



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **P. S.**, zast. Organizací pro pomoc uprchlíkům, o. s., se sídlem Kovářská 4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2013, č. j. OAM-10/LE-BE02-K01-2013, v řízení o kasační stížnosti zástupkyně žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2013, č. j. 1 Az 15/2013 - 20,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2013, č. j. 1 Az 15/2013 - 20, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 14. 10. 2013, č. j. 1 Az 15/2013 - 20, ustanovil žalobci dle § 35 odst. 8 **zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)**, jako zástupce pro řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o neudělení mezinárodní ochrany Organizaci pro pomoc uprchlíkům, o. s. (dále jen „stěžovatelka“). V odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že soudní řád správní připouští, „*aby účastník řízení mohl být zastoupen též právníckou osobou, k jejíž činnosti patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům*“, přičemž stěžovatelka tuto podmínku splňuje. Závěrem dodal, že hotové výdaje a odměnu za zastupování platí dle § 35 odst. 8 s. ř. s. stát.

[2] Proti tomuto usnesení stěžovatelka brojila kasační stížností, v níž namítala s odkazem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, že nevykonává specializované právní poradenství dle § 35 odst. 2 s. ř. s. a může zastupovat účastníka řízení

pouze dle § 35 odst. 5 s. ř. s., přičemž nemá právo na odměnu za zastupování stěžovatele. I proto byl postup městského soudu v rozporu s ústavně zakotveným zákazem nucených prací či služeb dle čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Článek 9 odst. 2 písm. d) Listiny sice stanoví, že se ustanovení odst. 1 nevztahuje na „jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých“, avšak § 35 odst. 5 s. ř. s. „lze chápat pouze jako možnost Organizace zastupovat žalobce v řízení o žalobě, nikoli jako povinnost uloženou organizaci zákonem.“

II.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[3] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označené usnesení městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Důvodné kasační stížnosti vyhověl na základě úvah dále vyložených.

II.A K námitce ustanovení zástupkyní bez souhlasu stěžovatelky

[4] Opodstatněnou byla shledána především námitka, dle které stěžovatelka neměla být bez svého souhlasu ustanovena zástupkyní účastníka řízení o žalobě.

[5] Dle § 35 odst. 2 s. ř. s. může být účastník řízení „zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených.“ V této souvislosti však stěžovatelka správně poukázala na rozsudek č. j. 4 Azs 51/2008-79, dle kterého ona sama „specializované právní poradenství“ podle zvláštních zákonů nevykonává. Možnost stěžovatelky zastupovat účastníka řízení je tudíž dána toliko při aplikaci § 35 odst. 5 s. ř. s.

[6] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2011, č. j. 1 As 1/2011-80, konstatoval, že § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s. „předpokládá profesionální právní poradenství za odměnu“. Ustanovení § 35 odst. 5 s. ř. s. však obdobnou úpravu neobsahuje, pročez již v citovaném v rozsudku č. j. 4 Azs 51/2008-79, jak stěžovatelka správně připomenula, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatelce „nelze odepřít právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které jí v souvislosti se zastupováním stěžovatele vznikly, právo na odměnu za zastupování stěžovatele však nemá, protože nevykonává specializované právní poradenství“. Konstatování městského soudu, že odměnu za zastupování platí dle § 35 odst. 8 s. ř. s. stát, postrádá zákonnou oporu, a stěžovatelka se tak ustanovením do funkce zástupce dostává do situace, kdy je nucena plnit zástupčí povinnosti, ač jí za tuto službu nenáleží žádný honorář.

[7] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že zatímco ustanoveným zástupcům z řad advokátů právní řád umožňuje či dokonce nařizuje v určitých případech poskytování právních služeb odmítnout (§ 19 a 20 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů), stěžovatelka v postavení ustanoveného zástupce podobnou možnost nemá. Stěžovatelce, jakož i dalším osobám v téže situaci, tudíž nezbyvá než svůj

pokračování

nesouhlas s ustanovením zástupcem vyjádřit až a pouze kasační stížností. Takový postup je však ve svých důsledcích v rozporu s ústavně zakotveným principem rovnosti, neboť stěžovatelka má oproti advokátovi – ve srovnatelné situaci a bez objektivních důvodů – výrazně nepříznivější procesní postavení (advokát: pouhá žádost o zrušení ustanovení; jiná osoba: kasační stížnost do usnesení o ustanovení zástupcem). Zároveň je ovšem tento přístup neudržitelný i z pohledu zásady procesní ekonomie, jelikož s sebou nevyhnutelně nese další náklady na straně stěžovatelky, která, ač nemá právo na odměnu za zastupování, musí do rozhodnutí o kasační stížnosti plnit povinnosti zástupce a současně i nést náklady s podáním kasační stížnosti spojené. Řešit otázku zástupčí povinnosti založené usnesením soudu až v řízení před Nejvyšším správním soudem je také nejen v rozporu s posláním tohoto soudu (srov. § 12 s. ř. s.), ale představuje i nadbytečnou zátěž snadno odstranitelnou prostým dotazem nalézacího správního soudu na souhlas s ustanovením dříve, než k němu soud přistoupí.

[8] Z těchto důvodů musí soud postupovat v případech ustanovování zástupce s přihlédnutím k § 64 s. ř. s. analogicky dle ustanovení § 29 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že „[j]inou osobu než advokáta lze jmenovat opatrovníkem, jen jestliže s tím souhlasí.“ Dospěje-li tedy soud k názoru, že existují důvody pro zástupcem účastníka řízení ustanovit nikoliv advokáta či jinou osobu vykonávající specializované právní poradenství (§ 35 odst. 2 s. ř. s.), je povinen-podobně jako v případech jmenování opatrovníka-předem zjistit, zda osoba zástupce ustanovovaná se svým ustanovením souhlasí či nikoli. To platí i má-li být zástupcem ustanovena právnická osoba uvedená v § 35 odst. 5 s. ř. s. (či v § 35 odst. 4 s. ř. s.), a to již z toho důvodu, že tato nemá právo na odměnu za zastupování. Opačným postupem mohlo by navíc (za splnění podmínek dále uvedených) dojít k porušení ústavně zakotveného zákazu nucených prací a služeb.

II.B K námitce porušení zákazu nucených prací a služeb

[9] Nejvyšší správní soud shledal v posuzovaném případě důvodnou i námitku porušení zákazu nucených prací nebo služeb.

[10] Předmětný zákaz je obsažen především v čl. 9 Listiny a čl. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), v nichž je zároveň vymezeno, co za nucenou práci považovat nelze. Její pozitivní vymezení je naopak obsaženo v Úmluvě o nucené nebo povinné práci (č. 506/1990 Sb.), pro jejíž účely se podle jejího čl. 2 odst. 1 označuje výrazem „*nucená nebo povinná práce*“ každá práce nebo služba, „*která se na kterékoliv osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoliv trestu a ke které se řečená osoba nenabídla dobrovolně.*“

[11] K vymezení znaku donucení se v minulosti vyjádřil i Ústavní soud. Například v nálezu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, č. 437/2012 Sb. (odst. 236.) s připomenutím i své předcházející nálezové judikatury označil za podmínku nucené práce nebo služby absenci souhlasu jejich vykonavatele. V případě ustanovení zástupcem usnesením soudu proti vůli ustanovené osoby je podmínka donucení splněna; nadto je zjevné, že se jedná o akt zavazující k úkonům, při jejichž neplnění či opomenutí nelze vyloučit negativní

důsledky do právní sféry takové osoby. V projednávané věci sice nedošlo k ustanovení „*proti vůli*“ stěžovatelky, ale stalo se tak v situaci, kdy rozhodující soud vůli stěžovatelky neznal, neboť ji nezjišťoval, a to ačkoli ji zjišťovat měl (srov. zde část II.A). Proto je nezbytné uvážit, zda k porušení zákazu nucené práce nemohlo i tak dojít tím, že souhlas se zastupováním nebyl ze strany soudu vůbec zjišťován, z čehož samého vyplývá, že v době rozhodnutí soudu nebylo známo, zda tu takový souhlas existuje.

[12] Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti rozeznává taktéž znak nucené práce v podobě tíživého břemene, tj. nespravedlivosti, útlaku, resp. zbytečné, neodůvodněné tvrdosti či trápení (viz rozsudek pléna ze dne 23. 11. 1983, *Van der Musselle proti Belgii*, stížnost č. 8919/80, Series A 70, § 33 a 37), čímž do definice nucené práce vnáší materiální prvek. V této souvislosti lze souhlasit se závěrem, že „*za povinnou práci by mohla být považována služba, jejíž vykonání je nezbytné k získání přístupu k určité profesi, jestliže tato služba ukládá břemeno, které je natolik nadměrné či nepřiměřené vzhledem k výhodám spojeným s budoucím výkonem této profese, že nelze mít za to, že výkon takové služby byl předtím dobrovolně akceptován.*“ (citováno z Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 455).

[13] Komentářová literatura k Listině k tomu dodává, že „*[z]nakem nucené práce nezbytně není bezplatnost. Absence odměny však zpravidla signalizuje nedobrovolnost a zvyšuje tíživost břemene, jež je s takovou prací spojeno, protože není finančně kompenzováno. Tak by tomu bylo zejména tehdy, pokud by bezplatnost byla s určitou povinnou činností spojena pravidelně nebo dokonce vyplývala z definice*“ (Langášek, T. in Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 265).

[14] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, dle kterého na ni v kontextu posuzovaného případu nemůže dopadat čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny, avšak i tak je „*[z] hlediska ústavního [...] rozhodné, zdali se případný rozpor mezi rozsahem prací a služeb anábradou dotýká čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny intenzitou narušující princip proporcionality, tj. způsobem spojujícím nepřiměřenou pracovní zátěž k úrovni přiznané odměny a náhrady hotových výdajů*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb.).

[15] Stěžovatelka je zástupkyní účastníků řízení před soudem, resp. jejich opatrovnící, ustanovována opakovaně, což je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti (jak plyne např. z jeho usnesení ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 As 4/2013-23, nebo rozsudku ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013-18). S přihlédnutím k objektivní náročnosti zastupování účastníků řízení před soudem, neexistenci nároku na odměnu za zastupování, právní povaze stěžovatelky a jejím omezeným finančním i personálním zdrojům (jedná se občanské sdružení vykonávající právní pomoc cizincům na neziskové bázi) dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v daném případě bylo na stěžovatelku uvaleno tíživé břemeno ve smyslu judikatury shora citované, přičemž ustanovení stěžovatelky zástupkyní žalobce v řízení o žalobě zároveň nebylo v souladu s principem proporcionality. Nelze přehlédnout, že stalo-li by se ustanovování stěžovatelky - neziskové organizace - zástupkyní účastníků řízení před soudem běžnou praxí, a to bez nároku na odměnu, vedlo by to nevyhnutelně k jejímu postupnému zániku.

pokračování

[16] V posuzovaném případě tudíž došlo k porušení zákazu nucených prací a služeb dle čl. 9 odst. 1 Listiny.

II.C K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

[17] Námitkou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, kterou však stěžovatelka blíže nekonkretizovala, se Nejvyšší správní soud zabýval jen pro úplnost, neboť již negativní vyjasnění otázky, zda bylo možné v dané věci stěžovatelku proti její vůli ustanovit zástupkyní účastníka řízení či nikoli, přineslo dostatečný důvod pro kasaci stěžovaného rozhodnutí. Také tato námitka byla ovšem vznesena důvodně. Městský soud v napadeném rozhodnutí sice vyložil, že žalobce splňuje podmínky pro ustanovení zástupce, avšak zcela opomenul uvést úvahu, proč byla zástupkyní ustanovena právě stěžovatelka. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené ve vztahu ustanovení do funkce opatrovníka v rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 192 /2012-30: „*Již ze samotné skutečnosti, že osobu nelze do funkce opatrovníka ustanovit proti jeho vůli, je zřejmé, že usnesení o ustanovení opatrovníka musí být odůvodněno. Opatrovník má právo být seznámen s důvody tohoto postupu, aby mohl zvážit, zda toto své postavení přijme či nikoli.*“

III.

Závěr a náklady řízení

[18] Pro uvedené Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v dalším řízení městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelce bylo v řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 16. 12. 2013, č. j. 9 As 136/2013-22, přiznáno osvobození od soudních poplatků a že ze spisu se nikterak nepodává, že by stěžovatelce jakékoliv náklady řízení před Nejvyšším správním soudem vznikly.

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

V Brně dne 23. ledna 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu