



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci navrhovatelky: J. H., v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 7. 2016, č. j. Na 5/2016 – 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Usnesením ze dne 12. 7. 2016, č. j. Na 5/2016 – 70, Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) odmítl návrh navrhovatelky k ustanovení zástupce. V podání označeném jako „*Žádost o bezplatné ustanovení zástupce*“ navrhovatelka uvedla, že žádá o ustanovení zástupce, který by jí pomohl podat žalobu a nadále ji zastupoval v průběhu řízení, jelikož je nucena podat žalobu na ministryni práce a sociálních věcí Michaelu Marksovou, která podle navrhovatelky porušuje zákon a protiprávně jí odpírá její práva. Krajský soud usnesením ze dne 12. 11. 2015, č. j. Na 5/2015 – 7, navrhovatelku vyzval, aby odstranila vady návrhu na ustanovení zástupce spočívající v nedostatečném vylíčení rozhodných skutečností. Navrhovatelka totiž neuvedla žádná tvrzení, na základě kterých by mohl soud posoudit, zda je zde dána nezbytná potřeba zástupce k ochraně jejích práv. Soud ji proto vyzval, aby návrh na ustanovení zástupce doplnila o sdělení, v jaké zcela

konkrétní věci zamýšlí podat žalobu na ministryni práce a sociálních věcí a jakého konkrétního výsledku zamýšlí onou žalobou docílit.

[2] Navrhovatelka podala dne 23. 11. 2015 proti shora označenému usnesení „odvolání“, které krajský soud podle obsahu posoudil jako námitky proti rozhodnutí asistentky soudce dle § 9 odst. 2 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství. V tomto podání navrhovatelka uvedla, že s usnesením krajského soudu zásadně nesouhlasí a žádá soud, aby jí byl zástupce neprodleně přidělen. Podat žalobu chce na ministryni, aby celý její případ prošetřila. Usnesením krajského soudu ze dne 8. 12. 2015, č. j. Na 5/2015 – 15, byly námitky navrhovatelky následně zamítnuty a usnesení ze dne 12. 11. 2015, č. j. Na 5/2015 – 7, bylo potvrzeno. V podání ze dne 17. 12. 2015 navrhovatelka sdělila, že chce docílit toho, aby bylo ministryni práce nařízeno, aby nezaujatě, správně posoudila a nestranně prošetřila celý její případ.

[3] Usnesením ze dne 15. 1. 2016, č. j. Na 5/2015 – 19, postoupil krajský soud věc z důvodu místní nepříslušnosti k vyřízení Městskému soudu v Praze, tento však s postoupením nesouhlasil a věc předložil Nejvyššímu správnímu soudu. Usnesením ze dne 6. 4. 2016, č. j. Nad 26/2016 – 55, Nejvyšší správní soud rozhodl, že k rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce pro sepis žaloby (návrhu) a zastupování v soudním řízení v předmětné věci je příslušný Krajský soud v Plzni.

[4] Při posouzení věci krajský soud shledal, že z návrhu není zřejmé, zda má být žalovaným Ministerstvo práce a sociálních věcí, konkrétní ministr či ministryně, nebo Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“). Z obsahu podání krajský soud dovodil, že žaloba má směřovat proti ministryni práce a sociálních věcí Michaelle Marksové, ale není však již jasné, v jaké konkrétní věci, jelikož navrhovatelka se dovolává pouze toho, že ministryně nepřezkoumala „její věc“. Krajský soud dále konstatoval, že je mu z úřední činnosti známo, že navrhovatelka jako žalobkyně vedla u tohoto soudu několik soudních řízení ve věci svého invalidního a starobního důchodu, která jsou všechna pravomocně skončena. Pokud však cílem navrhovatelky bylo žalovat ministryni, která nevyhověla jejím stížnostem proti postupu ČSSZ při rozhodování o jejím invalidním či starobním důchodu, měla toto ve svém návrhu specifikovat, neboť soud není oprávněn si domýšlet, čeho se navrhovatelka vlastně domáhá. O žalobě proti ministryni práce a sociálních věcí by navíc nebyl příslušný rozhodovat Krajský soud v Plzni, ale Městský soud v Praze, jako soud místně příslušný dle sídla žalované.

[5] Navrhovatelka tedy podle krajského soudu ani na výzvu neuvedla žádná tvrzení, na jejichž základě by mohl soud posoudit, zda je zde dána nezbytná potřeba zástupce k ochraně jejích práv či zda její návrh není zjevně neúspěšným, jelikož z jejích podání nebyl seznatelný předmět řízení, ani žalovaná strana. Krajský soud proto návrh navrhovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jelikož nedostatky návrhu nebyly ani přes výzvu soudu odstraněny.

[6] Proti tomuto usnesení krajského soudu ze dne 12. 7. 2016, č. j. Na 5/2016 – 70, podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka s usnesením

pokračování

krajského soudu nesouhlasí. V rámci svých možností dodala krajskému soudu všechny doklady, které soud požadoval. Stěžovatelka je přesvědčena, že uvedla, co soud požadoval, tj. že chce žalovat ministryni práce a sociálních věcí, a za předmět řízení označila prošetření celého svého případu po pracovní stránce, jak je ministryně ze zákona povinna. Stěžovatelka v kasační stížnosti vylučuje, že by chtěla žalovat ČSSZ nebo se dovolávala přezkoumání rozhodnutí o starobním či invalidním důchodu.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná.

[8] Stěžovatelka v rozporu s požadavkem uvedeným v § 105 odst. 2 s. ř. s. není zastoupena advokátem a nemá vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Nejvyšší správní soud však přihlédl k usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 – 19. Podle tohoto usnesení v případech, kdy kasační stížnost směřuje proti procesnímu rozhodnutí, jakým je také usnesení o neustanovení zástupce, se ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. neuplatní. V posuzovaném případě tedy stěžovatelka není povinna nechat se v řízení o kasační stížnosti zastoupit advokátem.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle § 35 odst. 8 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.*“ Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 2/2006 – 50 je přitom zástupce možné navrhopateli stanovit již za účelem podání návrhu na zahájení řízení: „*Ve správním soudnictví je totiž právě již podání žaloby nejen velmi složitým, ale zejména v zásadě tím nejdůležitějším úkonem, který musí navrhovatel učinit. Pro podání žalobního návrhu jsou stanoveny poměrně přísné podmínky (časové, formální apod.) a tento úkon též klade poměrně velké nároky na právní erudici navrhovatele. Následkem špatně podaného žalobního návrhu se navíc vzhledem k principu koncentrace navrhovatel může snadno dostat do situace, kterou již nebude možné v dalších fázích řízení napravit.*“ Rozšířený senát v citovaném rozsudku také uvedl: „*Je nesporné, že při posuzování toho, zda soud zástupce navrhovateli ustanoví již před podáním návrhu, se soud musí velmi důkladně zabývat otázkou, zda je to nezbytně k ochraně jeho práv. Povinností navrhovatele je ve své žádosti poměrně přesně vymezit, co má být předmětem řízení, jež hodlá zahájit, a z čeho usuzuje, že došlo k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Jinak by nebylo možné dovodit splnění jedné ze dvou podmínek, jež § 35 odst. 7 s. ř. s. určuje.*“

[11] Soud se tedy při posuzování návrhu na ustanovení zástupce před podáním návrhu musí nejprve důkladně zabývat otázkou, zda je ustanovení zástupce nezbytné k ochraně práv navrhovatele. V případě stanovení zástupce před podáním návrhu je to podmíněno řádným vymezením předmětu řízení ze strany navrhovatele, tj. otázky, kterou se bude soud na základě tohoto návrhu zabývat. Ustanovení advokáta soudem ve správním soudnictví připadá v úvahu jen pro ta řízení, která mohou probíhat v rámci správního soudnictví, resp. pro účely přípravy zahájení takových řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 As 157/2012 – 11). Zástupce proto není možné postupem podle soudního řádu správního ustanovit, pokud návrh na jeho ustanovení směřuje k zahájení řízení mimo pravomoc soudů ve správním soudnictví, popř. pokud z návrhu úmysl navrhovatele nelze jednoznačně určit.

[12] Nejvyšší správní soud v minulosti jako situace, kdy je ustanovení zástupce nezbytné k ochraně práv navrhovatele, uvedl zejména osobní poměry účastníka řízení, tedy zvláště jeho vzdělání, zkušenosti a profesi (rozsudek ze dne 3. 4. 2013, sp. zn. 6 As 23/2013), ale též zdravotní stav (rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, sp. zn. 6 Ads 130/2011), složitost věci, tedy obtížnost řešených právních otázek a procesních postupů, komplikovanost dokazování (rozsudek ze dne 3. 4. 2013, sp. zn. 6 As 23/2013), důležitost sporu pro navrhovatele (rovněž rozsudek ze dne 3. 4. 2013, sp. zn. 6 As 23/2013), nebo povahu druhé strany sporu a její zastoupení (na straně žalované stojí zpravidla specializovaný správní orgán, jenž v řízení před správními soudy opakovaně vystupuje a disponuje nesrovnatelně vyšší mírou odbornosti a zkušenosti).

[13] V posuzovaném případě stěžovatelka v návrhu ze dne 2. 11. 2015 uvedla, že je „*nucena podat žalobu na ministryni práce a sociálních věcí Michaelu Marksovou, protože tato zcela evidentně porušuje zákon*“. Přílohou tohoto návrhu bylo oznámení o přiznání dávky státní sociální podpory (příspěvku na bydlení) ze dne 8. 7. 2015, vyrozumění o zahájení exekuce proti stěžovateli na částku 704.515 Kč, doklady plateb za energie a doklady výplaty starobního důchodu, tj. doklady prokazující nepříznivou sociální situaci navrhovatelky. V přípise ze dne 21. 11. 2015, označeném jako „*odvolání proti usnesení Na 5/2015 – 7*“, kterým byla stěžovatelka vyzvána k odstranění vad návrhu, stěžovatelka uvedla, že žalobu chce podat na „*ministryni, protože hrubě porušuje zákon*“. Dále zmiňuje, že již jejího předchůdce požádala prošetření „*celého svého případu, který trvá téměř 29 let*“. Dále stěžovatelka odkazuje na to, že ministryně jí odpověděla, že nemají její spis, přičemž vůbec její případ neprošetřovala. Chtěla by tedy, aby soud ministryni prošetření nařídil. V přípise ze dne 17. 12. 2015 stěžovatelka opět zdůraznila, že žádá o prošetření celého svého případu, přičemž doložila doklady zahrnující komunikaci mezi stěžovatelkou a Ministerstvem práce a sociálních věcí, interpelaci senátora Jiřího Valenty a odpovědi ministryně Michaely Marksové.

[14] Z podkladů doložených stěžovatelkou v řízení před krajským soudem Nejvyšší správní soud zjistil, že podáním ze dne 24. 10. 2013, adresovaném ministru práce a sociálních věcí Františku Koníčkovi, stěžovatelka žádala o přezkum postupu ČSSZ ve věci svého důchodu. Usnesením ze dne 10. 12. 2013, č. j. 2013/72754-71, bylo následně zahájeno přezkumné řízení ve věci rozhodnutí, kterým byla stěžovatelce uvolněna od 24. 7. 2013 výplata invalidního důchodu. V přípise adresovaném ministryni práce a sociálních věcí ze dne 10. 5. 2014 stěžovatelka uvádí, že dne 24. 10. 2013 žádala o prověření svého případu,

pokračování

avšak v odpovědi ze dne 10. 12. 2013 (patrně míněno výše uvedené usnesení č. j. 2013/72754-71) není případ řešen celý, jak žádala. Chtěla by tedy požádat o prověření své žádosti. Sdělením ze dne 19. 5. 2014, č. j. 2014/32360-71, byla poté stěžovatelka informována o tom, že na základě jejího podnětu bylo zahájeno šetření v její důchodové záležitosti. Přípisem ze dne 5. 6. 2014 byla stěžovatelka nakonec ředitelem odboru sociálního pojištění ministerstva práce a sociálních věcí informována, že její spisová dokumentace byla postoupena Nejvyššímu správnímu soudu ve věci sp. zn. 6 Ads 30/2014 a je vyžadována také Ústavním soudem a proto není věc možné opět přezkoumat.

[15] Nejvyšší správní soud se po přezkoumání obsahu podání stěžovatelky učiněných v řízení před krajským soudem ztotožnil se závěrem tohoto soudu, že nelze jednoznačně určit, co má být předmětem řízení, o jehož zahájení navrhovatelka usiluje, a z čeho usuzuje, že došlo k porušení jejích veřejných subjektivních práv. Vymezení předmětu řízení je přitom podle výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zásadní pro posouzení návrhu na ustanovení zástupce za účelem podání návrhu na zahájení řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka byla usnesením krajského soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. Na 5/2015 – 7, srozumitelným způsobem vyzvána k odstranění vad návrhu vymezením „*v jaké zcela konkrétní věci zamýšlí podat žalobu na ministryni práce a sociálních věcí a jakého konkrétního výsledku zamýšlí onou žalobou docílit*“. Stěžovatelka však jen opakovaně uváděla, že žádá o prošetření „celé svojí věci“.

[16] Ani v kasační stížnosti přitom předmět řízení a zamýšlený cíl nebyl objasněn, jelikož stěžovatelka pouze uvedla, že žádá prošetření celého svého případu po „pracovní stránce“, přičemž vyloučila, že by se dožadovala přezkumu rozhodnutí o starobním či invalidním důchodu. Neurčitost vymezení předmětu a cíle řízení vyplývá také z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2016, č. j. Nad 26/2016 – 55, kterým bylo rozhodnuto o příslušnosti Krajského soudu v Plzni, které svědčí o neurčitosti předmětu návrhu stěžovatelky: „*Nejvyšší správní soud si však je vědom, že prozatím není zcela nepochybné, proti kterému rozhodnutí či jakému postupu České správy sociálního zabezpečení, jejíhož přezkumu se navrhovatelka domáhá, bude případná žaloba směřovat, a která v minulosti rozhodovala o invalidním a starobním důchodu navrhovatelky, či zda žalovaným bude Ministerstvo práce a sociálních věcí nebo zmíněná ministryně*“. Nejvyšší správní soud tedy považuje postup krajského soudu, který návrh stěžovatelky odmítl, za správný, jelikož z podání učiněných navrhovatelkou v řízení před krajským soudem nelze jednoznačně určit, čeho se navrhovatelka domáhá, přičemž navrhovatelka tuto vadu ani na výzvu soudu neodstranila.

[17] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud by stěžovatelka měla v úmyslu brojit proti vyřízení svého podnětu adresovaného ministryni práce a sociálních věcí ze dne 10. 5. 2014, jednalo by se o zjevně neúspěšný návrh, jelikož ve věci nebylo vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které by odůvodňovalo podání žaloby, a nelze zde hovořit ani o nečinnosti podle § 79 s. ř. s., jelikož ve věci nebylo zahájeno správní řízení, a správní orgán tedy nebyl zatížen žádnou povinností vydat rozhodnutí či osvědčení.

[18] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 25. srpna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu