



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Jaroslava Vlašína, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobců: **a) T. K. b) N. K., c) A. K.**, všichni zastoupeni v řízení o kasační stížnosti JUDr. Janou Kuřátkovou, advokátkou se sídlem Polní 92, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2007, č. j. OAM-513/VL-10-08-2006, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2008, č. j. 56 Az 45/2007 - 69,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2008, č. j. 56 Az 45/2007 - 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 14. 2. 2007, č. j. OAM-513/VL-10-08-2006, neudělil žalobcům mezinárodní ochranu. Toto rozhodnutí napadli žalobci dne 8. 3. 2007 žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 16. 11. 2007, č. j. 56 Az 45/2007 - 57, zamítl. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali následně žalobci (stěžovatelé) dne 2. 1. 2008 kasační stížnost a současně s tím požádali o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti. Jako zástupce navrhli Mgr. Bohdanu Novákovou, advokátku se sídlem Pod Terebkou 1124/12, Praha 4, neboť její advokátní kancelář je pro stěžovatele zárukou toho, že jejich práva budou v řízení o kasační stížnosti řádně hájena. Krajský soud v Brně svým usnesením ze dne 7. 1. 2008, č. j. 56 Az 45/2007 - 69, ustanovil stěžovatelům pro řízení o jejich kasační stížnosti zástupce JUDr. Janu Kuřátkovou, advokátku se sídlem Hilleho 6, 602 00 Brno (nyní se sídlem Polní 92, Brno).

[2] Proti výše uvedenému usnesení Krajského soudu v Brně brojili stěžovatelé včas podanou kasační stížností, v níž především poukázali na to, že v rámci žádosti o ustanovení advokáta navrhli, aby jejich zástupkyní byla ustanovena advokátka Mgr. Bohdana Nováková, avšak krajský soud ustanovil advokátku jinou. Žádají proto o opětovné zvážení jejich žádosti, neboť Mgr. Bohdaně Novákové je jejich případ detailně znám, stejně tak i případ manžela stěžovatelky a), o němž je vedeno samostatné řízení. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že jejich práva budou lépe šetřena při zastoupení advokátní kanceláří, které je jejich případ detailně znám, než zástupcem, který by musel celý případ studovat od počátku. Stěžovatelé dále uvedli, že s advokátkou Mgr. Bohdanou Novákovou lze komunikovat v ruském jazyce. Poukázali současně na to, že manželovi stěžovatelky a) byla ustanovena advokátka JUDr. Skýbová, což pro stěžovatele znamená, že by museli komunikovat se dvěma různými kanceláři ve věcech, jež jsou skutkově propojeny.

[3] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že právo na ustanovení zástupce není právem na ustanovení konkrétní osoby, kterou navrhovatel v návrhu uvede. Žalovaný dodal, že Mgr. Bohdana Nováková nezastupovala stěžovatele ve správním řízení ani v řízení před soudem, přičemž totéž se týká manžela stěžovatelky a). Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[4] Spornou právní otázkou v projednávané věci je výklad ustanovení § 35 odst. 8 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“, „s. ř. s.“), konkrétně jde o otázku, zda je právo na ustanovení zástupce pouze právem na zástupce, nikoli však právem na konkrétního zástupce, kterého navrhovatel v návrhu označil, anebo zda je soud při rozhodování o ustanovení zástupce povinen vždy přihlížet k návrhu účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce.

[5] Šestý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 8. 9. 2005, č. j. 6 Ads 64/2005 - 25, č. 1372/2007 Sb. NSS, dospěl k závěru, že právo na ustanovení zástupce je toliko právem na zástupce, jímž může být i advokát, nikoli však právem na konkrétního zástupce, kterého navrhovatel v návrhu označuje. Z uvedeného rozsudku se mimo jiné podává, že „[p]odle § 35 odst. 7 s. ř. s. [nyní odst. 8, poznámka rozšířeného senátu] může navrhovatel (v tomto případě je jím stěžovatel v řízení o žalobě), u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Smyslem tohoto ustanovení je poskytnutí faktické a odborně fundované ochrany práv osobě, která by jinak měla být osvobozena od soudních poplatků a u níž je takové ochrany třeba, neboť jen tak lze v kvalifikovaných případech (za splnění § 35 odst. 7 s. ř. s.) dostat zásadě rovnosti, jež se promítá v zákonem výslovně vyjádřené zásadě rovného postavení účastníků podle § 36 odst. 1 s. ř. s. Má-li být tímto ustanovením založeno konkrétní subjektivní právo stěžovatele na odborné zastoupení osobou s právníckým vzděláním v řízení před soudem, pak toto právo je toliko právem na zástupce, jímž může být i advokát, nikoli však právem na konkrétního zástupce, kterého osoba navrhuje ustanovení zástupce ve svém návrhu označuje.“ V citovaném rozsudku se rovněž uvádí, že „[p]okud by toto právo mělo být „právem na konkrétního zástupce“, pak by se taková interpretace dotýkala samotného smyslu ustanovení zástupce soudem; pokud by totiž navrhovatel věděl o konkrétním zástupci, jenž je s jeho věcí seznámen a jenž již v minulosti činil jednotlivé kroky právní služby v této věci, byl v době, kdy tato věc byla rozhodována jiným orgánem (...), patrně by neexistovala potřeba jej nyní ustanovit soudem. Nedostatek finančních prostředků související se splněním podmínky osvobození od soudních poplatků, jak je shora uvedeno, je totiž toliko jednou z podmínek vyplývajících z § 35 odst. 7 s. ř. s.“

[6] Sedmý senát (pro rozhodování o kasačních stížnostech ve věcech mezinárodní ochrany) Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě v dané věci k opačnému názoru, než který zaujal šestý senát ve shora citovaném rozsudku (na uvedené rozhodnutí šestého senátu bylo odkázáno i v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 15. 2. 2006, č. j. 3 Ads 101/2005 - 42, ze dne 29. 10. 2007, č. j. 4 Ads 35/2007 - 28 a ze dne 30. 9. 2008, č. j. 4 Ads 135/2008 - 134, dostupných na www.nssoud.cz). S ohledem na to sedmý senát svým usnesením ze dne 12. 2. 2009, č. j. 7 Azs 24/2008 - 111, postoupil věc v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[7] Sedmý senát předně uvedl, že v žádném případě nezastává názor, že by mělo být povinností soudu požadavku navrhovatele na ustanovení konkrétního zástupce za všech okolností vyhovět. Má však za to, že vyhovět mu je namístě tehdy, je-li návrh opřen o rozumné a věcné důvody a není-li v rozporu s jinými hledisky, která je nezbytné při rozhodnutí o konkrétní osobě zástupce vzít v úvahu. Navrhne-li totiž účastník řízení konkrétní osobu, která by jej měla zastupovat, obvykle tak činí z důvodů, které pokládá za rozumné a věcně oprávněné. Typicky účastník řízení navrhuje určitou konkrétní osobu tehdy, má-li k ní z určitých důvodů vybudován vztah důvěry, z něhož vyvozuje, že právě ona bude řádně hájit jeho zájmy. Za rozumné a věcně oprávněné důvody naopak zpravidla nebude možno považovat, navrhuje-li účastník ustanovení konkrétního zástupce jen proto, že tento je všeobecně znám. Jak dále sedmý senát uvádí, navrhne-li účastník řízení ustanovit jeho zástupcem určitou konkrétní osobu a zjistí-li soud, že tento návrh je opřen o rozumné a věcně oprávněné důvody, je namístě návrhu vyhovět, nejsou-li důvody pro jiný postup, což mohou být takové okolnosti, které svojí povahou a svým významem převáží zájem na tom respektovat rozumné a věcné důvody, o něž účastník opřel svůj návrh. Pokud ale soud návrhu účastníka řízení ustanovit jeho zástupcem konkrétní osobu nevyhoví, je povinen své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit.

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[8] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, a dospěl ke kladnému závěru, neboť předkládající sedmý senát zaujal právní názor, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v rozsudku šestého senátu ze dne 8. 9. 2005, č. j. 6 Ads 64/2005 - 25, č. 1372/2007 Sb. NSS.

[9] Jak již bylo shora nastíněno, spočívá sporná právní otázka předložená rozšířenému senátu v posouzení toho, zda právo na ustanovení zástupce je pouze právem na zástupce obecně (nikoli tedy právem na konkrétního zástupce, kterého navrhovatel v návrhu označil), anebo zda je soud při rozhodování o ustanovení zástupce povinen vždy přihlížet k návrhu účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce (tedy pokud ustanoví jiného zástupce, musí své rozhodnutí řádně odůvodnit).

[10] Rozšířený senát považuje za vhodné předně připomenout, že ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., z něhož se mimo jiné podává, že navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát, je konkrétním projevem ústavně zaručeného širšího práva na právní pomoc v řízení před soudy (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jak přitom také vyplývá z již konstantní judikatury zdejšího soudu, je právo na právní pomoc i v rámci řízení před správními soudy „nezbytné pro zachování principu rovnosti účastníků v jejich procesním postavení a možnostech, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva

často nazývaného „rovností zbraní“ (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 1. 1970 ve věci Delcourt proti Belgii, A 11 (1970))“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 2/2006 - 50, č. 1011/2007 Sb. NSS). Rozhodování o ustanovení zástupce lze přitom pro účely větší přehlednosti v zásadě rozdělit do dvou relativně samostatných částí. V první řadě je totiž nezbytné posoudit, zda vůbec navrhovatel splňuje podmínky dané ustanovením § 35 odst. 8 s. ř. s. (předpoklad osvobození od soudních poplatků a je-li zastoupení třeba k ochraně práv účastníka). Teprve jsou-li splněny uvedené podmínky, následuje úvaha (rozhodnutí) soudu o tom, kterého konkrétního zástupce navrhovatel (účastníkovi řízení) ustanoví.

[11] V návaznosti na výše uvedené přitom rozšířený senát ve shodě s právním názorem sedmého senátu nejprve zdůrazňuje, že vyhovět návrhu na ustanovení konkrétního zástupce bude namísto především tehdy, bude-li takové rozhodnutí opřeno o rozumné a věcné důvody a současně nebude v rozporu s jinými hledisky, které je nezbytné při rozhodnutí o konkrétní osobě zástupce vzít v úvahu. Pokud totiž účastník řízení navrhne konkrétní osobu, která by jej měla zastupovat, obvykle tak činí z důvodů, které pokládá za rozumné a věcně oprávněné. Typicky účastník řízení navrhuje určitou konkrétní osobu tehdy, má-li k ní z určitých důvodů vybudován vztah důvěry, z něhož vyvozuje, že právě ona bude řádně hájit jeho zájmy. Tato důvěra přitom představuje jeden ze základních atributů vztahu mezi advokátem a jeho klientem [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 7 Azs 214/2005 - 96 (www.nssoud.cz)]. Vztah důvěry často vznikne tehdy, zabývala-li se navrhovaná osoba jako zástupce věcí účastníka řízení již dříve (např. v jiném řízení před orgány veřejné moci), zastupovala-li jej v jiné jeho věci, je-li z jiných důvodů obeznámena více než jiné osoby s jeho věcí či s jejími významnými aspekty nebo má-li určité specifické vlastnosti, schopnosti či dovednosti, které jsou předpokladem pro to, že by mohla ve věci účastníka řízení s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem vystupovat účinněji než jiné osoby. Takovými specifickými schopnostmi, vlastnostmi či dovednostmi může být například specializace navrhovaného zástupce na určitá právní odvětví či schopnost komunikovat s účastníkem řízení (typicky právě v případě žadatelů o mezinárodní ochranu) v jeho mateřštině nebo jiném jazyce, kterým se dorozumí.

[12] V obecné rovině je třeba ještě k právu na ustanovení zástupce jakožto k integrální součásti práva na právní pomoc podotknout, že i na výkon tohoto práva je třeba nazírat především z hlediska materiálního (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 1997, sp. zn. II. ÚS 229/95, č. 5/1997 Sb. ÚS). Jinak řečeno, důraz v tomto ohledu musí být kladen předně na zajištění maximální možné reálné ochrany práv účastníků řízení; ustanovené zastoupení by tak nemělo být v žádném případě zastoupením toliko formálním (iluzorním). Zvláště pak ve věcech mezinárodní ochrany nevhodně zvolený zástupce ve svém důsledku nepředstavuje pouze pro účastníky řízení nedostatečnou garanci ochrany jejich práv, ale současně může znamenat i určitou komplikaci pro řádný průběh samotného řízení před soudem. Ve srovnání s jinými řízeními zde zpravidla vyniká jazyková neznalost zastoupeného, který tak většinou není schopen hodnocení úrovně zastoupení.

[13] Právo účastníků řízení na ustanovení konkrétního zástupce ovšem nepochybně nemůže mít podobu práva absolutního. Za rozumné a věcně oprávněné důvody tak zpravidla nebude možno považovat návrh na ustanovení konkrétního zástupce jen proto, že takový zástupce je všeobecně znám (například díky tomu, že často vystupuje v médiích, nebo že se jako advokát těší vynikající pověsti). Další meze práva na ustanovení konkrétního zástupce pak zcela jistě musí existovat pro případ možného zneužití předmětného práva (opakované změny návrhu na konkrétního zástupce, zneužití práva na ustanovení konkrétního zástupce jako obstrukčního prostředku pro řízení před soudem apod.).

[14] Jestliže tedy navrhne účastník řízení ustanovit svým zástupcem konkrétní osobu a zjistí-li soud, že tento návrh je opřen o rozumné a věcně oprávněné důvody, pak je rozšířený senát ve shodě se sedmým senátem v tom, že je namístě zpravidla takovému návrhu vyhovět. Důvodem pro nevyhovění návrhu na ustanovení konkrétního zástupce mohou být především okolnosti, které svojí povahou či významem převažují nad respektováním rozumných a věcně oprávněných důvodů, které účastník uvedl ve svém návrhu. Takovými situacemi, kdy nebude vhodné návrhu na ustanovení konkrétního zástupce vyhovět, bude například to, že vzhledem k místu konání soudního řízení či k místu pobytu účastníka řízení by komunikace zástupce se soudem, s účastníkem řízení či s jinými osobami narážela na neúměrné obtíže, nebo to, že navrhovaný zástupce je toho času zaneprázdněn poskytováním právní pomoci jiným osobám a není schopen se věci účastníka řízení věnovat s potřebnou péčí. V tomto ohledu je nicméně třeba trvat na tom, že pokud soud návrhu účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce nevyhoví, je povinen své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Tuto povinnost v případě usnesení, kterým se zamítá žádost o ustanovení zástupce, již výslovně potvrdil rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 25. 4. 2006, č. j. 8 As 21/2005 - 101, č. 1006/2007 Sb. NSS, když mimo jiné konstatoval, že „*byť tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je rozhodnutím, jímž se řízení nekončí a jakkoliv by ho bylo možno formálně posoudit jako rozhodnutí, jímž se nikomu neukládá povinnost, nelze takové rozhodnutí se zřetelem k jeho významu a možnému výraznému zásahu do práv účastníka řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění*“. Uvedená povinnost (odůvodnění) by se však měla analogicky vztahovat i na rozhodnutí o ustanovení jiného zástupce, než kterého účastník ve svém návrhu označil. Ostatně již ve svém rozsudku ze dne 15. 12. 2006, č. j. 8 As 60/2006 - 90 (www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že „*ustanoví-li soud účastníku řízení advokáta a v jiném skutkově obdobném řízení a identické procesní situaci témuž účastníku advokáta neustanoví, aniž by řádně a přesvědčivě odůvodnil odlišnost tohoto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti rozhodnutí o neustanovení zástupce zruší*“. Aplikace § 55 odst. 4 s. ř. s. proto není namístě v případě, kdy soud ustanoví účastníkovi řízení jiného zástupce, než účastník v návrhu výslovně označil.

IV.

Aplikace závěrů rozšířeného senátu na projednávanou věc samou

[15] V řízení před rozšířeným senátem byla projednávána sama sporná věc, a proto je namístě, aby rozšířený senát dle § 71 odst. 2 písm. a) jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl rozsudkem o kasační stížnosti samé.

[16] Posuzovaná kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají důvody, které svým obsahem odpovídají ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 téhož zákona vázán.

[17] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Jak Nejvyšší správní soud vyložil ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, o případ přijatelnosti kasační stížnosti se může jednat mimo jiné tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do právního postavení stěžovatele. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se o tento případ jedná v projednávané věci, a proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, a je tedy zapotřebí se jí meritorně zabývat. Jak ostatně již zdejší soud výslovně konstatoval ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2006,

č. j. 3 Azs 35/2006 - 104, č. 951/2006 Sb. NSS, „*pokud krajský soud při rozhodování o žádosti o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti ve věci azylu nerespektoval obecné zásady vyplývající z rozhodovací činnosti soudů v těchto věcech a tato skutečnost mohla pro stěžovatele znamenat nemožnost přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu, je dán důvod přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s.*“

[18] Krajský soud v kasační stížnosti napadeném usnesení ustanovil stěžovatelům jejich zástupcem pro řízení o kasační stížnosti JUDr. Janu Kuřátkovou, přestože stěžovatelé navrhovali ustanovení Mgr. Bohdany Novákové. Krajský soud přitom napadené usnesení s odkazem na ustanovení § 55 odst. 4 s. ř. s. neodůvodnil. Ze shora uvedených úvah rozšířeného senátu se přitom jednoznačně podává, že takový postup krajského soudu je nesprávný. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V tomto řízení krajský soud v souladu se závěry rozšířeného senátu uvedenými v tomto rozhodnutí opětovně posoudí návrh stěžovatelů na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti a teprve poté bude moci Nejvyšší správní soud projednat a rozhodnout kasační stížnost ve věci samé, která mu již byla též předložena.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodl, neboť toto rozhodnutí je vyhrazeno krajskému soudu (§ 110 odst. 2 věta první 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 21. prosince 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu