

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobkyně **H. N. T.**, zastoupené Mgr. Annou Větrovskou, advokátkou se sídlem Praha 1, Václavské nám. 17, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu**, se sídlem Praha 1, Štěpánská 28, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 11. 2003, čj. FŘ-10311/11/03, a ze dne 31. 10. 2003, čj. FŘ-4514/11/03, a FŘ-10310/11/03, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně proti rozsudkům Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2005, čj. 10 Ca 83/2004 - 45, čj. 10 Ca 15/2004 - 68 a čj. 10 Ca 82/2004 - 40,

t a k t o :

- I. Ustanoví-li ve správním soudnictví v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), je takto ustanovený advokát oprávněn zastupovat účastníka řízení také v řízení o kasační stížnosti a v zastoupení účastníka řízení také kasační stížnost podat.**
- II. Věc se vrací 1. senátu k dalšímu řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně u Městského soudu v Praze brojila žalobou proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2003, čj. FŘ-10311/11/03, a ze dne 31. 10. 2003, čj. FŘ-4514/11/03, a FŘ-10310/11/03. Městský soud v Praze žaloby zamítl třemi rozsudky, které žalobkyně napadla kasačními stížnostmi, které Nejvyšší správní soud spojil ke společnému projednání.

První senát Nejvyššího správního soudu, který ve věci měl podle rozvrhu práce rozhodovat, dospěl při předběžném projednání věci k tomu, že jeho názor o jedné z podstatných právních otázek je odchylný od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu.

Rozhodné jsou v této souvislosti následující okolnosti věci:

Městský soud v Praze ustanovil žalobkyni dle § 35 odst. 8 s. ř. s. pro řízení o žalobě zástupkyní advokátku Mgr. Annu Větrovskou. Proti rozsudku městského soudu podala Mgr. Anna Větrovská kasační stížnost, v níž uvedla, že tak činí v zastoupení žalobkyně. V doplnění kasační stížnosti, podaném advokátkou, byla na poslední straně připojena žádost žalobkyně o ustanovení advokátky Mgr. Anny Větrovské pro řízení o kasační stížnosti s podpisem žalobkyně. Městský soud v usnesení, doručeném žalobkyni i advokátce, vyzval

žalobkyni k doplnění plné moci advokátky, označené v kasační stížnosti jako zástupkyně stěžovatelky. Na to žalobkyně (podáním podepsaným jak žalobkyní, tak advokátkou) zopakovala svou žádost o ustanovení advokátky a uvedla, že požadovanou plnou moc nepředložila, protože žádá o ustanovení advokátky, přičemž - kdyby takovou plnou moc předložila - nebylo by již potřeba advokátku ustanovovat. Po předložení vyplněného potvrzení o osobních a majetkových poměrech městský soud žalobkyni přiznal osvobození od soudních poplatků a ustanovil jí jmenovanou advokátku zástupkyní pro řízení o kasační stížnosti.

K obdobné věci se dříve vyjádřil sedmý senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 29. 11. 2004, čj. 7 Azs 318/2004 - 105, zaujal názor, že pokud krajský soud stěžovateli ustanovil advokátku pro žalobní řízení, bylo vydáním soudního rozhodnutí o podané žalobě toto zastoupení konzumováno. Sdělila-li tato advokátka soudu, že jí stěžovatel neudělil plnou moc k zastupování pro řízení o kasační stížnosti, pak je kasační stížnost, kterou advokátka podala proti rozhodnutí krajského soudu, nepřijatelná, protože byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou a Nejvyšší správní soud ji usnesením odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

První senát se při předběžném projednání věci tímto názorem sedmého senátu neztotožnil a nedomníval se, že by v daném případě, kdy nebyla soudu předložena plná moc, kterou by žalobkyně zmocnila Mgr. Annu Větrovskou k podání kasační stížnosti, měl kasační stížnost odmítnout. Proto věc postoupil rozšířenému senátu, jemuž položil otázku (1.), zda je advokát ustanovený účastníku řízení krajským soudem pro řízení o žalobě oprávněn i k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Pro případ, že by rozšířený senát odpověděl na prvou otázku negativně, položil první senát rozšířenému senátu otázku (2.), zda v případě, kdy advokát ustanovený účastníku krajským soudem pro řízení o žalobě, který podá jménem účastníka kasační stížnost, avšak nedoloží, že mu tento účastník udělil plnou moc k podání kasační stížnosti resp. k zastupování v řízení o ní, je tento nedostatek zhojen, jestliže následně krajský soud ustanoví účastníku advokáta zástupcem také pro řízení o kasační stížnosti.

První senát se přitom domnívá, že advokát ustanovený krajským soudem v řízení o žalobě, je oprávněn také k podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě; zastoupení ustanoveným advokátem tak není „konzumováno vydáním rozhodnutí krajského soudu o podané žalobě“, ale končí až uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti. Důvodem je ochrana práv účastníka řízení, jemuž byl advokát ustanoven, zejména pak práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), případně též práva na přístup k soudu dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o sporné právní otázce uvážil takto:

O ustanovení zástupce v řízení před správními soudy pojednává ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s.; to vymezuje jednak podmínky, za kterých může předseda senátu navrhovateli na návrh ustanovit usnesením zástupce, jednak podmínky placení hotových výdajů zástupce a odměny advokáta a dále upravuje běh lhůty stanovené pro podání návrhu na zahájení řízení po dobu od podání žádosti o ustanovení zástupce do právní moci rozhodnutí o ní.

Toto ustanovení (ani jiné ustanovení soudního řádu správního) neupravuje rozsah či meze tohoto zastoupení. V takovém případě je namístě přiměřené použití občanského

soudního řádu (§ 64 s. ř. s.). Relevantní právní úpravu přitom obsahují především tato jeho tři ustanovení: § 25 odst. 1, které stanoví, že „advokátu lze udělit pouze plnou moc pro celé řízení (procesní plnou moc)“, § 28 odst. 6, které stanoví, že „nevyplývá-li z plné moci něco jiného, plná moc zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena“ a § 31 odst. 2, které stanoví, že „byl-li zástupcem ustanoven advokát, má stejné postavení jako advokát, jemuž účastník udělil plnou moc“.

Z citovaných ustanovení a z judikatury k nim se vztahující v první řadě vyplývá, že advokátu lze udělit pouze procesní plnou moc. Plná moc omezená pouze na určité jednotlivé úkony (prostá plná moc) advokátu udělena být nemůže, neboť by to bylo v rozporu s § 25 odst. 2 o. s. ř. a § 28 odst. 2 o. s. ř., podle kterého plnou moc udělenou advokátu nelze omezit; taková plná moc by byla neplatná. Za prostou plnou moc ale není považována plná moc, která je omezena jen na určitou část řízení před soudem (např. na řízení před soudem prvního stupně).

Významná je posléze otázka, kdy končí zastupování na základě procesní plné moci. Zde platí, že zastupování v takovém případě končí pravomocným skončením řízení, pro které byla plná moc udělena (§ 28 odst. 6 o. s. ř.). Nejde přitom vždy o jeden a tentýž okamžik; civilní procesualistika v této souvislosti pokládá za podstatné vymezení procesní plné moci. K tomu srov: Balák, F.: K rozsahu plné moci advokáta a jeho účasti v dovolacím řízení, Právní praxe 5/1999, str. 304: „*V případě, kdy byla (scil. procesní plná moc) udělena pro řízení nalézací, tj. pro řízení u soudu prvního a druhého stupně, popřípadě ve věci vedené u označeného soudu pod určitou spisovou značkou, skončí zastoupení na základě takové plné moci právní mocí konečného rozhodnutí některého z těchto soudů. Byla-li však procesní plná moc udělena ve věci vymezené druhově, tj. označením sporného právního vztahu jeho předmětem či označením stran, bez vázanosti na určitý soud či řízení, pak podle mého názoru taková plná moc opravňuje advokáta k zastupování i pro řízení o mimořádných opravných prostředcích, či při řízení vykonávající, týkají-li se téže věci.*“

Z již citovaného ustanovení § 31 odst. 2 o. s. ř. pak plyne, že to, co platí pro advokáta zastupujícího účastníka řízení na základě plné moci, platí i pro advokáta, který byl ustanoven soudem. Především tedy advokáta nelze ustanovit pro určitý jednotlivý úkon, ale lze jej ustanovit pouze pro celé řízení. Pro ukončení zastupování pak platí, že zastupování ustanoveným advokátem končí dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byl advokát ustanoven (§ 28 odst. 6 o. s. ř.).

Posledně uvedené lze pak vykládat dvojím způsobem; soudně civilní praxe vcelku stabilně používá první možný způsob, tj. že při ustanovení advokáta soudem končí zastoupení rozhodnutím v I. stupni nebo rozhodnutím soudu odvolacího. Zastoupení tedy nepřetrvává do řízení o mimořádných opravných prostředcích. Tento výklad je sice možný, ale není jediný.

Druhý možný výklad spočívá v širším pojetí právního pojmu „řízení“ (pro něž byla plná moc udělena, resp. pro něž byl advokát ustanoven). Výklad vychází z toho, že řízení se nevede o „podání“ (žalobě, dovolání, návrhu), tedy obecně o procesním úkonu, ale o soudní věci (starší výstižnou terminologií o „soudním kusu“). Je zřejmé, že „věc“ (ostatně klíčový pojem procesu) je též v řízení na prvním, druhém, i případně třetím stupni; zkoumá se ostatně pravidelně, zda vyšší soud jednal o „téže věci“ jako soud nižší. Nauka určuje prvky, jimiž je dána totožnost věci (účastníky řízení, uplatňované právo atd.),

kdy jde o věc stejnou a kdy o věc jinou. Při úchylce od totožnosti věci dochází k procesní vadě s více nebo méně tíživými procesními důsledky.

Jak již bylo shora řečeno, ustanovení obdobné § 28 odst. 6 o. s. ř. v soudním řádu správním chybí. Je proto třeba jej s ohledem na § 64 s. ř. s. užít přiměřeně, *mutatis mutandis* s ohledem na speciální povahu řízení před správními soudy a na potřeby soudně správního procesu.

Řízení před správními soudy má nepřehlédnutelná specifika, odlišující jej od řízení ve věcech občanskoprávních. Platí - zejména pro oblast mimořádných opravných prostředků - kratší lhůty, kasační stížnost jako prakticky jediný opravný prostředek má velmi široký záběr (jímž se blíží daleko více řádnému opravnému prostředku než mimořádnému), a řízení o ní je ze zákona písemné: kromě vlastního podání kasační stížnosti v pouze dvoutýdenní lhůtě se další úkony advokáta v praxi téměř nevyskytují a nevyžadují. Nejvyšší správní soud ze zákona projedná kasační stížnost bez nařízení jednání; případy, kdy jednání je nařízeno (a další úkon advokáta, spočívající v účasti na něm), jsou výjimečné. Jsou tu ale i další argumenty, svědčící úzkému časovému i věcnému propojení obou soudních instancí a tedy praktické potřebě, aby ustanovený advokát zastupoval v případě podání kasační stížnosti také u Nejvyššího správního soudu: doručování rozhodnutí krajského soudu advokátovi, zákonná povinnost (i oprávnění) advokáta konat ve prospěch zastoupeného i po určitou dobu po zániku zastoupení, malá pravděpodobnost, že se na straně účastníka řízení změní poměry rozhodné pro osvobození od soudního poplatku a ustanovení advokáta v době mezi rozhodnutím krajského soudu a podáním kasační stížnosti.

Je proto korektní, rozumné a spravedlivé, použít ve věcech správního soudnictví druhý naznačený výklad; tedy že předmětem „řízení“ před správním soudem není pouhý procesní úkon (správní žaloba, resp. kasační stížnost), což by koneckonců znamenalo jen vyjádření obecně odmítané teze, že procesu se má hmotné právo podřídít. „Řízením“ je pak nutno chápat konečně vyřízení soudní věci, tedy dokončený přezkum rozhodnutí správního orgánu. Řízení v tomto smyslu je pak pravomocně skončeno někdy již v prvním, jindy však teprve ve druhém stupni.

Ze všech shora uvedených důvodů proto rozšířený senát dospěl k závěru, že ustanoví-li ve správním soudnictví v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), je takto ustanovený advokát oprávněn v zastoupení účastníka řízení také podat kasační stížnost a zastupovat jej i v řízení o kasační stížnosti.

Rozšířený senát tedy sporný problém uchopil ještě jinak než předkládající první senát. Ten má nepochybně pravdu v tom, že je třeba dbát ochrany práv účastníka řízení, jemuž byl advokát ustanoven, zejména práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Názor, který v této souvislosti nabídl první senát, tj. že zastoupení ustanoveným advokátem by končilo až uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti, totiž není řešením celého problému; je pouze jeho odsunutím. Kdyby jej rozšířený senát přijal, problém by nebyl řešen ve své celistvosti.

Kdyby rozšířený senát přisvědčil předloženému zužujícímu názoru, by v první řadě nemohla odpadnout nutnost ustanovovat advokáta dvakrát – jednou pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (toto řízení by ovšem přitom končilo až uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti) a podruhé pro řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu. Takto podruhé ustanovený advokát (ať už půjde jednoho a téhož advokáta,

či advokáta zcela jiného) by – kromě převzetí a přípravy zastoupení – zpravidla již nevykonával žádný jiný úkon právní služby; toliko ve výjimečných případech by k výzvě soudu odstraňoval vady kasační stížnosti sepsané advokátem předchozím (který je k podání kasační stížnosti tak jako tak oprávněn, ba povinen), podával repliku nebo se výjimečně účastnil jednání před soudem. Komplikace by pak logicky nastávaly i s hrazením odměny a hotových výdajů advokátů. Lišil-li by se advokát ustanovený v řízení o žalobě od advokáta ustanoveného v řízení o kasační stížnosti, bylo by nutné při rozhodování o náhradě nákladů za řízení sepsání kasační stížnosti přiznat odměnu a hotové výdaje advokátovi ustanovenému pro řízení o žalobě, zatímco advokátu ustanovenému pro řízení o kasační stížnosti by byla přiznána odměna a hotové výdaje dle dalších provedených úkonů (zpravidla jen převzetí a přípravy zastoupení). O odměně advokáta ustanoveného v řízení o žalobě by přitom bylo rozhodováno nejčastěji dvakrát; poprvé v rozhodnutí, jímž se řízení o žalobě končí, a to o odměně za úkony právní služby poskytnuté v řízení skutečně žalobním, podruhé v rozhodnutí o kasační stížnosti nebo v samostatném usnesení, a to o odměně za sepsání kasační stížnosti. Vedle tohoto by samozřejmě bylo rozhodováno ještě o odměně advokáta ustanoveného pro řízení o kasační stížnosti. Tyto praktické komplikace by částečně odpadly, pokud by účastníku byl v obou případech ustanoven stejný advokát; to je s ohledem na dosavadní praxi většina případů. Zde by byla přiznávána odměna a hotové výdaje zpravidla také ve dvou krocích, ovšem jen jednomu advokátovi.

Na tomto místě se sluší zdůraznit i ekonomický a administrativní aspekt celého problému. Nežádoucí je již dvojí rozhodování soudů o ustanovení advokáta (tedy dvojí hodnocení výdělkových, majetkových a osobních poměrů žalobce, dvojí hodnocení návrhu z pohledu jeho zjevné neúspěšnosti a dvojí posuzování, zda ustanovení advokáta je třeba k ochraně práv účastníka řízení). To vše se děje v relativně krátké době, kdy je málo pravděpodobná tak zásadní změna rozhodných okolností, že by oproti původnímu závěru o nutnosti advokáta ustanovit, měl být zaujat závěr zcela opačný. Ekonomicky je na první pohled patrná i „úspora“ na odměně ustanovenému zástupci, a to o odměnu za úkon převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti. Těmto argumentům rozšířený senát přisvědčuje.

Řešení navrhované prvním senátem tedy neřeší naznačený problém spočívající ve dvojím rozhodování o ustanovení advokáta, ale je také sporné z pohledu nauky. Jak bylo uvedeno shora, pojem „řízení“ lze vykládat dvojím způsobem, a to jako řízení o procesním úkonu nebo jako řízení o soudní věci. První senát vychází z toho, že advokát je ustanovován pro řízení o procesním úkonu, konkrétně o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nicméně se toto řízení z rozumných a pragmatických důvodů snaží „prodloužit“ až do uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti. Taková konstrukce je ovšem umělá, neboť při tomto nazírání nelze odhlédnout od významu právní moci rozhodnutí o žalobě, resp. od toho, že zastupování ustanoveným advokátem končí dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byl advokát ustanoven (§ 28 odst. 6 o. s. ř. ve spojení s § 31 odst. 2 o. s. ř. a § 64 s. ř. s.).

Je zjevné, že chápání pojmu „řízení“ jako řízení o soudní věci se pak musí projevit i navenek, a to již v samotném rozhodnutí o ustanovení advokáta. Ve výroku usnesení o ustanovení advokáta je proto zásadně vhodné výslovně stanovit, že advokát se ustanovuje pro řízení o soudní přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, nikoli „jen“ pro řízení o žalobě. Z tohoto pohledu není správný ani výrok o tom, že advokát se ustanovuje pro řízení o žalobě a pro případné řízení o kasační stížnosti. Takový výrok by se opět vracel k chápání pojmu „řízení“ jako řízení o procesním úkonu a nikoli o soudní věci.

V této souvislosti je třeba zmínit i názor devátého senátu, který v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, čj. 7 As 47/2006 - 89, podpořil závěr Městského soudu v Praze, jenž vedle toho, že žalobkyni usnesením ustanovil zástupce pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, odmítl druhým výrokem téhož usnesení žádost žalobkyně o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti. Devátý senát k tomu mj. uvedl, že *„řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti jsou dvě různá řízení; proto je možno procesní úkony činit pouze pro každé jednotlivé řízení samostatně, a to i s respektem k jejich časové souvislosti. V dané věci proto stěžovatelka nebyla oprávněna již v žalobním řízení požadovat ustanovení zástupce pro případné řízení o kasační stížnosti.“*

Jelikož i tento názor nahlíží řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti jako dva zcela samostatné a nespojité „typy řízení“, nelze než jej odmítnout. Ve svém důsledku může ztěžovat přístup účastníka k soudu a oslabovat tak smysl institutu ustanovení advokáta, kterým je ochrana práv i sociálně slabého účastníka řízení. Náhled rozšířeného senátu naopak smysl a účel daného institutu posiluje; práva účastníka, u něhož byly naplněny podmínky pro ustanovení advokáta, budou bez přerušení chráněna po celou dobu, pokud je toho třeba. Trvání zastoupení přispívá nejen k právní jistotě účastníka řízení, ale předchází i administrativním komplikacím na straně soudu. Je přitom zjevné, že nastanou-li kdykoli v průběhu řízení (např. i po rozhodnutí o žalobě) okolnosti, které způsobí, že účastník přestane splňovat byť i jen jednu z podmínek pro ustanovení advokáta, nebude nic bránit tomu, aby soud ustanovení advokáta zrušil.

Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku a v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o ní; věc vrací 1. senátu, který o věci rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. července 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu