

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Barbory Berkové v právní věci žalobce: **P. Č.**, zastoupený JUDr. Dušanem Sulitkou, Ph.D., sídlem Nové sady 996/25, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. dubna 2019 č. j. MPSV-2019/61226-913, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. září 2019 č. j. 54 Ad 8/2019 - 24

t a k t o :

Rozhodnutí o odměně a náhradě výdajů ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Dušanu Sulitkovi, Ph.D., advokátu, **se p o s t u p u j e** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím označeným v návěti žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – Krajské pobočky v Českých Budějovicích ze dne 19. února 2019 č. j. 13451/2019/CBU, kterým byla žalobci přiznána mimořádná okamžitá pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje ve výši 60 Kč. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) rozsudkem označeným v návěti.

[2] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost a rovněž požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů. Nejvyšší správní soud mu usnesením ze dne 29. října 2019 č. j. 6 Ads 209/2019 - 10 ustanovil zástupcem JUDr. Dušana Sulitku, Ph.D., advokáta.

[3] Rozsudkem ze dne 29. ledna 2020 č. j. 6 Ads 209/2019 - 33 Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl. Zároveň rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, nerozhodl však o odměně ustanoveného zástupce žalobce. Předkládající šestý senát Nejvyššího správního soudu totiž shledal, že se chce odchýlit od

dosavadního způsobu rozhodování o odměnách soudem ustanovených zástupců v řízeních týkajících se dávek sociálního zabezpečení.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu a právní názor šestého senátu

[4] Podle § 1 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), se výše odměny advokáta ustanoveného soudem určí podle ustanovení o mimosmluvní odměně. Výše mimosmluvní odměny se stanoví podle sazby mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby a podle počtu úkonů právní služby, které advokát ve věci vykonal (§ 6 odst. 1 advokátního tarifu). Sazba mimosmluvní odměny se určuje z tarifní hodnoty (§ 7 advokátního tarifu). Podle § 9 odst. 2 advokátního tarifu se za tarifní hodnotu *ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení* (stejně jako v oblasti důchodového, nemocenského a všeobecného zdravotního pojištění a ve věcech péče soudu o nezletilé, osvojení, podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu, ve věcech opatrovnických) považuje částka 5 000 Kč. Podle § 7 bodu 3 činí sazba mimosmluvní odměny z této tarifní hodnoty 1 000 Kč. V ostatních řízeních před správními soudy (než těch, která se týkají sociálního zabezpečení, důchodového, nemocenského nebo všeobecného zdravotního pojištění), včetně řízení o kasační stížnosti, se sazba mimosmluvní odměny určuje z tarifní hodnoty 50 000 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a činí tedy 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (§ 7 bod 5 advokátního tarifu).

[5] V nálezu ze dne 24. září 2019 sp. zn. Pl. ÚS 4/19, vyhlášeném pod č. 302/2019 Sb., posuzoval Ústavní soud § 9 odst. 5 advokátního tarifu v části, v níž stanoví tarifní hodnotu pro určení výše odměny advokáta při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, ve výši 1 000 Kč. Ústavní soud shledal, že „*stanovení nižší odměny pro advokáta jako opatrovníka vychází z ničím nepodloženého – paušalizujícího – předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti takového zastupování, což ohrožuje kvalitu poskytované právní pomoci. To přitom za situace, kdy vlastním stimulem k takovému zásahu byla toliko obecná snaha o zlepšení stavu veřejných rozpočtů. Takový zásah do práva na právní pomoc Ústavní soud nemůže akceptovat už proto, že je tím ohrožena nezávislost a nestrannost výkonu právní pomoci opatrovníkem*“. Šestý senát potom považuje za klíčovou úvahu Ústavního soudu, že „*i v kontextu právní úpravy zařazené do § 9 odst. 5 advokátního tarifu dochází k porušení principu rovnosti – a to [...] zejména vůči ustanoveným zástupcům podle § 30 o. s. ř. [...] Zde budiž přitom znovu zdůrazněno, že samozřejmě není vyloučeno, že některé případy opatrovnictví (opatrovnictví osoby neznámého pobytu z toho nevylučuje) mohou být snadné, stejně jako ale nemusí být komplikovaný případ, v němž byl advokát účastníku řízení ustanoven právním zástupcem podle § 30 o. s. ř. V jeho případě však právní předpis nepředjímá, že je jeho činnost – jen proto, že byl ustanoven – jednodušší, či že ji lze vykonávat s menšími náklady*“. Ústavní soud proto uzavřel, že „*stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník osoby neznámého pobytu, nezvolil nejšetrnější řešení k dotčeným základním právům – tedy k právu na právní pomoc a k právu získávat prostředky pro své životní potřeby prací*“.

pokračování

[6] V nálezu ze dne 14. ledna 2020 sp. zn. Pl. ÚS 22/19 potom Ústavní soud shledal, že i snížená tarifní hodnota pro určení odměny advokáta ustanoveného jako opatrovníka osoby, která se z jiných zdravotních důvodů nemůže nikoli jen pro přechodnou dobu účastnit řízení, je v rozporu se zásadou rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) v návaznosti na právo podnikat a právo získávat potřeby pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny; Ústavní soud v citovaném nálezu označil právo podnikat jako jednu z možností získávat prostředky pro životní potřeby prací). Ústavní soud připomněl, že „*stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu však ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná.*“

[7] V závěru nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 Ústavní soud konstatoval, že jeho výtky přesahují posuzovanou část § 9 odst. 5 advokátního tarifu (respektive, v daném případě aplikovanou část – šlo o řízení o konkrétní kontrole norem). S odkazem na čl. 95 odst. 1 Ústavy proto obecné soudy vyzval, aby neaplikovaly ani další části § 9 odst. 5 advokátního tarifu v případech, kdy shledají důvody, které Ústavní soud v citovaném případě vedly k derogačnímu výroku.

[8] Šestý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že je třeba úvahy Ústavního soudu uplatnit ještě obecněji (nejen v kontextu § 9 odst. 5 advokátního tarifu) a lze v jejich světle posoudit i další ustanovení advokátního tarifu, která snižují odměnu přiznávanou soudy ustanovovaným advokátům oproti obecnému pravidlu. V kontextu projednávané věci proto šestý senát zkoumal, zda je snížení tarifní hodnoty pro řízení týkající se dávek sociálního zabezpečení v § 9 odst. 2 advokátního tarifu něčím opodstatněné a zda takto případně zjištěný legitimní cíl převáží nad právem ustanoveného zástupce stěžovatele získávat prostředky pro své životní potřeby prací za stejných podmínek jako advokáti ustanovovaní správními soudy v jiných případech.

[9] Není zřejmé, z jakého důvodu Ministerstvo spravedlnosti v roce 1996 stanovilo pro věci vymezené v § 9 odst. 2 advokátního tarifu nižší tarifní hodnotu. Jednou z možností je předpoklad menší náročnosti těchto typů řízení, která odůvodňuje nižší mimosmluvní odměnu za jednotlivé úkony právní služby. Avšak dle názoru šestého senátu nelze učinit paušalizující závěr, že věci týkající se sociálního zabezpečení jsou typově jednodušší než jiné spory rozhodované správními soudy. Naopak, právní úprava sociálního zabezpečení je velmi komplikovaná, často je předmětem novelizací, a pro zástupce účastníka řízení tak může být velmi náročné se v řízení zorientovat a poskytnout kvalitní právní služby (*nota bene* v situaci, kdy se ho neúčastní od počátku, což je v případě soudem ustanovených zástupců pravidlem, neboť soudní řízení navazuje na dva stupně řízení správního). Pokud normotvůrce stanovil výrazně (trojnásobně) nižší odměny pro advokáty ustanovené účastníkům řízení o dávkách sociálního zabezpečení, „*degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoli rozumného opodstatnění*“ (srov. bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19). Domnělou typovou složitostí sporů proto nižší odměnu zástupců ustanovených soudy v řízeních týkajících se sociálního zabezpečení ospravedlnit nelze.

[10] Dalším důvodem pro zavedení nižší tarifní hodnoty pro spory týkající se sociálního zabezpečení mohla být snaha o zajištění přístupu k právní pomoci účastníkům takového řízení. Ti zpravidla pocházejí z horších sociálních poměrů, daný spor pro ně na druhou stranu může být téměř až existenčně důležitý. Při nižší odměně advokáta si přitom mohou dovolit za právní služby zaplatit i ti, kteří by na „standardní“ odměnu neměli dost prostředků. To platí v první řadě pro odměnu mimosmluvní, kterou však řada advokátů používá (srov. KOVÁŘOVÁ, D. a kol. *Vyhláška o advokátním tarifu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Cit. dle ASPI, § 4), přiměřeně lze tuto úvahu uplatnit i ve vztahu k odměně smluvní, která musí být přiměřená a nesmí být ve zřejmém nepoměru k hodnotě a složitosti věci (§ 4 odst. 3 advokátního tarifu). Tento argument však rozhodně nelze použít ve vztahu k právním službám poskytovaným advokáty, které jako zástupce ustanoví účastníkům řízení soud a jejichž odměnu potom platí stát, neboť stát netrpí nedostatkem prostředků jako žadatelé o dávky sociálního zabezpečení. Nelze též zapomínat, že rozhodnutím soudu o ustanovení zástupce „*stát plní svoji povinnost chránit v právních řízeních práva těch, jež nemohou svá práva dostatečně hájit*“ (bod 20 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19). Stejně jako Ústavní soud, ani šestý senát „*nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny*“, avšak „*je třeba současně respektovat zásadu, podle níž za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši*“ (tamtéž, bod 19).

[11] Šestý senát proto nemohl přehlédnout ani úzkou vazbu mezi odměňováním ustanovených zástupců a základním právem účastníků řízení na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny). Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 13. září 2019 sp. zn. I. ÚS 848/16, N 174/82 SbNU 693, advokát je nepostradatelným aktérem při výkonu spravedlnosti a zastává důležitou roli v rámci systému ochrany základních práv a svobod. „*Nastavením pravidel pro odměňování advokátů nebo způsobem jejich aplikace jsou totiž ovlivněny nejen finanční zájmy advokáta – podnikatele, ale i naplnění role advokáta – ochránce základních práv a jeho pozice v systému řádného výkonu spravedlnosti.*“ A právě vůči základnímu právu zastoupeného účastníka řízení na právní pomoc neobstojí poslední myslitelný účel, který může snížení odměny zástupců ustanovených účastníkům řízení ve věcech sociálního zabezpečení sledovat, jímž je snaha o šetření veřejných rozpočtů (srov. především body 34 a 35 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19).

[12] V kontextu práva na právní pomoc považuje šestý senát za nutné ještě zmínit, že stanovením odlišné odměny ustanovených zástupců v různých řízeních ve správním soudnictví fakticky dochází ke kategorizaci ochrany základních práv, která jsou předmětem těchto řízení (čímž však šestý senát nemíní ani naznačit, že by snad advokáti doposud odměňování na základě § 9 odst. 2 advokátního tarifu odváděli horší práci – v tomto směru viz bod 21 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19, popřípadě konkurenční stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19). Stanovení nižší odměny pro advokáty ustanovené v řízeních týkajících se práva na hmotné zabezpečení (čl. 30 Listiny), případně též práva na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 Listiny) může být interpretováno jako signál, že ochrana těchto základních práv (prostřednictvím bezplatné právní pomoci) je jaksi druhořadá vůči ochraně vlastnického práva (čl. 11 Listiny) či práva na informace (čl. 17 Listiny), ale i jiných sociálních práv, například práva na vzdělání (čl. 33 Listiny) a práva

pokračování

na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), jichž se rozhodování správních soudů často dotýká. Takové rozlišování jej však dle názoru šestého senátu nepřipustné.

[13] Na základě uvedeného dospěl šestý senát k závěru, že není žádný legitimní důvod pro přiznávání nižší odměny zástupcům ustanovených soudem v řízeních týkajících se sociálního zabezpečení oproti ustanoveným zástupcům v jiných řízeních projednávaných správními soudy. Dle názoru šestého senátu by se proto § 9 odst. 2 advokátního tarifu, který stanoví tarifní hodnotu věcí nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení ve výši 5 000 Kč, neměl aplikovat (podle čl. 95 odst. 1 Ústavy – srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 11. března 2003 sp. zn. I. ÚS 276/01, N 34/29 SbNU 291), neboť je v rozporu se zásadou rovného zacházení ve vztahu k právu podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací zakotvenému v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a zprostředkovaně též s právem stěžovatele na právní pomoc garantovaným v čl. 37 odst. 2 Listiny, ve spojení s ústavní garancí soudní ochrany základního práva na pomoc v hmotné nouzi (čl. 36 odst. 2 ve spojení s čl. 30 odst. 2 Listiny).

[14] Nejvyšší správní soud dosud § 9 odst. 2 advokátního tarifu běžně aplikoval, dosavadní praxi je však dle názoru šestého senátu nutno opustit mimo jiné z důvodů vyjevených v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a Pl. ÚS 22/19. Šestý senát nicméně zjistil, že jiné senáty Nejvyššího správního soudu jeho názor v kontextu uvedených nálezů Ústavního soudu nesdílejí, či přesněji si takovou otázku ani nepoložily. Například v rozsudcích ze dne 23. ledna 2020 č. j. 1 Ads 359/2019 - 38 a ze dne 29. ledna 2020 č. j. 9 Ads 1/2019 - 31, které byly vyhlášeny až po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19, byla ustanoveným zástupcům přiznána odměna podle § 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3 advokátního tarifu; každým dnem mohou přibývat další. Z toho vyplývá, že přinejmenším první a devátý senát tato ustanovení – alespoň implicitně – považují i nadále za ústavně konformní, navzdory Ústavním soudem opakovaně vyslovené neústavnosti nižší odměny ustanovených opatrovníků.

III. Závěr

[15] Ustanovený zástupce stěžovatele učinil v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby spočívající v první poradě s klientem (v tomto případě nahrazené nahlédnutím do spisu – srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007 č. j. 2 Azs 126/2006 - 89 a ze dne 9. července 2015 č. j. 3 Azs 15/2015 - 50) včetně převzetí a přípravy zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu] a v sepisu a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Z výše uvedených důvodů hodlá šestý senát opustit dosavadní praxi a nepřiznat ustanovenému zástupci za každý úkon odměnu ve výši pouhých 1 000 Kč (podle § 7 bodu 3 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu), nýbrž ve výši 3 100 Kč [podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem tedy, po připočtení paušální náhrady hotových výdajů za každý úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), by měl za dva úkony právní služby obdržet 6 800 Kč; ustanovený advokát není plátcem DPH.

[16] Jelikož (a jen z tohoto důvodu) se právní názor, k němuž při posouzení předestřené otázky dospěl šestý senát, odlišuje od právního názoru, který i po vyhlášení nálezů sp. zn.

Pl. ÚS 4/19 a Pl. ÚS 22/19 zastávají *implicite* jiné senáty Nejvyššího správního soudu, šestý senát nerozhodl o odměně ustanoveného zástupce autonomně na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy, části věty za středníkem, a předkládá rozhodnutí o odměně a náhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 29. ledna 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu