



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. N.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, sídlem Národní 118/16, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2021, č. j. 10.01-000324/21-003, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2022, č. j. 5 A 91/2021 - 22,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví nevyhověla žalobcově žádosti o určení advokáta k poskytnutí právní služby podle § 18c zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“). Žalobce se domáhal určení advokáta k zastoupení v řízení před Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci stížnosti proti usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2021, sp. zn. IV ÚS 55/21, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost žalobce z důvodu absence zastoupení advokátem v řízení před Ústavním soudem. Ústavní stížnost žalobce směřovala proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 11 Tvo 14/2020, kterým byla zamítnuta žalobcova stížnost proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 4. 8. 2020, č. j. 1 Ntd 4/2020 - 7605, jímž bylo rozhodnuto, že soudce JUDr. J. H. není vyloučen z vykonávání úkonů trestního řízení v trestní věci žalobce.

[2] Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí uvedla, že žalobcově žádosti nevyhověla, neboť zneužívá právo na bezplatnou právní pomoc ve smyslu § 18c odst. 5 zákona o advokacii. Institut poskytování bezplatné právní služby je zaměřen k zajištění konkrétní právní služby v nezbytně nutném rozsahu, nikoli k poskytování generální právní pomoci ve všech žadatelem vedených sporech a řízeních. Žalobce dle žalované tohoto práva neúměrně nadužívá, resp. zneužívá. Žalovaná evidovala ke dni rozhodnutí 50 žádostí podaných žalobcem.

[3] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí žalované. Současně požádal o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o žalobě. Městský soud usnesením označeným v záhlaví žalobci osvobození od soudních poplatků nepřiznal a žádost o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce zamítl.

[4] V odůvodnění usnesení městský soud konstatoval, že žalobce splnil první z podmínek pro přiznání osvobození od soudních poplatků, kterou je nedostatek finančních prostředků (nemajetnost). Dále proto zkoumal, zda není na místě nepřiznat žalobci osvobození od soudních poplatků z důvodu povahy sporů, které žalobce opakovaně vede. Poukázal na skutečnost, že žalobce u městského soudu podal již 23 žalob, z nichž 10 směřovalo proti žalované ve věci neustanovení advokáta k poskytnutí právní služby. V nich žalobce zpravidla požadoval také osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro účely řízení před městským soudem. Dále městský soud podotkl, že žalobce požádal žalovanou o určení advokáta již celkem v 50 případech.

[5] Městský soud se zabýval též konkrétní povahou právní služby, pro kterou žalobce požádal žalovanou o ustanovení advokáta (viz bod 1 odůvodnění výše), a to s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které nelze z pouhého počtu sporů paušálně nic dovozovat. V souzené věci proto městský soud zkoumal rovněž povahu dané věci. Uvedl, že podstata právní služby, pro kterou žalobce žádal ustanovit advokáta, se netýkala jeho konkrétního hmotného práva, nýbrž ustanovení zástupce pro řízení před ESLP. Městský soud rovněž podotkl, že v počátečním stadiu řízení před uvedeným soudem žalobce nemusí být právně zastoupen. Žalobce dle městského soudu nevyložil, čím je nyní posuzovaná věc pro něj zásadní, resp. jakým způsobem bylo konkrétně zasaženo do jeho subjektivních práv.

[6] Stran vysokého počtu žádostí o ustanovení advokáta městský soud nepřisvědčil žalobcovu vysvětlení, že vyšší počet je dán tím, že soud stále nerozhodl o dříve podaných žalobách proti žalované, a žalobce tak nemůže konat jinak, než urgovat vydání soudních rozhodnutí a počet žalob dále navyšovat. Dle městského soudu je žalobce „pánem sporu“, a proto má uvážlivě posuzovat, ve kterých případech byla zasažena jeho subjektivní práva, a tedy k procesní obraně skutečně potřebuje určení advokáta žalovanou. Městský soud uvedl, že žalobce má plné právo vést řízení proti žalované, umožňuje-li mu to objektivní právo, avšak není důvod, aby náklady na tyto právní spory nesl stát. Stejně tak městský soud nespatořoval žádný důvod, aby žalobce prostřednictvím institutu osvobozování od soudních poplatků vedl boj s žalovanou a nutil ji k určitému (žalobcem požadovanému) postupu. Z odůvodnění napadeného usnesení je patrné, že městský soud v tomto smyslu pokládá spory žalobce za „spory protestní“.

[7] Městský soud proto dospěl k závěru, že ve věci je namístě žalobci nepřiznat osvobození od soudních poplatků. Protože žalobce nesplnil předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, nebylo možné vyhovět ani jeho návrhu na ustanovení zástupce.

pokračování

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že podle 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 (dále jen „Úmluva“) má právo na přístup k soudu, což městský soud napadeným usnesením popřel. Stěžovatel se dovolává pro něj příznivých rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 10 As 395/2020 - 17, a ze dne 30. 11. 2021, č. j. 3 As 333/2021 - 14, vydaných ve věci jiných jeho soudních řízení, v nichž také nebyl městským soudem osvobozen od soudních poplatků a nebyl mu ustanoven zástupce. Uvedl, že výjimku nepřiznání osvobození od soudních poplatků je třeba aplikovat restriktivně a pouze při existenci vážných skutkových důvodů.

[9] Celkový počet žalob podaných k městskému soudu v období čtyř let stěžovatel nerozporoval, avšak uvedl, že městský soud má vzhledem k obvodu, v němž sídlí „centrální instituce“, vysoký nápad věcí, za což stěžovatel nemůže nést odpovědnost. Počet žalob (tj. v průměru 5 kauz za rok) nepovažoval za vysoký. Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem ani v tom, že vede mnoho sporů přímo s žalovanou. K počtu 50 případů, v nichž žádal žalovanou o ustanovení zástupce, uvedl, že se jedná o počet za období od roku 2011 do roku 2021 (tedy opět pouze cca 5 žádostí ročně), žalovaná navíc „kouzlí s ciframi“. Stěžovatel připustil existenci 44 žádostí, z nichž mu byl advokát žalovanou ustanoven ve 25 případech. Poukázal na případy jiných osob, kterým mělo být žalovanou vyhověno až ve 275 případech při počtu 419 podaných žádostí.

[10] Stěžovatel dále uvedl, že v jeho případě se jednalo o životně důležitý spor – podjatost soudce v jeho trestní věci. Nesouhlasil s argumentem městského soudu, že v řízení před ESLP nemusí být zpočátku zastoupen advokátem, neboť mu z důvodu nedostatku zkušeností s podobným řízením hrozí odmítnutí stížnosti. Stěžovatel popřel, že by se v jeho případě jednalo o boj s žalovanou prostřednictvím institutu osvobození od soudních poplatků. Spory uměle nevyvolává, nýbrž jej k nim nutí protiústavní postupy žalované.

[11] Městský soud dle názoru stěžovatele nekriticky chrání žalovanou, proto stěžovatel požadoval nejen zrušení napadeného usnesení, ale také delegaci věci k jinému soudu.

[12] Žalovaná práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že nepožadoval uhrazení soudního poplatku za kasační stížnost, neboť poplatková povinnost podáním kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí městského soudu nevzniká, s výjimkou procesních rozhodnutí, jimiž se řízení o žalobě končí (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 - 19, č. 3271/2015 Sb. NSS). Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce a žádosti o osvobození od soudních poplatků jsou procesními rozhodnutími, a spadají tedy do kategorie rozhodnutí nepodléhajících poplatkové povinnosti. Rozšířený senát v označeném usnesení také vyslovil, že v řízeních o kasačních stížnostech proti procesním rozhodnutím není třeba trvat ani na povinnosti být v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem.

[14] Nejvyšší správní soud kasační stížnost věcně posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[15] Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. 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 (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud).

[16] Uvážením soudu v případě osvobozování od soudních poplatků se zabýval již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008 - 74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod [21], na který správně poukázal i městský soud: „Slovo ‚může‘ užívané v § 36 odst. 3 větě první s. ř. s. ovšem dává soudu určitý, byť ve světle judikatury Ústavního soudu poměrně nevelký, prostor pro uvážení, zda i když jsou podmínky pro osvobození splněny, tj. účastník nemá dostatek prostředků a není naplněna ani negativní podmínka osvobození zakotvená ve větě druhé zmíněného ustanovení, není výjimečně namístě mu dobrodíní osvobození od soudních poplatků odepřít. Soudní uvážení se musí řídit stejnými pravidly jako uvážení správní, tj. zejména se musí vyvarovat libovůle, rozlišovat mezi různými případy na základě racionálních, logických a nediskriminačních kritérií a posuzovat obdobné případy obdobně a různé případy různě. (...) Neosvobození bude za splnění podmínek výjimkou z pravidla, pro kterou musí existovat vážné skutkové důvody, které je soud v rámci odůvodnění svého uvážení povinen přezkoumatelně vyložit, přičemž vždy musí mít na paměti, že základním smyslem a účelem uvedeného ustanovení je zajistit rovný přístup všech osob k soudní ochraně, tj. výkon ústavně zaručeného základního práva.“ Citovanému závěru tohoto usnesení odpovídá rovněž pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu, shrnutá v právní větě rozsudku ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 - 66, č. 2601/2012 Sb. NSS., na kterou městský soud rovněž správně poukázal: „I když účastník je nemajetný, takže by zásadně bylo namístě přiznat mu osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), může mu soud výjimečně toto dobrodíní odepřít, a to zejména pro povahu sporu či sporů, které účastník vede.“

[17] Stěžovatel v období čtyř let podal jen u městského soudu 23 žalob, v nichž zpravidla požadoval osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že je mu z jeho rozhodovací činnosti známo, že stěžovatel vede řadu sporů rovněž před jinými soudy. Jen k Nejvyššímu správnímu soudu podal více než 50 kasačních stížností, popř. jiných podání. Celkem 10 žalob podaných k městskému soudu směřovalo proti rozhodování žalované ve věci neustanovení advokáta k poskytnutí právní služby. Z tohoto hlediska je nerozhodné, že některé případy v mezidobí městský soud již procesně ukončil.

[18] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení vycházel z jemu známých (výše popsaných) širších skutkových souvislostí souvisejících s nadužíváním institutu osvobození od soudních poplatků, avšak v souladu s předchozími závěry Nejvyššího správního soudu v jiných stěžovatelových věcech vystavěl odůvodnění usnesení rovněž na konkrétním posouzení povahy sporu, který účastník s žalovanou v daném případě vedl. Nevycházel tedy pouze ze samotného počtu podaných žádostí a žalob. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje poukazy stěžovatele na rozsudky v jeho dřívějších věcech vedených pod sp. zn. 10 As 395/2020 a sp. zn. 3 As 333/2021 za příléhavé, neboť na rozdíl od citovaných případů se již městský soud v nynější věci zabýval jak povahou právní služby, pro kterou stěžovatel žádal žalovanou o určení advokáta, tak také uvedl do souvislostí počty žádostí (žalob) a období, v němž byly podány.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením městského soudu, že z hlediska počtu soudních sporů vedených před krajskými správními soudy (nejen před městským soudem), v nichž stěžovatel požaduje osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení, lze skutečně hovořit o nadužívání tohoto institutu. Stěžovatel má plné právo vést proti orgánům veřejné správy vyšší počet soudních řízení, avšak neexistuje legitimní důvod, aby náklady na vedení každého takového sporu nesl stát.

pokračování

[20] V přezkoumávaném případě městský soud správně poukázal na konkrétní skutkové okolnosti věci, zejména na povahu požadované právní služby, kdy stěžovatel po žalované požadoval určení advokáta pro zahájení řízení před ESLP. Jednalo se tedy o mimořádný prostředek právní ochrany nastupující až v případě vyčerpání všech vnitrostátních prostředků obrany. Před ESLP stěžovatel chtěl napadnout odmítavé usnesení Ústavního soudu směřující proti usnesení Nejvyššího soudu o stížnosti stěžovatele proti usnesení Vrchního soudu v Olomouci, ve věci nevyločení trestního soudce z úkonů trestního řízení vedeného se stěžovatelem. V případě ústavní stížnosti a zamýšlené stížnosti k ESLP se tedy - na rozdíl od předchozího trestního řízení - již nejedná o právo na bezplatnou obhajobu ve smyslu čl. 40 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy, která je v zákonem stanovených případech zajištěna předpisy trestního práva. Důležitá je také okolnost, že stěžovatel nechtěl u ESLP napadnout meritum trestní věci, neboť jeho ústavní stížnost (proti jejímuž vyřízení chtěl u ESLP brojit) směřovala proti nevyločení soudce, kdy tato otázka byla řádně přezkoumána ve dvou soudních instancích. Článek 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy přitom nezaručuje právo na bezplatnou právní pomoc pokaždé, když si obviněný, kterému byl v řízení před trestním soudem plně zaručen spravedlivý proces, přeje podat jakýkoliv opravný prostředek (rozsudek ESLP ze dne 2. 3. 1987, *Monnell a Morris proti Spojenému království*, č. 9562/81 a 9818/82, bod 67). Právě za těchto okolností žalovaná stěžovatelově žádosti nevyhověla pro zjevně bezdůvodné uplatňování práva (a s ohledem na počet stěžovatelových žádostí rovněž pro zneužívání práva). Následně za těchto okolností městský soud nepřiznal stěžovateli osvobození od soudních poplatků a neustanovil mu zástupce.

[21] Z čl. 6 Úmluvy nelze vyvodit ani právo na bezplatnost soudních sporů netrestní povahy (jako je spor s žalovanou o ne/ustanovení advokáta), jak se patrně stěžovatel mylně domnívá. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 1618/15, N 51/80 SbNU 623, bod 17: „Ani Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře nevyklučuje, že zájem na řádném výkonu spravedlnosti může ospravedlnit finanční omezení přístupu jednotlivce k soudu. Z čl. 6 odst. 1 Úmluvy nelze vyvodit neomezené právo na bezplatnou právní pomoc ze strany státu v civilních sporech nebo právo na bezplatné řízení v těchto věcech (srov. např. rozsudek ve věci *Kreuz proti Polsku* ze dne 19. 6. 2001, č. 28249/95, § 59). Samotná povinnost zaplatit soudní poplatek za podání žaloby k civilnímu soudu nemůže být považována za omezení práva na přístup k soudu“. Aniž by zde Nejvyšší správní soud chtěl podávat podrobný výklad, zda vůbec lze právo na ustanovení advokáta Českou advokátní komorou pro poskytnutí určité právní služby podřadit pod pojem „práva a závazky civilní povahy“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy („les droits et obligations de caractère civil“, „civil rights and obligations“), pro účely tohoto odůvodnění postačuje konstatovat, že i kdyby spor o ne/určení advokáta Českou advokátní komorou v tomto případě bylo možné podřadit pod čl. 6 Úmluvy, je zřejmé, že i podle judikatury ESLP a Ústavního soudu je finanční omezení přístupu jednotlivce k soudu legitimním nástrojem zákonodárce. Stěžovatel se proto nemůže domáhat neomezeného práva na bezplatné soudní řízení, či bezplatnou právní pomoc v řízeních před správními soudy. Námitky stěžovatele stran porušení čl. 6 Úmluvy a čl. 36 Listiny proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodné.

[22] Jak také Nejvyšší správní soud mnohokrát uvedl v případě jiných stěžovatelů, řešením situace, kdy jednotlivce hodlá vést velké množství soudních sporů, nemůže být zahlcení žalované mnohonásobnými žádostmi o určení advokáta a následné napadání zamítavých rozhodnutí správními žalobami s požadavkem na osvobození od soudních poplatků.

[23] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud nepostupoval svévolně či zaujatě vůči stěžovateli, pokud jej v souzené věci napadeným usnesením neosvobodil od soudních poplatků a neustanovil mu zástupce pro soudní řízení.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. dubna 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková  
předsedkyně senátu