



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. M. A. B.**, zastoupený Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Ječná 7, Praha 2, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 5. 2016, č. j. CPR-8246-8/ČJ-2016-930310-V240, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2016, č. j. 1 A 42/2016 - 34,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2016, č. j. 1 A 42/2016 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Předmět řízení**

[1] Krajské ředitelství Policie hl. m. Prahy rozhodnutím ze dne 1. 3. 2016, č. j. KRPA-81175-16/ČJ-2016-000022, uložilo žalobci správní vyhoštění a stanovilo dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské Unie v délce 1 rok. Žalovaná v záhlaví popsáním rozhodnutím na základě podaného odvolání rozhodnutí o vyhoštění změnila v části týkající se délky uloženého vyhoštění (10 měsíců) a ve zbylé části rozhodnutí potvrdila. Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. V ní uvedl, že žalobu doplní za právní pomoci neziskových organizací. V souladu s usnesením městského soudu ze dne 16. 5. 2016, č. j. 1 A 42/2016 – 16, žalobce doplnil žalobu o důvody, pro které napadá rozhodnutí žalované. K výzvě soudu ze dne 13. 6. 2016 pak žalobce sdělil, že si přeje nařízení ústního jednání a současně žádá o ustanovení advokáta, neboť nemá dostatečné finanční prostředky a nemůže si ani dovolit pracovat, neboť se řeší otázka jeho vyhoštění. Současně požádal též o ustanovení tlumočnicka do anglického jazyka, neboť jeho znalost českého jazyka není natolik dostatečná, aby porozuměl ústnímu jednání.

[2] Městský soud v záhlaví označeným usnesením návrh žalobce na ustanovení právního zástupce zamítl. Soud přihlížel k formálním a obsahovým kvalitám žalobcových podání a též k právní složitosti projednávané věci. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 5 Afs 20/2011 – 62, podle něž ustanovení advokáta není namístě, pokud žaloba obsahuje všechny formální náležitosti a řádně formulované žalobní body, bezvadný petit a je z ní patrné, čeho a na základě jakých důvodů se žalobce domáhá, pokud se současně nejedná o věc po právní stránce mimořádně složitou.

[3] Soud poukázal na to, že z obsahu žaloby je zřejmé, jaké rozhodnutí žalobce napadá, z jakého důvodu, co ho vedlo k podání žaloby a čeho chce podanou žalobou dosáhnout. Žalobce rovněž využil svých procesních práv, kdy mimo jiné požádal o ustanovení právního zástupce. Městský soud konstatoval, že žalobce se dostatečně kvalifikovaným způsobem obrátil na soud a svými vlastními úkony učinil vše, co mohl k ochraně svých práv učinit. Podle názoru soudu předmětem daného soudního řízení není věc, kterou lze považovat za mimořádně složitou po právní stránce. Soud doplnil, že v řízení před městským soudem není zastoupení advokátem povinné. Uzavřel proto, že v posuzované věci nejsou splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby žalobci mohl být ustanoven zástupce soudem, neboť ustanovení zástupce není potřeba k ochraně jeho práv.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Proti uvedenému usnesení podal žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížnost, kterou spojil s návrhem na ustanovení zástupce za účelem doplnění kasační stížnosti. Usnesením ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 192 192/2016 – 33, soud návrhu stěžovatele vyhověl a pro řízení o kasační stížnosti mu zástupcem ustanovil Mgr. Pavla Čižinského, advokáta. Současně soud stěžovatele vyzval k doplnění kasační stížnosti ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení.

[5] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel namítá, že kvalita podané písemné žaloby nemůže být rozhodujícím kritériem v situaci, kdy lze důvodně předpokládat, že písemné vyhotovení žaloby bylo zpracováno jinou osobou než stěžovatelem samotným a že tedy přímo stěžovatel dotyčným právnickým know-how nedisponuje. Samotná kvalita žaloby může být rozhodujícím kritériem pouze tehdy, bylo-li by řízení před soudem výlučně písemné a nekonalo by se ústní jednání. V případě stěžovatele nejde z textu žaloby dovozovat, že by sám disponoval právními znalostmi. Je nutno zmínit též skutečnost, že stěžovatel nehovoří českým jazykem. Pro jednání před soudem, na jehož nařízení stěžovatel trvá, tak z tohoto hlediska zcela jistě potřebuje právní pomoc, nemá-li být jeho možnost vyjádřit se vůči soudu a reagovat na průběh soudního jednání pouze formální.

[6] Stěžovatel dále namítá, že rozhodování o správním vyhoštění je nutno považovat za právní věc nadprůměrné složitosti. V případě stěžovatele je situace (ve srovnání se „standardním“ řízením o správním vyhoštění) podstatně složitější, a to nejen z hlediska skutkového, ale též právního. Stěžovatel totiž nepobýval v ČR bez víza tím způsobem, který nevzbuzuje pochybnost, neboť mu byl nejprve povolen přechodný pobyt, následně vydáno rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu, proti čemuž stěžovatel brojil odvoláním. V mezidobí však byla stěžovateli vydána nová pobytová karta na období od 23. 6. 2015 do 23. 6. 2020. Následně bylo rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu potvrzeno (právní moc dne 5. 10. 2016). Z právního hlediska je pak nesmírně zajímavá, ale i komplikovaná otázka, zda vydáním nového průkazu dne 23. 6. 2015 nedošlo k vydání nového rozhodnutí, a to rozhodnutí odlišného od rozhodnutí, které bylo zrušeno. Jinými slovy, zda potvrzením rozhodnutí o ukončení pobytu došlo i k ukončení platnosti oné nové pobytové karty, která byla

žalobci v mezidobí vydána (anebo zda mělo být provedeno ještě další řízení, kterým by bylo toto nově vydané povolení zrušeno). Tato otázka ostatně souvisí s nevyjasněnou povahou povolení k přechodnému pobytu (pobytové karty) dle § 87b a § 87o zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Přinejmenším tato posledně jmenovaná skutečnost může zakládat mimořádnou právní složitost věci, tak jak o ní hovoří městským soudem citovaná judikatura.

[7] V neposlední řadě je dle stěžovatele nutno zvažovat kritérium významu předmětu řízení pro stěžovatele. Není sporu o tom, že správní vyhoštění má mimořádně velký význam pro život dotčeného cizince. Je-li přezkoumáváno správní rozhodnutí, které se může výrazně dotknout života daného účastníka řízení, pak by zpravidla měla být naplněna podmínka § 35 odst. 8 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), že ustanovení zástupce je nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a současně zkoumal, zda usnesení netrpí vadami, ke kterým musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatel podal z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Zajištěním právní pomoci se realizuje materiální rovnost účastníků. Právo je zaručeno bez omezujících podmínek, právní pomoc musí být dostupná i těm, kteří si ji nejsou s to opatřit smluvně. Dle soudu toto právo zesiluje, jde-li v daném řízení o posouzení naplnění ústavněprávního požadavku, že cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem (čl. 14 odst. 5 Listiny).

[14] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí, že návrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát.

[15] Z citace uvedeného zákonného ustanovení vyplývá, že účastníku řízení lze ustanovit zástupce tehdy, jestliže jsou kumulativně splněny dvě podmínky: 1.) jde o účastníka, u něhož jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, a 2.) jestliže je to nezbytně třeba k ochraně jeho zájmů.

[16] Z napadeného usnesení městského soudu plyne, že návrh stěžovatele na ustanovení zástupce pro řízení o žalobě byl zamítnut pro nenaplnění druhé z uvedených podmínek, tedy proto, že ustanovení zástupce není nezbytně třeba k ochraně práv stěžovatele. Městský soud pak již neposuzoval, zda je naplněna první podmínka.

[17] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již zabýval otázkou naplnění druhé zákonné podmínky pro ustanovení zástupce: „*Advokát bude ustanoven zástupcem účastníka k ochraně jeho zájmů tehdy, jde-li o věc po stránce skutkové nebo právní složitou, a jestliže potřeba ochrany práv účastníka v soudním řízení vyjde najevo, např. z nekalifikovaných podání účastníka, jímž se na soud obrací apod. Vzhledem k tomu, že největší nároky po odborné stránce klade na účastníka řízení formulování samotného návrhu (žaloby), navíc v poměrně krátkém časovém úseku, je právě obsahová a formální úroveň sepsané žaloby kritériem pro závěr soudu o potřebě ochrany práv účastníka.*“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004 - 64, ze dne 18. 1. 2006, č. j. 4 Asz 390/2005 - 98, ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 117/2013 - 17, nebo rozsudek ze dne 30. 5. 2007, č. j. 1 Afs 32/2006 - 48).

[18] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že zejména v případě řízení, v nichž vystupují ohrožené skupiny obyvatelstva (typicky věci důchodového pojištění a sociálního zabezpečení nebo cizinci ve věcech mezinárodní ochrany a věcech pobytových), je institut soudem ustanoveného zástupce na místě zvažovat obzvláště pečlivě. U cizinců musí soud kromě vzdělání, zkušeností, profese, zdravotního stavu (tedy osobních poměrů účastníka) přihlížet též k jeho znalosti českého jazyka a orientaci v právním řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2003, č. j. 1 Asz 5/2003 - 46, publ. pod č. 108/2004 Sb. NSS).

[19] Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud pochybil, pokud stěžovateli neustanovil pro řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění zástupce. Soud sice odkázal na rozsudek ze dne 31. 5. 2011, č. j. 5 Afs 20/2011 - 62, v němž Nejvyšší správní soud obecně vymezil situace, kdy nebude nutné pro řízení před krajským soudem ustanovit účastníkovi zástupce, a to z toho důvodu, že to není pro ochranu práv nezbytné. Soud nicméně přehlíží v projednávané věci zásadní skutečnost, že je stěžovatel kamerunské státní příslušnosti bez dostatečné znalosti českého jazyka (což vyplývá, jak ze správního spisu, tak z tvrzení stěžovatele v průběhu řízení před městským soudem) a zejména bez obsáhlejších znalostí českého právního řádu. Tímto se projednávaný případ značně odlišuje od případu, na který odkazuje soud. Stěžovatel zdůraznil, že s přípravou žaloby mu pomáhala nezisková organizace, a proto jakkoliv tuto žalobu podal samostatně, není pravdou, že by formulace žalobních námitek či její celkový obsah byly projevem stěžovatelových znalostí českého právního řádu.

[20] Podle Nejvyššího správního soudu odepřel soud stěžovateli právo na efektivní opravný prostředek ochrany jeho práv, který mohl plně využít jen za pomoci ustanoveného zástupce. Soud pak v napadeném usnesení opomíjí, že v soudním řízení není podání žaloby jediným úkonem, který vyžaduje orientaci v právním řádu, ale že zde existují i další situace, kdy je orientace v právním řádu nezbytná, a to například při ústním jednání a souvisejícím dokazování, což může být pro osobu cizí státní příslušnosti velmi obtížné či až nemožné. V nyní projednávané věci je pak zjevné, že stěžovatel požádal o ustanovení zástupce právě v souvislosti s výzvou městského soudu dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel v reakci na tuto výzvu uvedl, že trvá na nařízení jednání ve věci a požaduje ustanovení zástupce. Právě při ústním jednání by pak byla možnost ochrany stěžovatelových práv bez patřičné právní pomoci vzhledem ke skutkovým okolnostem jeho případu velmi ztížena.

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani se závěrem městského soudu, že v případě stěžovatele nejde o mimořádně složitou věc po právní stránce. Samotná materie správního vyhoštění není jednoduchou otázkou a, jak připomíná stěžovatel v kasační stížnosti, v jeho případě jsou skutkové okolnosti natolik komplikované, že vyvolávají hned několik okruhů složitých právních otázek, které budou muset být v řízení před městským soudem vyřešeny. Současně je třeba vzít v potaz to, že se jedná o spor, jehož výsledek je pro stěžovatele existenčně důležitý (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 23/2013 – 9), neboť realizování správního vyhoštění je citelným zásahem do života cizince ve všech jeho sférách (rodinná, soukromá, pracovní, studijní, atd.). I z tohoto ohledu je proto třeba dojít k závěru, že stěžovatel k ochraně svých práv potřebuje právní pomoc.

[22] Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí s názorem městského soudu, že ustanovení zástupce stěžovateli není nezbytné pro ochranu jeho práv. Pokud je naplněna rovněž první podmínka citovaného ustanovení (předpoklady pro osvobození od soudních poplatků), soud takové osobě zástupce ustanoví i v případě, že se jedná o řízení, v němž není právní zastoupení obligatorní.

[23] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. soud vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 9. listopadu 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu