

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **M. Z.,** zastoupený Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s., se sídlem Kovářská 939/4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2017, č. j. OAM-68/LE-LE05-P18-2017, o kasačních stížnostech žalobce a **Organizace pro pomoc uprchlíkům, z. s.,** proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2017, č. j. 60 Az 28/2017 – 16,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2017, č. j. 60 Az 28/2017 – 16, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobu ve věci zastavení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro její nepřípustnost podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Současně požádal o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě, jmenovitě advokáta Mgr. Jindřicha Lechovského, jenž se zabývá cizineckým právem a již v minulosti žalobce zastupoval v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění. Žalobce dodal, že nezná český jazyk, není schopen žalobu sám řádně odůvodnit a nedisponuje žádnými prostředky k hrazení právních služeb.

[2] Krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) ustanovil žalobci zástupcem Organizaci pro pomoc uprchlíkům. Úvodem připomenul, že zastoupení účastníka advokátem není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního

orgánu povinné, soud však může na návrh zástupce ustanovit, pokud účastník 1) splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a 2) je-li ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jeho práv. První z uvedených předpokladů měl krajský soud za splněný, neboť se žalobce nacházel v zařízení pro zajištění cizinců, neměl příjmy ani majetek větší hodnoty. Druhý předpoklad byl naplněn, jelikož žaloba neobsahovala žalobní body, důkazní návrhy ani petit. Při zvažování osoby ustanoveného zástupce odkázal krajský soud na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Azs 24/2008, podle něhož soud nemusí vyhovět návrhu na ustanovení konkrétního zástupce tehdy, pokud by vyhovění návrhu naráželo na neúměrné obtíže například s ohledem na místo konání soudního řízení nebo místo pobytu účastníka řízení. Dále připomenul, že Organizaci pro pomoc uprchlíkům byla poskytnuta dotace k realizaci poskytování právního poradenství osobám, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, o povinnosti opustit území či o zajištění, a také právního poradenství pro žadatele o mezinárodní ochranu v případě, že dotčený cizinec je zároveň umístěn v zařízení pro zajištění cizinců. Žalobce se nachází v zařízení pro zajištění cizinců, kde je poskytována bezplatná právní pomoc ze strany Organizace pro pomoc uprchlíkům, tuto možnost však nevyužil. S ohledem na vhodnost, místo pobytu žalobce a hospodárnost řízení krajský soud rozhodl, že ustanoveným zástupcem žalobce bude právě Organizace pro pomoc uprchlíkům. Důvody pro ustanovení konkrétního advokáta, kterému by následně musel uhradit veškeré náklady zastupování, krajský soud neshledal.

II. Obsah kasačních stížností

[3] Žalobce a Organizace pro pomoc uprchlíkům (dále jen „stěžovatel“ a „stěžovatelka“) podali proti napadenému usnesení samostatné kasační stížnosti. Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, že chtěl být zastoupen advokátem, jelikož na to má právo a advokát je osoba s dostatkem kvalifikace a zkušeností. S ustanovením stěžovatelky nesouhlasí a dodává, že kdyby měl dostatek finančních prostředků, zaplatil by si advokáta. Že nemůže využít kvalitních služeb advokáta jen z důvodu nedostatku peněz, pokládá za nespravedlivé.

[4] Stěžovatelka svou kasační stížnost spojila s návrhem na osvobození od soudních poplatků, který odůvodňuje tím, že je nevládní neziskovou organizací, jejímiž finančními zdroji jsou granty a jež netvoří zisk ani nedisponuje žádnými volnými prostředky.

[5] Důvody pro podání kasační stížnosti stěžovatelka opírá o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem. Stěžovatelka předně konstatuje, že podle § 29 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. lze jinou osobu než advokáta jmenovat opatrovníkem pouze pokud s tím souhlasí. Argumentem *a maiori ad minus* pak lze dovodit, že stejné pravidlo je třeba aplikovat i v případě ustanovení zástupce. Stěžovatelka může zastupovat cizince v řízení o mezinárodní ochraně na základě § 35 odst. 5 s. ř. s., v takovém případě však má podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Azs 51/2008 jen právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Na rozdíl od advokátů nemá stěžovatelka možnost odmítnout poskytování právních služeb, svůj nesouhlas tak

může vyjádřit jedině podáním kasační stížnosti, což pokládá za neudržitelné i z hlediska procesní ekonomie. I proto je vhodné, aby soud nejprve získal od stěžovatelky souhlas se svým ustanovením, jak potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudcích sp. zn. 1 As 104/2014 a 2 As 70/2017.

[6] Napadené usnesení je dle názoru stěžovatelky také v rozporu se zákazem nucených prací, zakotveným v čl. 9 Listiny základních práv a svobod a čl. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“). Jak plyne z definice nucené práce dle Úmluvy i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, znakem nucené práce je absence souhlasu s výkonem práce. Nejvyšší správní soud se s touto otázkou vypořádal v rozsudku sp. zn. 1 As 104/2014, na který stěžovatelka opakovaně odkazuje. Na závěru v naposledy zmiňovaném judikátu nic nemění ani existence projektu SIRIUS, jenž byl zmíněn krajským soudem v napadeném usnesení, neboť poskytnutí grantu bylo přísně účelově vázáno a bylo směřováno zejména na poskytování konzultací a vysvětlení v zařízeních pro zajištění cizinců. Stěžovatelka by sice mohla část peněz z grantu užít k zastupování stěžovatele, tato její možnost je však závislá na řadě nejistých okolností, a navíc by mohla využít prostředky z grantu k zastupování jen v případě, že by stěžovatel s poskytováním služeb výslovně projevil zájem, což není tento případ. Pokud by stěžovatel opustil zařízení pro zajištění cizinců, bylo by pro stěžovatelku prakticky nemožné financovat náklady na jeho zastoupení z grantu. Podstatné je také to, že grant je omezen co do výše a trvání. Financování zastoupení by mohlo trvat jen do 30. 9. 2017, což s ohledem na obvyklou délku řízení nebude stačit. Pokud by se praxe ustanovování stěžovatelky rozšířila, nepostačoval by grant ani svou výší.

[7] S ohledem na to, že se napadené usnesení nedotýká právní sféry žalovaného, nevyžadoval Nejvyšší správní soud od žalovaného vyjádření ke kasačním stížnostem.

III. Vyjádření krajského soudu ke kasačním stížnostem

[8] Současně s předložením soudního spisu zaslal krajský soud Nejvyššímu správnímu soudu své vyjádření, v němž konstatoval, že si je vědom toho, že k ustanovení osoby odlišné od advokáta zástupcem je nutný její předchozí a alespoň konkludentní souhlas. V situaci, kdy byla stěžovatelka v jiných kauzách týkajících se mezinárodní ochrany opakovaně ustanovena zástupcem a ničeho proti tomu nenamítala, však krajský soud předpokládal, že proti ustanovování nemá námitek. Krajský soud žádosti o ustanovení zástupce u zajištěných osob vyřizuje přednostně, a pokud by měl písemně žádat o souhlas stěžovatelky s ustanovením, docházelo by ke značnému prodlužování řízení. Se stěžovatelkou již nicméně bylo dohodnuto, že ji krajský soud do budoucna bude telefonicky žádat o souhlas s ustanovením. Pro úplnost krajský soud podotkl, že usnesení o ustanovení zástupce zasílá vždy nejprve účastníku a až poté ustanovenému zástupci, aby garantoval, že lhůta k doplnění žaloby neskončí předtím, než bude ustanovený zástupce schopen činit potřebné úkony. Účastník tím současně získává čas ke komunikaci a spolupráci se zástupcem.

IV. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností. Ve vztahu ke stěžovateli konstatuje, že je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud netrval na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost, jelikož povinnost zaplatit 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. Ze stejného důvodu se v nyní souzené věci neuplatní ani § 105 odst. 2 s. ř. s. o povinném zastoupení advokátem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 – 19, publ. pod č. 3271/2015 Sb. NSS; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[10] Pokud jde o stěžovatelku, ta nebyla účastníkem řízení před krajským soudem a není ani osobou zúčastněnou na řízení (§ 102 s. ř. s.) či osobou, která práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila až po vydání napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Právo zástupce podat kasační stížnost proti usnesení, jímž byl soudem ustanoven k zastupování, však bylo nad rámec doslovného znění zákona uznáno judikaturou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, č. j. 3 Azs 187/2005 – 52, publ. pod č. 684/2005 Sb. NSS, ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 136/2013 – 28, nebo ze dne 18. 6. 2014, č. j. 9 As 163/2014 – 25). Kasační stížnost stěžovatelky byla taktéž podána včas a za stěžovatelku jedná její zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Důvodnost kasačních stížností vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] K otázkám, které mají být v tomto řízení o kasačních stížnostech řešeny, se Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil v řadě svých rozhodnutí, například v rozsudcích ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 136/2013 – 28, ze dne 18. 6. 2014, č. j. 9 As 163/2014 - 25, ze dne 1. 10. 2014, č. j. 1 As 104/2014 – 26, nebo ze dne 4. 4. 2017, č. j. 2 As 70/2017 – 19. Nejvyšší správní soud neshledal důvod k odklonění se od dříve vyslovených závěrů, proto se jich v tomto řízení přidržel, přičemž v podrobnostech odkazuje na odůvodnění jmenovaných rozhodnutí a níže připojuje jejich stručné shrnutí.

[13] Ustanovení § 29 odst. 4 o. s. ř., podle něhož lze jinou osobu než advokáta jmenovat opatrovníkem, jen jestliže s tím souhlasí, je třeba za užití § 64 s. ř. s. podpůrně aplikovat při ustanovování zástupce účastníku řízení. Dospěje-li tedy soud k názoru, že existují důvody, proč zástupcem účastníka řízení ustanovit nikoli advokáta či jinou osobu poskytující specializované právní poradenství (§ 35 odst. 2 s. ř. s.), je povinen předem zjistit, zda osoba ustanovovaná zástupcem se svým ustanovením souhlasí. To platí také v případech, kdy má být zástupcem ustanovena právnická osoba uvedená v § 35 odst. 5 s. ř. s. (jakou je stěžovatelka), a to již z toho důvodu, že tato osoba nemá právo na odměnu za zastupování, nýbrž jen právo na náhradu účelně vynaložených nákladů (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2008, č. j. 4 Azs 51/2008 – 79). V opačném případě by mohlo dojít k porušení ústavně zakotveného zákazu nucených

prací a služeb, neboť znakem nucené práce je to, že je vymáhána pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a osoba se k ní nenabídla dobrovolně (nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, dostupný z http://nalus.usoud.cz).

[14] Z obsahu soudního spisu, kasační stížnosti stěžovatelky i vyjádření krajského soudu je patrné, že stěžovatelka nebyla před vydáním napadeného usnesení dotázána, zda souhlasí s tím, aby byla ustanovena zástupcem stěžovatele (z její kasační stížnosti je pak zřejmé, že s tím nesouhlasí ani nyní). V tom lze spatřovat zásadní pochybení, které činí napadené usnesení nezákonným, a tak Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než jej zrušit. Na tom nemůže ničeho změnit ani konstatování krajského soudu, že stěžovatelka v jiných případech proti ustanovení nic nenamítala. *Ex post* vyjádřený konkludentní souhlas s ustanovením je totiž třeba vztahovat pouze ke konkrétní věci, jíž se dotýká, a nikoli jej automaticky předpokládat i ve věcech jiných (jinak by tomu samozřejmě bylo, kdyby stěžovatelka výslovně sdělila, že se svým ustanovováním v případech žadatelů o mezinárodní ochranu obecně *pro futuro* souhlasí). Ke sdělení krajského soudu, že do budoucna bude o souhlas žádat telefonicky předem, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jistě jedná o vhodný způsob komunikace se stěžovatelkou, lze však doporučit, aby byl o takto uděleném souhlasu učiněn úřední záznam do soudního spisu.

[15] Stěžovatelovy stížní námitky naopak nebyly způsobilé zákonnost napadeného usnesení zpochybnit, neboť krajský soud není povinen ustanovit účastníkovi pouze advokáta, což zákon vyjadřuje slovy: „*může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát*“ (viz § 35 odst. 8 první věta s. ř. s.). Z obecně formulovaného nesouhlasu stěžovatele s osobou ustanoveného zástupce pak neplyne, z jakých důvodů pokládá stěžovatelku za nedostatečně erudovanou. Nejvyšší správní soud tak pouze obecně konstatuje, že nemá důvod pochybovat o dostatečné kvalifikaci stěžovatelky, jež je humanitární organizací zaměřující se na pomoc uprchlíkům a cizincům již 26 let, k zastupování žadatelů o mezinárodní ochranu.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že je na základě námitek uplatněných stěžovatelkou třeba napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

[17] O stěžovatelčině žádosti o osvobození od soudních poplatků Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť podle již zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 196/2014 – 19 má stěžovatel povinnost zaplatit soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé, či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností. Takovým rozhodnutím však usnesení krajského soudu o ustanovení zástupce není (viz zejména odst. [27] až [29] citovaného usnesení rozšířeného senátu). Stěžovatelčina žádost tudíž byla bezpředmětná.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu