



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl samosoudkyně Mgr. Lucíí Trejbalovou ve věci

žalobce: Z.P.
bytem XX

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2017, č. j. MPSV-2017/218806-917

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 24. 10. 2017, č. j. MPSV-2017/218806-917, a rozhodnutí Úřadu práce ČR - Krajské pobočky v Liberci ze dne 28. 8. 2017, č. j. 93857/2017/LIB, **se zrušují** pro vady řízení a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Žaloba

1. Žalobce se domáhá přezkumu shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR – Krajské pobočky v Liberci (dále jen „úřad práce“) ze dne 28. 8. 2017, č. j. 93857/2017/LIB. Tímto rozhodnutím úřad práce rozhodl podle § 44 odst. 3 a 7 písm. b) 12 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, o snížení dávky příspěvek na živobytí z 3 410 Kč na 2 200 Kč měsíčně ode dne 1. 8. 2017. Změna prvostupňového rozhodnutí ze strany žalovaného spočívala v doplnění § 23, § 24, § 11 a § 12 do výroku rozhodnutí.
2. Podle žalobce nebyly ve věci zjištěny všechny rozhodné skutečnosti. Žalobce nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že se neúčastnil projektů organizovaných úřadem práce. Tvrdil, že v roce 2017 se účastnil projektu „PROKOP“, ze kterého byl neoprávněně vyloučen. Žalovaný zjistil, že neúčast na uvedeném projektu nebyla žalobcem zaviněna. Účast na projektu žalobce neodmítl, z projektu byl neoprávněně vyloučen. Toto nakonec konstatoval i úřad práce, který zastavil řízení o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání. Pokud úřad práce žalovanému sdělil, že měl možnost zúčastnit se dalších projektů organizovaných úřadem práce a o účast na těchto projektech neprojevil zájem, jde o tvrzení, které není podloženo žádným důkazem. Tvrzení, které k dotazu žalovaného sdělil úřad práce, nebylo součástí podkladů pro prvostupňové rozhodnutí, ani později v odvolacím řízení se nestalo součástí spisu. Z těchto důvodů je podle žalobce rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť je postaveno na důvodech a důkazech, které se nestaly součástí spisové dokumentace.
3. Žalobce dále namítal, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 28. 8. 2017, tedy v poslední den lhůty, kdy měl žalobce možnost nahlédnout do spisu. V tento den podal žádost o ustanovení právního zástupce a prodloužení lhůty s ohledem na uplatněnou žádost. Rozhodnutí bylo vydáno, aniž byl jeho návrh zohledněn a úřad práce se s jeho žádostí vyrovnal. Žalovaný pouze sdělil, že úřad práce mu advokáta přidělit nemůže. Odkázal jej na podání žádosti advokátní komoře, která však pro toto řízení advokáta přidělit nemůže.
4. Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud napadená rozhodnutí zrušil a žalovanému uložil nadále poskytovat dávku v původní výši a ustanovil mu právního zástupce z řad advokátů.
5. V doplnění žaloby žalobce uvedl, že postupem správních orgánů, které mu odmítly ustanovit právního zástupce z řad advokátů, bylo porušeno jeho právo na spravedlivé správní řízení. Na podporu tohoto názoru žalobce citoval řadu rozsudků Nejvyššího správního soudu týkajících se práva na právní pomoc, jakož i nálezů Ústavního soudu. Z citované judikatury dovozoval, že neustanovení právního zástupce z řad advokátů bylo v rozporu se základními ústavními principy. Dle žalobce právo na právní pomoc, jak je zakotveno v čl. 37 odst. 2 Listiny

základních práv a svobod, není dostatečně upraveno zákonem, proto nemůže obstat výklad práva, který nebere v úvahu základní ústavní garance a toto právo žalobci upírá. O právní pomoc žalobce žádal i proto, že mu nebyla úřadem práce opakovaně poskytnuta správná informace, nebo nebyl odůvodněn jeho postup tak, aby mohl být dovozen soulad se zákonem. Žalobce spatřoval nátlak úřadu práce v tom, že mu odejmul část dávky živobytí i doplatku na bydlení a zpětně po žalobci požadoval různá potvrzení a vysvětlení. Zastoupení advokátem by žalobci mělo garantovat, že s ním bude v každém okamžiku jednáno a postupováno dle zákona.

II. Vyjádření žalovaného

6. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný upozornil na to, že dne 20. 3. 2017 podepsal žalobce poučení ke změně zákona o pomoci v hmotné nouzi od 1. 2. 2017, ve kterém byl poučen o tom, že se měsíčně hodnotí možnost zvýšení příjmů vlastní prací a podmínka projevené snahy o zvýšení příjmu vlastní prací má následně vliv na stanovení částky živobytí a výši opakovaných dávek. Žalobce byl seznámen s tím, že nebude-li po šesti měsících pobírání příspěvku na živobytí vykonávat veřejnou službu, účastnit se projektů organizovaných úřadem práce, atd., bude mu částka živobytí snížena na existenční minimum ve výši 2 200 Kč. Poslední den lhůty, v níž se mohl žalobce seznámit s podklady pro rozhodnutí a případně se k nim vyjádřit, tj. dne 28. 8. 2017, zaslal úřadu práce žádost o osvobození od placení nákladů řízení a ustanovení zástupce pro řízení z řad advokátů a požádal o přiměřené prodloužení lhůty k úkonům ve správním řízení. Na tuto žádost úřad práce odpověděl dopisem, ve kterém žalobci sdělil, z jakých důvodů nebude žádosti vyhověno. Dne 29. 8. 2017, přičemž dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se tento den vypravení rozhodnutí považuje za den vydání rozhodnutí, rozhodl úřad práce o snížení příspěvku na živobytí na 2 200 Kč měsíčně od 1. 8. 2017, lhůta pro vydání rozhodnutí byla tedy podle žalovaného úřadem práce dodržena.
7. Následně žalovaný odůvodnil, že výše příspěvku na živobytí byla stanovena v souladu s § 23 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Konstatoval, že jediným příjmem žalobce od roku 2012 jsou pouze dávky pomoci v hmotné nouzi, příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení. Žalobce neprokazuje aktivní kroky při hledání zaměstnání, o čemž svědčí i záznam ve spise ze dne 7. 12. 2017.
8. Žalovaný trval na tom, že žalobce byl řádně poučen o změně zákona o pomoci v hmotné nouzi a důrazu na snahu o zvýšení příjmů vlastní prací. Příspěvek na živobytí žalobce pobírá dlouhodobě, v poslední době nepřetržitě 6 po sobě jdoucích měsíců, zároveň nevykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin měsíčně, neúčastní se projektů organizovaných úřadem práce, což žalovaný ověřil dotazem u vedoucí oddělení zaměstnanosti úřadu práce, nesplňuje ani další podmínky. Proto došlo k přehodnocení nároku na dávku a její výši v souladu s § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

9. K námitce týkající se požadavku na ustanovení advokáta žalovaný uvedl, že úřad práce opakovaně žalobci podává písemné vysvětlení, z jakých důvodů mu při uplatnění žádosti na ustanovení právního zástupce nelze vyhovět.
10. Nakonec žalovaný vyjádřil názor, že žaloba nebyla podána včas. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 12. 2017 a žaloba byla u soudu podána dne 21. 2. 2017, tedy opožděně. Žalovaný navrhoval, aby soud žalobu v plném rozsahu zamítnul.

III. Replika žalobce

11. V obsáhlé replice žalobce rozvinul argumentaci, proč bylo nezbytné v souladu s čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ustanovit mu zejména v I. stupni správního řízení k ochraně jeho práv advokáta. Ustanovení právních předpisů týkajících právní pomoci nelze interpretovat tak, aby to vedlo k odstranění nebo ohrožení základního ústavního práva na právní pomoc. Aplikací podústavní normy nelze obcházet Ústavou přiznaná základní práva. Pokud podústavní právo mlčí, uplatní se přímo aplikovatelné základní právo, jinak by se dosáhlo eliminace ústavní normy, což odporuje logice výstavby právního řádu a hierarchii právních norem. Právo na právní pomoc nemůže být vztaženo pouze na soudní řízení. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soud č. j. 6 Ads 157/2011-56, v němž tento soud uvedl, že s ohledem na to, že správní řád v rozporu s Listinou základních práv a svobod realizaci práv na bezplatnou právní pomoc ve správním řízení neupravuje, musí soudy velmi bedlivě chránit právo na právní pomoc alespoň v řízeních před soudy. Žalobce namítal, že nepřiznání právního zástupce z řad advokátů v jeho konkrétním případě citelně oslabuje jeho pozici účastníka řízení již v tak nelehké životní situaci. Z uvedených důvodů žalobce trval na návrhu, aby soud napadená rozhodnutí pro nezákonnost zrušil a určil, že žalovaný je žalobci nadále povinen poskytovat dávku v původní výši, doplatit rozdíl od 1. 8. 2018 a ustanovit žalobci právního zástupce z řad advokátů pro řízení vedená úřadem práce.

IV. Zjištění ze správního spisu

12. Z oznámení úřadu práce ze dne 16. 10. 2012 soud zjistil, že žalobci byla přiznána dávka hmotné nouze příspěvek na živobytí ve výši 3 410 Kč od 1. 10. 2012.
13. Dne 20. 3. 2017 byl žalobce poučen o změnách, ke kterým došlo v zákoně o pomoci v hmotné nouzi od 1. 2. 2017; poučení obsahuje informaci o tom, že nebude-li se po 6 měsících pobírání příspěvku na živobytí žadatel mj. účastnit se projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, bude mu částka živobytí snížena na existenční minimum 2 200 Kč, poučení žalobce podepsal.
14. Oznámením ze dne 29. 3. 2017 úřad práci žalobci sdělil, že přehodnotil dávku příspěvek na živobytí a že nadále mu bude vyplácena ve výši 3 410 Kč od měsíce února 2017.

15. Oznámením ze dne 14. 8. 2017, které bylo žalobci doručeno dne 21. 8. 2017, bylo žalobci oznámeno zahájení správního řízení ve věci změny výše příspěvku na živobytí. V oznámení byla současně určena lhůta, ve které se žalobce může seznámit s podklady pro rozhodnutí a případně se k nim vyjádřit.
16. Rozhodnutím ze dne 28. 8. 2017, vypraveným dne 29. 8. 2017, rozhodl úřad práce o snížení příspěvku na živobytí z 3 410 Kč na 2 200 Kč měsíčně od 1. 8. 2017. Rozhodnutí úřad práce odůvodnil tím, že s účinností od 1. 2. 2017 byl zákon o pomoci v hmotné nouzi změněn. U osob, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, činí částka příspěvku na živobytí částku existenčního minima 2 200 Kč. Příspěvek je žalobci vyplácen nepřetržitě 6 po sobě jdoucích měsíců, zároveň není osobou, u které se nezkoumá zvýšení příjmů vlastní prací, ani osobou, která pobírá podporu v nezaměstnanosti, nebo podporu při rekvalifikaci, ani osobou, která má příjem z výdělečné činnosti v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci, ani osobou, která je invalidní ve II. nebo III. stupni, ani osobou, která vykonává dobrovolnickou nebo veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci, osobu, která se účastní projektů organizovaných úřadem práce, ani osobou dle § 3 odst. 1 bod 1 až 10 zákona o hmotné nouzi.
17. Písemností podanou dne 28. 8. 2017 požádal žalobce úřad práce o osvobození od placení nákladů řízení a ustanovení zástupce z řad advokátů a také o přiměřené prodloužení lhůty k úkonům ve správním řízení s ohledem na ustanovení advokáta. Dopisem ze dne 30. 8. 2017 úřad práce žalobci sdělil, že v řízení dle zákona o pomoci v hmotné nouzi nemají účastníci řízení nárok na náhradu nákladů vzniklých řízení o dávkách. Dále úřad práce uvedl, že řízení o dávkách pomoci v hmotné nouzi není upraveno povinné zastoupení advokátem a úřad práce nemá zákonnou možnost ustanovit právního zástupce z řad advokátů. Úřad práce poučil žalobce o právu zvolit si zmocněnce, a to i osobu s právním vzděláním a zastoupení prokázat písemnou plnou mocí. Žalobce odkázal s žádostí o bezplatné právní poradenství nebo bezplatnou právní pomoc na Českou advokátní komoru nebo na některého z advokátů. Z tohoto důvodu nebyly splněny podmínky pro prodloužení lhůty k úkonům ve správním řízení.
18. Žalobce se prvostupňovému rozhodnutí bránil odvoláním. Namítal, že z rozhodnutí nelze seznat, jak úřad práce posoudil skutečnost, že se z důvodů na straně úřadu práce nemohl zúčastnit projektu „PROKOP“, kterého byl povinen zúčastnit se od 5. 6. 2017.
19. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 24. 10. 2017, jež bylo žalobci doručeno dne 4. 12. 2017, žalovaný prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že do jeho výroku doplnil § 23, § 24, § 11, § 12 zákona o hmotné nouzi a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění žalovaný konstatoval, že žalobci bylo dne 21. 8. 2017, kdy převzal písemnost o zahájení správního řízení, dáno poučení o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí do 5 pracovních dnů. Žalobce se k vyjádření se k podkladům rozhodnutí nedostavil, nevyjádřil se ani písemně, proto úřad práce vydal dne 28. 8. 2017 rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí na 2 200 Kč měsíčně od 1. 8. 2017 v souladu s § 44 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Žalobce pobírá příspěvek na živobytí dlouhodobě, v poslední době nepřetržitě 6 po sobě jdoucích měsíců, zároveň se mj. neúčastní projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, proto výše dávky činí v souladu s § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi částku existenčního minima 2 200 Kč. K námitkám žalobce týkajícím se žádosti o ustanovení zástupce žalovaný uvedl, že žádost obdržel úřad práce dne 28. 8. 2017 a dne 31. 8. 2017 zaslal žalobci sdělení, ve kterém vysvětlil, že dle § 79 zákona o pomoci v hmotné nouzi nemá účastník řízení nárok na náhradu nákladů vzniklých v řízení o dávkách. K žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů žalovaný uvedl, že považuje postup úřadu práce, který žalobci vysvětlil, že nemá žádnou zákonnou možnost ustanovovat právního zástupce z řad advokátů, za správný a v souladu s právní úpravou zákona o pomoci v hmotné nouzi. Úřad práce se s žádostí dostatečně vypořádal a námitku žalovaný považoval za nedůvodnou. Dále konstatoval, že neuvedení § 23, § 24, § 11 a § 12 do výroku rozhodnutí nemá vliv na výsledek správního řízení. K odvolací námitce týkající se projektu „PROKOP“ žalovaný uvedl, že dotazem na oddělení zaměstnanosti úřadu práce zjistil, že neúčast na tomto projektu nebyla zaviněna ze strany žalobce, ale žalovanému bylo sděleno, že žalobce měl možnost zúčastnit se dalších projektů organizovaných úřadem práce, o účast na projektech neprojevil zájem.

V. Posouzení věci krajským soudem

20. Krajský soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s., a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
21. V první řadě musí soud s ohledem na žalovaným namítanou opožděnost žaloby konstatovat, že přistoupil k meritornímu přezkumu napadených rozhodnutí, neboť žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Napadené rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 4. 12. 2017, poslední den lhůty pro podání žaloby by za normálních okolností připadal v souladu s § 72 odst. 1 ve spojení s § 40 odst. 1, 2 a 3 s. ř. s. na pondělí 5. 2. 2018. Žalobu skutečně žalobce podal až dne 21. 2. 2018, jak upozorňoval žalovaný. V daném případě však ode dne 13. 12. 2017 do dne 19. 2. 2018 lhůta k podání žaloby neběžela podle § 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s. Ještě před podáním žaloby dne 13. 12. 2017 totiž žalobce podal žádost o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů za účelem podání žaloby proti přezkoumávaným rozhodnutím, od tohoto okamžiku lhůta pro podání žaloby neběžela, a to až do 19. 2. 2018, kdy nabylo právní moci usnesení krajského soudu ze dne 9. 2. 2018, č. j. 59 Na 2/2018-37, kterým soud rozhodl o osvobození žalobce od soudních poplatků zcela a zamítnutí jeho návrhu na ustanovení zástupce z řad advokátů. Podal-li žalobce žalobu dne 21. 2. 2018, učinil tak ve zbývajícím běhu zákonné dvouměsíční lhůty k podání žaloby.

22. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí úřadu práce o snížení dávky hmotné nouze – příspěvku na živobytí na částku 2 200 Kč od 1. 8. 2017, ve spojení s rozhodnutím žalovaného, s odkazem na ustanovení § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Soud však může věcně přezkoumat pouze správní rozhodnutí, které netrpí vadami z důvodu nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy takové, jež je srozumitelné a je opřeno o dostatek skutkových důvodů.
23. Podle 44 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi *změní-li se skutečnosti rozhodné pro výši dávky tak, že dávka má být snížena, provede se snížení dávky od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, ve kterém tato změna nastala.*
24. Podle § 23 zákona o hmotné nouzi *výše příspěvku na živobytí činí, není-li dále stanoveno jinak, za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou živobytí osoby (§ 24 odst. 1) a příjmem osoby (§ 9 odst. 2), není-li osoba společně posuzována s jinými osobami (§ 2 odst. 1). Nemá-li posuzovaná osoby žádný příjem, rovná se příspěvek na živobytí částce živobytí posuzované osoby.*
25. Podle § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi *částka živobytí osoby činí u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, částku existenčního minima; zvýšení částky živobytí podle § 25 až 28 této osobě nenáleží. Toto ustanovení se nevztahuje na osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (§ 11 odst. 3), osobu s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, osobu prokazatelně se účastnící na projektech organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce, osobu, která je výdělečně činná, osobu, která je invalidní ve druhém stupni, a osobu, která vykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.*
26. Ze skutečností uvedených správními orgány v odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že právě posledně citované ustanovení bylo v dané věci aplikováno. Dle tohoto ustanovení v pořadí šestou kategorií osob, u kterých činí částka existenčního minima (2 200 Kč) částku živobytí, tvoří osoby pobírající příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, současně jsou z této kategorie výslovně vyloučeny (nespadají-li ovšem tyto osoby do ostatních skupin § 24 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi):
- osoby, u nichž se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (§ 11 odst. 3)
 - osoby s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci
 - osoby prokazatelně se účastnící na projektech organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce
 - osoby, které jsou výdělečně činné
 - osoby, které jsou invalidní ve druhém stupni,
 - a nakonec i osoby, které vykonávají veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.
27. Správní orgán I. stupně pouze stručně konstatoval, že žalobce není žádnou z osob právě uvedených, mj. není osobou, která se účastní projektů organizovaných úřadem práce. Přestože podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podkladem

pro vydání rozhodnutí též skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, musí správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyložit, o jaké konkrétní, pro danou věc rozhodné skutečnosti známé mu z úřední činnosti se jedná, z jaké své konkrétní úřední činnosti či postupu se o nich dozvěděl (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 3 As 33/2011-58, publ. ve Sb. NSS 2312/2011, rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné též na www.nssoud.cz). Tyto požadavky prvostupňové rozhodnutí úřadu práce nesplňuje a rozhodné skutečnosti, tedy že se žalobce mj. neúčastnil projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, neplynou ani ze spisového materiálu. Z obsahu odvolací námítky a rovněž žalobcovy zmínky v žalobě, že ve věci probíhalo a následně bylo zastaveno řízení o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, je přitom zřejmé, že se úřad práce musel účastí žalobce minimálně na projektu „PROKOP“ v rámci své jiné úřední činnosti zabývat, tyto skutečnosti se však v jeho rozhodnutí nikterak neprojeví. Z tohoto pohledu má soud prvostupňové rozhodnutí úřadu práce za nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů.

28. Žalovaný pak k odvolací námítce žalobce připustil, že žalobce neúčast na projektu „PROKOP“ nezavinil a rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí postavil také na tom, že dotazem u úřadu práce zjistil, že žalobce se měl možnost účastnit dalších projektů organizovaných krajskou pobočkou úřadu práce, ale o projekty neprojevil zájem. O takové úřední činnosti žalovaného soud nenalezl ve správním spise žádný úřední záznam, jak je obvyklé. Skutečnosti uvedené žalovaným tak soud považuje jednak za nepodložené, jednak za velmi kusé. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného (ani obsahu spisového materiálu) totiž neplyne, o jaké projekty organizované úřadem úřadu se v daném období mohlo jednat, ani jak, resp. zda vůbec hodnotil žalovaný konstatovaný nezájem žalobce o tyto jiné projekty ve světle toho, že žalobce se měl účastnit (dle žalobcova tvrzení od 5. 6. 2017) projektu „PROKOP“ a projektu se neúčastnil nikoli svou vinou. Soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalobní námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je důvodná, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
29. Soud dále dospěl k závěru, že v řízení vedeném úřadem práce byla porušena žalobcova procesní práva.
30. Podle § 39 odst. 1 správního řádu *správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být obrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. Dle odst. 2 lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.*
31. Výkladem uvedeného ustanovení se zabýval již Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 10 As 46/2015-43, dospěl k závěru, že podal-li účastník řízení žádost o prodloužení stanovené lhůty ještě za jejího běhu, je správní orgán povinen o této žádosti ještě před vydáním rozhodnutím rozhodnout ať již

kladně usnesením, nebo záporně usnesením či jiným písemným aktem, neboť správní řád pro případ negativního posouzení výslovně formu usnesení nepředepisuje, nebo postupovat tak, že žádosti vyhoví fakticky.

32. Takovým způsobem však úřad práce v dané věci nepostupoval. Úřad práce žalobci oznámil zahájení správního řízení a současně mu stanovil lhůtu 5 pracovních dnů k uplatnění práv dle § 36 odst. 3 správního řádu, tedy práva vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí, potud nelze úřadu práce ničeho vytýkat. Oznámení bylo žalobci doručeno dne 21. 8. 2017 a konec lhůty stanovené pro uplatnění práv dle § 36 odst. 3 správního řádu připadl na pondělí 28. 8. 2017. Podal-li žalobce úřadu práce tohoto dne žádost o prodloužení stanovené lhůty, byl úřad práce povinen o této žádosti ještě před vydáním rozhodnutí rozhodnout. Pokud tak neučinil a namísto toho již poslední den stanovené lhůty k seznámení se s podklady a vyjádření k nim vypracoval rozhodnutí ve věci, které následující den 29. 8. 2017 vypravil [v souladu s vyjádřením žalovaného soud uvádí, že tento den je dnem vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, tato okolnost je však dle názoru soudu z pohledu dodržení žalobcových práv nerozhodná], porušil základní zásady správního řízení ve smyslu § 2 odst. 1 a § 4 odst. 4 správního řádu a žalobce v důsledku svého postupu zkrátil na jeho právu vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci ke shromážděným podkladům.
33. Toto procesní pochybení nemohlo být zhojeno ani následným postupem úřadu práce, který žalobce sdělením ze dne 30. 8. 2017, tedy až po vydání rozhodnutí o snížení příspěvku na živobytí, informoval o důvodech, pro které nemá nárok na náhradu nákladů řízení a pro které nebylo vyhověno jeho požadavku na ustanovení zástupce z řad advokátů pro dané řízení, a tedy nebyly ani splněny podmínky pro prodloužení lhůty k realizaci práva dle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce se totiž před vydání prvostupňového rozhodnutí nedozvěděl, že jeho návrhu na ustanovení zástupce z řad advokátů úřad práce nevyhoví, lhůta proto nebude prodloužena a bude tudíž pouze na něm, aby se s podklady pro rozhodnutí seznámil (resp. seznámil s tím, že ve spisovém materiálu se nenachází žádné konkrétní podklady týkající se rozhodných skutečností z pohledu díkce § 24 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi) a ve věci se vyjádřil. Na svém právu dle § 36 odst. 3 správního řádu byl tak žalobce zkrácen. V souzeném případě má soud za to, že se jednalo o takové procesní pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
34. Naopak soud shledal neopodstatněnou námitku žalobce, kterou brojil proti tomu, že mu ve správním řízení nebyl ustanoven právní zástupce z řad advokátů.
35. Soud předesílá, že zákon o pomoci v hmotné nouzi nestanoví, že by měl být účastník v řízení vedeném orgány hmotné nouze zastoupen advokátem. Jde o správní řízení, které nezná povinné právní zastoupení. Možnost ustanovit účastníku na žádost advokáta pro zatupování ve správním řízení neupravuje ani správní řád. Mezi účastníky řízení pak není sporu o tom, že by na žalobce dopadal § 32 odst. 2 správního řádu, který stanoví, v jakých případech je správní orgán povinen

účastníku řízení ustanovit opatrovníka, přičemž není vyloučeno, aby takovou vhodnou osobou opatrovníka ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu byl advokát.

36. Soud v obecné rovině nijak nerozporuje jednotlivé dílčí závěry jak Nejvyššího správního soudu, tak Ústavního soudu, kterými žalobce argumentuje a které podrobně cituje v doplnění žaloby a v replice. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudky ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011-56, a ze dne 23. 11. 2017, č. j. 6 Ads 279/2017-44), jakož i z početné judikatury Ústavního soudu (srov. body 52. a 53. nálezu sp. zn. I. ÚS 630/16 ze dne 29. 11. 2016, bod 9. a 11. nálezu sp. zn. I. ÚS 3849/11 ze dne 12. 8. 2014, bod 11. nálezu sp. zn. I. ÚS 3849/11 ze dne 12. 8. 2014, bod 29. nálezu sp. zn. I. ÚS 1024/15 ze dne 1. 8. 2016, bod 21. nálezu sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016, všechny nálezy Ústavního soudu dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), skutečně vyplývá, že čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod garantuje každému právo na právní pomoc, a to nejen před soudy, ale také v řízení před státními orgány. Nejvyšší správní soud rovněž v minulosti konstatoval a Ústavní soud opakovaně upozornil na skutečnost, že právo na právní pomoc ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod není na podústavní úrovni dosud uspokojivě provedeno. Tato skutečnost se podle Ústavního soudu projevuje nejen v počáteční fázi trestního řízení, ale také v oblasti správního práva, neboť správní řád právo na právní pomoc neobsahuje a neprovádí vůbec. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011-56, dovodil, že za dané situace *„jsou soudy i správní úřady povinny tím pečlivěji dbát procesních práv nemajetných účastníků; pro správní úřady to znamená zejména povinnost poskytovat občanům odbornou pomoc [§ 6 odst. 4 písm. l) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení], plnit poučovací povinnost adekvátní schopností účastníka, odstraňovat rozpory bránící řádnému projednání a rozhodnutí věci, pomoci napravit vady podání či volit takový postup, který co nejméně zatíží osoby dotčené činností správních orgánů (§ 2, § 4, § 8 a § 12 správního řádu z roku 2004).“* Soud si dovolí doplnit, že tento neuspokojivý stav se pokusil zákonodárce napravit novelou zákona č. 85/1999 Sb., o advokacii, provedenou zákonem č. 258/2017 Sb., která s účinností od 1. 7. 2018 rozšířila možnosti ustanovení advokáta advokátní komorou též k poskytnutí bezplatné právní porady a bezplatné právní služby, jež může zahrnovat např. též zastupování ve správním řízení (§ 18a, § 18c zákona o advokacii).
37. Veden právě uvedenými závěry hodnotil soud procesní postup úřadu práce přísnými měřítky a konstatoval, že tento správní orgán nepostupoval vůči žalobci v souladu se základními zásadami správního řízení a zkrátil ho na procesních právech, když před vydáním rozhodnutím nerozhodl o jeho žádosti o prodloužení lhůty k uplatnění práva dle § 36 odst. 3 správního řádu a nedal žalobci vědět, že z důvodu neustanovení advokáta pro správní řízení nevidí důvod lhůtu prodloužit a ve věci hodlá vydat neprodleně rozhodnutí.
38. Přestože Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 98/95 ze dne 5. 6. 1996 uváděl, že nedostatky úpravy ústavně zaručeného práva na právní pomoc na podústavní úrovni nemohou způsobit eliminaci tohoto práva na právní pomoc, a v nálezu sp. zn. I. ÚS 848/16 ze dne 13. 9. 2016 dovozoval povinnost všech orgánů veřejné moci

vykládat instituty podústavního práva při zohlednění základního práva na právní pomoc způsobem, který toto právo respektuje, nikoli popírá, nemá soud za to, že by byli v daném případě ať již úřad práce či žalovaný povinni žalobci bez pozitivní zákonné právní úpravy ustanovit zástupce z řad advokátů pro právě vedené správní řízení. Žalobce ve své žádosti zmiňoval svou neznalost a ještě větší existenční problémy, které by mohl v důsledku řízení utrpět. Tyto důvody samy o sobě nemohly obstát, neboť v takové situaci se nachází naprostá většina účastníků řízení vedených orgány hmotné nouze. Z průběhů řízení o změně příspěvku na živobytí a samotné žádosti žalobce ze dne 28. 8. 2017, jakož i z obsahu části spisového materiálu předcházející zahájení tohoto řízení, neplynou žádné výjimečné okolnosti, které by svědčily o potřebě ustanovit žalobci k ochraně jeho práv zástupce z řad advokátů. Ostatně takové důvody nebyly opakovaně shledány ani správními soudy, které se nejednou zabývaly schopností žalobce jednat v řízení před soudy samostatně (např. usnesení zdejšího soudu pod sp. zn. 59 Na 2/2017, 59 Na 1/2018, 59 Na 2/2018, 59 Na 3/2018 a 59 Na 4/2018, 59 Ad 3/2018, rozsudky Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 As 75/2018, 7 As 181/2018 a 10 As 155/2018). Pochybení v postupu soudů neshledal ani Ústavní soud, jak vyplývá z usnesení sp. zn. III. ÚS 2133/18 ze dne 31. 7. 2018. Pokud nebyly na straně žalobce shledány podmínky pro ustanovení zástupce z řad advokátů před správními soudy, stěží může být žalobce na svých právech zkrácen tím, že mu nebyl ustanoven advokát v řízení před správními orgány.

VI. Závěr a náklady řízení

39. Na základě uvedených argumentů shledal soud část žalobních námitek důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. a věc v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení žalovanému. Protože vytýkanými vadami trpělo i rozhodnutí úřadu práce, využil soud možnosti dané mu § 78 odst. 3 s. ř. s. a přikročil i ke zrušení rozhodnutí prvostupňového. Žalovanému by totiž nezbylo než rozhodnutí úřadu práce jako nepřezkoumatelné, vydané nadto po podstatném procesním pochybení, zrušit a věc vrátit úřadu práce k novému rozhodnutí.
40. V souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány vysloveným právním názorem soudu vázány. V dalším řízení bude povinností úřadu práce před vydáním rozhodnutí posoudit žalobcovu žádost ze dne 28. 8. 2017, buď usnesením lhůtu stanovenou k uplatnění práv podle § 36 odst. 3 správního řádu prodloužit, nebo mu svoje negativní stanovisko před vydáním rozhodnutí sdělit, a to včetně sdělení důvodů, pro které nelze vyhovět jeho žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů pro dané správní řízení, a ve věci vydat rozhodnutí tak, aby byl žalobce skutečně schopen své procesní oprávnění ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu realizovat. Správní rozhodnutí, budou-li opětovně postavena rovněž na tom, že se žalobce neúčastnil projektů organizovaných úřadem práce, musí být i z tohoto hlediska přezkoumatelným způsobem odůvodněna v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž rozhodná zjištění, včetně těch, která jsou známa z úřední činnosti, musí být konkretizována a musí mít oporu ve spise.

41. Ve věci soud rozhodl, aniž by nařídil ústní jednání, v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
42. Pro úplnost soud dodává, že žalobcův požadavek, aby soud žalovanému také uložil povinnost poskytovat dávku v původní výši, žalobci doplatil rozdíl a ustanovil mu zástupce z řad advokátů, nevnímal jako samostatný, ale jako vyjádření stavu, které ho chce žalobce posouzením uplatněných žalobních námitek a zrušením napadených rozhodnutí docílit.
43. Podle § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. 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. Podle § 60 odst. 2 s. ř. s. ustanovení odst. 1 neplatí, mělo-li být právo na náhradu nákladů řízení přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče.
44. V souzené věci byl úspěšný žalobce, který požadoval náhradu nákladů řízení v paušální výši 4 x 300 Kč. Uvedenému požadavku soud nemohl vyhovět. Dle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu totiž interpretativní výrok II nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 39/13, podle kterého „*zásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu*“, nedopadá na věci sociální péče souzené ve správním soudnictví a procesně úspěšnému žalobci, který nebyl v řízení zastoupen advokátem, lze přiznat náhradu jen hotových výdajů dle § 57 odst. 1 s. ř. s., nikoli paušální náhradu výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby *per analogiam*, jež by náležela advokátu podle § 13 odst. 3 zákona č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25. Z tohoto důvodu soud úspěšnému žalobci nepřiznal náhradu hotových výdajů, neboť jejich vynaložení v prokazatelné konkrétní výši ze spisu nevyplývalo (žalobce nebyl povinen platit soudní poplatky, podání činil osobně, případně prostřednictvím datové schránky). Soud připomíná, že o nákladech řízení v souvislosti s podáním kasační stížnosti ve věci 59 Na 2/2017 bylo rozhodnuto Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 As 75/2018-17.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 16. srpen 2018.

Mgr. Lucie Trejbalová
samosoudkyně