



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **D. T. A.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 2. 2013, č. j. 30 A 72/2012 - 30,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 2. 2013, č. j. 30 A 72/2012 - 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalobou podanou dne 23. 11. 2012 ke Krajskému soudu v Plzni se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2012, č. j. MV-86544-3/SO-2012 („napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání směřující proti předchozímu rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2012, č. j. OAM-16367-18/DP-2012, kterým nebylo vyhověno jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, protože bylo zjištěno, že žalobce nesplňuje podmínku trestní záchovalosti.

[2] Žaloba ke krajskému soudu byla podána jménem žalobce advokátem Mgr. Petrem Václavkem, jímž byla též podepsána, aniž by k ní však byla připojena plná moc prokazující

oprávnění k zastupování žalobce. Vzhledem k tomu a ke skutečnosti, že současně s podáním žaloby nebyl zaplacen ani soudní poplatek, zaslal krajský soud advokátu Mgr. Petru Václavkovi „výzvu“ ze dne 28. 11. 2012, č. j. 30 A 72/2012 – 13 k zaplacení soudního poplatku a k předložení originálu nebo ověřené kopie plné moci prokazující jeho oprávnění zastupovat žalobce. V reakci na tuto výzvu Mgr. Petr Václavěk zaslal krajskému soudu v kolkových známkách zaplacený soudní poplatek, přiložil však plnou moc udělenou mu k zastupování pana D. T. A. Krajský soud proto Mgr. Petra Václavka vyzval znovu přípisem ze dne 13. 12. 2012, aby sdělil, kdo je v předmětné věci žalobcem a současně předložil příslušnou plnou moc k zastupování tohoto žalobce; k tomu mu poskytl lhůtu tří dní. Mgr. Petr Václavěk pak přípisem ze dne 17. 12. 2012 potvrdil, že žalobcem je pan D. T. A., a současně požádal o prodloužení lhůty stanovené k předložení plné moci o 30 dní, protože se mu nedařilo se s žalobcem spojit. Této žádosti krajský soud vyhověl a určenou lhůtu prodloužil přípisem z 19. 12. 2012 do 18. 1. 2013. Protože však požadovaná plná moc nebyla předložena ani v této prodloužené lhůtě, ani do doby rozhodování krajského soudu, krajský soud usnesením ze dne 1. 2. 2013, č. j. 30 A 72/2012 – 30 žalobu odmítl na základě § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (s. ř. s.), tedy proto, že ve věci nebyly splněny podmínky řízení a tento nedostatek nebyl ani přes výzvu soudu odstraněn. Dne 4. 2. 2013 pak byla krajskému soudu doručena zásilka od Mgr. Petra Václavka (podaná k poštovní přepravě dne 1. 2. 2013), která obsahovala plnou moc k zastupování žalobce udělenou dne 31. 1. 2013.

[3] Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížností, když napadené usnesení krajského soudu bylo stěžovateli doručeno dne 4. 2. 2013 a kasační stížnost byla podána u Nejvyššího správního soudu dne 14. 2. 2013 a doplněna podáním ze dne 19. 3. 2013, kterou opřel o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) zákona s. ř. s., tedy tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[4] Ve své kasační stížnosti uvedl právní zástupce stěžovatele, advokát Mgr. Petr Václavěk, že se mu době, kdy měl krajskému soudu předložit požadovanou plnou moc, nedařilo z objektivních důvodů se se stěžovatelem spojit, jakmile však dne 1. 2. 2013 plnou moc získal, telefonicky o tom vyrozuměl krajský soud a ten stejný den plnou moc krajskému soudu také poslal. Krajský soud však ještě téhož dne vydal usnesení o odmítnutí žaloby. Stěžovatel má za to, že krajský soud nemohl mít žádné pochybnosti o tom, že žaloba je podána oprávněnou osobou, protože Mgr. Petr Václavěk jej zastupoval i v předchozím správním řízení, během něhož byla do správního spisu založena plná moc opravňující jej zastupovat i v případném soudním řízení. Podle stěžovatelova názoru krajský soud svým postupem nešetřil základní zásady správního soudnictví vyjádřené v § 2 s. ř. s., protože rozhodl bez jakékoli snahy ochránit stěžovatelova veřejná subjektivní práva.

[5] Stěžovatel se s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu rovněž domnívá, že krajský soud jednal přepjatě formalisticky, když nerespektoval, že procesní právo je pouze prostředkem k ochraně hmotných subjektivních práv osob a nikoli cílem samo o sobě. Krajský soud měl podle stěžovatelova mínění správně vyzvat písemně

pokračování

k odstranění vady řízení nejen jeho právního zástupce, ale i jeho samotného, zvláště za situace, kdy pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není zastoupení žalobce advokátem povinné.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že navrhuje buď její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., protože podle jeho názoru byla kasační stížnost ve věci podána opožděně, případně její zamítnutí pro nedůvodnost.

II. Posouzení kasační stížnosti

[7] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve poukázat na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikován pod č. 625/2005 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>), který je třeba obdobně aplikovat i na nyní projednávanou věc a podle něhož „*je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“ Nejvyšší správní soud se tak bude podanou kasační stížností i vzhledem k jejímu obsahu posuzovat ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[10] Z rekapitulace dosavadního řízení a obsahu kasační stížnosti se podává, že otázkou, která je předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu, je, zda krajský soud postupoval správně, když odmítl stěžovatelovu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranění nedostatku podmínek řízení spočívající v nedoložení zmocnění v soudem stanovené lhůtě pro advokáta Mgr. Petra Václavka k zastupování stěžovatele.

[11] Vzhledem k tomu, že problematika zastoupení účastníka v soudním řízení správním není v soudním řádu správním upravena komplexně, vyšel Nejvyšší správní soud na základě § 64 s. ř. s. i z příslušných ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (o. s. ř.). Účastník řízení před správními soudy se může v řízení dát zastoupit advokátem podle § 35 odst. 2 věta první s. ř. s., která zní: „*nestanoví-li tento zákon jinak, účastník může být zastoupen advokátem, popř. jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činností v ní uvedených.*“ Podle § 42 odst. 2 s. ř. s. platí, že „*má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jim.*“ Podle § 32 odst. 1 o. s. ř. „*každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, popřípadě jako jeho další zástupce, musí své oprávnění doložit již při prvním úkonu, který ve věci učinil.*“ Na základě § 36 odst. 1 s. ř. s. „*účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.*“

[12] Citovanými ustanoveními obou procesních předpisů byl povinen se řídit i krajský soud; byl povinen je přitom vykládat a aplikovat takovým způsobem, který co nejvíce šetří podstatu a smysl práv účastníků soudního řízení, tak aby byl naplněn účel správního soudnictví, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv osob (§ 2 s. ř. s.). Je pravda, že stěžovatelova žaloba vykazovala vady (nezaplacení soudního poplatku a nedoložení oprávnění advokáta Mgr. Petra Václavka k zastupování stěžovatele), krajský soud však při odstraňování posléze jmenované vady nepostupoval v souladu se zásadou šetření procesních práv účastníků řízení, v daném případě stěžovatelových.

[13] Krajský soud nepochybil, když k odstranění zjištěných překážek řízení vyzval samotného advokáta Mgr. Petra Václavka. Ten byl – jako osoba práva znalá – povinen podat žalobu bezvadnou, s příslušnou plnou mocí prokazující jeho oprávnění stěžovatele zastupovat (a zajistit včasnou úhradu soudního poplatku), a pokud tak neučinil, měl povinnost bezodkladně zareagovat na výzvu soudu a vytýkané vady odstranit. V okamžiku, kdy krajský soud naznal, že Mgr. Petr Václavek má potíže jeho výzvě k předložení požadované plné moci vyhovět (což mohl dovodit jak z přípisu, v němž tento advokát krajskému soudu sděluje, že se mu nedaří se se stěžovatelem spojit, tak ze skutečnosti, že požadovanou plnou moc nedodal ani v prodloužené lhůtě), neměl však bez dalšího tuto žalobu odmítnout. Měl totiž přihlídnout i k dalším okolnostem případu, jako např., že celá žaloba byla sepsána Mgr. Petrem Václavkem, že z textu této žaloby je zřejmé, že Mgr. Petr Václavek byl se situací stěžovatele obeznámen, k žalobě byla připojena kopie napadeného rozhodnutí žalovaného, z něhož je navíc patrné, že stěžovatel byl Mgr. Petrem Václavkem zastoupen i v předcházejícím správním řízení, že došlo k zaplacení soudního poplatku a že ani způsob komunikace Mgr. Petra Václavka s krajským soudem nezavdával příčinu k pochybnostem, zda je stěžovatelovým zástupcem (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 5 As 54/2010 – 56, všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 – 37. Ve správním spisu žalovaného, který si Nejvyšší správní soud nechal předložit je navíc založena plná moc udělená stěžovatelem Mgr. Petru Václavkovi ze dne 10. 4. 2012 formulovaná jako generální plná moc, vztahující se mj. výslovně i na řízení před soudy podle soudního řádu správního a opravňující Mgr. Václavka aby podával návrhy a zastupoval stěžovatele v řízení o nich.

[14] Nejvyšší správní soud shledal podstatnou vadu výzvy ze dne 28. 11. 2012, kterou krajský soud vyzval prostřednictvím právního zástupce stěžovatele, aby ve stanovené lhůtě předložil soudu plnou moc, prokazující oprávnění Mgr. Petra Václavka jednat za stěžovatele v řízení před soudem. Tato výzva (ani další písemnosti zaslané následně zástupci stěžovatele v této věci) vůbec neobsahuje poučení o následcích nevyhovění výzvě. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že i pro správní soudnictví platí obecná poučovací povinnosti soudů stanovená v § 5 o. s. ř., konkretizovaná pak v řadě ustanovení s. ř. s. Ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. tak určuje postup soudu při odstraňování vad podání, kdy soud je povinen účastníka poučit, že v případě nevyhovění výzvě soudu stanovící, jak má být vada podání odstraněna, soud podání, kterým bylo zahájeno řízení, odmítne. Ačkoli v daném případě se striktně vzato nejednalo o odstraňování vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s., nýbrž o

odstranění nedostatku podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že ačkoli § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. výslovně neuvádí povinnost soudu účastníka poučit o následcích nevyhovění výzvě k odstranění nedostatku podmínek řízení, není žádný důvod, proč by v takovém případě měl soud postupovat jinak než v případě odstraňování vad podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s. a odpírat účastníkovi poučení o následcích nevyhovění výzvě. Absence poučení v takovém případě může způsobit to, že účastník nevěnuje výzvě soudu dostatečnou pozornost, případně nedodrží soudem stanovenou lhůtu, protože si není vědom negativních následků nevyhovění výzvě v podobě odmítnutí návrhu. Pokud v takovém případě soud účastníka nepoučí a poté, co účastník výzvě ve stanovené lhůtě nevyhověl, návrh odmítne, poruší právo účastníka na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť v důsledku mu odepře přístup k soudu. Na tom nic nemění ani fakt, že byl stěžovatel v řízení před krajským soudem zastoupen advokátem. Porušení procesních předpisů tak má i ústavní rozměr, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu ve srovnatelných věcech: *„Ústavní soud připouští, že stěžovatel byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem, jehož povinností bylo poskytnout svému mandantovi kvalifikovanou právní pomoc, přesto však odpovídalo zásadám spravedlivého procesu, dát žalobci možnost tuto nesprávnost odstranit postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. (zasláním výzvy k odstranění vad podání včetně poučení o následcích neuposlechnutí výzvy). Nesplněním poučovací povinnosti soudu byla v průběhu řízení účastníkům řízení odňata možnost jednat před soudem ve věci samé. Jestliže Nejvyšší správní soud bez náležitého poučení stěžovatele-žalobce zastavil řízení, neboť dospěl k závěru, že žalobce nemá způsobilost být účastníkem řízení, porušil tímto svým postupem ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 Listiny, jakož i čl. 90 Ústavy.“* (Srov. nálezy Ústavního soudu sp zn. III.ÚS 389/04 ze dne 20. 10. 2004, N 154/35 SbNU).

[15] Nejvyšší správní soud dodává, že ve své judikatuře již vícekrát vyjádřil, že přepjatě formalistický postup při posuzování podmínek řízení ve správním soudnictví je v rozporu se zásadami materiálního právního státu. *„Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují; jiný přístup by byl stěží ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), při jejichž výkladu je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byla stanovena“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS).

[16] Bylo tedy povinností krajského soudu postavit otázku, zda je stěžovatel zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, na jisto, a to nejen stanovením lhůty a výzvou adresovanou tomuto advokátu, ale i poučením účastníka o následcích nevyhovění výzvě soudu. Pokud

pokračování

za výše uvedených okolností zástupce stěžovatele nereagoval ve stanovené lhůtě na výzvu k doložení plné moci, ačkoli nebylo pochyb o vztahu zastoupení mezi ním a stěžovatelem, měl se krajský soud v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu pokusit o odstranění tohoto nedostatku i jinak, mj. nahlédnutím do spisu správního orgánu, případně výzvou adresovanou stěžovateli. Postup krajského soudu v dané věci nebyl v souladu s procesními předpisy stanovenými v s. ř. s. a o. s. ř. a vedl k popření účelu správního soudnictví, jak je vyjádřen v § 2 s. ř. s. Takový postup krajského soudu byl nezákonný, a Nejvyšší správní soud proto jeho usnesení o odmítnutí stěžovatelovy žaloby zrušil.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Procesní postup krajského soudu, který odmítl stěžovatelovu žalobu, tedy z výše uvedených důvodů neobstál. Vzhledem k tomu, že v soudním spise již je založena plná moc opravňující advokáta Mgr. Petra Václavka k zastupování stěžovatele v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, odpadla tím překážka v pokračování řízení. Krajský soud tedy bude moci pokračovat v řízení o stěžovatelově žalobě směřující proti napadenému rozhodnutí.

[18] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 23. května 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu