

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **L. Č.**, jako právní nástupkyně původní žalobkyně **M. Č.**, zemřelé dne 12. 12. 2018, zastoupené Mgr. Jaroslavem Hanusem, advokátem se sídlem České Budějovice, Nemanická 440/14, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 4. 5. 2017, č. j. 59 Ad 3/2014 - 84,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 4. 5. 2017, č. j. 59 Ad 3/2014 - 84, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) ze dne 12. 5. 2014, č. j. MPSV-UM/3473/14/4S-OLK, bylo změněno rozhodnutí Magistrátu města Přerova, odboru sociálních dávek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 31153/2011/PRR, tak, že k žádosti ze dne 7. 2. 2011 byl (původní) žalobkyni přiznán příspěvek na péči ve výši 8.000 Kč měsíčně za měsíce únor až duben 2011; rozhodnutím správního orgánu I. stupně příspěvek na péči žalobkyni přiznán nebyl. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou; ta byla usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 4. 5. 2017, č. j. 59 Ad 3/2014 - 84, odmítnuta.

[2] V napadeném usnesení krajský soud nejdříve zdůraznil dosavadní průběh řízení o žalobě, kdy nejprve předmětné řízení přerušil do pravomocného skončení řízení o svéprávnosti žalobkyně a o jmenování opatrovníka, neboť s ohledem na obsah znaleckého posudku o zdravotním stavu (založený ve správním spisu) pojal pochybnost o způsobilosti

žalobkyně právně jednat, zejména udělit plnou moc k zastupování; Okresní soud v Českých Budějovicích pak uvedené civilní řízení usnesením ze dne 19. 8. 2016, č. j. 22 Nc 2983/2015 – 101, zastavil. Krajský soud následně v řízení o žalobě pokračoval a dospěl k závěru, že pro projednání věci nebyly splněny podmínky řízení. V prvé řadě poukázal na pochybnost o pravosti podpisu žalobkyně na plné moci ze dne 4. 8. 2014, udělené Mgr. Ing. M. Č., MBA pro řízení před soudem, jelikož se zde nachází zcela nečitelný podpis, respektive se jedná spíše o kostrbatý pohyb tužky na papíře bez znaků příjmení či jiných specifických znaků podpisu. Konstatoval, že Mgr. Ing. Č. sice poté k výzvě soudu doložil plnou moc s úředně ověřeným podpisem žalobkyně; ta však byla datována již dnem 27. 3. 2014. S ohledem na skutečnost, že řízení o posouzení svéprávnosti žalobkyně bylo zastaveno z důvodu, že se nepodařilo žalobkyni ani přes opakované pokusy zhlédnout, a jelikož se civilnímu soudu nepodařilo zjistit ani její faktické bydliště, pojal krajský soud pochybnost i o způsobilosti žalobkyně být účastníkem řízení; žalobkyni proto (prostřednictvím Mgr. Ing. Č. – pozn. NSS) vyzval usnesením ze dne 2. 1. 2017, č. j. 59 Ad 3/2014 – 75, k doložení plné moci, ne starší jednoho měsíce. V reakci na uvedenou výzvu zmocněnec žalobkyně krajskému soudu sdělil, že již řádnou plnou moc k zastupování předložil, a proto má soud v řízení pokračovat a žalobu projednat; doplnil přitom, že o způsobilosti žalobkyně být účastníkem soudního řízení neměl pochybnost ani Obvodní soud pro Prahu 2 v řízení vedeném pod sp. zn. 15 C 196/2014, a pro případ pochybností má být žalobkyni ustanoven opatrovník. Krajský soud ze spisu vztahujícího se ke shora uvedené věci zjistil, že v ní žalobkyně udělila dne 18. 12. 2013 plnou moc k zastupování v řízení advokátu Mgr. Jaroslavu Hanusovi, přičemž podpis zde byl zcela odlišný od podpisů žalobkyně na plných mocích z roku 2014. Dále krajský soud ze sdělení krajské pobočky Úřadu práce v Českých Budějovicích zjistil, že žalobkyně nebyla sociálními pracovníky úřadu práce nikdy viděna. Zjistil také, že Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje zahájilo úkony trestního řízení ve věci prověřování skutečností v souvislosti s poskytnutým příspěvkem na zakoupení motorového vozidla pro žalobkyni. Protože nebyly rozptýleny pochybnosti krajského soudu o způsobilosti žalobkyně (trpící závažným neurologickým degenerativním onemocněním) udělit v srpnu 2014 plnou moc k zastupování Mgr. Ing. M. Č., stejně jako pochybnosti o aktuální způsobilosti žalobkyně být účastníkem řízení, vyzval krajský soud usnesením ze dne 10. 4. 2017, č. j. 59 Ad 3/2014 – 81, Mgr. Ing. Č., aby ve lhůtě 10 dnů od doručení tohoto usnesení krajskému soudu sdělil adresu místa, kde se žalobkyně zdržuje, jelikož hodlal prověřit okolnosti udělení plné moci žalobkyní jejím výslechem prostřednictvím dožádaného soudu; předmětné usnesení bylo Mgr. Ing. Č. doručeno dne 12. 4. 2017, avšak ke dni rozhodnutí krajského soudu na něj nebylo reagováno, ani přes poučení o následcích nesdělení požadovaných skutečností. V důsledku neodstranění uvedených pochybností proto krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl.

[3] Proti tomuto usnesení brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, v níž uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka nejprve poukazuje na rozpornost odůvodnění napadeného usnesení, jelikož v něm krajský soud napadá *pravost* jejího podpisu na plné moci, avšak důvodem pro odmítnutí žaloby byla pochybnost o její *způsobilosti* udělit plnou moc. Stěžovatelka má za to, že postup krajského soudu je protiprávní, jelikož žádný zákon nepředepisuje povinnost

čitelnosti, respektive *„krasopisnosti“* podpisu, ani povinnost podepisovat se vždy výhradně stejným způsobem (obzvláště je-li soudními znalci z oboru písmoznalectví opakovaně konstatováno, že jedinec není schopen učinit dva zcela shodné podpisy). Stěžovatelka má také za to, že posouzení, zda je účastník řízení dostatečně způsobilý podat žalobu či se nechat právně zastoupit, není *„pravomocí“* soudu; pokud by si takovou pravomoc soud osoboval, pak by bylo jeho povinností totožně postupovat u každého účastníka bez výjimky, včetně svědků a dalších osob zúčastněných na řízení. Z uvedeného důvodu si proto stěžovatelka klade otázku, zda ze strany krajského soudu nedochází ke svévoli a diskriminaci její osoby. Jestliže soudy běžně akceptují plné moci, jež stěžovatelka udělila svému zástupci Mgr. Jaroslavu Hanusovi (například Obvodní soud pro Prahu 2 ve věci pod sp. zn. 15 C 196/2014, Krajský soud v Českých Budějovicích ve věci pod sp. zn. 56 Ad 10/2016), pak dle stěžovatelky není důvod neakceptovat plnou moc, kterou udělila svému synovi Mgr. Ing. M. Č., MBA (ostatně i Nejvyšší správní soud ji v řízení vedeném pod sp. zn. Aprk 53/2015 akceptoval). Přisvědčením svévolnému postupu krajského soudu by dle stěžovatelky byla vyloučena drtivá většina nemocných z možnosti obracet se na soud, což je v demokratickém právním státě zcela nepřijatelné a v rozporu s právem garantovaným v čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Nejprve je třeba připomenout, že v průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovatelka M. Č. zemřela (12. 12. 2018). Vzhledem k tomu, že osobou pečující o M. Č. ke dni jejího úmrtí byla L. Č., vyslovil Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 4. 2019, čj. 3 Ads 152/2017-42, že v řízení bude nadále jako s žalobkyní (potažmo stěžovatelkou) jednáno s L. Č. Toto usnesení nabylo právní moci dne 16. 5. 2019.

[7] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení 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 § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Jádrem řízení o dané kasační stížnosti je posouzení, zda byly v předcházejícím řízení o žalobě splněny procesní podmínky, umožňující věcné projednání žaloby, a to: 1) existence zastoupení původní stěžovatelky Mgr. Ing. Č., opravňující ho k podání žaloby a k dalším procesním úkonům v řízení činěným jejím jménem a 2) samotná procesní subjektivita původní stěžovatelky.

[10] Pokud jde o procesní subjektivitu původní stěžovatelky (tedy fyzické osoby), ta se ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 věty před středníkem s. ř. s. odvíjí od obecné způsobilosti mít práva a povinnosti (§ 15 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012) a k jejímu zániku dochází smrtí (§ 23 tohoto zákona). Krajskému soudu nelze vytýkat samotný fakt, že ve skutkovém kontextu žalobního řízení nabyl pochybnosti o tom, zda původní stěžovatelka dosud žije a je tedy způsobilá být účastníkem řízení (dlouhodobě

neznámé reálné místo pobytu stěžovatelky, které se nepodařilo zjistit ani šetřením soudů a správních orgánů, nespolupráce jejího syna při zjišťování jejího pobytu, velmi vážné a dlouhodobé onemocnění stěžovatelky). Na straně druhé ovšem nebylo možné bez dalšího presumovat, že původní stěžovatelka již procesní subjektivitu (zřejmě) pozbyla, jak to učinil krajský soud. Trvající právní osobnost původní stěžovatelky (coby imanentní podmínku její procesní subjektivity) totiž dostatečně dokládal výpis z technologického centra Ministerstva vnitra, který si krajský soud vyžádal (čl. 67 jeho spisu) a pokud neměl krajský soud k dispozici veřejnou listinu či soudní rozhodnutí, jimiž by bylo úmrtí původní stěžovatelky deklarováno (viz § 26, § 71 a § 72 občanského zákoníku z roku 2012), nemohl pouze na základě vlastních pochybností uzavřít, že není dostatečně prokázána její procesní subjektivita v daném řízení. Pouhá pochybnost o pravdivosti informací veřejného registru, plynoucí z nemožnosti zjistit údaje o pobytu osoby či jakékoli jiné indicie potvrzující její existenci, nepostačuje pro odmítnutí žaloby (ani v kontextu s dalšími, výše zmiňovanými, okolnostmi); takový postup by mohl představovat odepření spravedlnosti (k tomu srov. přiměřeně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 8. 2005, sp. zn. 22 Cdo 149/2005, dostupné z www.nsoud.cz).

[11] Faktická nesprávnost závěru krajského soudu je pak evidentní s ohledem na zjištění podávající se z výpisu z technologického centra Ministerstva vnitra ze dne 11. 2. 2019, které si opatřil kasační soud; z jeho obsahu vyplývá, že původní stěžovatelka M. Č. zemřela dne 12. 12. 2018. V době řízení před krajským soudem tedy měla právní osobnost a disponovala tak procesní subjektivitou pro řízení před správními soudy.

[12] Druhým důvodem, který krajský soud vedl k odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínky řízení, byly neodstraněné důvodné pochybnosti o tom, zda původní stěžovatelka udělila Mgr. Ing. Č. plnou moc, která by ho opravňovala k podání žaloby jejím jménem. Úvodem je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud sdílel výhrady krajského soudu k deklarovanému podpisu původní stěžovatelky na předložené plné moci, neboť stejně jako on cítil pochybnosti, zda tah perem na jiné plné moci (zde pro advokáta Mgr. Hanuse pro zastupování v řízení o kasační stížnosti), prakticky shodný s „podpisem“ na plné moci pro Mgr. Ing. Č., lze vůbec za podpis považovat. Z tohoto důvodu proto usnesením ze dne 13. 11. 2018, č. j. 3 Ads 152/2017-25, vyzval postupem dle § 28 odst. 4 *in fine* občanského soudního řádu (za použití § 64 s. ř. s.) Mgr. Hanuse k předložení plné moci, na níž bude podpis M. Č. úředně ověřen.

[13] Zástupce původní stěžovatelky Mgr. Hanus této výzvě soudu vyhověl a dne 28. 11. 2018 předložil novou plnou moc ze dne 27. 11. 2018, kterou ho původní stěžovatelka pověřuje svým zastupováním v řízení o dané kasační stížnosti; připojený podpis přitom vykazuje stejné charakteristiky jako podpis na předchozích plných mocích, zmiňovaných výše. Plná moc pak obsahuje prohlášení, kterým Mgr. Josef Kazda, advokát v Třeboni, potvrzuje, že M. Č. před ním tuto listinu vlastnoručně podepsala (toto ověření plynoucí z ustanovení § 25a zákona 85/1996 Sb., o advokacii v platném znění, lze akceptovat).

[14] Co se týče postupu krajského soudu, který se zabýval totožnou otázkou, Nejvyšší správní soud především nesouhlasí s názorem, že krajský soud kladl nepřiměřené nároky na kvalitu podpisu na plné moci; to platí i pro tvrzení, že soud nemá „pravomoc“

posuzovat, zda byl účastník řízení způsobilý udělit plnou moc pro své zastupování. Je pravdou, že dokládá-li zmocněnec své zmocnění plnou mocí, obvykle pochybnosti o tomto zastoupení v praxi nenastanou. Přesto však nezřídka dochází k tomu, že není zcela jasný rozsah udělené plné moci, plná moc není podepsána, apod.; zde je povinností soudu vyzvat toho, kdo takovou plnou moc předložil, k odstranění jejích vad, aby bylo najisto postaveno, co konkrétně je zmocněnec jménem zmocnitele oprávněn činit, případně zda předložená plná moc vůbec vyjadřuje vůli zmocněnce nechat se zastupovat. V soudní praxi přitom není pochyb o tom, že nedoložení oprávnění jednající osoby jednat jménem zastoupeného (viz § 32 odst. 1 občanského soudního řádu) je odstranitelnou podmínkou řízení (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 992/97, dostupné z www.nsoud.cz).

[15] V praxi však mohou nastat i situace, kdy je existence zmocnění v deklarované podobě zpochybněna i z jiných důvodů; právě o takovou situaci šlo i v nyní posuzované věci, kdy nebyla žaloba podána přímo původní stěžovatelkou, ale jejím obecným zmocněncem Mgr. Ing. M. Č., jímž byla také vlastnoručně podepsána; vůli stěžovatelky zahájit řízení o správní žalobě prostřednictvím zvoleného zástupce obecný zmocněnec dokládal plnou mocí ze dne 4. 8. 2014 přiloženou k žalobě, přičemž podpis stěžovatelky nebyl úředně ověřen. S ohledem na provedení podpisu původní stěžovatelky na předmětné plné moci, v kontextu jejího zdravotního stavu, vyplývajícího ze znaleckého posudku z roku 2013 (neurologické degenerativní onemocnění v rozvinutém stádiu), pojal krajský soud důvodně pochybnost o způsobilosti stěžovatelky plnou moc udělit, tzn. zda stěžovatelka byla schopna deklarovaného právního jednání. V důsledku uvedeného proto krajský soud podal podnět civilnímu soudu k zahájení řízení o svéprávnosti stěžovatelky a ustanovení opatrovníka. Uvedený postup přitom plně aproboval Nejvyšší správní soud v souvislosti s návrhem stěžovatelky na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích (pro tvrzené nedůvodné přerušení řízení o správní žalobě do pravomocného rozhodnutí v civilní věci), když výslovně konstatoval, že krajský soud měl zcela důvodně pochybnosti o svéprávnosti úkonů stěžovatelky, a proto legitimně řízení o správní žalobě přerušil do pravomocného skončení civilního řízení o její svéprávnosti a ustanovení opatrovníka (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2015, č. j. Aprk 53/2015 – 45).

[16] Postup krajského soudu směřující k odstranění pochybností o tom, zda předložená plná moc vyjadřuje vůli M. Č. zahájit předmětné soudní řízení a nechat se v něm zastupovat Mgr. Ing. Č., tak nebyl výrazem svévole, ale naopak naplněním povinnosti soudu zkoumat, zda jsou splněny podmínky, za nichž může ve věci jednat (podmínky řízení). Za principiálně správný lze označit i další postup krajského soudu, který usnesením ze dne 7. 12. 2016, č. j. 59 Ad 3/2014-69, vyzval M. Č. k doložení plné moci, opravňující Mgr. Ing. Č. k jejímu zastupování, a to s jejím úředně ověřeným podpisem; obdobně ostatně postupoval i zdejší soud v řízení o kasační stížnosti, jak bylo uvedeno výše. Krajský soud nicméně pochybil v tom, že tuto výzvu směřoval vůči původní stěžovatelce a nikoliv proti deklarovanému zmocněnci. Rozšířený senát tohoto soudu totiž v usnesení ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017-33, k těmto typovým případům uvedl, že „[b]*yla-li (...) žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za*

jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tuto zákonnou povinnost zmocněnec přes výzvu soudu nesplní, pak je soud oprávněn žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení, aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele." Zmiňovaný procesní deficit se ovšem právní sféře původní stěžovatelky negativně neodrazil, neboť výzva byla fakticky doručena Mgr. Ing. Č., který na ní také zareagoval a dne 28. 12. 2016 předložil úředně ověřenou kopii generální plné moci ze dne 27. 3. 2014, udělené mu původní stěžovatelkou, jež byla vidimována oprávněnou úřední osobou Úřadu městské části Praha 1.

[17] Vzhledem k tomu, že tato předložená kopie plné moci obsahovala legalizační ověřovací doložku, dokládající, že původní stěžovatelka jakožto zmocnitelka před oprávněnou úřední osobou plnou moc vlastnoručně podepsala, lze vycházet z toho, že tato plná moc osvědčuje skutečnou vůli stěžovatelky nechat se při veškerých právních jednáních zastupovat Mgr. Ing. M. Č.; udělena byla zhruba 5 měsíců před podáním žaloby a nebyl tak dán důvod k pochybnostem, zda vůli stěžovatelky i nadále vyjadřuje.

[18] Na základě uvedené skutečnosti bylo tedy na krajském soudu, aby předmětnou plnou moc akceptoval, žalobu přijal k věcnému projednání a již dále nezkoumal způsobilost původní stěžovatelky k udělení tohoto zmocnění. Pokud naopak krajský soud dospěl k závěru, že není (mimo jiné) splněna jedna z podmínek řízení, přičemž tuto překážku se nepodařilo ani přes jeho výzvy a poučení odstranit, a nezbývá mu tak, než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., odmítnout, zatížil řízení vadou, v jejímž důsledku následně vydané rozhodnutí nemůže z hlediska zákona obstát [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[19] Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení zrušil podle § 110 odst. 1 věty prvé před středníkem s. ř. s., a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V průběhu dalšího řízení krajský soud (samozřejmě za předpokladu splnění ostatních podmínek řízení) žalobu projedná a ve věci rozhodne. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Vzhledem k tomu, že bylo napadené usnesení zrušeno, rozhodne krajský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. května 2019

Mgr. Radovan Havelec v. r.
předseda senátu