

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jaroslava Hubáčka, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **M. G.**, zastoupena Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Ječná 7, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2010, č. j. 56 Az 26/2009 – 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2010, č. j. 56 Az 26/2009 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 13. 9. 2010, č. j. 56 Az 26/2009 – 36, rozhodl o žalobě podané žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 11. 12. 2008, č. j. OAM-679/VL-07-ZA07-2008, kterým jí nebyla udělena mezinárodní ochrana podle ust. § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) tak, že ji ve výroku o neudělení mezinárodní ochrany podle § 12 až § 14 a § 14b zákona o azylu zamítl a ve výroku o neudělení mezinárodní ochrany podle § 14a zákona o azylu správní rozhodnutí zrušil a v tomto rozsahu věc vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že přestože stěžovatelka napadla rozhodnutí ministerstva v celém rozsahu, žalobní body směřovaly pouze proti výroku o neudělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu. Odkaz na § 14b zákona o azylu, tedy udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny, posoudil krajský soud jako písařskou chybu, neboť stěžovatelka ve správním řízení ani v žalobě nenamítala existenci blízké osoby, která by doplňkovou ochranu obdržela. Ve vztahu k výrokům o neudělení azylu podle § 12 až § 14 stěžovatelka žádné námitky nevznesla, a proto se krajský soud přezkoumáním těchto výroků nezabýval. Žalobní námitku, že neudělením doplňkové ochrany podle ust. § 14a odst. 2

písm. d) zákona o azylu ministerstvo pochybilo, pokud se nezabývalo rodinnými vazbami stěžovatelky na území České republiky shledal krajský soud důvodnou. Stěžovatelka o svých rodinných vazbách hovořila od počátku správního řízení a uváděla, že zde legálně žije její manžel, občan Mongolska, se kterým očekává narození dítěte. Ministerstvo se však zabývalo pouze jejími obavami z bývalého partnera, hodnotilo dostupnost ochrany a bezpečnostní situaci v zemi původu a situaci osob, které se do Mongolska vrátily poté, co v zahraničí žádaly o udělení mezinárodní ochrany. Krajský soud konstatoval, že s ohledem na tvrzení stěžovatelky bylo povinností ministerstva, aby se v souvislosti s doplňkovou ochranou zabývalo i její rodinnou situaci a vyhodnotilo ji. Další žalobní námitku, že stěžovatelka byla zkrácena na právu být procesně zastoupena podle § 33 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), krajský soud důvodnou neshledal. Předložení plné moci po zahájení správního řízení v případě, že tato nesplňuje náležitosti stanovené v ust. § 20 odst. 2 zákona o azylu, neboť podpis zmocnitele na ní není úředně ověřen, nelze považovat za udělení plné moci ústně do protokolu. Plná moc je svou podstatou smlouva, tedy dvoustranný právní úkon. Může být udělena rovněž ústně do protokolu, ale musí být zřejmé, že zmocněnec plnou moc přijal. Aby tedy plná moc mohla být udělena ústně do protokolu, musel by být zmocněnec na místě přítomen a do protokolu by musel být zaznamenán jeho souhlasný projev. Nepřítomnost zástupce není možné nahradit jeho podpisem na předložené písemné plné moci. K porušení práva stěžovatelky být ve správním řízení zastoupena proto nedošlo a ministerstvo nezanedbalo ani jiné povinnosti, které mu správní řád ukládá.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle jejího názoru není postup krajského soudu v souladu se zákonem, neboť žalobou bylo napadeno celé rozhodnutí. To se nečlení na jednotlivé výroky, nýbrž je celistvé ve svém jednom výroku, totiž že mezinárodní ochrana se neuděluje. Jednotlivá ustanovení zákona o azylu, na která přitom poukazuje, nelze považovat za jednotlivé výroky rozhodnutí. Skutečnost, že soud může takové rozhodnutí buď zrušit nebo potvrdit, nikoli částečně zrušit a částečně potvrdit, je zřejmá i ze zákona o azylu. Nyní totiž není zcela zřejmé, zda i nadále trvá řízení o udělení mezinárodní ochrany, což má zásadní význam pro právo pobytu stěžovatelky i pro její další práva. Pokud toto řízení nadále trvá, pak není jasné, zda ministerstvo je nyní oprávněno udělit azyl. Dále stěžovatelka namítala porušení práva být v řízení zastoupena. Zdůvodnění, které k tomu krajský soud uvedl, obsahuje nesprávné posouzení právní otázky, nemá oporu ve spisech, je nesrozumitelné a neobsahuje dostatek důvodů. Se zpochybněním možnosti udělit plnou moc jednostranným úkonem ústně do protokolu bez přítomnosti zmocněnce nelze souhlasit. Je pravda, že udělení plné moci musí předcházet dohoda mezi zmocnitelem a zmocněncem, ovšem plná moc sama je již právním úkonem jednostranným. Především je třeba upozornit, že ministerstvo neodmítlo plnou moc pro nedostatek podpisu zmocněnce, nýbrž pro nedostatek ověření jeho podpisu. Mohlo tedy z podpisu zmocněnce na písemné plné moci vidět, že zmocnění přijal. Smyslem restriktivního ustanovení § 20 odst. 2 zákona o azylu je zamezit situaci, že nějaká osoba coby zmocněnec osloví správní orgán a předloží mu plnou moc, na které není podpis zmocnitele ověřen. V tomto případě se však jednalo o situaci opačnou, kdy zmocnitel sám předložil plnou moc a na jejím písemném vyhotovení byl i podpis zmocněnce. Žalovaný navíc nenamítal nedostatek souhlasu zmocněnce, ale nedostatek projevu vůle zmocnitele. I kdyby stěžovatelka přijala názor, že udělení plné moci je platné

pouze tehdy, pokud zmocněnec správnímu orgánu doloží akceptaci plné moci, pak přesto nelze požadovat, aby v případě udělení plné moci ústně byla tato akceptace vyjádřena ústně, přičemž její písemné vyjádření nestačí. Takový formalismus by byl nepřijatelný. Přijatelnost kasační stížnosti dovozuje stěžovatelka z toho, že ani jedna z výše uvedených stížních námitek nebyla dosud Nejvyšším správním soudem řešena, a dále z toho, že rozhodnutí může mít dopad do jejího hmotněprávního postavení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by totiž tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

Přesahem vlastních zájmů stěžovatele, který ve věcech azylu jedině vede k meritornímu projednání kasační stížnosti, je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je, kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce, pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.

O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v případě, že kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu nebo jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, přičemž rozdílnost v judikatuře může vyvstat na úrovni krajských soudů i Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je na místě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně. Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat především tehdy, pokud krajský soud nerespektoval ustálenou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu nebo krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že pokud by k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení, především procesního charakteru, proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby byla důvodem přijatelnosti kasační stížnosti.

V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o první z uvedených důvodů přijatelnosti kasační stížnosti. Jedna ze stížních námitek se týká dosud neřešené právní otázky, jaký smysl a účel má ověření podpisu zmocnitele na plné moci udělené žadatelem o azyl zástupci, který není advokátem. Tato stížní námitka se navíc zásadně dotýká subjektivního základního práva stěžovatelky na spravedlivý správní proces.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka podala žádost o udělení mezinárodní ochrany a v průběhu správního řízení byla ministerstvu doručena plná moc stěžovatelky udělená dne 10. 1. 2008 Mgr. Pavlu Čižinskému, který nebyl v té době, kdy bylo správní řízení vedeno, advokátem s podpisem stěžovatelky úředně ověřeným až dne 9. 12. 2008. Rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany bylo vydáno dne 11. 12. 2008. Zástupce stěžovatelky požádal dne 9. 1. 2009 o opakování pohovoru z důvodu, že se uskutečnil dne 27. 10. 2008 pohovor bez jeho přítomnosti přesto, že stěžovatelka již na počátku správního řízení předložila jemu udělenou plnou moc. Teprve dne 5. 1. 2009 byl ministerstvem vyrozuměn, že je zástupcem stěžovatelky a že jí má být dne 14. 1. 2009 předáno rozhodnutí. Ministerstvo této žádosti nevyhovělo a ve své písemné odpovědi ze dne 27. 1. 2009 sdělilo, že v době konání pohovoru neexistovala platná plná moc, která by Mgr. Pavlu Čižinskému dávala práva zmocněnce stěžovatelky, včetně účasti na jejím pohovoru. Dále uvedlo, že ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelka předložila dne 10. 7. 2008 plnou moc ze dne 10. 1. 2008, ale ta nesplňovala náležitosti podle § 20 odst. 2 zákona o azylu, neboť postrádala úředně ověřený podpis žadatele o mezinárodní ochranu. O tomto nedostatku byla stěžovatelka okamžitě informována a napravila jej až 10. 12. 2008.

V dané věci je mezi účastníky nesporné, že stěžovatelka předložila ministerstvu plnou moc udělenou Mgr. Pavlu Čižinskému k zastupování v řízení o udělení mezinárodní ochrany. Tato plná moc však není součástí správního spisu, a proto ani není zřejmé, kdy byla ministerstvu předložena. Lze však dovodit, že se tak stalo v období mezi zahájením řízení o udělení mezinárodní ochrany a pohovorem dne 27. 10. 2008. Datum 10. 7. 2008, které uvádí ministerstvo v reakci na žádost zástupce stěžovatelky o opakování pohovoru, není nijak podloženo. Navíc uvedeného dne ještě nebylo správní řízení zahájeno, takže nebylo důvodu plnou moc správnímu orgánu doručovat. Spornou otázkou zůstává, zda mělo ministerstvo vyhodnotit předložení písemné plné moci stěžovatelkou jako udělení plné moci ústně do protokolu v případě, že tato nesplňovala požadavek úředně ověřeného podpisu žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

Podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o azylu ve znění účinném v rozhodné době má účastník řízení právo se po celou dobu řízení nechat zastupovat na základě plné moci; není-li plná moc udělena advokátovi, podpis tohoto účastníka na plné moci musí být úředně ověřen. Není přitom výslovně vyloučena obecná úprava zastoupení na základě plné moci podle ust. § 33 a násl. správního řádu. Jazykovým výkladem nelze odvodit, že by ust. § 20 odst. 2 zákona o azylu vylučovalo udělení plné moci ústně do protokolu, a to jak k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, tak pro řízení celé. Smyslem přísnějších podmínek pro udělení písemné plné moci žadatelem o mezinárodní ochranu je poskytnutí vyšší ochrany projevům vůle žadatele, kdy právní zastoupení může mít důsledek v podobě výrazně účinnějšího, ale i nedostatečného hájení jeho práv, a zároveň poskytnutí jistoty správnímu orgánu, že plná moc je skutečně udělena žadatelem.

Skutečnost, že v případě udělení plné moci advokátovi úřední ověření podpisu vyžadováno není, tento závěr potvrzuje, neboť požadavek řádného zastupování vychází již z profesní etiky advokátů.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, že pro to, aby mohla být plná moc udělena ústně do protokolu, musel by být zmocněnec na místě přítomen a do protokolu zaznamenán jeho souhlasný projev. Udělení plné moci sice předchází smlouva o plné moci mezi zmocnitelem a zmocněncem, ale plná moc samotná je jednostranným právním úkonem, který má písemnou nebo protokolární formu a kterým zmocnitel vůči správnímu orgánu či soudu osvědčuje existenci a rozsah zmocněncova oprávnění za něj jednat. Absence podpisu zmocněnce na plné moci nezakládá její neplatnost, stejně jako absence jejího přijetí zmocněncem při udělení plné moci ústně do protokolu. K přijetí plné moci zmocněncem, které je zásadní pro další postup v řízení, může dojít rovněž písemnou nebo protokolární formou. Možné je také konkludentní přijetí plné moci. Postup nastíněný krajským soudem lze označit za zbytečně formalistický.

Stěžovatelka tím, že jasně projevila svoji vůli, aby byla v řízení o udělení mezinárodní ochrany zastoupena, učinila vůči ministerstvu procesní úkon, kterým uplatňovala své procesní právo na zastoupení a zároveň definovala obsah svého podání ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu. Ministerstvo bylo následně povinno vyhodnotit, zda je možné tento právní úkon považovat za některou z variant udělení plné moci. Závěr, že předložená plná moc nesplňuje požadavky stanovené v § 20 odst. 2 zákona o azylu, vylučuje, aby se jednalo o udělení písemné plné moci účastníkem řízení o udělení mezinárodní ochrany s výjimkou udělení plné moci advokátovi. Jednoznačný projev vůle být zastoupen v konkrétním rozsahu konkrétním zmocněncem však splňuje požadavky na udělení plné moci ústně do protokolu a o tom měl být sepsán protokol podle ust. § 18 odst. 1 správního řádu. Obsahovala-li předložená písemná moc její přijetí zmocněncem, bylo jejím prostřednictvím možno prokázat přijetí plné moci udělené ústně do protokolu, pokud toto obsahově odpovídalo písemné plné moci. Pochybení ministerstva představuje vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Krajský soud ji v rozporu se zákonem aproboval. Stížní námitka je proto důvodná.

Stížní námitkou, která směřuje proti dělení jediného výroku rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany na jednotlivé výroky napadeným rozhodnutím krajského soudu, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť to nebylo pro posouzení věci nezbytné. V dalším řízení totiž krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, zruší celé rozhodnutí správního orgánu, neboť vada řízení spočívající v odepření práva na zastoupení ve správním řízení zjevně mohla mít, a to zcela zásadní, vliv na zákonnost celého rozhodnutí. Stěžovatelka, která je cizinkou, jež nemá znalosti právního systému České republiky a ani nezná dostatečně český jazyk, neměla ve správním řízení podporu svého zástupce. Proto lze považovat za vysoce pravděpodobné, že neuplatnila v řízení všechny argumenty či skutečnosti, které mohly být pro posouzení její věci rozhodné. To se mohlo projevit při posuzování důvodů pro poskytnutí všech forem mezinárodní ochrany, které u ní podle povahy věci připadaly v úvahu. Procesním pochybením správního orgánu jsou tak dotčeny všechny výroky napadeného správního rozhodnutí, a proto žádný z nich nemůže obstát.

Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 7. dubna 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu