

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Zdeňka Kühna, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2015, čj. 10/2015-160-SPR/7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2017, čj. 10 A 97/2015-99,

t a k t o :

- I. Zastoupení advokátem, kterého Nejvyšší správní soud ustanovil pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno jen na řízení před Nejvyšším správním soudem. V dalším řízení před krajským soudem, bylo-li jeho rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno a věc mu vrácena, takové zastoupení netrvá (§ 35 odst. 9 s. ř. s.).
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Rozšířenému senátu předkládá osmý senát NSS právní otázku, zda zastupování advokátem, kterého NSS ustanovil „pro řízení o kasační stížnosti“, trvá i v dalším řízení před krajským soudem, zrušil-li NSS rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil.

[2] Žalobce podal žalobu u městského soudu, který řízení usnesením ze dne 8. 2. 2016, čj. 10 A 97/2015-67, zastavil pro nezaplacení soudního poplatku. Proti tomuto usnesení se žalobce bránil kasační stížností, s níž spojil též návrh na ustanovení zástupce. Tomuto návrhu NSS vyhověl a usnesením ze dne 16. 5. 2016, čj. 8 As 54/2016-45, žalobci ustanovil zástupcem „pro řízení o kasační stížnosti“ Mgr. Jana Švarce, advokáta. Následně NSS rozsudkem ze dne 20. 12. 2016, čj. 8 As 54/2016-71, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Městský soud v dalším řízení znovu vyzval žalobce k zaplacení soudního poplatku za žalobu; usnesení obsahující tuto výzvu zaslal do datové schránky advokáta, kterého NSS žalobci ustanovil pro řízení o kasační stížnosti. Advokát městskému soudu sdělil, že byl ustanoven pouze pro řízení o kasační stížnosti před NSS, které již skončilo; tím skončila i jeho zástupčí činnost. Žádal, aby městský soud doručoval přímo žalobci. Městský soud v reakci na toto sdělení advokátovi vysvětlil, že dle judikatury advokát ustanovený v řízení o kasační stížnosti zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem. Proto městský soud opět zaslal výzvu k zaplacení soudního poplatku advokátovi Mgr. Švarcovi. Soudní poplatek nebyl zaplacen. Městský soud tedy řízení o žalobě opět zastavil pro nezaplacení soudního poplatku, jež doručil pouze advokátovi.

[4] Proti posléze uvedenému usnesení se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání další kasační stížností, v níž opětovně žádá o ustanovení zástupce, a to téhož, který mu byl v předchozím řízení (vedeném u NSS pod sp. zn. 8 As 54/2016) ustanoven.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Osmý senát se při předběžném posouzení kasační stížnosti zabýval otázkou, zda za předpokladu, že v předchozím řízení o první kasační stížnosti ustanovil stěžovateli zástupce a toto ustanovení omezil jen „pro řízení o kasační stížnosti“, trvá toto zastoupení i poté, co bylo na základě důvodné kasační stížnosti usnesení městského soudu zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení, nebo zda zastupování ustanoveným zástupcem skončilo okamžikem právní moci rozsudku kasačního soudu, pro jehož řízení byl ustanoven.

[7] Podle rozsudku ze dne 22. 4. 2010, čj. 4 Azs 6/2010-42, na nějž poukázal i městský soud, je třeba trvat na oprávnění advokáta ustanoveného v řízení o kasační stížnosti zastupovat účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno. Tento závěr však čtvrtý senát přijal za účinnosti soudního řádu správního v jeho znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle právní úpravy v době před 1. 1. 2012 pokud účastník (stěžovatel) napadal rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, rozhodoval o ustanovení zástupce i pro řízení o kasační stížnosti krajský soud. Tak tomu bylo i v odkazované věci řešené čtvrtým senátem.

[8] Z právě uvedených závěrů čtvrtého senátu vycházejí některé senáty kasačního soudu i po 1. 1. 2012, tedy za účinnosti novelizovaného soudního řádu správního (po zrušení jeho § 108). Zastávají stejný názor, totiž že zástupce ustanovený výslovně jen „pro řízení o kasační stížnosti“ zastupuje účastníka řízení i v dalším řízení před krajským soudem, pokud bylo kasační stížností napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena soudu k dalšímu řízení (takto např. věci vedené pod sp. zn. 5 Ads 256/2015, sp. zn. 4 Ads 119/2012 nebo sp. zn. 6 As 65/2016). Ve všech právě uvedených případech byl stěžovateli usnesením NSS ustanoven advokát výslovně „pro řízení o kasační stížnosti“.

[9] Osmý senát však zastává názor, že pokud ustanovil stěžovateli zástupcem advokáta výslovně jen „pro řízení o kasační stížnosti“, toto zastoupení končí okamžikem právní

moci rozhodnutí, jímž se řízení u NSS končí. Na rozdíl od řízení o kasační stížnosti totiž pro řízení o žalobě před krajským soudem soudní řád správní povinné zastoupení advokátem nestanoví. V řadě případů se nejedná o skutkově a právně složité věci. Není proto důvod, aby v řízení před krajským soudem pokračovalo zastoupení advokátem (jeho činnosti není nezbytně třeba k ochraně práv účastníka). Ten se v těchto situacích stane v podstatě pouze jakýmsi formálním „styčným bodem“ mezi krajským soudem a účastníkem, aniž by odborná pomoc v řízení o žalobě byla potřebná.

[10] Názor zastávaný osmým senátem je ostatně v souladu s tím, co účastník (stejně jako krajský soud) na první pohled pozná z výroku usnesení o ustanovení zástupce. Je-li advokát ustanoven „pro řízení o kasační stížnosti“, je tím nepochybně vyjádřen úmysl NSS, aby tento advokát vystupoval pouze a jen v řízení o kasační stížnosti. Takto formulovaný výrok je jasný, určitý a srozumitelný.

[11] Uplatní-li účastník požadavek na ustanovení zástupce i v řízení před krajským soudem (poté, co jeho rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena), krajský soud zvaží splnění všech zákonných podmínek vyplývajících z § 35 odst. 9 s. ř. s. Zhodnotí, zda z tohoto pohledu účastník skutečně zastoupení potřebuje a zda také zákonné podmínky pro ustanovení zástupce splňuje.

[12] Osmý senát proto věc předložil k posouzení rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[13] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. V nynější věci je evidentní, že osmý senát má názor odlišný od názoru, k němuž dospěl NSS za účinnosti současné úpravy soudního řádu správního např. v rozsudcích ze dne 7. 4. 2016, čj. 5 Ads 256/2015-27, ze dne 17. 1. 2013, čj. 4 Ads 119/2012-32, ze dne 20. 9. 2016, čj. 6 As 65/2016-31. Podle osmého senátu zastoupení advokátem ustanoveným pro řízení o kasační stížnosti nepřechází v případě zrušení rozhodnutí krajského soudu zpět do řízení před krajským soudem. Podle citovaných rozsudků čtvrtého, pátého a šestého senátu naopak advokát ustanovený v řízení o kasační stížnosti zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno (v tomto tyto rozsudky bez dalšího přebírají závěry staršího rozsudku ze dne 22. 4. 2010, čj. 4 Azs 6/2010-42).

[14] Rozšířený senát podotýká, že v určitém napětí s rozsudky v právě uvedených věcech 5 Ads 256/2015, 4 Ads 119/2012 a 6 As 65/2016 jsou též usnesení NSS ze dne 3. 3. 2016, čj. Aprk 11/2016-116, z téhož dne, čj. Aprk 8/2016-108, ze dne 17. 3. 2016, čj. Aprk 13/2016-116, bod 17, z téhož dne, čj. Aprk 7/2016-113, bod 16, resp. ze dne 19. 4. 2016, čj. Aprk 16/2016-111, bod 13. Ty všechny naopak mechanickou aplikaci závěrů rozsudku čj. 4 Azs 6/2010-42 shodně odmítají: „*nutno konstatovat, že zákon takový postup neupravuje; nelze jej proto uplatňovat bez dalšího automaticky, a to zejména v případech,*

kdy žalobce sám projeví vůli jednat před soudem bez zástupce. Je proto nutno vždy respektovat okolnosti konkrétního případu.“

[15] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[16] Veškerá dosavadní judikatura, která má za to, že zastupování advokátem ustanoveným jen pro řízení o kasační stížnosti trvá i v dalším řízení před krajským soudem, bylo-li jeho rozhodnutí zrušeno a věc mu vrácena, bez další argumentace vychází z rozsudku ze dne 22. 4. 2010, čj. 4 Azs 6/2010-42, č. 2081/2010 Sb. NSS. Uvedený judikát však byl přijat ve vztahu k odlišné procesní úpravě. V době před 1. 1. 2012 totiž prováděl přípravné úkony související s podáním kasační stížnosti, včetně případného ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti, krajský soud (srov. § 108 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011). Otázka, kterou klade rozšířenému senátu osmý senát, totiž zda východiska rozsudku ve věci 4 Azs 6/2010 bez dalšího platí i po 1. 1. 2012, je tedy zcela na místě.

[17] Podle § 35 odst. 9 věta poslední s. ř. s., ve znění od 15. 8. 2017, *[z]ástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti.* Tato poslední věta se dostala původně do § 35 odst. 8 s. ř. s. na základě „velké“ novely soudního řádu správního, provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Zákodárce touto větou toliko deklaroval pravidlo, které již předtím beztak ze soudního řádu správního plynulo (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006-117, č. 1460/2008 Sb. NSS, dle něhož, ustanovil-li v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta, byl takto ustanovený advokát oprávněn v zastoupení účastníka řízení také podat kasační stížnost a zastupovat jej i v řízení o kasační stížnosti).

[18] Rozšířený senát zvážil, nakolik argumentace v usnesení čj. 1 Afs 120/2006-117 dopadá na situaci opačnou, totiž zda zastoupení advokátem ustanoveným podle § 35 odst. 9 s. ř. s. pro řízení před NSS automaticky přechází do dalšího řízení o žalobě, následujícího po zrušení původního rozsudku krajského soudu. Z dále uvedených důvodů je evidentní, že logika cit. usnesení rozšířeného senátu se na tuto opačnou situaci neuplatní.

[19] Zcela klíčový pro posouzení nyní předložené otázky je § 105 odst. 2 s. ř. s., který zakládá povinnost zastoupení stěžovatele advokátem (s výjimkami dále v tomto ustanovení uvedenými). Byl-li tedy žalobci (navrhovatel) krajským soudem ustanoven zástupce - advokát, je nabíledni, že byly splněny obě podmínky vyžadované § 35 odst. 9 s. ř. s. pro ustanovení zástupce soudem - byly tedy dány předpoklady, aby byl žalobce (navrhovatel) osvobozen od soudních poplatků, a současně zastoupení bylo nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Nezbytnost zastoupení advokátem v řízení před NSS je díky § 105 odst. 2 s. ř. s. dána bez dalšího pro každého, kdo nemá vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Jinak řečeno, bylo-li zastoupení advokátem nezbytné v řízení před krajským soudem, tím spíše je nezbytné v řízení před NSS, neboť tam tuto „nezbytnost“ normuje přímo zákon.

[20] Uvedená logika však neplatí směrem opačným. Byl-li advokát ustanoven pro řízení před NSS, vůbec z toho neplyne, že by jeho zastoupení vždy bylo nezbytně třeba

k ochraně práv účastníka v řízení před krajským soudem. Běžně se totiž stává, že účastník sice nemá vysokoškolské právnické vzdělání, ve své vlastní věci se však orientuje dobře, ať již s ohledem na své dobré znalosti v oblasti práva, nebo s ohledem na jednoduchost celé věci. Protože v řízení před krajským soudem není zastoupení advokátem povinné, neplatí ani nezbytnost pro ochranu práv ve smyslu § 35 odst. 9 s. ř. s.

[21] Z uvedeného plyne, že automatický přechod advokáta ustanoveného NSS do řízení před krajským soudem, poté, co NSS rozhodnutí krajského soudu zrušil, by v obecné rovině negovalo druhou podmínku § 35 odst. 9 s. ř. s., totiž že je ustanovení a zastoupení advokátem *nezbytně třeba k ochraně práv* navrhovatele.

[22] Neuplatní se tu ani argumentace procesně-ekonomickým aspektem celého problému, jak ji zvažoval rozšířený senát v usnesení čj. 1 Afs 120/2006-117. Rozhodování NSS o ustanovení advokáta poté, co ho již pro řízení před krajským soudem ustanovil krajský soud, by vskutku bylo zbytečné a nesmyslné (proto ostatně bylo vyneseno cit. usnesení rozšířeného senátu, respektive bylo posléze přijato stávající znění § 35 odst. 9 poslední věta s. ř. s.). Naproti tomu automatický přechod advokáta ustanoveného pro řízení před NSS do řízení před krajským soudem po zrušení rozhodnutí krajského soudu by byl neefektivní a nerozumný. Nutil by účastníka být zastoupen i tam, kde by to nebylo nezbytně třeba k ochraně jeho práv (viz díkce § 35 odst. 9 s. ř. s.). Pokud snad bude po zrušení rozhodnutí krajského soudu třeba zastupování advokátem též v řízení před krajským soudem, měl by o tom postupem dle § 35 odst. 9 s. ř. s. rozhodnout sám krajský soud.

[23] Rozšířený senát jen pro pořádek dodává, že pokud advokáta ustanoví pro řízení o žalobě krajský soud a tento advokát v souladu s § 35 odst. 9 poslední větou s. ř. s. přejde i do řízení o kasační stížnosti, stejný advokát samozřejmě zastupuje účastníka i v opětovném řízení před krajským soudem poté, co NSS zrušil první rozhodnutí krajského soudu.

III.3. Závěr

[24] Zastoupení advokátem, kterého NSS ustanovil pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno jen na řízení před NSS. V dalším řízení před krajským soudem, zrušil-li NSS jeho rozhodnutí a věc mu vrátil, takové zastoupení netrvá (§ 35 odst. 9 s. ř. s.).

IV. Další postup ve věci

[25] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku. Podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu NSS rozhodl usnesením jen o této otázce. Věc vrací čtvrtému senátu, neboť tento senát je povolán věc, jejíž soudkyní zpravodajkou je Petra Weissová, rozhodnout dle 2. změny rozvrhu práce NSS pro rok 2017 ze dne 2. 10. 2017, čj. S 9/2017-4, body 1. a 4. (<http://nssoud.cz/Organizacni-dokumenty/art/48?menu=200>). Čtvrtý senát o věci rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu