



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupíčkové a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **M. Z.**, zastoupen Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2022, č. j. 2 Ad 11/2022-11,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2022, č. j. 2 Ad 11/2022-11, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) usnesením ze dne 19. 5. 2022, č. j. 2 Ad 11/2022-11, odmítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2022, č. j. MPSV-2022/36203-911, ve věci příspěvku na péči žadatele M. Z. Uvedl, že žalobu podal jménem žalobce jako jeho zástupce Mgr. Jan Švarc, advokát (dále též „advokát“). Spolu se žalobou však nebyla soudu předložena plná moc prokazující zmocnění advokáta k podání žaloby a zastupování žalobce. Soud proto advokáta výzvou ze dne 4. 5. 2022 vyzval, aby ve lhůtě jednoho týdne předložil příslušnou plnou moc. Současně jej poučil, že nebude-li plná moc předložena, soud žalobu odmítne. Lhůta pro doložení plné moci marně uplynula, aniž by advokát soudu doložil plnou moc. Jelikož je prokázání zastoupení jednou z podmínek řízení a v řízení nelze dále pokračovat bez projevu vůle žalobce podat žalobu, městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

II.

[2] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítl, že městský soud advokáta vyzval k doložení plné moci prostřednictvím prosté výzvy, a nikoliv formou usnesení. Požadavek na to, aby výzva byla učiněna formou usnesení, vyplývá dle stěžovatele přímo ze smyslu a účelu výzvy, neboť ta stanoví povinnost účastníku řízení, jejíž nesplnění vede k neúspěchu ve sporu. Nutnost učinit výzvu ve formě usnesení vyplývá také z odborné literatury, konkrétně z komentáře k § 46 s. ř. s. (Blažek, T., Jirásek J., Molek P. a spol., *Soudní řád správní*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, § 46, dostupné v systému beck-online). Stěžovatel poukázal rovněž na to, že advokátní kanceláře mají zpravidla nastavené vnitřní procesy, které u významnějších písemností, jako je právě usnesení, stanovují prioritu a vyšší kontrolu dodržování lhůt. Pokud by tedy městský soud stěžovatele vyzval k doložení plné moci usnesením, s nejvyšší pravděpodobností by bylo takové lhůtě vyhověno ve lhůtě. Pro tuto procesní vadu stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[3] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že mu nejsou známy okolnosti týkající se formy výzvy městského soudu k předložení plné moci.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle konstantní judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Kasační soud je přitom při přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby „oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná nebo zda rozhodnutí žalovaného bylo zákonné či nikoliv“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 As 124/2013-39).

pokračování

[7] Úkolem Nejvyššího správního soudu v posuzované věci je tedy přezkoumat, zda městský soud postupoval správně, pokud odmítl žalobu stěžovatele z důvodu nedostatku podmínek řízení spočívajících v absenci prokázání jeho zastoupení za situace, kdy stěžovatel nedoložil plnou moc ve lhůtě stanovené ve výzvě městského soudu ze dne 4. 5. 2022, která neměla formu usnesení, nýbrž se jednalo o prostý přípis.

[8] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu ověřil, že advokát podal za stěžovatele žalobu proti rozhodnutí žalovaného, aniž by současně s jejím podáním doložil městskému soudu plnou moc k zastupování stěžovatele. Městský soud následně adresoval advokátovi přípis ze dne 4. 5. 2022, č. j. 2 Ad 11/2022-10, jímž jej vyzval k doložení plné moci prokazující jeho oprávnění zastupovat stěžovatele v řízení před soudem, a to ve lhůtě jednoho týdne. Součástí přípisu bylo poučení, že nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, soud žalobu odmítne pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedený přípis byl advokátovi doručen dne 4. 5. 2022, lhůta stanovená městským soudem tak uplynula dne 11. 5. 2022. Vzhledem k tomu, že stěžovatel plnou moc v uvedené lhůtě nepředložil, městský soud žalobu odmítl. Poté, co bylo usnesení doručeno advokátovi do datové schránky, zaslal advokát městskému soudu do datové schránky tentýž den požadovanou plnou moc.

[9] Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat* (důraz přidán).

[10] Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. *předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen* (důraz přidán).

[11] V rozsudku ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017-33, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „[n]edostatky zastoupení, resp. postup při jejich odstraňování soudní řád správní neupravuje komplexně, a proto je na základě § 64 s. ř. s. nutno přiměřeně použít příslušná ustanovení občanského soudního řádu. 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 (nejpozději) při prvním úkonu, který ve věci učinil. Nedoložením oprávnění zastupovat vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykonává v řízení práva osoby, za jejíhož zástupce se označil, a chybí tak jedna z podmínek řízení. [...] Nesplnění povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 o. s. ř. již při podání žaloby však představuje v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu nedostatek podmínek řízení, který lze odstranit (srov. např. usnesení NS ze dne 18. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 992/97, č. 48/1998 Sb. NS, či ze dne 31. 7. 2000, sp. zn. 20 Cdo 1888/98, rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001-28, č. 333/2004 Sb. NSS, ze dne 13. 1. 2005, č. j. 7 A 79/2002-66, či ze dne 7. 5. 2009, č. j. 6 As 22/2008-73).“ Nedoložení oprávnění k zastupování účastníka v řízení před soudem, je tedy odstranitelnou vadou podání. Rozšířený senát se v citovaném rozsudku nicméně věnoval především tomu, koho má soud k prokázání zastoupení (zmocněnce či zmocnitele) vyzvat, nikoliv formě, v níž má být tato výzva učiněna.

[12] Co se týče samotné formy výzvy k prokázání zastoupení, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2010, č. j. 8 As 31/2010-60, č. 2367/2011 Sb. NSS, na nějž rozšířený senát ve výše citovaném rozsudku v podstatě obsahově navazoval. Zde Nejvyšší správní soud vyslovil: *„Podle ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. musí zástupce účastníka doložit své oprávnění účastníka zastupovat již při prvním úkonu, který ve věci učinil. Nedoložením oprávnění zastupovat vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykonává v řízení práva osoby, za jejíhož zástupce se označil. Doložení plné moci zástupce je považováno za jednu z podmínek řízení. [...] Nesplnění povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. představuje odstranitelný nedostatek podmínek řízení. Soud je pak povinen postupovat v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat účastníka, resp. zástupce, aby doložil plnou moc nebo jiným způsobem prokázal udělení plné moci. Této povinnosti krajský soud dostál usnesením ze dne 22. 10. 2009 (důraz přidán).“*

[13] Podrobně se Nejvyšší správní soud věnoval problematice formy výzvy k prokázání zastoupení v rozsudku ze dne 21. 11. 2013, č. j. 2 Aps 7/2013-59. V uvedené věci byla sice k žalobě přiložena plná moc, avšak nebyla podepsána žalobcem. Stejně jako v nyní posuzovaném případě pak městský soud vyzval žalobce k odstranění vad podání prostým přípisem, nikoliv usnesením. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výzvu k odstranění vad podání musí podle § 37 odst. 5 s. ř. s. *„vydat předseda senátu ve formě usnesení (na rozdíl od některých jiných výzev, např. výzvy dle § 34 odst. 2 s. ř. s., pro kterou forma není předepsána). Zákon tedy výslovně předepisuje formu, v jaké je nutno uvedenou výzvu vydat. Na dodržení formy tak je nutno bezvýhradně trvat, resp. nelze spojit nepříznivé právní následky s tím, pokud forma není dodržena. Lpění na tom, aby výzva dle § 37 odst. 5 s. ř. s. byla vydána v podobě usnesení, není formalismem, ale má i konkrétní právní důsledky. Usnesení dle § 37 odst. 5 s. ř. s. je totiž usnesením, jímž se ukládá povinnost, a je proto nutno je odůvodnit (§ 55 s. ř. s.). Na usnesení se podle § 55 odst. 5 s. ř. s. přiměřeně použijí ustanovení o rozsudku (§ 54 s. ř. s.). Z toho vyplývá, že výzva ve formě usnesení je silnější garancí procesního postavení účastníka než výzva ve formě pouhého přípisu, na který nejsou zákonem kladeny zvláštní nároky. [...] V daném případě byla ovšem výzva k odstranění vad podání (č. l. 21 soudního spisu) koncipována jako prostý přípis. Přestože byla výzva vydána předsedkyní senátu (jakkoliv chybí její podpis) a obsahuje poučení, že nevyhovění bude mít za následek odmítnutí žaloby, je evidentní, že ve formě usnesení vydána nebyla, a nesplňuje tak požadavky definované v § 37 odst. 5 s. ř. s.“*

[14] V citovaném rozsudku č. j. 2 Aps 7/2013-59 se pak Nejvyšší správní soud vyjádřil také k tomu, jaké následky má popsána vada řízení (nedodržení formy stanovené v § 37 odst. 5 s. ř. s.). Konstatoval, že *„vydání výzvy podle § 37 odst. 5 s. ř. s. v jiné formě než předepsané, je vadou řízení před soudem, pokud soud následně dospěl k závěru, že žalobu je třeba odmítnout pro nesplnění nadepsané výzvy. Odmítnutí žaloby pak je nezákonné a je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.“* Proto zrušil napadené usnesení, jímž městský soud odmítl žalobu žalobce pro nesplnění podmínek řízení a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] V nynější věci je situace procesně totožná. Jak již bylo uvedeno výše, městský soud vydal výzvu k odstranění vad podání ve formě prostého přípisu (č. l. 10 soudního spisu). Přestože byl tento přípis vydán samosoudkyní (jakkoliv chybí její podpis) a obsahuje

pokračování

poučení, že nevyhovění výzvě bude mít za následek odmítnutí žaloby, nebyla výzva evidentně vydána ve formě usnesení, a nesplňuje tak požadavky definované v § 37 odst. 5 s. ř. s. Přestože městský soud mohla k takovému postupu vést legitimní snaha o zrychlení řízení, pokud stěžovatel (resp. jeho zástupce) na tuto neformální výzvu včas nereagoval, není možné s jejím nesplněním bez dalšího spojit následek v podobě odmítnutí žaloby. Za této situace bylo nezbytné, aby městský soud učinil výzvu znovu ve formě usnesení. Dokud stěžovatel nebyl vyzván k odstranění vad podání způsobem, který zákon v § 37 odst. 5 s. ř. s. výslovně stanoví, nedošlo k naplnění dispozice § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který umožňuje soudu odmítnout žalobu pro nesplnění podmínky řízení spočívající v odstranitelném nedostatku, pakliže tento nebyl k výzvě soudu odstraněn. Pokud městský soud přesto žalobu odmítl, zatížil řízení vadou a Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než jeho usnesení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Z poukazu na nastavení a fungování vnitřních procesů advokáta stěžovatele nadto plyne, že v posuzované věci vada řízení měla skutečně bezprostřední vliv na postavení stěžovatele a na jeho práva v řízení před městským soudem.

[16] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. září 2022

David Hipšr
předseda senátu