



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žižkové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, o. s., se sídlem Kovářská 4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2014, čj. MV-100109-13/OAM-2013, v řízení o kasační stížnosti Organizace pro pomoc uprchlíkům, o. s. proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 7. 2014, čj. 4 A 28/2014 – 18,

t a k t o :

- I. Organizaci pro pomoc uprchlíkům, o. s. **s e p ř i z n á v á** osvobození od soudních poplatků.
- II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 7. 2014, čj. 4 A 28/2014 – 18, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský soud v záhlaví specifikovaným usnesením žalobci ustanovil jako zástupce pro řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ve věci uložení správního vyhoštění Organizaci pro pomoc uprchlíkům, o. s. (dále jen „stěžovatelka“).

[2] Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž s odkazem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu namítala, že může zastupovat účastníka řízení pouze dle § 35 odst. 5 s. ř. s., přičemž nemá právo na odměnu za zastupování žalobce ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. Stěžovatelka brojila proti postupu

městského soudu, který ji ustanovil zástupcem žalobce, aniž by zjišťoval, zda s daným ustanovením souhlasí. Soud musí při ustanovování zástupce postupovat analogicky dle § 29 odst. 4 zákona č. 99/1964 Sb., občanského soudního řádu, který stanoví, že jinou osobu než advokáta lze jmenovat opatrovníkem, jen jestliže s tím souhlasí. Stěžovatelka nemá možnost, na rozdíl od případů, kdy je zástupcem ustanoven někdo z řad advokátů, poskytování právních služeb odmítnout. Ve spojení s absencí odměny za vykonávání povinností právního zástupce zde lze spatřovat prvky porušení zákazu nucených prací a služeb, jež je vyjádřen v čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a v čl. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud již v minulosti shledal tuto námitku důvodnou.

[3] Přístup městského soudu je dle stěžovatelky formalistický, neboť v odůvodnění jeho usnesení by mělo být uvedeno, proč byla vybrána právě stěžovatelka a nikoliv právní zástupce z řad advokátů. Z funkce právního zástupce plynou časově náročné povinnosti, na jejichž vykonávání nemá stěžovatelka finanční prostředky. Činnost stěžovatelky je financována z projektů, jejichž součástí ovšem není zastupování osob v případě ustanovení soudem dle § 35 odst. 5 s. ř. s. Je tak městským soudem nucena k výkonu prací, které jsou nad rámec její činnosti.

[4] S ohledem na výše uvedené nemohla stěžovatelka akceptovat ustanovení své osoby jako zástupce žalobce. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] S kasační stížností spojila návrh na přiznání osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. s tím, že je nevládní neziskovou organizací, jejíž hlavní činností je poskytovat bezplatnou sociální a právní pomoc uprchlíkům a ostatním cizincům na území České republiky. Veškeré prostředky, jimiž disponuje, pocházejí z konkrétních grantů a slouží pouze k pokrytí výdajů stanovených poskytovatelem grantu. Nevykazuje žádný zisk a nevlastní žádné volné finanční prostředky, z nichž by mohla soudní poplatek uhradit.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval žádostí stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků (viz oddíl II.A). Následně se věnoval námitkám nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení městského soudu (viz oddíl II.B).

II.A Posouzení žádosti o osvobození od soudních poplatků

[7] Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno.

[8] V daném případě má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatelka splňuje podmínky pro úplné osvobození od soudních poplatků, neboť její majetkové poměry neumožňují

ani zaplacení výrazně sníženého soudního poplatku. Stěžovatelka je neziskovou organizací a nedisponuje žádnými prostředky, ze kterých by mohla hradit náklady řízení o kasační stížnosti. Veškeré její prostředky jsou účelově vázány. Stěžovatelce bylo ostatně osvobození od soudních poplatků v minulosti již Nejvyšším správním soudem z uvedených důvodů přiznáno (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, čj. 7 As 192/2012 – 21, či usnesení ze dne 16. 12. 2013, čj. 9 As 136/2013 – 22).

[9] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008 – 74, publ. pod č. 2099/2010 Sb. NSS, „*při posuzování podmínek pro osvobození od soudních poplatků soud podle § 36 odst. 3 věty první s. ř. s. zkoumá, zda právnická osoba má dostatečné prostředky. Pokud právnická osoba vědomě uspořádá svoji činnost tak, aby dlouhodobě setrvala bez dostatečných finančních prostředků, ačkoliv jejich vynakládání v souvislosti s vykonávanou činností je obvyklé a nezbytné, nelze takovou právnickou osobu zpravidla osvobodit od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.*“ Nejvyšší správní soud neshledal, že by se v projednávané věci jednalo o případ vědomého uspořádání činnosti stěžovatelky tak, aby nemohla krýt obvyklé a nezbytné náklady spojené s její činností. Předně totiž v této fázi řízení stěžovatelka nekoná v rámci svého poslání (poskytování sociální a právní pomoci uprchlíkům a cizincům), nýbrž se sama za sebe brání proti postupu městského soudu. Nejde tedy o situaci, kdy by stěžovatelka brojila proti rozhodnutí městského soudu jménem jí zastupovaného cizince, tj. v rámci předmětu své činnosti.

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka prokázala splnění zákonných podmínek pro úplné osvobození od soudních poplatků, a proto stěžovatelce dle § 36 odst. 3 s. ř. s. toto osvobození přiznal.

II.B Posouzení zákonnosti a přezkoumatelnosti usnesení městského soudu

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejprve kasační soud posuzoval, zda může městský soud ustanovit stěžovatelku zástupkyní žalovaného i bez jejího souhlasu.

[14] 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.*“ Toto ustanovení předpokládá profesionální právní poradenství za odměnu. Je však třeba poznamenat, že stěžovatelka sama nevykonává „*specializované právní poradenství*“ podle zvláštních zákonů. Její možnost zastupovat účastníka řízení je tak dána toliko při aplikaci § 35 odst. 5 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2011, čj. 1 As 1/2011 – 80). Podle tohoto ustanovení: „*Domáhá-li se soudní ochrany účastník žalobou ve věci mezinárodní ochrany, 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, může být zastoupen též právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona⁶⁾, k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Za právnickou osobu jedná k tomu pověřený její zaměstnanec nebo člen, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.“

[15] Ustanovení 35 odst. 5 s. ř. s. ovšem nepředpokládá poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo jiným cizincům za odměnu, jako je tomu v případě § 35 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelka má proto právo pouze na případnou náhradu účelně vynaložených nákladů, které jí vznikly v souvislosti se zastupováním účastníka řízení; nemá však právo na odměnu za zastupování, neboť nevykonává specializované právní poradenství (viz rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2008, čj. 4 Azs 51/2008 - 79).

[16] Stěžovatelka se tedy ustanovením do funkce zástupce dostává do situace, kdy je nucena plnit povinnosti zástupce žalobce, aniž by jí za tuto službu náležela odměna. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že tvrzení městského soudu, dle kterého odměnu stěžovatelky za zastupování hradí stát dle § 35 odst. 8 s. ř. s., postrádá zákonnou oporu. K totožnému závěru ostatně kasační soud dospěl také ve svém rozsudku 23. 1. 2014, čj. 9 As 136/2013 – 28, týkajícím se téže stěžovatelky.

[17] 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), stěžovatelka v postavení ustanoveného zástupce podobnou možnost nemá. Stěžovatelka, jakož i další osoby v téže situaci, může svůj nesouhlas s ustanovením zástupkyní vyjádřit pouze podáním kasační stížnosti. 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 postavení. 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 z podáním kasační stížnosti spojené.

[18] Z těchto důvodů dává Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu v tom, že městský soud musí v případech ustanovování zástupce postupovat s přihlédnutím k § 64 s. ř. s. podpůrně dle ustanovení § 29 odst. 4 občanského soudního řádu, podle kterého „[j]inou osobu než advokáta lze jmenovat opatrovníkem, jen jestliže s tím souhlasí.“ Dospěje-li tedy soud k názoru, že existují důvody, proč 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 ustanovovaná zástupcem se svým ustanovením souhlasí či nikoli. To platí i v případech, 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 by navíc mohlo (za splnění podmínek dále uvedených) dojít k porušení ústavně zakotveného zákazu nucených prací a služeb (viz níže).

[19] V posuzované věci kasační soud nepřehlédl, že městský soud přípisem ze dne 12. 6. 2014, doručeným stěžovatelce téhož dne, stěžovatelku vyzval, aby se ve lhůtě 15 dnů vyjádřila, zda souhlasí s ustanovením zástupkyní v této věci. Ze spisu městského soudu je patrné, že stěžovatelka na uvedenou výzvu nereagovala.

[20] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s postupem městského soudu, který si zjevně mlčení stěžovatelky vysvětlil jako její souhlas s ustanovením zástupkyní žalobce. O souhlasu osoby s ustanovením zástupkyní totiž nesmí být sporu; její vůle nelze pouze předpokládat či dovozovat z jejího mlčení, jak nyní provedl městský soud. Stěžovatelka navíc nebyla poučena, že soud případné nevyjádření bude považovat za souhlas.

[21] V této otázce lze pro porovnání odkázat na § 51 odst. 1 s. ř. s., který stanovuje fikci souhlasu s rozhodováním soudu bez nařízení jednání, pokud účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu nevyjádří svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. O tomto však musí být ve výzvě poučen. Toto pravidlo je přitom použitelné i na jiné výzvy soudu.

[22] Ostatně ani ve sféře soukromého práva se mlčení nepovažuje za souhlas (neuplatňuje se zde zásada, že „kdo mlčí, souhlasí“). Tento závěr výslovně vyjadřuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v souvislosti s přijetím návrhu na uzavření smlouvy, pokud stanoví, že mlčení nebo nečinnost samy o sobě nejsou přijetím návrhu (§ 1740 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Jedná se však o závěr, který vyplývá z povahy mlčení, a proto má obecnou platnost. Mlčení je právním jednáním pouze tehdy, pokud z něj s ohledem na okolnosti případu vyplývá určitá vůle jednajícího [viz Lavický, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1954].

[23] Kasační soud proto uzavírá, že městský soud pochybil, pokud ustanovil stěžovatelku zástupkyní žalobce bez jejího (na jisto postaveného) souhlasu.

[24] Nejvyšší správní soud shledal důvodnou i námitku porušení zákazu nucených prací nebo služeb ve smyslu čl. 9 odst. 1 Listiny, ke které se taktéž vyjádřil již v rozsudku čj. 9 As 136/2013 - 28.

[25] Zákaz nucených prací nebo služeb 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.*“

[26] 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 své předcházející 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. Je navíc 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. Souhlas se zastupováním byl sice městským soudem zjišťován, avšak soud nesprávně vyvodil souhlas z toho, že stěžovatelka na jeho výzvu nereagovala, a nesnažil se její vyjádření dále získat. Proto je nezbytné uvážit, zda k porušení zákazu nucené práce nemohlo i tak dojít tím, že v době rozhodnutí soudu nebylo známo, zda tu takový souhlas existuje.

[27] 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 Mussele 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., Kosar, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 455).

[28] Odborná literatura 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).

[29] Nejvyšší správní soud dále uvážil, že stěžovatelka je zástupkyní účastníků řízení před soudem, resp. jejich opatrovníci, ustanovována opakovaně, což je soudu známo z úřední činnosti (jak plyne např. z jeho usnesení ze dne 28. 2. 2013, čj. 4 As 4/2013 - 23, nebo rozsudku ze dne 22. 5. 2013, čj. 6 Azs 11/2013 - 18). S přihlédnutím k objektivní náročnosti zastupování účastníků v 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 shora citované judikatury. Ustanovení stěžovatelky zástupkyní žalobce v řízení o žalobě zároveň nebylo v souladu s principem proporcionality. Nelze také opomenout, že stalo-li by se ustanovování stěžovatelky (neziskové organizace) zástupkyní účastníků v řízení před soudem běžnou praxí, a to bez nároku na odměnu, vedlo by to nevyhnutelně k jejímu postupnému zániku.

[30] Jako důvodnou shledal Nejvyšší správní soud také námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nedostatek důvodů. Ztotožnil se tak s názorem stěžovatelky, že městský soud zcela opomněl v usnesení vysvětlit, 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, čj. 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.*“

III. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[31] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů shledal námitky stěžovatelky důvodnými, a proto usnesení městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v dalším řízení městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. října 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu