



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **D. P.**, zastoupené JUDr. Zdeňkem Šťastným, advokátem, se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní třída 16, Praha 1, týkající se žaloby žalobkyně proti přípisu žalované ze dne 6. 9. 2013, č. j. 823/2013/K, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2014, č. j. 3 A 133/2013 - 30,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Odměna advokáta JUDr. Zdeňka Šťastného **se určuje** částkou 6800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Městský soud v Praze usnesením ze dne 21. 1. 2014, č. j. 3 A 133/2013 - 30, odmítl žalobu, kterou žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti přípisu žalované ze dne 6. 9. 2013, č. j. 823/2013/K, kterým žalovaná sdělila stěžovatelce, že její žádost o zahájení kárného řízení proti JUDr. P. Z. podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“), byla po prošetření jako nedůvodná odložena. Zároveň městský soud napadeným usnesením osvobodil stěžovatelku od soudních poplatků, ovšem zamítl návrh stěžovatelky, aby jí ustanovil zástupce pro řízení o žalobě.

[2] V odůvodnění napadeného usnesení dospěl městský soud k závěru, že stěžovatelka splnila předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, tedy první z předpokladů pro ustanovení

zástupce, není však splněna druhá podmínka, kterou je, že ustanovení zástupce soudem je zapotřebí k ochraně práv účastníka řízení. Žaloba totiž směřuje proti úkonu, který není rozhodnutím ve smyslu § 2 a § 65 s. ř. s., tedy rozhodnutím, jehož předmětem by bylo posouzení veřejného subjektivního práva stěžovatelky. Proto městský soud zamítl návrh stěžovatelky na ustanovení zástupce a ze stejného důvodu žalobu odmítl.

II. Kasační stížnost stěžovatelky a vyjádření žalované k ní

[3] Stěžovatelka v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Ve vztahu k výroku o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce uvádí, že podmínkou ustanovení právního zástupce je potřebnost takového úkonu k ochraně práv účastníka. Určující pro naplnění tohoto předpokladu je, jak je účastník sám způsobilý se před soudem hájit, jaké formální a obsahové kvality mají žalobcova podání, jak je vůbec právně složitá projednávaná věc. Určující není, jaké rozhodnutí je správní žalobou napadáno. Pokud by městský soud nevycházel z charakteru napadeného aktu, ale z právní složitosti věci a z erudice stěžovatelky na tomto poli, pak by musel rozhodnout jinak. Jak je patrné, pro laika se vzděláním, které má stěžovatelka, je velice obtížné rozhodnout se, jaký prostředek k ochraně svých práv zvolit, zda podat správní žalobu podle § 65 s. ř. s., § 79 s. ř. s. nebo 82 s. ř. s. nebo podle úplně jiných předpisů. Podle stěžovatelky byl v jejím případě naplněn i zmíněný druhý předpoklad úspěšnosti žádosti o ustanovení zástupce. Protože ale soud zjišťoval naplnění tohoto kritéria podle úplně jiných než zákonných hledisek, nevycházel z informací doložených ve spise, eventuálně si podklady pro posouzení této otázky nedoplnil např. v otázce vzdělání stěžovatelky, zatížil řízení vadou nebo nesprávně právně posoudil tuto otázku.

[4] Co se odmítnutí žaloby týče, uvádí stěžovatelka, že jakékoli výjimky z přezkumu v rámci správního soudnictví je nutno vykládat přísně restriktivně. Argumentovat § 70 písm. a) s. ř. s. tedy lze jen v tom případě, pokud by šlo o úkon, kterým správní orgán nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje účastníková práva. Napadený akt ale rozhodnutím je, neboť tím, že žalovaná rozhodla, že nepovede disciplinární řízení, bylo porušeno právo stěžovatelky (a právo každého dalšího) oprávněná očekávat, že výkon advokacie bude prováděn v souladu s předpisy upravujícími tuto problematiku. Pakliže se člen žalované dopustil ve svém postupu tak závažných chyb, jak stěžovatelka oznámila, pak nejen stěžovatelka, ale kterýkoli další občan této republiky má právo očekávat, že stavovský orgán dohlížející na čistotu výkonu činnosti svých členů o tom bude rozhodovat. Jestliže se tak nestalo, byla zasažena tato práva stěžovatelky.

[5] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení ve výrocích II. a III. a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry krajského soudu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Podle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. může předseda senátu navrhovatel (žalobci), u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba

k ochraně jeho práv, na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové vydaje zástupce a odměnu za zastupování v takovém případě platí stát.

[9] Právo na bezplatné zastoupení je tedy podmíněno splněním předpokladů pro osvobození od soudních poplatků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77). Podmínky, které je soud povinen zkoumat při posuzování žádosti o ustanovení zástupce, Nejvyšší správní soud vymezil např. v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, č. j. 5 Afs 72/2011 - 115, kde uvedl, že „[z] § 36 odst. 3 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, vyplývá, že pro osvobození od soudních poplatků musí být kumulativně splněny dvě podmínky, kterými jsou (1.) nedostatek prostředků k zaplacení soudního poplatku na straně navrhovatele, a (2.) že nejde o návrh zjevně neúspěšný. Nezbytnými předpoklady pro ustanovení zástupce je pak (1.) kumulativní splnění obou uvedených podmínek pro osvobození od soudních poplatků a navíc též (2.), že zastoupení je potřeba k ochraně práv účastníka řízení.“ Uvedené podmínky platí shodně i po 1. 1. 2012 (od účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb.), jediným rozdílem je, že § 35 odst. 8 s. ř. s. nyní vyžaduje, aby ustanovení zástupce bylo *nezbytně* třeba k ochraně práv účastníka řízení. Více než dříve tedy je ustanovení zástupce na základě žádosti účastníka řízení institutem výjimečným.

[10] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného ve své ustálené judikatuře dovozuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 As 76/2013 - 21), že nemajetnost a absence právního vzdělání na straně žalobce samy o sobě tedy nezakládají důvod pro ustanovení zástupce z řad advokátů, že v řízení o správní žalobě není zastoupení advokátem povinné. Tomu ostatně odpovídá i praxe, kdy se nemalá část účastníků řízení probíhajících podle soudního řádu správního domáhá svých práv přímo, bez jakéhokoli zastoupení. Institut ustanovení zástupce není obecně institutem sloužícím k zajištění zastoupení nemajetných účastníků řízení bez právního vzdělání, nýbrž institutem, jenž má být využit až v případech, kdy nemajetný účastník bez ohledu na své vzdělání není způsobilý bránit svá práva před soudem sám. To znamená, že je nutno posoudit, zda je důvod k pochybnostem o způsobilosti žalobce hájit před soudem své zájmy sám, zejména jedná-li se o věc složitou po stránce skutkové nebo právní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004 - 64). Tento důvod nebude zpravidla dán, pokud je možné z žaloby seznat, proti jakému aktu žalobce brojí a z jakého důvodu jej považuje za nezákonný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 1 As 80/2013 - 28).

[11] V posuzované věci se nejednalo o skutkově či právně složitou věc. Není pochyb o tom, že stěžovatelka nemá právní vzdělání, ovšem i tak bez potíží v žalobě zformulovala, proti jakému úkonu žalované brojí a za jakých důvodů. Vedle toho v žalobě citovala ustanovení zákona o advokacii, která upravují povinnosti advokáta, a odkázala i na ustanovení Listiny základních práv a svobod, jejichž porušování se podle jejího názoru žalovaná dopouští. Nebyl zde proto důvod k pochybnostem o způsobilosti stěžovatelky hájit před soudem své zájmy.

[12] Zároveň však může být zastoupení žalobce nezbytné k ochraně jeho práv jedině tehdy, mohou-li být nějaká práva žalobce dotčena, tedy pokud vůbec může být žaloba úspěšná. Zdejší soud proto ve své judikatuře dovozuje, že podmínka, že návrh (žaloba) není zjevně neúspěšný, se uplatní v rámci podmínky nezbytnosti k ochraně práv žalobce i při posuzování podmínek pro ustanovení zástupce (viz např. rozsudek ze dne 31. 10. 2012, č. j. 8 Aps 3/2012 - 23). Co lze rozumět pod pojmem „zjevně neúspěšný“ není vymezeno v s. ř. s. Tento pojem byl vyložen v judikatuře Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 Ads 19/2005 - 105, č. 909/2006 Sb. NSS, tak, že „zjevná neúspěšnost návrhu by měla být zjištělná bez pochyb, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování“.

[13] V posuzované věci městský soud posoudil žalobu jako nepřijatelnou, protože nesměruje proti rozhodnutí, které by zakládalo, rušilo či měnilo práva stěžovatelky. Tomuto závěru Nejvyšší správní soud přisvědčil, neboť stěžovatelce nesvědčilo žádné subjektivní veřejné právo na to, aby žalovaná zahájila kárné řízení proti advokátovi, na kterého se vztahoval podnět stěžovatelky. Řízení o kárné odpovědnosti advokátů či advokátních koncipientů se zahajuje na základě kárné žaloby podané kárným žalobcem. Stěžovatelka není osobou z taxativně vymezeného okruhu kárných žalobců (viz § 33 odst. 1 zákona o advokacii ve spojení s § 46 odst. 3 a § 51 odst. 2 téhož zákona), návrh na kárné potrestání advokáta proto nemůže podat ani jako jeho klient, který je nespokojen s kvalitou poskytnuté právní pomoci.

[14] Nelze ani dovozovat aktivní legitimaci k podání žaloby ve správním soudnictví na základě veřejného zájmu všech občanů na řádném výkonu advokacie a potrestání advokátů. Správní soudnictví totiž stojí na konceptu ochrany subjektivních veřejných práv a možnost podání žaloby ve veřejném zájmu omezuje jen na velmi úzký okruh případů konkrétním žalobcům. Tento závěr podporuje i rozsáhlá judikatura zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalobu poškozeného proti správnímu rozhodnutí v řízení o přestupku krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. proto, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, v té části, v níž žalobce napadá výrok správního rozhodnutí týkající se viny obviněného z přestupku či sankce (příčemž výrokem týkajícím se viny je i výrok o zastavení řízení o přestupku). Městský soud pak v odůvodnění napadeného rozsudku citoval řadu dalších rozhodnutí zdejšího soudu, podle kterých není právní nárok na vyvolání kárného řízení na základě podnětu správnímu orgánu, pakliže je taxativně vymezen okruh osob, které mohou podat návrh k zahájení tohoto řízení, a daný žalobce v tomto okruhu osob není. Jedná se o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2010, č. j. 2 As 66/2009 - 53, ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Ans 1/2009 - 299, ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 Ads 59/2009 - 106, a ze dne 30. 11. 2009, č. j. 5 As 38/2009 - 88.

[15] Z výše uvedeného vyplývá, že připsal žalované o tom, že nebylo zahájeno kárné řízení s advokátem, zjevně není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Městský soud proto správně dospěl k závěru, že ustanovení zástupce nebylo nezbytně třeba k ochraně práv stěžovatelky a že jsou dány důvody pro odmítnutí žaloby. K tomu je třeba dodat, že stěžovatelce bylo rovněž umožněno rozporovat závěry ustálené judikatury, a to v řízení o kasační stížnosti. Za tímto účelem jí byl ustanoven zástupcem advokát, který odborně zformuloval stížní námítky.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadené usnesení není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Městský soud správně žalobu odmítl, neboť stěžovatelka brojila proti připsu žalované, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Zároveň se jednalo o žalobu zjevně neúspěšnou a nebyl dán důvod k pochybnostem o způsobilosti stěžovatelky hájit před soudem své zájmy, proto městský soud správně zamítl návrh na ustanovení zástupce stěžovatelky. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a žalované žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

[18] Nejvyšší správní soud stěžovatelce ustanovil zástupcem advokáta a podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. a v takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát. Podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. b), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, má advokát nárok na odměnu za dva úkony právní služby (první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení; písemné podání ve věci samé) ve výši 2 x 3100 Kč, a podle ust. § 13 odst. 1 citované vyhlášky náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč. Celková částka odměny tedy činí 6800 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu