



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Lenky Krupíčkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Lukáše Pišvejce v právní věci žalobce: **M. Ch.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2025, č. j. 8 A 60/2025 - 21,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2025, č. j. 8 A 60/2025 - 21, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal žalovanou žádostí ze dne 11. 3. 2025 o určení advokáta k poskytnutí právní služby bezplatně, konkrétně k vyhotovení a podání stížnosti pro porušení zákona dle § 266 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve věci vedené u Okresního soudu v Teplicích pod sp. zn. 7 T 46/2018, a k zastoupení v řízení o této stížnosti.

[2] Rozhodnutím ze dne 16. 5. 2025, č. j. 10.01-0000169/25-0003, rozhodla žalovaná podle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, tak, že se žalobci advokát k poskytnutí právní služby bezplatně neurčuje. Žalovaná založila své rozhodnutí na dvou důvodech. Jednak žalobce nedoložil neúspěšný pokus zajistit si poskytnutí právní služby

prostřednictvím alespoň dvou oslovených advokátů a dále neprokázal, že nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu, v níž požádal o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce. Městský soud obě žádosti zamítl napadeným usnesením pro zjevnou neúspěšnost žaloby. Konstatoval, že žalobce u městského soudu podává žaloby proti rozhodnutím žalované opakovaně. Texty žalob jsou psány nepřehledně, bez zárodku žalobních bodů a obsažená argumentace se míjí s důvody, pro které žalovaná rozhodla o neurčení advokáta žalobci. K závěru o zjevné neúspěšnosti žaloby přispěla podle městského soudu i skutečnost, že žalobce žádal o určení advokáta ve věci, která nevyžaduje právní zastoupení, což mu městský soud již dříve sdělil. Procesní aktivita žalobce tak představuje neuvážené nadužívání institutu osvobození od soudních poplatků k vedení zjevně neúspěšných sporů. Městský soud připomněl ustálenou judikaturu, podle níž má žalobce plné právo vést řízení proti žalované, avšak není důvod, aby náklady na vedení těchto libovolných řízení za něj nesl stát formou osvobození od soudních poplatků.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítá v ní, že je postup žalované vůči jeho osobě dlouhodobě nepříznivý. Tvrdí, že opakovaně – v součtu dvacetkrát – žádal o určení advokáta, avšak žalovaná mu právní služby neposkytla, a to podle jeho názoru záměrně. Tím mu měla znemožnit účinné uplatnění jeho práv v soudních řízeních a způsobit mu újmu, kterou označuje za zásah do svých základních práv. K tomu odkazuje také na blíže neurčená řízení před Ústavním soudem. Stěžovatel nesouhlasí ani s postupem městského soudu. Podle jeho přesvědčení právní pomoc potřebuje a městský soud mu ji měl zajistit. Jelikož tak neučinil, porušil jeho právo na přístup k soudu. Stěžovatel konkrétně požaduje poskytnutí právní pomoci ze strany *AK Císař, Česka, Smutný* (PORTOS, advokátní kancelář s.r.o. – poznámka soudu).

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS. Současně byla podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatele v tomto řízení o kasační stížnosti netíží povinnost být zastoupen advokátem ani poplatková povinnost. Kasační stížnost je totiž podána proti procesnímu usnesení, kterým se nekončí řízení o žalobě (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 - 19, č. 3271/2015 Sb. NSS). Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem jeho napadení a uplatněnými důvody kasační stížnosti.

pokračování

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti popisuje převážně své negativní zkušenosti s žalovanou. Vytýká jí, že dlouhodobě nevyhovuje jeho žádostem o určení advokáta, čímž mu údajně způsobuje újmu. Konkrétní argumentace přiřaditelná vůči samotnému usnesení městského soudu je poměrně kusá a obecná. V podstatě se jedná o obecný nesouhlas s tím, že městský soud stěžovateli neustanovil advokáta pro řízení před ním, přestože stěžovatel potřebuje právní pomoc. V takovém případě podle ustálené judikatury platí, že soud odpoví ve stejné míře obecnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). V projednávané věci však Nejvyšší správní soud nemohl postupovat tímto způsobem, neboť mu v tom brání nepřezkoumatelnost usnesení městského soudu. Jedná se přitom o situaci, kdy neplatí, že by byl Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Bylo-li totiž řízení před soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, přihlíží soud k takovým vadám z úřední povinnosti.

[8] Podle ustálené judikatury je soudní rozhodnutí přezkoumatelné, jestliže je z něj patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil 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, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75 apod.).

[9] Podle § 35 odst. 10 věty první s. ř. s., *navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát.* Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. *účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to 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 kdykoli za řízení odejme, popř. i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popř. neodůvodňovaly. Přiznané osvobození se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti (zdůrazněno soudem).*

[10] Z napadeného usnesení se podává, že městský soud zamítl obě žádosti stěžovatele právě pro zjevnou neúspěšnost jeho žaloby.

[11] Pojem „*zjevně neúspěšný návrh*“ obsažený v § 36 odst. 3 s. ř. s. není v soudním řádu správním blíže upřesněn, proto Nejvyšší správní soud vymezil ve své judikatuře některé

případy, kdy je obsah tohoto pojmu naplněn (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 102/2007-72, či ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011-135 atp.). Obecně lze konstatovat, že zjevná neúspěšnost návrhu by měla být zjistitelná „na první pohled“, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo nutné provést dokazování (blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 Ads 19/2005-105, č. 909/2006 Sb. NSS). Za zjevně neúspěšný návrh lze považovat např. návrh na prominutí zmeškání zákonné lhůty, kterou nelze prominout (rozsudek ze dne 10. 9. 2008, č. j. 9 As 97/2007 - 32). O zjevně neúspěšný návrh se může jednat i tehdy, je-li na první pohled zřejmé, že žaloba byla podána před vyčerpáním řádných opravných prostředků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 54/2012 - 12, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2012, č. j. 8 As 75/2012 - 25).

[12] Městský soud shledal žalobu stěžovatele zjevně neúspěšnou z několika důvodů. Nejprve v bodě 4 usnesení poukázal na to, že stěžovatel od roku 2022 podal hned 13 značně nepřehledných ručně psaných žalob, a to výhradně vůči žalované. Z jeho podání přitom nebývá podle městského soudu vůbec zřejmé, z jakých důvodů stěžovatel brojí proti rozhodnutím žalované, v jakém rozsahu je napadá, jak má podle něj městský soud o žalobách rozhodovat, argumentace obsažená v žalobě se zpravidla mívá s rozhodovacími důvody žalované. V bodě 6. napadeného usnesení dále městský soud konstatoval, že procesní aktivita stěžovatele představuje neuvážené nadužívání institutu osvobození od poplatků k vedení zjevně neúspěšných sporů.

[13] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že takto formulované důvody městského soudu nijak nesouvisí s posouzením, zda se v případě nyní projednávané žaloby stěžovatele jedná o zjevně neúspěšný návrh ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. či nikoliv. Hodnocena totiž není žaloba, kterou podal stěžovatel v nynějším řízení (a její eventuelní zjevná neúspěšnost), nýbrž předchozí procesní aktivita stěžovatele a její intenzita. Tyto důvody zřetelně cílí spíše k závěru, že žaloba stěžovatele, s ohledem na předestřené okolnosti, podle městského soudu sleduje zjevné zneužití práva podle § 68 písm. f) s. ř. s. Zjevné zneužití práva však nelze bez dalšího podřadit pod pojem zjevně neúspěšný návrh, jak jej vymezuje výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[14] V tomto směru je třeba připomenout, že zásada zákazu zneužití práva je prostředkem *ultima ratio*, proto je nutné k ní přistupovat zdrženlivě a s přihlédnutím k jiným, obdobně důležitým principům jako je zejména právní jistota (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS). Jednání, které je zneužitím práva, proto musí být dostatečně prokázáno, a to s ohledem na konkrétní okolnosti (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81, ze dne 30. 11. 2019, č. j. 3 As 338/2019-61, či ze dne 18. 3. 2015, č. j. 1 As 16/2015-30). Rozhodujícími faktory mohou být mimo jiné sériovost a stereotypnost vedených sporů spojených s opakováním obdobných či zcela identických postupů a argumentů (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014-16). Samotné množství vedených sporů však bez dalšího o zneužití práva nesvědčí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 2 As 75/2011-71). Ačkoliv podatel může vyvolat

pokračování

před správním soudem řadu sporů vykazující znaky zneužití práva, vždy je třeba posuzovat každý návrh jednotlivě, neboť se mezi těmito podáními může nacházet i světlá výjimka, tedy podání tyto znaky nevykazující, a navíc ve výsledku důvodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2024, č. j. 7 As 234/2023 - 44).

[15] Svůj závěr o zjevné neúspěšnosti žaloby stěžovatele městský soud dále podepřel v bodě 5. napadeného usnesení poukazem na to, že se stěžovatel domáhal určení advokáta žalovanou ve věci, která nevyžaduje právní zastoupení, což mu městský soud sdělil již dříve ve svém usnesení ze dne 28. 5. 2025, č. j. 17 A 23/2025 - 17.

[16] V odkazovaném usnesení městský soud v bodě 18. konstatoval: „*K závěru o zjevném zneužití práva pak přispěla skutečnost, že žalobce žádal ustanovit advokáta za účelem podání podnětu k ministrovi spravedlnosti ke stížnosti pro porušení zákona. Úkon, který však žalobce zamýšlí učinit, nevyžaduje právní zastoupení. Tento úkon může žalobce učinit sám bez dalšího, postačí pokud žalobce v podání vylíčí, proč má za to, že je na místě podat stížnost pro porušení zákona*“ (zdůrazněno soudem).

[17] Odkaz městského soudu tak není na věc přiléhavý, neboť i tato argumentace se týkala výlučně posouzení toho, zda stěžovatel zneužívá právo tím, že žádá o ustanovení zástupce k úkonu, který právní zastoupení nevyžaduje. Navíc není zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že podání stížnosti pro porušení zákona podle trestního řádu v posuzované věci nevyžaduje právní zastoupení. K tomu lze jen podotknout, že žalovaná v napadeném rozhodnutí tvrdila opak, tedy že skutečnost, že se stěžovatel nachází ve výkonu trestu odnětí svobody, je podle § 36a odst. 2 trestního řádu důvodem nutné obhajoby i pro řízení o stížnosti pro porušení zákona. Žalovaná v tomto ohledu při posouzení žádosti o určení advokáta považovala za relevantní toliko to, že stěžovatel neuvedl a nedoložil, jak bylo soudem rozhodnuto o ustanovení obhájce. Ani v bodě 5 napadeného usnesení tak městský soud nepodložil své závěry argumentací, která by se vztahovala k otázce zjevné neúspěšnosti nyní projednávané žaloby.

[18] Lze proto uzavřít, že městský soud v napadeném usnesení smísl dva odlišné (byť související) právní instituty – zjevnou neúspěšnost návrhu a zneužití práva – a jeho úvahy jsou v důsledku toho nepřezkoumatelné, neboť neobsahují nosné důvody pro jeho závěr o zjevné neúspěšnosti stěžovatelovy žaloby. Tímto se dopustil v řízení vady s vlivem na zákonnost rozhodnutí.

[19] V dalším řízení proto městský soud postaví najisto, zda se v případě stěžovatelovy žaloby jedná či nejedná o zneužití práva a/nebo o zjevně neúspěšný návrh, přičemž své úvahy řádně zdůvodní. Pokud však městský soud dojde k závěru, že stěžovatelova žaloba neobsahuje ani základní informace, na jejichž podkladě by mohl posoudit, zda je stěžovatelova ochrana ve správním soudnictví v dané situaci vůbec možná, vyzve jej k doplnění důvodů, tak jako to učinil ve věci sp. zn. 17 A 23/2025. I stěžovatel jako právní laik musí být schopen uvést základní náležitosti žaloby aspoň v hrubých obrysech, a to včetně toho, proti jakému rozhodnutí brojí a proč má za to, že došlo k porušení jeho práv (k tomu přiměřeně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006,

č. j. 2 As 2/2006 - 50, č. 1011/2007 Sb. NSS, a ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 237/2020 - 10, č. 4103/2021 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. listopadu 2025

Mgr. Lenka Krupičková
předsedkyně senátu