



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Ing. Bc. N. T.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2019, č. j. MPSV-2019/229313-911, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2021, č. j. 2 Ad 34/2019-59,

t a k t o :

- I. Návrh žalobkyně na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti **s e z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti
- IV. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a usnesení městského soudu

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u městského soudu domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ze dne 15. 11. 2019, kterým žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 4. 1. 2018,

jímž žalobkyni nebyla přiznána dávka státní sociální podpory příspěvek na bydlení. V replice k vyjádření žalovaného požádala žalobkyně o ustanovení zástupce z řad advokátů.

[2] Městský soud v záhlaví specifikovaným usnesením žádost zamítl. Žalobkyně dle soudu splnila první podmínku pro ustanovení zástupce dle § 35 odst. 10 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť osvědčila, že jsou u ní dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Soud však neshledal, že by byla naplněna i druhá podmínka, a to že by žalobkyně zástupce potřebovala k ochraně svých práv. Žalobkyní formulovaná a podaná žaloba je nejen perfektní z hlediska všech náležitostí (je projednatelná), ale též relativně podrobná, přičemž obsahuje zásadní argumentaci, na podporu přiznání požadovaného nároku. Věc týkající se dávky státní sociální podpory přitom nelze označit za skutkově ani právně složitou.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil. Zároveň požádala o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

[4] Stěžovatelka zdůraznila, že je jiné rasy, narozená v Africe. V řízení před městským soudem byla v postavení žalobce (slabší strany) proti osobě znalé práva, která vůči ní vystupuje ve vrchnostenském postavení. Napadené usnesení představuje vědomé bránění práva na soudní a jinou právní ochranu. Stěžovatelka má za to, že městský soud opakovaně zneužívá procesní předpisy týkající se povinnosti hradit soudní poplatek a práva na advokáta za účelem způsobení újmy na jejím zdraví a životě. V neposlední řadě je přesvědčená, že rozhodnutí soudu se nezakládá na skutečnostech ani důkazech obsažených ve spisu a je nepokrytě diskriminační.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o stěžovatelčině žádosti o osvobození od soudního poplatku, jelikož povinnost zaplatit soudní poplatek má stěžovatel jen tehdy, směřuje-li jeho kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, bod 27). V nyní projednávané věci stěžovatelka kasační stížností napadá usnesení městského soudu, jímž byla zamítnuta její žádost o ustanovení zástupce. Jedná se tedy o usnesení, které upravuje pouze procesní otázky řízení o žalobě. Kasační stížnost proti takovému usnesení tak nepodléhá poplatkové povinnosti.

[7] Z odkazovaného usnesení rozšířeného senátu současně plyne, že ač je povinné zastoupení stěžovatele bez příslušného právníckého vzdělání advokátem obecně jednou ze základních podmínek řízení o kasační stížnosti, ustanovení § 105 odst. 2 zákona s. ř. s. se neuplatní v případech, kdy kasační stížnost směřuje proti procesnímu rozhodnutí učiněnému v řízení o žalobě, jež slouží toliko ke splnění podmínek řízení nebo zajištění

jeho řádného průběhu. Takovým typem rozhodnutí je i nyní napadené usnesení, jak již soud výše uvedl. V daném případě tak ani podmínka povinného zastoupení stěžovatelky advokátem nemusí být splněna. Ustanovení zástupce tak nebylo třeba k ochraně jejích práv (viz § 35 odst. 10 s. ř. s.). Kasační stížnost stěžovatelky přitom byla dostatečně odůvodněná. Návrh na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti tudíž kasační soud zamítl, jak je uvedeno ve výroku I tohoto rozsudku.

[8] Soud se dále zabýval splněním podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná.

[9] Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. došlo s účinností od 1. 4. 2021 k rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se proto zabýval rovněž otázkou, zda tato úprava dopadá i na nyní projednávanou věc. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění citované novely *„jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.“* Z přechodných ustanovení vyplývá, že novelizované znění § 104a odst. 1 s. ř. s. se uplatní teprve na rozhodnutí krajských soudů, která byla přijata po účinnosti novely (čl. II zákona č. 77/2021 Sb.).

[10] V nynější věci vydal městský soud napadené usnesení dne 6. 4. 2021. Z časového hlediska tedy § 104a s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. dopadá i na právě projednávanou věc. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že kasační stížnost nesměruje proti konečnému rozhodnutí městského soudu, ale toliko proti procesnímu rozhodnutí týkajícím se neustanovení zástupce. Zvažoval proto, zda je citovaná úprava aplikovatelná i v tomto specifickém případě. Za použití argumentu *a maiori ad minus* (od většího k menšímu) se totiž na první pohled může jevit obtížně pochopitelným, že soud poskytne vyšší procesní standard (plný kasační přezkum) dílčímu rozhodnutí, oproti rozhodnutí, jímž se řízení končí. Jinými slovy, procesní rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků či neustanovení zástupce (popřípadě jiné procesní rozhodnutí vydané v průběhu řízení) soud přezkoumá ve standardním režimu, avšak konečné rozhodnutí v téže věci bude posuzovat optikou nepřijatelnosti a k podrobnému meritornímu přezkumu jej možná vůbec nepřipustí. Kasační soud však tomuto názoru nepřítakal, a to z následně popsanych důvodů.

[11] Úvodem je třeba uvést, že obdobnou otázkou se ve vztahu k dřívějšímu znění § 104a odst. 1 s. ř. s. zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Podle citovaného ustanovení ve znění účinném do 31. 3. 2021 platilo, že pokud *„kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.“* Rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014–69, č. 3181/2015 Sb. NSS, dovodil, že podle § 104a s. ř. s. lze pro nepřijatelnost odmítnout *„pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.“* Rozšířený senát tedy odmítl široký výklad pojmu „věc mezinárodní ochrany“ s tím, že institut nepřijatelnosti se vztahuje

toliko na rozhodnutí, jimiž se končí řízení, nikoliv však na procesní rozhodnutí vydaná v průběhu soudního přezkumu (typicky právě rozhodnutí o neustanovení zástupce).

[12] V odůvodnění vycházel rozšířený senát ze systematického, historického a teleologického výkladu dotčené právní úpravy, přičemž poukázal rovněž na obsah § 31 odst. 2 s. ř. s., který vymezuje věci, o nichž v řízení před krajským soudem rozhoduje samosoudce. Dále zdůraznil, že v procesních rozhodnutích, jimiž se nekončí řízení „*nejdou řešeny otázky, na něž by bylo možné dost dobře vztáhnout kritérium „přijatelnosti“, tj. přesah vlastních zájmů stěžovatele. V procesních rozhodnutích jsou řešeny zpravidla skutkové otázky individuální věci relevantní pro rozhodnutí o ustanovení zástupce v řízení (zda je žalobce nemajetný, zda je zde potřeba zastoupení). Aplikace institutu nepřijatelnosti na kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím krajských soudů by proto byla nevhodná.*“ V neposlední řadě uvedl, že „*[p]okud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v ustanovení § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namíste aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně.*“

[13] Nejvyšší správní soud tedy vážil, zda se závěry rozšířeného senátu o nemožnosti aplikovat institut nepřijatelnosti v případě procesních rozhodnutí, jimiž se nekončí řízení, uplatní rovněž při aplikaci § 104a s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. Neshledal přitom důvody, pro něž by se měl od uvedených závěrů odchýlit. Jakkoliv se totiž může na první pohled jevit text § 104a odst. 1 s. ř. s. v novelizovaném znění poněkud odlišný od dřívější právní úpravy, většina nosných důvodů obsažených v citovaném usnesení rozšířeného senátu je přenositelná i na současný právní stav.

[14] Předně soud poukazuje na skutečnost, že § 104a odst. 1 s. ř. s. i v jeho novelizovaném znění je nezbytné vykládat ve spojení s § 31 odst. 2 téhož zákona, podle něhož „*[v]e věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, mezinárodní ochrany, neudělení krátkodobého víza, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce.*“

[15] Pokud se tedy institut nepřijatelnosti vztahuje na „věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce“, je třeba tento pojem chápat jako legislativní zkratku odkazující na výčet typově jednodušších věcí (agend), jejichž rozhodování svěřil zákonodárce do rukou specializovaných samosoudců (namísto tříčlenných senátů). Kritérium nepřijatelnosti tedy nedopadá na veškerá rozhodnutí vydaná samosoudcem, ale pouze na taková rozhodnutí, jimiž se končí řízení v taxativně vyjmenovaných typových věcech (srov. rozsudek ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007-63, 1459/2008 Sb. NSS).

[16] Opačný výklad by ostatně vedl k poněkud absurdnímu závěru, neboť v řízeních, v nichž rozhoduje samosoudce, by usnesení o neustanovení zástupce (či obdobné procesní rozhodnutí) podléhalo institutu nepřijatelnosti, avšak rozhodnutí o neustanovení zástupce ve věcech rozhodovaných senáty (např. daně, pobyt cizinců, či zásahové nebo nečinnostní žaloby) by spadalo pod standardní meritorní přezkum. Takový výklad by zakládal neospravedlnitelnou nerovnost, neboť svých charakterem obdobná rozhodnutí by podléhala dvojímu režimu pouze v návaznosti na skutečnost, v jakém obsazení (věc rozhodovaná senátem či samosoudcem) soud rozhodoval. Přitom nelze tvrdit, že by snad rozhodování o návrhu na ustanovení zástupce bylo v senátních věcech ze své podstaty složitější, než je tomu u věcí rozhodovaných samosoudcem. Nejvyšší správní soud připouští, že zejména jazykový výklad vybízí k interpretaci § 104a odst. 1 s. ř. s. ve znění zákona č. 77/2021 Sb. takovým způsobem, že kritérium nepřijatelnosti se uplatní v případě kasační stížnosti proti jakémukoliv rozhodnutí vydanému samosoudcem. Jak ovšem zdůraznil již rozšířený senát (bod 23 citovaného usnesení č. j. 9 Azs 66/2014–69), výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu je třeba interpretovat restriktivně. V případě nejednoznačnosti právní úpravy tedy nelze přijmout ten výklad, který by byl pro stěžovatele v řízení o kasační stížnosti nepříznivější a rozšiřoval by dopad institutu nepřijatelnosti i na jiná rozhodnutí než ta, jimiž se řízení končí.

[17] Znovu je třeba zdůraznit, že kritérium pro použití tohoto procesního nástroje (odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost) zůstalo stejné. Je jím věcný výčet agend, resp. jeho rozšíření oproti předchozí úpravě o agendy další. Z důvodu legislativní přehlednosti byl tento výčet vyjádřen nikoliv výslovně, nýbrž odkazem na vymezení těchto agend pro rozhodování samosoudce před krajským soudem. Nejen z tohoto důvodu. Dělbá kompetencí mezi samosoudcem a senátem (případně dalšími soudními osobami), která je ve všech procesních řádech vyjadřována obdobně, je založena na dlouhodobém poznání, že věci, které soudy projednávají, se vyznačují různým stupněm obtížnosti, rozsáhlosti či složitosti. Tomu odpovídá i rozdílná úprava řízení včetně přístupu k opravným prostředkům, a v neposlední řadě i obsazení soudu. Zjednodušeně se dá říci, že věci typově (skutkově či právně) jednodušší umožňují projednání v různých zjednodušených formách řízení, bez újmy na standardech spravedlivého procesu, rozhodování může činit jediný soudce jako samosoudce. A naopak, věci typově složitě, jejichž rozhodování nese zpravidla závažnější důsledky do poměrů účastníků řízení, procházejí složitějším (formálnějším) řízením, rozhodují početnější soudcovské sbory (senáty) a širší je i přístup k opravným prostředkům. Tento systémový přístup k celému procesu je zachován i v případě nutných změn. Jinak řečeno, jde o „spojené nádoby“. Dojde-li zákonodárce k poznání, že okruh typově jednodušších věcí má být rozšířen či zúžen, „automaticky“ se to projeví i v rozsahu nepřijatelnosti kasační stížnosti, aniž by bylo nutno (s rizikem účelových zásahů či zbytečně vytvářených disproporcí) izolovaně měnit obsah § 104a s. ř. s. I z těchto důvodů tedy nelze chápat posuzovanou novelu jinak, než tak v minulosti učinil rozšířený senát.

[18] Za zcela stěžejní argument proti vztažení kritéria nepřijatelnosti i na procesní rozhodnutí, jimiž se nekončí řízení, pak soud považuje skutečnost, že takový postup se dostává do střetu s právem na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Zatímco totiž v případě konečného rozhodnutí se jedná o situaci, kdy se již krajský soud zabýval věcí samou a účastníku řízení již soudní ochranu poskytl (a to bez

ohledu na výsledek řízení), u procesních rozhodnutí týkajících se neosvobození od soudních poplatků či neustanovení zástupce (popř. jiných obdobných rozhodnutí) je dotčena samotná podstata práva na přístup k soudu. Pokud by tedy Nejvyšší správní soud tato rozhodnutí přezkoumával pouze v případě existence některého z důvodů přijatelnosti (k tomu viz kritéria vymezená v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS), mohl by takový postup vést v konečném důsledku k situaci, že účastník řízení se soudní ochrany nedomůže a soud jeho věc vůbec neprojedná, tj. k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

[19] V neposlední řadě soud připomíná také argument rozšířeného senátu, že kritérium nepřijatelnosti již z povahy věci není pro přezkum procesních rozhodnutí, jimiž se nekončí řízení, příliš vhodný. V těchto rozhodnutích (např. rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, neustanovení zástupce) se totiž ve většině případů nejedná o posouzení právních, ale skutkových otázek (majetkové a osobní poměry žalobce apod.), které jsou u každého žalobce (navrhovatele) zcela specifické. Naproti tomu smyslem institutu nepřijatelnosti je především „odtížit“ Nejvyšší správní soud od věcí, jejichž předmětem je posouzení (zpravidla právní) otázky, na kterou již dal v minulosti jednoznačnou odpověď, kterou netřeba znovu a znovu opakovat, a umožnit mu koncentraci na plnění jeho rozhodující a nezastupitelné role, totiž sjednocování soudního rozhodování.

[20] Nejvyšší správní soud tedy na tomto místě činí závěr, že na nyní posuzovanou věc se kritérium nepřijatelnosti neuplatní a soud se jí bude zabývat meritorně.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud předepisuje, že v řízení o žalobě není zastoupení advokátem povinné. Podle § 35 odst. 10 věty první s. ř. s. však platí, že „[n]avrhovatel, 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; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát“.

[23] V posuzované věci je sporná otázka, zda bylo v případě stěžovatelky v řízení před městským soudem ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jejích práv.

[24] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní soud by měl při posuzování naplnění této podmínky přihlížet zejména k charakteru projednávané věci, k osobním poměrům žalobce, či k úrovni žaloby (případně dalších podání), z níž lze dovodit úroveň povědomí žalobce o jeho právech v soudním procesu a právních poměrech v České republice. Podstatnou je také okolnost, zda je účastník řízení českým občanem a ovládá český jazyk (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č. j. 1 Azs 5/2003-46, ze dne 31. 5. 2011, č. j. 5 Afs 20/2011-62, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 84/2015-14). Pro závěr soudu o potřebě ochrany práv účastníka řízení je přitom klíčová obsahová a formální úroveň návrhu (žaloby), neboť právě formulace návrhu (žaloby) klade na účastníka řízení po odborné stránce největší nároky (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004-64, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 312/2017-12).

[25] Městský soud se uvedenými kritérii dostatečně zabýval, zejména zvažil formální i obsahovou úroveň žaloby a právní složitost věci - jednalo se o dávku státní sociální podpory. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s jeho závěrem, že ustanovení zástupce nebylo nezbytně potřebné pro ochranu práv stěžovatelky v řízení o žalobě. Z jejího podání je zjevné, že ovládá český jazyk a byla schopna zformulovat správní žalobu splňující všechny nezbytné náležitosti po formální i obsahové stránce. Z žaloby přitom jednoznačně vyplývá, v čem spatřuje žalobkyně nezákonnost postupu žalovaného. Svou schopnost orientovat se v právním řádu prokázala kromě sepsání plnohodnotné žaloby rovněž tím, že se sama obrátila na Nejvyšší správní soud včasnou a projednatelnou kasační stížností, aby se bránila proti napadenému usnesení. Rozhodnutí městského soudu tak nelze považovat za bránění v právu na soudní a jinou právní ochranu, neboť jím nedochází k žádnému negativnímu zásahu do základních práv stěžovatelky. Kasační soud rovněž neshledal postup městského soudu diskriminačním; odůvodnění napadeného usnesení má oporu v předloženém spisovém materiálu.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[26] Vzhledem k výše uvedenému dospěl soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 10. června 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu