

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **H. T. N.**, zastoupeného Mgr. Petrem Volšíkem, advokátem se sídlem Sokolovská 161, 180 00 Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2003, č. j. OAM-2194/VL-20-ZA-03-2003, o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 1. 2007, č. j. 56 Az 103/2006 - 107,

### t a k t o :

- I. Plná moc udělená advokátovi k tomu, aby účastníka ve všech právních věcech zastupoval před soudy, obsahující též výslovné zmocnění k zastupování v řízení o kasační stížnosti v konkrétní věci, opravňuje advokáta k zastupování v řízení o žalobě podle soudního řádu správního před krajským soudem i poté, kdy původní rozhodnutí krajského soudu bylo ke kasační stížnosti zrušeno.
- II. Věc **se vrací** osmému senátu Nejvyššího správního soudu k dalšímu řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 18. 7. 2003 neudělil žalovaný žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; zároveň vyslovil, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně; ten žalobu odmítl usnesením ze dne 31. 8. 2004. Žalobce - zastoupený advokátem Mgr. Petrem Volšíkem, jemuž dne 5. 9. 2005 udělil plnou moc - podal proti usnesení kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl, rozsudkem ze dne 31. 1. 2006 usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud v novém řízení (stejně jako v řízení předcházejícím) vyzval žalobce k odstranění vad žaloby; toto usnesení se však žalobci nepodařilo doručit, a poté, co si krajský soud ověřil, že žalobcův pobyt není znám, ustanovil žalobci usnesením ze dne 11. 12. 2006 opatrovníci z řad svých zaměstnanců. Následně usnesením ze dne 5. 1. 2007 zastavil z tohoto důvodu řízení o žalobě.

Žalobce podal proti tomuto usnesení dne 12. 2. 2007 kasační stížnost. Připustil zde, že jeho žaloba byla velmi stručná, setrval však na tom, že soud měl jeho žalobu projednat. Dále soudu vytkl, že mu jakožto cizinci a osobě práva neznalé neustanovil advokáta ani jej nepoučil o tom, jak si lze advokáta obstarat. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu; současně požádal o to, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Podáním ze dne 15. 2. 2007 se na krajský soud obrátil advokát Mgr. Petr Volšík a informoval soud o tom, že žalobce i nadále zastupuje na základě plné moci ze dne 5. 9. 2005. Krajský soud advokátu sdělil - s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 4 Azs 199/2004 - 95 - že jej nepovažuje za žalobcovu zástupce; poté předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Pětičlenný osmý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí, se při předběžné poradě zabýval otázkou rozsahu plné moci, kterou žalobce udělil Mgr. Petru Volšíkovi již při podání první kasační stížnosti - tedy zda byl advokát skutečně zmocněn jen k zastupování v řízení o této kasační stížnosti (jak se domnívá krajský soud), nebo zda šlo o zmocnění generální, a advokát byl tedy oprávněn zastupovat žalobce i v následném řízení o žalobě, navazujícím na řízení o první kasační stížnosti. Zodpovědět tuto otázku je nutné pro závěr, zda krajský soud postupoval správně, když v posledně zmíněném řízení jednal pouze se žalobcem, nebo zda naopak pochybil, neboť měl jednat s žalobcovým zástupcem. V takovém případě by žalobcová kasační stížnost byla předčasná, neboť usnesení krajského soudu ze dne 5. 1. 2007 dosud nenabylo právní moci.

Nejvyšší správní soud tuto otázku řešil v obdobné věci již ve svém rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005, č. j. 4 Azs 199/2004 - 95, jímž zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2003, č. j. 60 Az 232/2003 - 57. Vyslovil zde názor, že plná moc udělená v dané věci dne 6. 6. 2003 „*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 udělená v této věci byla formulována obdobným způsobem; žalobce zde zmocnil advokáta k tomu, aby ho „*obhajoval, resp. i ve všech právních věcech zastupoval před soudy, orgány státní správy, podnikatelskými subjekty, a aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, neodmítal, jmenoval rozhodce a sjednával rozhodčí smlouvy, to vše i tehdy, když je podle zvláštních právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tuto plnou moc uděluje i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 55 Az 758/2003 - 38 ze dne 31. 8. 2004*“.

Osmý senát má na rozdíl od čtvrtého senátu za to, že na takovou plnou moc 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 se nejprve zabýval tím, zda je vůbec dána jeho pravomoc ve věci rozhodnout, neboť čtvrtý a osmý senát se na první pohled vyjadřují k poněkud odlišným otázkám, vyvstávajícím v souvislosti s konkrétní formulací plné moci. Rozšířený senát však při bližším zkoumání obou řešení sporné otázky dospěl k závěru, že rozpor mezi čtvrtým a osmým senátem je tu dán. Oba senáty totiž posuzovaly plné moci velmi podobného znění, a ačkoli každý z nich zvýraznil odlišnou pasáž plné moci, jsou závěry, k nimž dospěly, navzájem neslučitelné.

Ze spisu Krajského soudu v Plzni vedeného ve věci sp. zn. 60 Az 232/2003 rozšířený senát zjistil, že plnou mocí ze dne 6. 6. 2003, jejímž rozsahem se zabýval čtvrtý senát ve svém výše citovaném rozhodnutí, zmocnila stěžovatelka A. V. advokáta JUDr. Jana Gallivodu tím, aby ji „*obhajoval, resp. ve všech právních věcech zastupoval, aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, 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, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tuto plnou moc uděluji i v rozsahu práv a povinností dle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, obchodního zákoníku a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu*“. V kasační stížnosti ze dne 26. 3. 2004 pak stěžovatelka mj. namítla, že jí Krajský soud v Plzni v řízení o žalobě (navazujícím na řízení o stěžovatelčině úspěšné kasační stížnosti) znemožnil hájit její práva a právem chráněné zájmy, neboť nerespektoval její zastoupení advokátem; kromě jiného nedoručil advokátu ani napadené rozhodnutí. Plná moc ze dne 6. 6. 2003 je podle stěžovatelky procesní plnou mocí a platí i pro další řízení před krajským soudem poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu této námitce nepřisvědčil se zdůvodněním, 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. Ze znění plné moci - jak si je rozšířený senát ověřil ve spisu krajského soudu - je zřejmé, že čtvrtý senát reprodukoval ve svém rozhodnutí pouze některé pasáže plné moci. Danou plnou moc však nutně posuzoval jako celek, bez ohledu na to, zda její znění citoval v plném rozsahu či nikoli. Závěr čtvrtého senátu, podle nějž plná moc neopravňovala advokáta k zastupování stěžovatelky v řízení o žalobě navazujícím na zrušující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tedy dopadá na konkrétní plnou moc tak, jak byla naformulována a založena do spisu; to, že čtvrtý senát citoval ve svém rozhodnutí pouze část plné moci, není pro postup a úvahy rozšířeného senátu určující.

Spor mezi oběma senáty tak spočívá v náhledu na strukturu výše citovaných plných mocí, resp. na to, v jakém vztahu jsou navzájem vůči sobě jednotlivé části plné moci.

Rozšířený senát se při řešení této otázky zaměřil nejprve na institut zastoupení účastníka advokátem a na jeho smysl v řízení před soudem. 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 obhajování 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 nepřiliš 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 předtištěných formulářů plné moci.

Jak ve věci čtvrtého senátu, tak ve věci osmého senátu 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. Mezi uvedenými senáty nicméně není spor o to, zda advokát byl či nebyl oprávněn k určitému konkrétnímu úkonu, neboť žádný z nich nezpochybňuje, že 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.

Judikatura se zpravidla zabývá spíše situací opačnou - tedy tím, zda advokát, který zastupoval účastníka v řízení před soudem I. stupně, je oprávněn zastupovat jej i v řízeních o opravných prostředcích v téže soudní věci. Jak již bylo řečeno, je pojmovým znakem procesní plné moci to, že se vztahuje na celé řízení; řízení je přitom skončeno okamžikem právní moci rozhodnutí, jímž se soud vyslovil k věci samé, případně jímž deklaroval, že se věcí zabývat nebude pro nesplnění podmínek řízení (resp. pro jiné nedostatky bránící meritornímu projednání věci). 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, nevyplývá-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 projednávaná 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).

Nutno připustit, že pokud by plná moc obsahovala jen ty pasáže, které ve svém rozhodnutí ve věci sp. zn. 4 Azs 199/2004 citoval čtvrtý senát, a byla tedy udělena výlučně „*v rozsahu práv a povinností dle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu, obchodního zákoníku a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu*“, advokát by skutečně nebyl oprávněn k zastupování účastníka v řízení o správní žalobě. Toto řízení se totiž nespřavuje žádným ze zmíněných právních předpisů, a z množiny řízení upravovaných soudním řádem správním je tu výslovně uvedeno pouze řízení o kasační stížnosti. Citovaná pasáž je však jen výňatkem z textu plné moci, kterou posuzoval čtvrtý i osmý senát; úvodní část plné moci (v obou posuzovaných věcech) přitom opravňuje advokáta k zastupování „*ve všech právních věcech*“, k podávání návrhů a opravných prostředků, k uznávání a vymáhání nároků atd. Tato obecná část plné moci opravňuje advokáta k zastupování v jakémkoli řízení před soudem, jehož se zmocnitel bude účastnit - tedy i v řízení o správní žalobě, které proběhne po skončení řízení o kasační stížnosti. Dlužno dodat, že takto široce vymezený rozsah zmocnění se vztahuje i na samotné řízení o kasační stížnosti; dodatek, podle něž se plná moc uděluje i jako zvláštní plná moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti v blíže specifikované věci, je tedy nadbytečný. Pokud by účastník měl v úmyslu zmocnit advokáta toliko k zastupování v řízení o konkrétní kasační stížnosti, učinil by tak právě stručnou závěrečnou formulací posuzované plné moci bez dalšího. Udělená plná moc je však mnohem obsáhlejší a zjevně opravňuje advokáta nejen k procesním, ale i k hmotněprávním úkonům. Těžko připustit, že dodatek by prakticky vyloučil advokáta ze zastupování při veškerých procesních úkonech vyžadovaných mimo řízení o konkrétní kasační stížnosti a vyjádřených zejména slovy „*obhajoval*“, „*přijímal doručované písemnosti*“, „*podával návrhy a žádosti*“, „*uzavíral smíry a narovnání*“, „*podával opravné prostředky nebo námítky a vzdával se jich*“, zatímco zmocnění k hmotněprávním úkonům by zůstalo nedotčeno. To by znamenalo, že vůle stran již při uzavírání dohody o zastoupení nebyla vážná, a takový výklad neobstojí.

Rozšířený senát si je vědom toho, že v obou posuzovaných případech jde o tzv. formulářové plné moci, jejichž převážný text je víceméně mechanicky převzat z někdejších vzorových tiskopisů; to však na jeho úvahách nic nemění. Zmíněné tiskopisy byly vytvořeny právě proto, aby advokátovi poskytly co nejširší možnosti při zastupování klienta; pokud pak strany chtěly takovou širší zmocnění vyloučit, nic jim nebránilo v tom, aby příslušné pasáže formuláře upravily či přeškrtnuly. 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; pokud krajský soud tento stav věcí nerespektoval, pochybil - zvláště pak za situace, kdy se pobyt samotného účastníka stal neznámým a nebylo možno zajistit jeho aktivní účast v řízení.

Je vhodné ještě upozornit na starší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 26. 5. 2004, č. j. 1 Afs 17/2004 - 50, publikované na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něž neopravňovala advokáta k zastupování v řízení o kasační stížnosti plná moc udělená

v roce 2000, tj. před účinností soudního řádu správního; zde vyslovený právní názor však nedopadá na situaci v projednávané věci. Jakkoli totiž tato plná moc měla obdobnou strukturu jako plná moc v projednávané věci - obsahovala tedy jak výčet procesních a hmotněprávních úkonů, tak konkrétní zmínku o některých právních předpisech - přihlížel rozhodující senát při jejím posuzování zejména k tomu, že v době jejího udělení nemohly strany ještě ani pomýšlet na zastupování v řízení o kasační stížnosti; nebylo tak možno spolehlivě usoudit, že jejich vůle zastupovat a být zastupován se vztahovala i na tento konkrétní typ řízení, který v době sepsání plné moci vůbec nebyl v právním řádu upraven.

Rozšířený senát tedy uzavřel, že plná moc udělená advokátu k tomu, aby účastníka obhajoval, 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.

Věc se vrací osmému senátu Nejvyššího správního soudu, který ve věci sp. zn. 8 Azs 16/2007 rozhodne v souladu s tímto usnesením.

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

V Brně dne 18. prosince 2008

JUDr. Marie Žišková  
předsedkyně rozšířeného senátu