uvedené v napadeném usnesení tak nebylo provedeno řádně a Nejvyšší správní soud po stěžovateli žádný soudní poplatek nepožadoval.

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

V Brně 21. června 2024

Petr Mikeš
předseda senátu