

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **N. K.**, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství hl. m. Prahy**, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 1. 2011 a 27. 1. 2011, čj. CPPH-25605/ČJ-2010-004003, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2011, čj. 8 A 45/2011 – 44,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2011, čj. 8 A 45/2011 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Dne 7. 12. 2010 prováděla hlídka Police České republiky kontrolu osob v baru Černá díra na ulici Svornosti, Praha 5. Při odchodu z baru zpozorovala hlídka žalobkyni, která se před ní dala na útěk. Hlídka žalobkyni zadržela a následným šetřením zjistila, že se nachází na území České republiky bez platného cestovního dokladu a víza. Rozhodnutím Policie ČR, Služby cizinecké policie, oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, ze dne 8. 12. 2010 byla žalobkyně zajištěna. Téhož dne bylo vydáno rozhodnutí, jímž bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění. Dne 21. 1. 2011 vydala Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, nové rozhodnutí o zajištění, a to pod stejným čj. CPPH-25605/ČJ-2010-004003. Další, v pořadí již třetí rozhodnutí o zajištění bylo vydáno dne 27. 1. 2011 opět pod shodným číslem jednacím.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí o zajištění žalobou. Ta byla rozsudkem městského soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 8 A 45/2011 – 20, v části zamítnuta a v části odmítnuta. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně včasnou kasační stížnost, v níž požádala soud o ustanovení zástupce pro kasační řízení.

[3] Městský soud usnesením, které je označeno v záhlaví, zamítl žádost žalobkyně o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Své rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků odůvodnil tím, že nemohl zjistit, jaká je finanční situace žalobkyně a srovnat ji s výší soudního poplatku. Dle soudu žalobkyně neprokázala své tvrzení, že nemá dostatečné prostředky. V potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech nevyplnila rubriku „osobní stav“. Neuvedla žádné údaje o manželovi, ani o svém druhovi J. Č., o němž v žalobě tvrdila, že je jejím rodinným příslušníkem. Zástupce z řad advokátů neustanovil soud žalobkyni proto, že neprokázala splnění předpokladů pro osvobození do soudních poplatků. Stejně tak nebyla splněna ani podmínka, že ustanovení zástupce je třeba k ochraně práv žalobkyně. Žaloba proti dvěma rozhodnutím je totiž jednak návrhem předčasným, jednak postavena na zjevně nepravdivých tvrzeních týkajících se osobního stavu.

II.
Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[4] Proti usnesení soudu o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka namítá, že uvedení údaje o svém osobním stavu považovala při posuzování nemajetnosti za nevýznamné. Její manžel odešel v roce 1993 z domu a nevrátil se. Po několika letech iniciovala stěžovatelka prohlášení manžela za nezvěstného, což je ukrajinská obdoba českého institutu prohlášení za mrtvého. Přítel J. Č., byť je rodinným příslušníkem, s nímž stěžovatelka sdílela domácnost, není jejím manželem a nemá k ní žádné finanční závazky. Soud ve svém rozhodnutí nijak neodůvodnil, jak chybějící údaje o osobním stavu stěžovatelky ovlivňují posouzení její nemajetnosti. Stěžovatelka považuje za relevantní, že je cizinkou zbavenou osobní svobody, bez možnosti výdělečné činnosti, která nedisponuje žádným majetkem větší ceny. Dle judikatury NSS nelze po účastníkovi požadovat, aby prokazoval svoji nemajetnost. Městský soud své pochybnosti stěžovatelce nesdělil, nevyzval ji k doplnění dalších skutečností.

[6] Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo vyžádáno, neboť se jedná o věc týkající se výlučně a osobně stěžovatelky.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve i bez námitky přihlédl ke zmatečnosti řízení před městským soudem (§ 109 odst. 3 s. ř. s.; **III.A.**) a poté se zabýval správností posouzení žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů městským soudem (**III.B.**).

[9] V dané věci se jedná o soudní přezkum rozhodnutí o zadržení cizince, které spočívá v jeho omezení na svobodě, a proto jednotlivé úkony soudu nesnesou odkladu. S ohledem na tuto skutečnost přikročil Nejvyšší správní soud i k některým úvahám jako *obiter dictum*, aby v maximální možné míře instruoval městský soud v tom, jak dále postupovat při posuzování žádosti stěžovatelky o ustanovení zástupce z řad advokátů. Účelem tohoto v zásadě výjimečného kroku je přispět k urychlení přípravných úkonů vedoucích k meritornímu projednání kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé.

III.A.
Zmatečnost řízení před městským soudem

[10] Stěžovatelka požádala v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu ze dne 8. 3. 2011 o ustanovení zástupce z řad advokátů. O osvobození od soudních poplatků nežádala, jsa si vědoma, že jako cizinka je v řízení ve věci rozhodnutí o zajištění osvobozena od soudních poplatků přímo ze zákona [§ 11 odst. 2 písm. ch) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích].

[11] Z výroku napadeného usnesení městského soudu plyne, že soud rozhodl nejen o žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů, ale i o neexistující žádosti o osvobození od soudních poplatků. Rovněž z odůvodnění usnesení je zřejmé, že soud rozhodoval o obou žádostech.

[12] Dle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník řízení osvobozen od soudních poplatků jen tehdy, jestliže o to požádá. Podání žádosti účastníka řízení je podmínkou rozhodování soudu o osvobození od soudních poplatků. Rozhodování o osvobození od soudních poplatků je samostatnou fází v rámci řízení o kasační stížnosti. Rovněž ve vztahu k němu lze analogicky hovořit o podmínkách řízení (vhodnější je termín podmínky rozhodování). Jedná se o podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé, zde je touto věcí osvobození od soudních poplatků.

[13] Městský soud rozhodoval napadeným usnesením o osvobození od soudních poplatků, ačkoliv stěžovatelka o osvobození nepožádala. Chyběla tak ta nejzákladnější podmínka pro rozhodování soudu o osvobození od soudních poplatků. Rozhodování městského soudu je tudíž zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., srov. rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2009, čj. 4 Ads 135/2009 - 82], k čemuž musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námitky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

III.B.
Posouzení žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů

[14] Dle § 35 odst. 8 s. ř. s. lze navrhovateli, u něhož jsou splněny předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, ustanovit zástupce z řad advokátů, je-li to třeba k ochraně jeho práv. Právo na bezplatné zastoupení je přímo podmíněno splněním či

nesplněním podmínek pro osvobození od soudních poplatků (rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 43/2007 – 77). Touto podmínkou je dle § 36 odst. 3 s. ř. s. doložení nedostatku prostředků na straně navrhovatele. Negativní podmínkou je, že návrh není zjevně neúspěšný.

[15] Při posuzování žádosti o ustanovení zástupce z řad advokátů se tedy musí soud zabývat třemi okruhy otázek. Zaprvé, zda má žadatel finanční prostředky, které by postačovaly k úhradě běžné výše nákladů zastoupení profesionálem v oboru práva. Zadruhé, zda návrh, k němuž se vztahuje žádost o ustanovení zástupce, není zjevně neúspěšný. Zatřetí, zda je ustanovení zástupce nezbytné k ochraně práv navrhovatele.

[16] Ve vztahu k prvnímu okruhu otázek Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že předpokladem osvobození od soudních poplatků, a potažmo tedy i ustanovení zástupce z řad advokátů, je splnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní (viz rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 As 39/2009 – 88, publ. pod č. 1962/2010 Sb. NSS). Povinnost doložit nedostatek prostředků je přitom na účastníkovi řízení a nikoli na soudu (srov. zejm. rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2005, čj. 7 Azs 343/2004 – 50, publ. pod č. 537/2005 Sb. NSS). Žadatele však netíží důkazní břemeno ve vztahu k neexistujícím skutečnostem, jinak by byla popřena tzv. negativní důkazní teorie (viz rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2006, čj. 3 Azs 35/2006 – 104, publ. pod č. 951/2006 Sb. NSS). Žadatel tedy nemůže být vyzván k prokazování něčeho, co nemá. V takovém případě může soud zkoumat pouze pravděpodobnost a věrohodnost tvrzení účastníka řízení, zejména v kontextu jeho jiných tvrzení a obsahu spisu, případně jej vyzvat k prokázání skutečností, které prokázat lze (viz rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2008, čj. 4 Ads 90/2008 – 130).

[17] Z obsahu soudního a zejména správního spisu se podávají tyto skutečnosti (viz především protokol ze dne 8. 12. 2010 o vyjádření účastníka správního řízení ve věci správního vyhoštění). Stěžovatelka je cizinkou, dlouhodobě se zdržující na území České republiky. Zaměstnání vykonávala nelegálně, její měsíční příjem činil 5000 Kč, náklady na bydlení 1000 Kč. Od prosince 2010 je zbavena osobní svobody a držena v zařízení pro zajištění cizinců, nemá příležitost pokračovat ve výdělečné činnosti a opatřovat si tak prostředky pro úhradu nákladů zastoupení advokátem. V době zadržení měla stěžovatelka u sebe jen 540 Kč, které jí byly následně odebrány. Stěžovatelka uvedla, že má dostatečnou finanční hotovost k vycestování z území ČR. V České republice nemá žádné příbuzné a nenachází se zde ani žádná osoba, vůči níž by měla vyživovací povinnost. Údaje obsažené v potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, které stěžovatelka předložila na výzvu soudu, odpovídají informacím obsaženým ve správním spise, jenž byl městskému soudu k dispozici.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že pokud považoval městský soud za podstatné vyjasnit si, zda je stěžovatelka stále vdaná, zda je její manžel výdělečně činný, jaký je jejich společný majetek apod., měl stěžovatelku vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s., aby doplnila svá tvrzení i o tyto skutečnosti (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2011, čj. 8 As 5/2011 – 44). Pokud by dal městský soud stěžovatelce na vědomí, že tyto skutečnosti mohou být podstatné pro posouzení její žádosti, jistě by stěžovatelka podala soudu stejně detailní a koherentní vysvětlení, jak učinila v kasační stížnosti. Postupoval-li

by městský soud v souladu se zákonem, mohl tento údajný „rozpor“ a „neúplnost“ promptně objasnit. Takto však zatížil své řízení závažnou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Kasační námitka je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud má za to, že pro další posouzení žádosti stěžovatelky nelze brát v úvahu, že je stále formálně vdaná. Podstatné je, že stěžovatelka nežije s manželem ve společné domácnosti, neuhrazují společně náklady svých životních potřeb, nedostává od něho výživné, manžel je neznámého pobytu.

[20] Městský soud dále stěžovatelce vyčetl, že se v potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech nezmínila o svém druhovi J. Č. Městskému soudu je však třeba vytknout naprostou nekonzistentnost v jeho argumentaci. V rozsudku ze dne 8. 3. 2011 soud argumentoval tím, že žalobkyně uvedla do protokolu ze dne 8. 12. 2010, že nežije ve společné domácnosti s osobou, která má postavení občana Evropské unie. Proto soud označil prohlášení pana Č., v němž uvedl, že posledních pět let žije v trvalém svazku se stěžovatelkou, za nevěrohodné. V usnesení ze dne 13. 4. 2011 naproti tomu soud stěžovatelce vyčítá, že se v prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech o J. Č. nezmínila.

[21] Dle konstantní judikatury NSS je potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech jen jedním z možných prostředků sloužících ke zjištění, zda jsou splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků, potažmo ustanovení zástupce (viz rozsudek NSS čj. 4 Ads 90/2008 – 130, cit. v bodě [16] shora). Stěžovatelce rozhodně nelze vytknout, že by soudu zatajila soužití s druhem. Naopak, v žalobě na str. 9 soudního spisu výslovně uvedla, že roky žije se svým druhem J. Č. Městský soud tedy pochybil, pokud při posuzování žádosti o ustanovení zástupce vyšel pouze z obsahu potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech, aniž zohlednil obsah vyjádření stěžovatelky založených v soudním spisu. Měl-li za podstatné prověřovat majetkové a výdělkové poměry druha stěžovatelky, měl stěžovatelku vyzvat k doplnění jejích tvrzení v tomto směru. Jestliže tak nepostupoval a zamítl žádost stěžovatelky z toho důvodu, že neuvedla údaje o soužití se svým druhem (a o jeho majetkových a výdělkových poměrech), zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Kasační námitka je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud doplňuje, že pro další posuzování žádosti o ustanovení zástupce nepovažuje za podstatné zjišťovat majetkové a výdělkové poměry druha stěžovatelky. Stěžovatelka sice nemá pravdu, pokud tvrdí, že v potvrzení je uvedena jen kolonka věnovaná manželovi, nikoliv druhovi. Zdejší soud poukazuje na část X. potvrzení, nazvanou „Jiné okolnosti, které by mohly mít vliv na osvobození“. V této části se mají uvést všechny další skutečnosti, které mohou mít vliv na rozhodování soudu o přiznání osvobození od soudních poplatků. Právě do této kolonky lze dle okolností uvést, že stěžovatelka žije ve společné domácnosti se svým druhem (srov. v bodě [16] shora cit. rozsudek NSS čj. 1 As 39/2009 – 88, bod 33). Nutno však zdůraznit, že druh nemá vůči stěžovatelce zákonnou vyživovací povinnost. Soužití stěžovatelky s druhem by mohlo být významné pouze v situaci, kdyby bylo nezbytné důkladně se zabývat výší nákladů stěžovatelky na udržování společné domácnosti, tedy zjišťovat poměr mezi výdaji druha a

družky na společné potřeby (jak tomu bylo ve věci řešené rozsudkem NSS čj. 1 As 39/2009 – 88). Zjišťování této otázky ovšem nemá v nyní posuzovaném případě většího významu.

[23] Pro posouzení dané věci je podstatné, že stěžovatelka je omezena na svobodě. Peněžní hotovost, kterou měla k dispozici, jí byla odebrána. Nemá možnost opatřit si finanční prostředky na úhradu nákladů zastoupení advokátem. Ani před svým zadržením nevydělávala velké částky (5000 Kč měsíčně), a tak nelze předpokládat, že má k dispozici úspory v dostatečné výši. V České republice nežije žádná osoba, která by měla vůči ní zákonnou vyživovací povinnost. Nejvyšší správní soud má zato, že stěžovatelka doložila, že nemá dostatečné prostředky. První podmínka pro ustanovení zástupce z řad advokátů je proto splněna.

[24] Splněna je i druhá podmínka pro ustanovení zástupce, tj. kasační stížnost, v řízení o níž by měl ustanovený advokát stěžovatelku zastupovat, není zjevně neúspěšná. Dle konstantní judikatury se krajský soud zabývá v tomto ohledu pouze tím, zda byla kasační stížnost podána včas, osobou k tomu oprávněnou a je-li přípustná. Krajský soud však nemůže označit jako zjevně neúspěšný návrh kasační stížnost, která výše uvedené náležitosti splňuje (viz rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 As 54/2008 – 88).

[25] Městský soud v napadeném usnesení argumentuje tím, že sama žaloba je předčasná a postavena na zjevně nepravdivých tvrzeních o osobním stavu. Soud ovšem rozhodoval o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, a proto neměl hodnotit obsah žaloby, nýbrž kasační stížnosti. Kasační stížnost proti rozsudku ze dne 8. 3. 2011 byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná. Městský soud tedy nesprávně vyhodnotil právní otázku zjevné nedůvodnosti kasační stížnosti. Tato kasační námitka je důvodná.

[26] Třetí podmínka pro ustanovení zástupce z řad advokátů spočívá v tom, že poskytnutí bezplatné právní pomoci je nezbytné k ochraně práv stěžovatelky. O naplnění této podmínky nemůže být v řízení o kasační stížnosti, které se vyznačuje povinným zastoupením stěžovatele advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), pochyb. Ustanovení zástupce stěžovatelce je v daném případě nezbytné k ochraně jejích práv. Stěžovatelka nemá dostatek finančních prostředků, aby mohla uzavřít s advokátem smlouvu o poskytování právních služeb. Nedostatek zastoupení brání projednání kasační stížnosti. Ustanovením zástupce stěžovatelce ovšem dojde k odstranění tohoto nedostatku, a věcnému projednání kasační stížnosti tak již nebude nic bránit. Jakýkoliv jiný výklad by byl v rozporu s čl. 36 Listiny, který zaručuje právo na přístup k soudu a na spravedlivý proces, a čl. 37 odst. 2 Listiny, upravujícím právo na právní pomoc v řízení před soudy.

IV.
Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud na závěr podotýká, že vzhledem ke specifické povaze napadeného usnesení netrval na zastoupení stěžovatelky advokátem (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 1 Afs 65/2007 – 37).

[28] Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť řízení před městským soudem bylo stiženo vadami, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí,

rozhodnutí je zmatečné a soud nesprávně posoudil právní otázku splnění podmínek pro ustanovení zástupce z řad advokátů (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Proto soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Stěžovatelce proto neprodleně ustanoví zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 8 A 45/2011 – 20.

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

V Brně dne 9. června 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu