

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **MUDr. M. D.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2015, č. j. MPSV-UM/7062/15/4S-HMP, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2016, č. j. 1 Ad 17/2015 - 69,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2016, č. j. 1 Ad 17/2015 - 69, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Návrh žalobkyně na ustanovení zástupce **se zamítá.**

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně se žalobou ze dne 1. 6. 2015 domáhala u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky ze dne 16. 1. 2015, č. j. 2655/2015/AAE, jímž nebyla žalobkyni přiznána dávka pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení na základě její žádosti ze dne 27. 10. 2014. Žalobkyně též požádala městský soud o ustanovení právního zástupce z řad advokátů, o osvobození od náhrady nákladů řízení a o osvobození od soudních poplatků.

[2] Svou žádost o ustanovení právního zástupce z řad advokátů žalobkyně odůvodnila tím, že nemá dostatečné finanční prostředky na zaplacení soudních poplatků ani na úhradu

právního zastoupení, aby se mohla domáhat svého práva v soudním řízení. Jediným příjmem žalobkyně je starobní důchod ve výši 12 355 Kč měsíčně. Celkové náklady na bydlení ve výši 17 000 Kč měsíčně převyšují tento příjem. Žalobkyně nemá finanční prostředky na zaplacení nájemného a zajištění výživy. Z přiložených dokumentů je dále patrné, že žalobkyně je v péči hematologického oddělení Všeobecné fakultní nemocnice v Praze a prodělala onkologické onemocnění.

[3] Usnesením označeným v záhlaví Městský soud v Praze návrh žalobkyně na ustanovení zástupce zamítl. Soud v usnesení uvedl, že ačkoliv je řízení ve věci pomoci v hmotné nouzi podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, osvobozeno od soudních poplatků a i z hlediska majetkových poměrů žalobkyně splňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků, není ustanovení právního zástupce zapotřebí k ochraně práv žalobkyně. Městský soud vzal v úvahu, že v řízeních vedených u téhož soudu pod sp. zn. 1 Ad 14/2015 a 1 Ad 4/2016 byl žalobkyni právní zástupce ustanoven. Jelikož se po právní stránce jedná o totožnou věc, lišící se skutkově pouze v tom, že jde o dávky pomoci v hmotné nouzi za různé měsíce, městský soud dospěl k závěru, že v daném řízení již není ustanovení zástupce k ochraně práv žadatelky třeba. Městský soud zdůraznil, že ostatně i podání žalobkyně jsou ve všech případech stejná. Za daných okolností soud uzavřel, že pokud již ve fakticky totožné věci ustanovil žalobkyni právního zástupce, není nutné tento postup opakovat, neboť žalobkyně bude nyní schopna, jakožto vysokoškolsky vzdělaný člověk, doplnit svá podání tak, aby účinně hájila svá práva. Za normálních okolností by žalobkyně taktéž neplatila opakovaně právního zástupce za shodná podání, není tedy důvod k tomu, aby jí byl opakovaně pro stejnou věc ustanovován.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu týkajícího se zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce kasační stížnost. V ní namítala, že v žalobě písemně žádala o možnost osobní účasti při soudním jednání tak, aby mohla soudu osobně vysvětlit podstatné skutečnosti a ústně doplnit námitky, které byly v žalobě opomenuty. Přestože má vysokoškolské vzdělání, jen stěží je schopna v 77 letech nastudovat sociální a správní právo tak, aby mohla reagovat na veškeré právní skutečnosti při soudním jednání. Stěžovatelka vyjádřila obavu, že při soudním jednání by mohl být porušen právní princip rovnosti účastníků, pokud by neměla právní pomoc s výkladem právních předpisů.

[5] Vyjádření žalovaného nebylo vyžadováno s ohledem na skutečnost, že se jedná o kasační stížnost směřující proti usnesení o neustanovení zástupce pro žalobní řízení, tudíž se z povahy věci týká výlučně právní sféry stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ads 72/2009 – 144, všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podává kasační stížnost proti usnesení městského soudu, jímž byl zamítnut její návrh na ustanovení zástupce, a tvrdí, že jí být ustanoven měl, neboť splnila zákonné podmínky, Nejvyšší správní soud podřadil důvody podání kasační stížnosti podle jejího obsahu pod § 103 odst. 1 písm. a), tedy jako tvrzené nesprávné posouzení právní otázky soudem (k posuzování kasační stížnosti podle jejího obsahu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47). Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[7] Kasační stížnost proti takovému rozhodnutí je přípustná – nejde o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, č. j. 1 Azs 5/2003 - 47, publikovaný pod č. 108/2004 Sb. NSS.

[8] Stěžovatelka požádala o ustanovení právního zástupce též v řízení o kasační stížnosti. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. může předseda senátu navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Z uvedeného zákonného ustanovení vyplývá, že účastníku řízení lze ustanovit zástupce tehdy, jestliže a) se jedná o účastníka, u něhož jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a b) jestliže je to nezbytně třeba k ochraně jeho zájmů.

[9] Z tvrzení stěžovatelky o majetkových poměrech lze usoudit, že nedisponuje dostatečnými prostředky k úhradě nákladů na právní zastoupení v řízení o kasační stížnosti a splňuje tedy zákonné podmínky pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy považoval první podmínku pro ustanovení zástupce za splněnou.

[10] V řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu však není nutné v daném případě, jelikož Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„v řízení u Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce žalobci není důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti nedostatek právního zastoupení*" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 Azs 27/2004 - 41, publikovaný pod č. 486/2005 Sb. NSS) a že by *„opětovné trvání ... na podmínce povinného zastoupení ve svém důsledku znamenalo jen další řetězení téhož problému, což by popíralo smysl samotného řízení, a zároveň by nesvědčilo ani zásadě hospodárnosti a rychlosti řízení*" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77). Vzhledem k tomu, že v daném případě není ustanovení právního zástupce nezbytně třeba k ochraně práv stěžovatelky a s ohledem na hospodárnost, rychlost a smysl samotného řízení soud nepovažoval druhou podmínku za splněnou a právního zástupce neustanovil, resp. zamítl výrokem II návrh stěžovatelky.

[11] Řízení o kasační stížnosti ve věci pomoci v hmotné nouzi je ze zákona osvobozeno od soudního poplatku [§ 11 odst. 3 písm. f) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů], z tohoto důvodu se soud nezabýval žádostí stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků, neboť je bezpředmětná.

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Toto právo zesiluje, jde-li v daném řízení o uplatnění jiného základního práva, v daném případě práva na pomoc v hmotné nouzi (čl. 30 odst. 2 Listiny). Zajištěním právní pomoci se realizuje materiální rovnost účastníků. Právo je zaručeno bez omezujících podmínek, právní pomoc musí být dostupná i těm, kteří si ji nejsou s to opatřit smluvně.

[14] Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) v čl. 6 hovoří o právu na bezplatnou obhajobu jen v kontextu trestního obvinění, přesto dnes již ustálená judikatura Evropského soudu pro lidská práva dovozuje toto právo i v kontextu jiných práv jako pozitivní závazek států plynoucí z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, aby bylo garantováno všeobecné právo na efektivní přístup k soudu jako takové.

[15] Evropský soud pro lidská práva svůj závěr o porušení práva na bezplatnou právní pomoc v rámci práva na efektivní přístup k soudu opírá o souhrnné posouzení konkrétních okolností daného případu – kritériem může být např. dlouhodobá finanční situace stěžovatele, zastoupení druhé strany sporu, obtížnost procesních postupů u konkrétního soudu, obtížnost právních otázek, složitost dokazování, emoční účast stěžovatele ve sporu vylučující efektivní obhajobu (rozsudek Airey proti Irsku z 9. 10. 1979, stížnost č. 6289/73), vzdělání a zkušenosti stěžovatele, jeho profese, jednoznačnost pravidel týkajících se dokazování (rozsudek McVicar proti Spojenému království ze 7. 8. 2002, stížnost č. 46311/99), důležitost sporu pro stěžovatele, možné finanční důsledky, složitost sporu ve srovnání s jinými spory, schopnost argumentace ve sporu, celková délka řízení, počet stupňů při rozhodování (rozsudek Steel a Morris proti Spojenému království z 15. 2. 2005, stížnost č. 68416/01) atp. Interpretačním vodítkem mohou být i zásady obsažené v rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy 78(8) z 2. března 1978 o právní pomoci a poradenství. Viz též obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 23/2013 – 9.

[16] Požadavek komplexního posouzení skutkových okolností při rozhodování soudu o návrhu na ustanovení zástupce účastníku řízení vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu – srov. rozsudek z 29. 2. 2004, č. j. 6 Azs 19/2003 - 45, 492/2005 Sb. NSS: *Rozhoduje-li soud o návrhu na ustanovení zástupce účastníka řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 35 odst. 7 s. ř. s.), zabývá se komplexně tím, zda je takového zastoupení třeba k ochraně práv tohoto účastníka řízení. Založí-li své rozhodnutí o zamítnutí návrhu pouze na tom, že v daném řízení není zastoupení podle zákona povinné a v důsledku zásady koncentrační nelze žalobní body již podané žaloby rozšiřovat, zatěžuje řízení vadou spočívající*

v neúplně zjištěném skutkovém stavu věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

[17] Je známo, že Česká republika poněkud zaostává v účinné realizaci práva sociálně slabých na bezplatné zastoupení, zejména ve správním řízení, proto jsou zejména správní orgány a správní soudy povinny tím pečlivěji dbát procesních práv nemajetných účastníků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011 - 56, publikován pod č. 2565/2012 Sb. NSS).

[18] V daném případě městský soud po zvážení konkrétních okolností dospěl k závěru, že takového zastoupení není nezbytně třeba k ochraně práv stěžovatelky, jelikož již fakticky v totožné věci právního zástupce stěžovatelce ustanovil, a proto bude stěžovatelka schopna jakožto vysokoškolsky vzdělaný člověk doplnit svá podání, aby účinně hájila svá práva. Nejvyšší správní soud shledal, že městský soud nesprávně zhodnotil skutkové okolnosti, neboť některé z nich představují zvlášť závažné důvody, pro něž bylo na místě ustanovit stěžovatelce právního zástupce. S výsledkem posuzování městského soudu se tak Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[19] Stěžovatelka u městského soudu uplatňuje ochranu svého základního práva na pomoc v hmotné nouzi (čl. 30 odst. 2 Listiny) nezbytnou k zajištění základních životních podmínek. Toto právo je úzce provázáno s právem na život (čl. 6 Listiny) a zachování lidské důstojnosti. Česká republika převzala závazek uznávat právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. V daném případě se jedná o spor, jehož výsledek je pro stěžovatelku existenčně důležitý (starobní důchod jakožto primární příjem pokrývá v převážné míře náklady na bydlení). Přestože vzdělání stěžovatelky a argumentační schopnosti zřejmé z podání (ve smyslu výše uvedených kritérií Evropského soudu pro lidská práva) v souvislosti s tím, že stěžovatelka již má zkušenost s vedením soudního sporu v podobné věci, kde jí městský soud ustanovil právního zástupce, přisvědčují tomu, že by se mohla v dané problematice orientovat, nelze na základě těchto okolností dospět k závěru, že stěžovatelka již nepotřebuje k ochraně svých práv právní pomoc. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tím, že zmiňovaná řízení jsou totožná, lišící se pouze v tom, že jde o dávku pomoci v hmotné nouzi – doplatek na bydlení za různé měsíce. Při posuzování nároku na doplatek na bydlení v jednotlivých měsících totiž orgán pomoci v hmotné nouzi hodnotí jiné rozhodné skutečnosti (příjmy, náklady na bydlení, snahu zvýšit si příjem vlastním přičiněním, celkové sociální a majetkové poměry) z jiného období (rozhodné období určuje ustanovení § 10 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů). Nadto zákon o pomoci v hmotné nouzi umožňuje pružně reagovat na aktuální příjmovou situaci žadatele o dávku a společně posuzovaných osob prostřednictvím institutu podstatného poklesu příjmu, jehož existenci je třeba při každé žádosti o dávku zvažovat. Vzhledem k tomu, že rozhodné skutečnosti pro posouzení nároku na doplatek na bydlení nemusí být v různých měsících shodné, není možné dospět k závěru, že s ohledem na právní zastoupení v řízení o doplatku na bydlení za jiný měsíc bude nyní stěžovatelka schopna identifikovat, v čem spočívá právní problém. Krom toho, proti stěžovatelce na straně druhé stojí specializovaný správní orgán, jenž v těchto typech řízení pravidelně jako žalovaný vystupuje a disponuje nesrovnatelně vyšší mírou odbornosti a zkušenosti se soudním řízením správním.

Okolnost, že stěžovatelka vede jiný spor týkající se doplatku na bydlení, také žádným způsobem nenasvědčuje tomu, že stěžovatelka bude schopna rozpoznat a vznést námitky porušení procesních postupů a procesních práv. Přestože je stěžovatelka vysokoškolsky vzdělaná, je třeba vzít v úvahu její vysoký věk a zdravotní omezení, které přisvědčují nezbytnosti kvalifikovaného právního zastoupení.

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že novelou soudního řádu správního, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo do znění § 35 odst. 8 s. ř. s. doplněno slovo „nezbytně“, takže od 1. ledna 2012 je možno zástupce ustanovit, je-li to „nezbytně třeba“ k ochraně práv navrhovatele, nikoli, jako do konce roku 2011, je-li to (jen) „třeba“ k ochraně jeho práv, čímž zákonodárce zřejmě zamýšlel zpřísnit právní úpravu v neprospěch žadatelů o ustanovení zástupce. V posuzovaném případě však podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelka druhou podmínku § 35 odst. 8 s. ř. s. splňuje i ve světle jeho nového přísnějšího znění; ostatně ústavněprávní základ práva na právní pomoc zůstal nedotčen.

[21] Pro spravedlivé rozhodování o právech stěžovatelky je tedy nutno přihlížet k jejím omezeným schopnostem se kvalifikovaně hájit s ohledem na její věk a zdravotní stav a umožnit jí náležitou obranu jejích práv v řízení, která jsou pro ni existenčně velmi významná. Lze tedy uzavřít, že v případě stěžovatelky je naplněna druhá z podmínek v § 35 odst. 8 s. ř. s., a sice že ustanovení zástupce je nezbytně třeba k ochraně jejích práv. Pokud je naplněna rovněž první podmínka citovaného ustanovení (předpoklady pro osvobození od soudních poplatků), soud takové osobě zástupce ustanoví i v případě, že se jedná o řízení, v němž není právní zastoupení obligatorní.

[22] Je třeba také připomenout zásadu předvídatelnosti rozhodnutí, kdy stěžovatelka mohla oprávněně očekávat, že při nezměněných celkových sociálních a majetkových poměrech jí bude i pro další řízení týkající se doplatku na bydlení bezplatná právní pomoc poskytnuta.

[23] Nejvyšší správní soud z důvodů výše uvedených napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku, a je tudíž zavázán ustanovit stěžovatelce zástupce.

IV. Náklady řízení

[24] O případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. května 2016

pokračování

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu