

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 **A. S.**, zastoupené Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Praha 1, Vodičkova 695/24, proti žalovanému **Úřadu práce České republiky – Krajské pobočce pro hlavní město Prahu**, se sídlem Praha 3, Domažlická 1139/11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2020, č. j. 3 A 50/2019 - 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v nevydání rozhodnutí o odnětí dávky státní sociální podpory – příspěvku na dítě, v řízení zahájeném oznámením žalovaného ze dne 26. 9. 2018, č. j. 1528796/18/AB. Žalobkyně argumentovala tím, že rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018, čj. 1661127/18/AB, kterým byl přídavek v daném řízení odňat, bylo zrušeno rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí zde 14. 1. 2019, č. j. MPSV-2019/8891-911, a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení; v tomto řízení však žalovaný dosud nerozhodl a je i přes podnět žalobkyně k přijetí opatření proti nečinnosti nečinný. Žalovaný sice rozhodnutím ze dne 15. 3. 2019, č. j. 446771/19/AB, rozhodl o odnětí přídavku ode dne 1. 7. 2018, toto rozhodnutí však bylo vydáno v jiném řízení, zahájeném oznámením žalovaného ze dne 6. 3. 2019, č. j. 398251/19/AB.

[2] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění svého rozsudku nejprve podrobně zopakoval genezi celé věci, přičemž konstatoval, že se žalovaný, i přes určitou nekoordinovanost svého postupu (na níž má ovšem svůj podíl i počínání žalobkyně), věcí průběžně zabýval a k průtahům v řízení nedošlo. Jako nedůvodné označil městský soud tvrzení žalobkyně, dle kterého řízení zahájené oznámením žalovaného ze dne 26. 9. 2018, č. j. 1528796/18/AB, nebylo dosud skončeno, neboť rozhodnutí ze dne 15. 3. 2019, č. j. 446771/19/AB, bylo vydáno v jiném správním řízení, zahájeném oznámením žalovaného ze dne 6. 3. 2019, č. j. 398251/19/AB. Městský soud upozornil, že po zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci prvoinstančnímu orgánu je pokračováno v již zahájeném správním řízení. To byl i případ nyní projednávané věci, kdy po zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2018, č. j. 1661127/18/AB, bylo i nadále pokračováno v původně zahájeném řízení; na tom nic nemění ani fakt, že před vydáním nového prvoinstančního rozhodnutí žalovaný namísto písemnosti obsahující toliko poučení žalobkyně o jejích procesních oprávněních, která může před vydáním rozhodnutí uplatnit, zaslal žalobkyni „*zjevně nešťastné*“, formálně vadné „*Oznámení o zahájení správního řízení*“. Tímto vadným a nadbytečným úkonem zdánlivě zahájil v rámci již probíhajícího řízení další řízení, ač se věcně stále jednalo o původní řízení, zahájené oznámením ze dne 26. 9. 2018. Tomuto závěru koresponduje i obsah rozhodnutí ze dne 15. 3. 2019, jakož i fakt, že bylo vydáno pod stejnou sp. zn., pod kterou bylo řízení od počátku vedeno.

[3] Městský soud se dále vyjádřil i k procesní situaci, která vznikla na počátku soudního jednání, kdy přítomný koncipient zástupce žalobkyně Mgr. Horký nebyl schopen předložit substituční plnou moc, opravňující ho k zastupování žalobkyně u tohoto soudního roku. Uvedl, že po zjištění, že substituční plná moc není založena ve spisu, Mgr. Horký sdělil, že byla zaslána do datové schránky soudu; přesný čas, kdy se tak stalo, neznal. Soud proto v čase 9:04 hod jednání přerušil, substituční plná moc však v datové schránce soudu k okamžiku zahájení jednání nalezena nebyla. Při pokračování jednání Mgr. Horký nabídl, že může doručenku od podání obsahujícího substituční plnou moc předložit ve svém notebooku. To městský soud odmítl s tím, že samotná doručenka, bez doloženého obsahu přílohy, substituční zmocnění prokázat nemůže. V zájmu ochrany procesních práv žalobkyně proto její zastoupení Mgr. Horkým nepřipustil; ten se následně jednání zúčastnil jako veřejnost. Současně městský soud neshledal důvod pro odročení jednání, které bylo nařízeno s dostatečným předstihem. Teprve po jednání bylo do spisu předloženo (podatelnou soudu – pozn. NSS) substituční zmocnění, které došlo do datové schránky soudu v čase 9:02:17 hod. K ověření podpisu tohoto elektronického podání podatelnou došlo v 9:04:26 hod, tedy přesně ve chvíli, kdy se na počátku jednání řešila otázka doložení zastoupení.

[4] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností, odvolávající se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Procesní vadu v postupu městského soudu stěžovatelka spatřuje v nepřipuštění jejího zastupování u soudního jednání koncipientem jejího zástupce, advokáta Mgr. Švarce. Má za to, že substituční plná moc pro koncipienta Mgr. Horkého byla soudu předložena ihned na začátku jednání v 9:02 hod, a to „*datovou schránkou téhož dne*“. Městský soud

přesto substituční zastoupení nepřipustil, ačkoli Mgr. Horký nabízel, že existenci (elektronicky podepsané) substituční plné moci a její doručenky prokáže prostřednictvím e-mailu či na obrazovce svého notebooku. Kromě toho je nepravdivé tvrzení městského soudu, že mu žádné substituční zmocnění nebylo v čase 9:04 hod doručeno. Jednání soudu bylo za účelem zjištění tohoto doručení přerušeno až nejméně 6 minut po jeho zahájení, pokračováno v něm bylo až v 9:14 hod.

[6] Pokud jde o právní hodnocení věci, stěžovatelka městskému soudu vytýká, že pominul fakt, že řízení byla skutečně zahájena dvě – jedno oznámením o zahájení řízení ze dne 26. 9. 2018, č. j. 1528796/18/AB (které dosud nebylo skončeno a v jehož rámci byla podána žaloba na ochranu proti nečinnosti), druhé oznámením o zahájení řízení ze dne 6. 3. 2019, č. j. 398251/19/AB, které bylo ukončeno rozhodnutím žalovaného č. j. 446771/19/AB. V každém z těchto oznámení je uveden jiný důvod zahájení řízení. Neobstojí rovněž argument městského soudu, podle kterého o existenci jediného řízení svědčí označování dokumentů stejnou spisovou značkou; úřady práce totiž standardně označují (nesprávně) stejnou spisovou značkou veškerá řízení jak o samotné žádosti o dávku, tak i veškerá řízení zahajovaná z moci úřední (ve věci odejmutí, zvýšení, snížení dávky, apod.). *„Předmětné řízení“* tedy skutečně nebylo dosud skončeno a nečinnost žalovaného trvá.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu a navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[8] 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.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Co se týče první kasační námitky, zde je třeba nejprve upozornit, že stěžovatelka v zásadě nikterak nepolemizuje s důvody, které krajský soud vedly k závěru, že ve věci řízení o odejmutí dávky státní sociální podpory – přídavku na dítě ode dne 1. 7. 2018 se vedlo pouze jediné řízení, zahájené oznámením žalovaného ze dne 26. 9. 2018, tedy že v této věci nebylo vedeno též (samostatné) řízení, zahájené oznámením žalovaného ze dne 6. 3. 2019. Nejvyšší správní soud považuje za potřebné zdůraznit, že shodnou žalobní námitkou se městský soud velmi pečlivě a podrobně zabýval, přičemž s jeho argumentací se kasační soud zcela shoduje a v podrobnostech na ní odkazuje.

[11] Argumentaci městského soudu lze shrnout tak, že dojde-li ve správním řízení ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí (zde rozhodnutí ze dne 17. 10. 2018, č. j. 16611277/18/AB) odvolacím orgánem a věc je vrácena prvoinstančnímu orgánu k dalšímu řízení (k čemuž v dané věci došlo rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. 1. 2019, č. j. MPSV-2019/8891-911), nezahajuje se tím před prvoinstančním orgánem nové správní řízení, nýbrž pokračuje se v původním řízení (viz odst. [18] odůvodnění napadeného rozsudku). Městský soud podrobně zrekapituloval skutkové pozadí dané věci (počínaje oznámením o zahájení řízení o odejmutí dávky státní sociální podpory ze dne

26. 9. 2018, č. j. 1528796/18/AB), přičemž následující postup žalovaného označil za nekoordinovaný a komplikovaný, nikoli však nezákonný. Výslovně konstatoval, že předmětné správní řízení bylo zatíženo formálním pochybením, neboť žalovaný poté, co bylo jeho (v pořadí první) rozhodnutí o odejmutí dávky zrušeno odvolacím orgánem a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, sice v souladu s pokynem odvolacího orgánu vyzval stěžovatelku k předložení dokladu o výši příjmů za 2. čtvrtletí roku 2018 (dne 12. 2. 2019, pod č. j. 271686/19/AB), nicméně následně (po marném uplynutí lhůty určené ke splnění této povinnosti) vydal naprosto nadbytečné oznámení o zahájení správního řízení (ze dne 6. 3. 2019, č. j. 398251/19/AB), čímž „zahájil" formálně další řízení v rámci téhož již zahájeného a vedeného řízení (viz odst. [21] až [24] odůvodnění rozsudku městského soudu).

[12] Své úvahy městský soud naprosto přiléhavě shrnul v odst. [25] odůvodnění svého rozsudku, kde uvedl, že ve věci *„došlo ke zcela zjevně nešťastnému, formálnímu pochybení žalovaného, který namísto písemnosti obsahující pouze poučení žalobkyně o jejím právu před vydáním rozhodnutí navrhovat důkazy, činit návrhy a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu ust. § 36 odst. 1, 2, 3 správního řádu, zaslal žalobkyni písemnost nazvanou ´Oznámení o zahájení správního řízení´ ze dne 6. 3. 2019 ve věci odnětí dávky, resp. přídavku na dítě od 1. 7. 2018, včetně poučení žalobkyně ve smyslu ust. § 36 odst. 1, 2, 3 správního řádu. Sama tato okolnost však nemůže nic změnit na skutečnosti, že se fakticky jednalo o totéž řízení ve věci přídavku na dítě, resp. jeho odnětí od 1. 7. 2018, vedeného – což je výmluvné – pod jedinou sp. zn. 44507-18-AB, a nikoli o dvě samostatná „odlišná" řízení s různým předmětem řízení, jak tvrdí v žalobě žalobkyně"*. S tímto hodnocením procesní situace v řízení o odnětí dávky státní sociální podpory, zahájeného oznámením žalovaného ze dne 26. 9. 2018, č. j. 1528796/18/AB, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Konečně, městský soud rovněž v odst. [26] odůvodnění rozsudku správně upozornil, že (v pořadí druhé) rozhodnutí žalovaného o odejmutí předmětné dávky státní sociální podpory ze dne 15. 3. 2019, o kterém stěžovatelka tvrdí, že bylo vydáno v (samostatném) řízení, zahájeném oznámením žalovaného ze dne 6. 3. 2019, je odůvodněno právě neuposlechnutím výzvy žalovaného ze dne 12. 2. 2019 stěžovatelkou, tedy výzvy vydané v řízení zahájeném oznámením ze dne 26. 9. 2018.

[13] Právě posledně uvedený závěr městského soudu vyvrací tvrzení stěžovatelky, že městský soud *„pominul"* fakt, že v oznámeních o zahájení řízení ze dne 26. 9. 2018 a ze dne 6. 3. 2019, je uveden rozdílný důvod pro zahájení řízení. Toto tvrzení stěžovatelky považuje Nejvyšší správní soud za zcela účelové, založené na dezinterpretaci důvodů v těchto oznámení uvedených a jejich vytržení z kontextu. V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26. 9. 2018 je zřejmé, že žalovaný po přiznání dávky (oznámením ze dne 17. 8. 2018, č. j. 1306927/18/AB) zjistil, že stěžovatelka měla blíže specifikovaný příjem, který však v žádosti o přiznání dávky ze dne 9. 5. 2018 (vedené pod sp. zn. 44507-18-AB) neuvedla. V oznámení ze dne 6. 3. 2019 (které, jak již bylo konstatováno, není možné považovat za úkon zahajující nové správní řízení ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu) byla stěžovatelka (s odkazem na její žádost o poskytnutí dávky státní sociální podpory – příspěvku na dítě ze dne 9. 5. 2018. sp. zn. 44507-18-AB) upozorněna, že může uplatnit (před vydáním rozhodnutí) svá procesní práva vyplývající z § 36 odst. 1 až 3 správního řádu, přičemž byla upozorněna, že neuposlechla výzvy žalovaného *„ve věci odejmutí dávky přídavek na dítě spis. zn. 44507-18-AB od 1. 7. 2018"*.

Není přitom pochyb, že se jednalo o výzvu dne 12. 2. 2019, č. j. 271686/19/AB, kterou žalovaný plnil závazný pokyn odvolacího orgánu vyslovený v jeho rozhodnutí ze dne ze dne 14. 1. 2019, č. j. MPSV-2019/8891-911 (kterým bylo zrušeno v pořadí první rozhodnutí o odejmutí dávky); tato výzva ukládala stěžovatelce doplnit doklady *„o výši jejího čtvrtletního příjmu za 2. čtvrtletí 2018“*, a to ve věci *„Přídavek na dítě, spis. zn. 44507-18-AB, na období červenec 2018“*. Je tedy zcela evidentní, že jak oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26. 9. 2018, tak výzva ze dne 6. 3. 2019 se jako na důvod pro zahájení správního řízení, respektive jeho dalšího pokračování, odvolávají na nedoložení příjmů stěžovatelky ve věci její žádosti o přiznání dávky státní sociální podpory ze dne 9. 5. 2018 (vedené pod sp. zn. 44507-18-AB).

[14] Nedůvodná je rovněž argumentace stěžovatelky, dle které nelze na existenci jediného správního řízení usuzovat z označení listin stejnou spisovou značkou. Žalované je třeba vytknout, že pro označování jí vyhotovovaných jednotlivých listin ve správním spisu užívá naprosto nevhodný způsob, neboť každá taková listina je označena zcela odlišným číslem jednacím, neodvozeným od spisové značky věci; takový způsob vede k obtížné identifikaci listin z hlediska jejich příslušnosti k danému správnímu spisu a jejich časovému zařazení (žurnalizaci). Právě současně uváděná spisová značka věci ovšem umožňuje tento deficit, alespoň pokud jde o příslušnost listiny ke konkrétnímu správnímu řízení a v něm vedenému správnímu spisu (§ 17 správního řádu) překlenout. V posuzované věci tedy právě označení sporných listin současně s číslem jednacím též jednotnou spisovou značkou umožňuje přiřadit tyto listiny ke konkrétní věci – konkrétnímu správnímu řízení. Tvrzení stěžovatelky, že pod shodnou spisovou značkou jsou vedena též jiná správní řízení, přitom zůstalo pouze v rovině ničím nepodloženého obecného tvrzení a nemůže proto shora uvedené závěry jakkoli zpochybnit.

[15] Pokud jde o druhou kasační námitku, týkající se údajného pochybení městského soudu při posuzování (ne)existence substituční plné moci u ústního jednání konaného dne 26. 5. 2020, i zde je třeba argumentaci stěžovatelky zcela odmítnout. Především je nutné upozornit, že stěžovatelka nikterak nezpochybňuje, že jednání soudu začalo v souladu s časem jeho nařízení, tedy dne 26. 5. 2020 v 9.00 hod. Rovněž stěžovatelka nepopírá, že při zahájení jednání nebyla v soudním spisu založena substituční plná moc, opravňující advokátního koncipienta Mgr. Jakuba Horkého k zastupování stěžovatelky u tohoto jednání namísto jejího zástupce advokáta Mgr. Jana Švarce. Není rovněž sporné, že tato substituční plná moc byla z datové schránky Mgr. Švarce ve formě elektronického dokumentu odeslána v 9:02:17 hod, přičemž k ověření podpisu této datové zprávy podatelnou soudu došlo v čase 9:04:26 hod. Tvrzení stěžovatelky, že substituční plná moc byla soudu předložena *„ihned na začátku jednání“* je tak zcela liché. V době zahájení jednání soudu tedy zmiňovaná substituční plná moc nebyla založena v soudním spisu a nebyla ani doručena na jeho elektronickou podatelnu; advokátní koncipient, který se v zastoupení Mgr. Švarce dostavil k jednání, tak na jeho počátku neprokázal své oprávnění stěžovatelku při tomto soudním roku zastupovat.

[16] Hodlal-li se zástupce stěžovatelky Mgr. Švarc nechat u soudního jednání zastoupit svým koncipientem, bylo výlučně na něm, aby tuto substituci soudu nejpozději na počátku soudního jednání doložil. Nebyla-li substituční plná moc založena v soudním spisu, respektive nebyla-li s dostatečným předstihem (tj. tak, aby se reálně mohla dostat

do dispozice soudního senátu na počátku jednání) zaslána na podatelnu soudu v elektronické podobě, měla být nejpozději při zahájení jednání předložena tvrzeným substitučním zástupcem (postačila by i její neověřená kopie). Této své povinnosti zástupce stěžovatelky Mgr. Švarc mimo veškerou pochybnost nedostál, jakkoli jde o esenciální povinnost zmocněnce, které si musí být každý advokát dbalý svých procesních i stavovských povinností vědom.

[17] Za popsané situace nebylo povinností soudu přerušovat jednání a snažit se ověřovat, zda substituční plná moc nebyla v mezidobí doručena na jeho elektronickou podatelnu; pokud by přítomnému koncipientovi Mgr. Švarce sdělil, že jej jako zástupce stěžovatelky nemůže přijmout a bez dalšího pokračoval v jednání, nebylo by jeho procesnímu postupu možné cokoli vytknout. Ze zvukového záznamu jednání navíc kasační soud zjistil, že se rozhodující senát městského soudu aktivně snažil vyjít Mgr. Horkému vstříc při pokusu substituční moc dohledat přesto, že mu Mgr. Horký vůbec nenabídl žádné vysvětlení vzniklé situace, kterým by takový postup podpořil (například nepředvídatelná překážka, znemožňující účast advokáta u jednání, která nastala bezprostředně před jednáním, apod.), nepožádal rovněž o odročení jednání za účelem přeložení substituční plné moci. Vyčítat soudu, že se bezúspěšně snažil vyjít přítomnému koncipientovi vstříc a pokoušel se dotazem na podatelnu (prostřednictvím příslušné soudní kanceláře) toto evidentní profesní selhání Mgr. Švarce napravit, je zcela nepřípadné a svědčí o nedostatečné reflexi jeho povinností advokáta.

[18] Pouze pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud neshledává nic problematického na zjištění, že se podatelně městského soudu nepodařilo mezi ostatními, aktuálně doručovanými, písemnostmi identifikovat příslušný elektronický dokument v přijaté poště pouze několik málo minut poté, co byl doručen. Rovněž není zřejmé, jak by měl senát městského soudu ověřit existenci substituční plné moci nahlédnutím do notebooku Mgr. Horkého; jednalo-li se o plnou moc, která byla v průběhu dne vytištěna jako příloha datové zprávy doručené v 9:04:26 hod (založena na čl. 46 spisu městského soudu), jde o listinu Mgr. Švarcem nepodepsanou a tudíž nesplňující základní požadavek na plnou moc kladený.

[19] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Procesně úspěšnému žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 31. března 2022

pokračování

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu