



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **I. M.**, zast. advokátem Mgr. Richardem Frommerem, se sídlem AK Ostružnická 6, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2009, č. j. 61 Az 93/2008 - 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) proti výše označenému usnesení krajského soudu, kterým mu nebyl pro řízení o žalobě, podané dne 20. 3. 2007 ustanoven zástupce z řad advokátů.

Soud dle stěžovatele nesprávně dovodil nedůvodnost žádosti, a to pro nesplnění minimálně druhé podmínky uvedené v § 35 odst. 7 s. ř. s., tedy, že je toho potřeba k ochraně práv žalobce, neboť žalobce si již sám zvolil advokáta na generální plnou moc. Uplatňuje tak důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel poukazuje na ust. § 25 odst. 1 a ust. § 28 odst. 6 o. s. ř., z nichž dovozuje, že pokud z plné moci neplyne něco jiného, zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena. Z povahy řízení o kasační stížnosti jako

mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a toho, že stěžovatel musí být povinně zastoupen advokátem, plyne, že udělená plná moc zanikla právní mocí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 5 Azs 97/2008 ze dne 28. 11. 2008. Plná moc nebyla výslovně určena i k řízení u KS v Ostravě ve věci 31 Az 26/2007. Stěžovatel tak dovozuje i z toho, že, pokud by měla plná moc, kterou měl k dispozici i Nejvyšší správní soud, když rozhodoval o předchozí kasační stížnosti, platit i pro řízení před krajským soudem, nebylo by na místě rozhodnutí krajského soudu zrušovat. Napadené rozhodnutí krajského soudu nadto nebylo stěžovateli ještě doručeno, když bylo doručeno pouze právnímu zástupci, zmocněnému pro řízení o kasační stížnosti.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná.

Ze spisového materiálu vyplynuly tyto, pro věc podstatné skutečnosti:

Stěžovatel podal u Krajského soudu v Ostravě žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2007, č. j. OAM-1-172/VL-07-08-2007 ve věci azylu. Současně požádal o ustanovení advokáta pro toto řízení, krajský soud o této žádosti samostatně nerozhodl a až v odůvodnění rozsudku o věci samé uvedl, že za situace, kdy byla žádost stěžovatele o udělení azylu zamítnuta jako zjevně nedůvodná a navíc není požadováno ani ústní jednání, nevyžaduje ochrana jeho práv, aby mu byl ustanoven zástupce z řad advokátů.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu ze dne 4. 6. 2008, č. j. 61 Az 26/2007 - 18 podal stěžovatel dne 7. 8. 2008 kasační stížnost a doložil plnou moc ze dne 6. 8. 2008 udělenou advokátovi Mgr. Richardu Frommerovi k tomu, aby jej advokát „*zastupoval, resp. obhajoval ve všech právních věcech, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vzdával se nároků, podával opravné prostředky nebo námitky a vzdával se jich, vymáhal nároky, plnění nároků přijímal, jejich plnění potvrzoval, zpracovával právní rozbor.*“ Plná moc byla udělena v „*rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, soudního řádu správního a zákona o správě daní a poplatků*“.

Nejvyšší správní soud shledal vady v postupu krajského soudu, kasační stížnosti stěžovatele vyhověl rozsudkem ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 97/2008 - 43 a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud rozhodl opětovně o tom, že pro řízení o žalobě neustanovuje žalobci zástupce z řad advokátů, neboť již byla ve spise založena generální plná moc ze dne 6. 8. 2008, kterou žalobce ani advokát nijak neomezili. Proti tomuto usnesení podal žalobce kasační stížnost, opět v zastoupení výše uvedeným advokátem, a to na základě plné moci ze dne 23. 4. 2009, která je obsahově totožná s výše uvedenou plnou mocí, současně je zde dále doplněno, že je udělena pro řízení o kasační stížnosti proti usnesení KS Ostrava 61 Az 93/2008 ze dne 9. 4. 2009.

Otázku rozsahu a účinnosti plné moci udělené advokátovi řešil Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005, č. j. 4 Azs 199/2004 - 95, vyslovil zde přitom názor, že plná moc udělená „v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, obchodního zákoníku a zákoníku práce, a jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu“ neopravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.

Plná moc, ve věci nyní projednávané, udělená dne 6. 8. 2008 byla formulována obdobným způsobem.

Na rozdíl od čtvrtého senátu, osmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k názoru, že na takovou plnou moc (viz výše) je nutno pohlížet jako na generální plnou moc, doplněnou o zvláštní plnou moc pro řízení o kasační stížnosti. Ve své generální části obsahuje plná moc udělená v této věci mj. výslovné zmocnění k zastupování ve všech právních věcech před soudy, k vykonávání veškerých úkonů, přijímání doručovaných písemností, podávání návrhů a žádostí, a to i tehdy, když je podle zvláštních právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Takovou plnou moc je nutno v rámci probíhajícího soudního řízení (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jako celku, tj. do právní moci konečného rozhodnutí ve věci) chápat jako procesní plnou moc, tj. plnou moc pro celé soudní řízení, na jejímž základě je zástupce oprávněn ke všem úkonům, které může v řízení činit účastník (srov. § 28a odst. 1 o. s. ř.). Z jazykového výkladu poslední věty citované plné moci je zřejmé, že záměrem zmocnitele bylo upřesnit, že udělená plná moc v sobě zahrnuje rovněž zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti specifikovanému usnesení krajského soudu - nikoliv generální plnou moc omezit. Jedná se přitom o evidentní reakci na praxi správních soudů, které pro řízení o kasační stížnosti vyžadují zvláštní plnou moc.

Osmý senát tedy dospěl oproti existující judikatuře Nejvyššího správního soudu k odlišnému právnímu názoru o právní otázce, která je pro jeho postup ve věci určující. Proto věc předložil podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu s otázkou, zda plná moc formulovaná výše uvedeným způsobem opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno, či nikoli.

Rozšířený senát spornou otázku rozhodl usnesením č. j. 8 Azs 16/2007 - 158 dne 18. 12. 2008. Při řešení této otázky se zaměřil nejprve na institut zastoupení účastníka advokátem a na jeho smysl v řízení před soudem. Konstatoval přitom, že „Zastoupení advokátem je vyjádřením účastníkovy ústavně zaručeného práva na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, upraveného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jakkoli tedy soudní řád správní neklade na účastníky povinnost, aby byli pro řízení před správními soudy zastoupeni advokátem (s výjimkou řízení o kasační stížnosti - srov. § 105 odst. 2 s. ř. s.), norma vyšší právní síly jim zajišťuje takovou možnost. Účastník jistě může před soudem hájit svá práva sám; pokud si však k ochraně svých práv zvolí advokáta - tedy osobu, která je na rozdíl od něj odborně kvalifikována k formulaci a obhajobě právních názorů před soudem a která mu má usnadnit účast v řízení - musí být tato jeho volba respektována. V pochybnostech je tedy vždy na místě položit si otázku, jakým úmyslem byli

zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci, a vážit, zda třeba užití nepříliš vhodně volených slov - nebo naopak nepřítomnost konkrétního slovního spojení - svědčí skutečně o vůli stran omezit plnou moc, či zda jde spíše o projev nedostatečné pečlivosti stran či důsledek používání předtisknutých formulářů plné moci“.

Jak ze spisu vyplynulo, byla plná moc udělena advokátu; platí přitom, že advokátu lze udělit pouze procesní plnou moc, tj. plnou moc pro celé řízení (§ 25 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Procesní plná moc je ze své povahy všeobecnou (generální) plnou mocí, neboť pověřuje advokáta k provádění různých úkonů, jež nelze předem určit ani co do povahy, ani co do počtu; jediným omezením je soudní řízení, resp. soudní věc, v níž má advokát zmocnitele zastupovat. Není zde spor o to, zda advokát byl či nebyl oprávněn k určitému konkrétnímu úkonu, neboť, jak již bylo uvedeno, daná plná moc je plnou mocí procesní. Otázka zní, zda advokátu, jehož zmocnitel pověřil plnou mocí určitého znění k zastupování v řízení o kasační stížnosti, svědčí i oprávnění zastupovat zmocnitele v následném řízení o správní žalobě.

Jak již bylo řečeno, je pojmovým znakem procesní plné moci to, že se vztahuje na celé řízení; řízení je přitom skončeno, jak stěžovatel správně uvádí, okamžikem právní moci rozhodnutí, jímž se soud vyslovil k věci samé. Problémy tedy nevznikají ohledně řízení o řádných opravných prostředcích, kterými se napadají nepravomocná rozhodnutí soudů I. stupně: advokát zastupující účastníka v řízení o návrhu před soudem I. stupně může jednat jeho jménem i v řízení o odvolání, nevyplyvá-li z plné moci něco jiného (srov. § 28 odst. 6 o. s. ř.). Řízení o případném mimořádném opravném prostředku je striktně vzato již řízením novým, i zde však zdůrazňuje civilistická judikatura význam formulace plné moci. Není-li plná moc výslovně omezena na řízení před soudem určitého stupně a obsahuje-li obecně formulované zmocnění k podávání opravných prostředků, je advokát oprávněn zastupovat účastníka jak v odvolacím, tak v dovolacím řízení (č. 37/2000 Sb. NS). Doktrína rovněž nabádá k hodnocení plné moci „ve prospěch zastoupení“, je-li věc projednávána před soudem vymezena nikoli typem řízení, nýbrž druhově (tj. pomocí předmětu sporu) či podle spořících se stran. V takovém případě platí plná moc pro všechna řízení, která se věci mohou týkat (srov. Balák, F.: K rozsahu plné moci advokáta a jeho účasti v dovolacím řízení, Právní praxe, č. 5, r. 1999, str. 304 a násl.).

Závěry civilních soudů ohledně obsahu a rozsahu plné moci nelze na řízení před správními soudy vztahovat ve všech podrobnostech: na rozdíl od občanského soudního řádu totiž soudní řád správní neupravuje žádný řádný opravný prostředek. Krom toho je situace v projednávané věci odlišná i v tom, že se tu neřeší použitelnost plné moci, která byla udělena v řízení před soudem I. stupně, v následném řízení o opravném prostředku, nýbrž právě naopak jde o plnou moc, která byla udělena v řízení o kasační stížnosti, a její použitelnost v navazujícím řízení o žalobě. Nepochybně se však i v řízení před správními soudy lze přidržet zásady „ve prospěch zastoupení“, pokud tomu text konkrétní plné moci a jednání účastníka vůči soudu přímo neodporují (k tomu srovnej - byť v poněkud jiném kontextu ustanovování zástupce - rozhodnutí publikované pod č. 1460/2008 Sb. NSS).

Rozšířený senát si byl vědom toho, že v obou posuzovaných případech se jednalo tzv. formulářové plné moci, jejichž převážný text je víceméně mechanicky

převzat z někdejších vzorových tiskopisů; to však na jeho úvahách nic nemění (stejně náležitosti měla i plná moc ve věci nyní projednávané). Zmíněné tiskopisy byly vytvořeny právě proto, aby advokátovi poskytly co nejširší možnosti při zastupování klienta; pokud pak strany chtěly takovou šíři zmocnění vyloučit, nic jim nebránilo v tom, aby příslušné pasáže formuláře upravily či přeškrtny. To se však v projednávaných věcech nestalo: advokát zde vyjádřil vůli zastupovat účastníka ve všech právních věcech, s nimiž se na něj účastník obrátí, a účastník na základě vzájemné důvěry poskytl advokátu paušálně právo zastupovat jej ve všech řízeních, která třeba ještě ani nejsou započata a jejichž předmět není dosud určen. Advokát pak dal svým jednáním v řízení o žalobě, které následovalo po řízení o kasační stížnosti, najevo, že sjednaný vztah zastoupení mezi ním a účastníkem stále trvá.

Rozšířený senát tedy ve výše označeném rozhodnutí (dostupno na www.nssoud.cz) uzavřel, že plná moc udělená advokátu k tomu, aby účastníka obhájoval, ve všech právních věcech zastupoval před soudy, orgány státní správy, podnikatelskými subjekty, a aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, i tehdy, když je podle zvláštních právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci, a udělená též v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce a jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti blíže specifikovanému rozhodnutí krajského soudu, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.

Nejvyšší správní soud neshledal ve věci nyní projednávané důvod se od výše uvedených závěrů odchýlit; námitky stěžovatele neshledal proto důvodnými a kasační stížnost zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnutí v souladu s ust. § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 25. června 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu