

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Lenky Matyášové, Jany Brothánkové, Miluše Doškové, Zdeňka Kühna, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. Č.**, proti žalovanému: **Krajský soud v Českých Budějovicích**, se sídlem Zátkovo nábřeží 2, České Budějovice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 4. 2015, čj. 30 A 11/2014 – 26,

t a k t o :

- I. Žádost o osvobození od soudních poplatků, podaná v již zahájeném řízení, není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem ve smyslu § 37 odst. 2 soudního řádu správního.
- II. Věc se v r a c í k dalšímu řízení osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podáním ze dne 9. 10. 2013 se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhal, aby bylo orgánu státní správy Krajského soudu v Českých Budějovicích zakázáno pokračovat v porušování jeho práva na přístup k soudu a aby mu bylo příkázáno obnovení stavu před zásahem - „*před svévolným odmítnutím stvrzení předložených podání, dříve učiněných v elektronické podobě, v podatelně na 2. patře soudu dne 15. července 2013 - obdobně v podatelně v dveřích č. 11 dne 10. září 2013*“, a aby správa soudu neprodleně zajistila, že podatelna krajského soudu bude činit úkony předepsané v § 37 odst. 2 s. ř. s.

[2] Protože stěžovatel s podáním návrhu nesplnil poplatkovou povinnost, soud jej vyzval k zaplacení soudního poplatku; současně jej poučil o následcích spojených s nevyhověním výzvě. Na výzvu stěžovatel reagoval žádostí o osvobození od soudních poplatků zaslanou prostřednictvím e-mailu bez zaručeného elektronického podpisu. Krajský soud zastavil řízení o žalobě pro nezaplacení soudního poplatku; v odůvodnění usnesení uvedl, že nepřihlédl k žádosti o osvobození od soudních poplatků zaslané e-

mailem bez zaručeného elektronického podpisu, protože nebyla ve lhůtě tří dnů potvrzena písemným podáním shodného obsahu ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud měl za to, že žádost o osvobození od soudních poplatků je úkonem, jímž účastník disponuje dílčí částí řízení. Své posouzení opřel o názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 3 As 225/2014 - 16.

[3] V podané kasační stížnosti stěžovatel namítá, že napadené usnesení bylo výrazem soudní libovůle. Poukázal na skutečnost, že jak krajský soud (např. v řízeních vedených pod sp. zn. Na 9/2013 nebo 30 A 34/2012), tak Nejvyšší správní soud (např. v řízení vedeném pod sp. zn. 9 As 1/2015), rozhodl o jeho žádostech o osvobození od soudních poplatků podaných e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu. Žádost o osvobození od soudních poplatků je dle stěžovatele procesním úkonem, kterým účastník nedisponuje řízením. Jedním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu nelze dle stěžovatele změnit zavedenou praxi připouštějící podávání žádostí o osvobození od soudních poplatků e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Předkládající osmý senát se při předběžném posouzení kasační stížnosti zabýval otázkou, zda je žádost o osvobození od soudních poplatků podáním *obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením ve věci samé nebo jeho předmětem* ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s.; dospěl k závěru, že judikatura Nejvyššího správního soudu je v této otázce nejednotná.

[5] První názorový proud je představován rozsudkem ze dne 20. 3. 2014, čj. 7 As 26/2014 - 14, a ze dne 12. 2. 2015, čj. 3 As 225/2014 - 16, na který v posuzované věci odkázal krajský soud. V rozsudku čj. 7 As 26/2014 - 14, soud uvedl k povaze žádosti o osvobození od soudních poplatků, že se jedná o „*podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením, neboť se konkrétně jedná o podání, jímž se zahajuje řízení o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Toto řízení je sice vedeno v rámci řízení, k němuž se žádost o osvobození od soudních poplatků vztahuje, procesně se ale jedná o samostatné řízení, jehož výsledkem je vždy vydání rozhodnutí, kterým soud rozhodne buď o přiznání, nebo nepřiznání osvobození od soudních poplatků.*“ Poukázal přitom na rozsudek ze dne 20. 12. 2012, čj. 4 Ads 41/2012 - 32, v němž Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*námitka podjatosti představuje podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením, když se konkrétně jedná o podání, jímž se zahajuje řízení o námitce podjatosti, resp. vyloučení soudce pro podjatost. Toto řízení je sice procesně provázáno s (hlavním) řízením, v jehož rámci je námitka podjatosti uplatněna, formálně se ovšem jedná o samostatné řízení zakončené zvláštním rozhodnutím.*“ Stejný názor vyjádřil i třetí senát v rozsudku čj. 3 As 225/2014 - 16: „*v případě žádostí o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů se jedná o úkony účastníka, jimiž se disponuje (s dílčí částí) řízením o kasační stížnosti, a proto je rovněž v těchto případech nutno na povinnosti uvedené v § 37 odst. 2 s. ř. s. důsledně trvat.*“

[6] Opačný názor Nejvyšší správní soud vyjádřil zejména v rozsudku ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 124/2014 - 13. Devátý senát považoval žádost o osvobození od soudních poplatků za jeden z procesních návrhů, o nichž soud rozhoduje usnesením

v rámci probíhajícího řízení o žalobě, nikoliv za podání, jímž se zahajuje „řízení v řízení“. Upozornil, že i Nejvyšší správní soud běžně rozhoduje o žádostech o osvobození od soudních poplatků podaných e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu (příkladem odkázal na usnesení ze dne 16. 1. 2013, čj. 1 As 179/2012 – 26; ze dne 17. 5. 2013, čj. 2 Ans 12/2012 – 30; ze dne 26. 4. 2013, čj. 3 Aps 2/2013 – 20; ze dne 17. 12. 2013, čj. 4 Ans 10/2013 – 21; ze dne 3. 6. 2013, čj. 5 Aps 3/2013 – 13; ze dne 14. 1. 2014, čj. 6 As 96/2013 – 17; ze dne 7. 8. 2013, čj. 7 Ans 7/2013 – 15; a ze dne 24. 9. 2013, čj. 9 Aps 6/2013 – 12). Dále poukázal na to, že smyslem § 37 odst. 2 s. ř. s. je „*identifikace a autentizace osoby podatele*“. Zvýšené nároky na formu jsou vyhrazeny pouze pro ta podání, jejichž důležitost odůvodňuje zájem na jednoznačné identifikaci podatele. „*U dalších podání nespádajících pod § 37 odst. 2 s. ř. s., která se zpravidla vází na již zahájená řízení, se lze spokojit s tím, že podatel je dostatečně identifikován již samotným povědomím o řízení, k němuž se podání vází.*“ Účastník žádající o osvobození od soudních poplatků v daném řízení je již touto svou povědomostí a časovou souvislostí výzvy k zaplacení soudního poplatku a podané žádosti o osvobození dostatečně identifikován. Trvat na doplnění žádosti písemným podáním shodného obsahu podle § 37 odst. 2 s. ř. s., věta druhá se proto jeví nadbytečným i z hlediska smyslu daného ustanovení.

[7] Z uvedeného je patrné, že existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu ve vztahu k posouzení povahy žádosti o osvobození od soudních poplatků. Protože se jedná o otázku rozhodnou pro posouzení kasační stížnosti, osmému senátu nezbylo, než se obrátit na rozšířený senát podle § 17 s. ř. s.

[8] Osmý senát se přiklonil k názoru, že žádost o osvobození od soudních poplatků není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem. Úkonem, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem je dle názoru osmého senátu zejména návrh na zahájení řízení, zpětvzetí návrhu a podání opravného prostředku – kasační stížnosti a návrhu na obnovu řízení (srov. Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 266). Těmito úkony se řízení zahajuje, vymezuje se jeho předmět, případně se zužuje, disponuje se opravnými prostředky. Naproti tomu žádost o osvobození od soudních poplatků představuje procesní návrh, jehož vyřízení nemá vliv na samotné řízení či jeho předmět. Rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků, případně o odejmutí osvobození, soud vydává v rámci daného řízení, jak vyplývá i z § 36 odst. 3 věta třetí s. ř. s., podle kterého soud *přiznané osvobození kdykoliv za řízení odejme, popřípadě i se zpětnou účinností, jestliže se do pravomocného skončení řízení ukáže, že poměry účastníka přiznané osvobození neodůvodňují, popřípadě neodůvodňovaly*. Žádostí o osvobození od soudních poplatků se nezahajuje samostatné řízení. Smyslem § 37 odst. 2 s. ř. s. je zvýšený důraz na přesnou identifikaci účastníků řízení při úkonech, které nejzávažněji zasahují do jejich právní sféry, protože se jimi disponuje řízením.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

[9] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného

v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení věci svůj odlišný právní názor zdůvodní.

[10] Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006 - 86, Sb. NSS 1762/2009, úkolem rozšířeného senátu je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je dle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného.

[11] V předložené věci není pochyb o tom, že existuje rozporná judikatura, kterou je třeba sjednotit; jsou tak naplněny zákonné podmínky pro rozhodování rozšířeného senátu.

[12] Otázkou povahy žádosti o osvobození od soudních poplatků se zabýval rozšířený senát již v usnesení ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014 – 19, Sb. NSS 3271/2015. V něm mimo jiné konstatoval: „Rozšířený senát proto zvažoval, zda ve prospěch poplatkové povinnosti svědčí více skutečnost, že i v těchto případech probíhá jakési řízení o návrhu, jenž je v zákoně primárně koncipován jako (mimořádný) opravný prostředek proti konečným rozhodnutím krajského soudu o návrzích podaných ve věci samé (zde o žalobě proti rozhodnutí), nebo zda má naopak větší význam skutečnost, že zde o žádné pokračování řízení ve věci samé nejde a poplatek se za procesní návrhy podané v řízení u krajského soudu nevybírám. (...) Po posouzení věci dospěl rozšířený senát k závěru, že řízení o kasační stížnosti zde s poplatkovou povinností spojeno není. V případě rozhodování krajského soudu o žádosti o osvobození od soudního poplatku a o návrhu na ustanovení zástupce (ale i o jiných procesních návrzích) totiž považuje za nejpodstatnější, že se jedná pouze o úkony učiněné v probíhajícím řízení o žalobě, které slouží k zajištění podmínek řízení nebo jeho řádného průběhu.“

[13] Dle § 37 odst. 2 věty první a druhé s. ř. s. *podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané elektronicky podle zvláštního zákona. Bylo-li takové podání učiněno v jiné formě, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží.* Poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu).

[14] Dle § 42 odst. 2 občanského soudního řádu *písemné podání obsahující návrh ve věci samé učiněné telefaxem nebo v elektronické podobě je třeba nejpozději do 3 dnů doplnit předložením jeho originálu, případně písemným podáním shodného znění.* Toto ustanovení, byť formulované od soudního řádu správního odlišně, plní obdobný smysl jako § 37 odst. 2 s. ř. s. Věcí samou se rozumí věc, která je tím předmětem, pro nějž se řízení vede. Komentář k Občanskému soudnímu řádu (C. H. Beck, 1. vydání, 2009. str. 269) řadí mezi podání, obsahující návrh ve věci samé, žalobu, zpětvzetí žaloby, změnu žaloby, odvolání, dovolání apod. Jedná se tedy nepochybně o ta podání, kterými účastník řízení provádí dispozice s věcí samou, tedy ta podání, kterými ovlivňuje samotný předmět řízení.

[15] Rozšířený senát nespatřuje důvod, proč by se v daném ohledu měl lišit režim žádosti o osvobození od soudních poplatků dle občanského soudního řádu, umožňuje-li výklad daných ustanovení dosáhnout shodného výsledku.

[16] Na zodpovězení otázky, zda je žádost o osvobození od soudního poplatku podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, závisí posouzení, zda žádost, která nebyla podána písemně nebo ústně do protokolu, musí či nemusí být potvrzena dle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[17] Termín „podání“ je poměrně široký a nezahrnuje jen úkon, kterým se disponuje řízením nebo jeho předmětem, ale i jiný procesní úkon, kterým se účastník ve vztahu k soudu domáhá konkrétního rozhodnutí, případně soudu sděluje skutečnosti, které jsou podstatné pro rozhodnutí ve věci. Z každého podání musí být patrné, kterému soudu je určeno, kdo je činí, které věci se týká a co sleduje, musí být podepsáno a datováno. Povinnost podpisu a datování se nevztahuje na podání v elektronické podobě podle zvláštního právního předpisu.

[18] Písemná podání obsahující návrh ve věci samé mají odlišný režim podle toho, jaký komunikační prostředek byl k jejich zaslání použit. Důvodem pro diferencovaný přístup zákona je snaha zajistit autenticitu podání a identitu podatele. U písemného podání, které je vtěleno v listině a zasláno poštou, je zárukou autenticity podpis toho, kdo podání učinil. Písemné podání, které bylo soudu sděleno telegrafem, telefaxem nebo elektronickou poštou, takovou záruku - s výjimkou podání zaslaných elektronickou poštou a opatřených uznávaným elektronickým podpisem - samo o sobě neposkytuje. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby podání učiněná telegraficky, telefaxem nebo v elektronické podobě (vyjma podání podepsaného uznávaným elektronickým podpisem) byla ve lhůtě tří dnů doplněna o chybějící náležitosti, resp. předložením originálu nebo písemným podáním shodného znění (§ 37 odst. 2 s. ř. s.). Nejsou-li podání učiněná ve věci samé ve stanovené lhůtě doplněna, soud k nim dále nepřihlíží.

[19] Povinnost doplnit podání se vztahuje toliko na podání obsahující úkon, kterým se disponuje řízením nebo jeho předmětem. Ostatními podáními se soud musí zabývat, aniž byla doplněna; zákon ostatně účastníkům žádnou povinnost v tomto směru neukládá.

[20] Žádost o osvobození od soudního poplatku podaná v již zahájeném řízení nelze považovat za podání obsahující úkon, kterým se disponuje řízením nebo jeho předmětem. Na rozhodování o těchto žádostech nelze nahlížet jako na nějaké zvláštní řízení „vnořené“ do řízení o žalobě (kasační stížnosti). Žádost o osvobození od soudního poplatku je zde jedním z procesních návrhů, o kterém se rozhoduje usnesením vydaným přímo v rámci probíhajícího řízení o žalobě (kasační stížnosti). Neexistuje zde tak žádné řízení, jímž nebo jehož předmětem by se žádostí o osvobození od soudního poplatku disponovalo. Žádost o osvobození od soudního poplatku podaná v reakci na výzvu soudu k zaplacení soudního poplatku, tedy již po podání návrhu ve věci samé, která nebyla podána písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě podepsané podle zvláštního zákona, proto nemusí být potvrzována postupem předvídaným v § 37 odst. 2 s. ř. s.

[21] V daném ohledu lze poukázat na smysl § 37 s. ř. s., kterým je identifikace podatele a autenticita podání (a to skrze vlastnoruční podpis, identifikaci vlastní osoby při sepisu protokolu či skrze elektronický podpis). Soudní řád správně požadavek zvláštní formy podání vztahuje jen na vybraná podání, jejichž důležitost odůvodňuje zájem na formě,

která umožňuje identifikaci podatele a autenticitu podání. U dalších podání, která se zpravidla váží na již zahájená řízení, se lze spokojit s tím, že podatel je dostatečně identifikován již samotným povědomím o řízení, k němuž se podání váže; o identitě podatele tak nevystávají žádné pochybnosti.

[22] Tak tomu však nebude za situace, kdy žádost o osvobození od soudních poplatků bude podána ještě před podáním návrhu ve věci samé. Takový postup soudní řád správní v § 35 odst. 8 *in fine* implicitně umožňuje (*požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení*). V tomto případě totiž dosud není dána kvalifikovaná povědomost o identifikaci osoby ani souvislost její žádosti s řízením, neboť návrh dosud nebyl podán. Z pohledu smyslu § 37 s. ř. s. je proto třeba v takovém případě trvat na nutnosti žádost o osvobození od soudních poplatků potvrdit písemným podáním shodného obsahu nebo předložením originálu.

[23] Smyslem interpretace daného ustanovení je zvýšený důraz na přesnou identifikaci účastníků řízení při úkonech, které nejzávažněji zasahují do jejich právní sféry. Toto ustanovení by nemělo sloužit jako samoučelná překážka umožňující soudům nepřihlížet k úkonům účastníků, o jejichž totožnosti nemůže být pochyb. Umělá konstrukce „samostatného“ řízení o osvobození od soudních poplatků uvnitř „hlavního“ řízení má právě tento účinek, aniž by zároveň sledovala jiný legitimní cíl. Nelze proto pominout podání, které obsahovalo žádost o osvobození od soudních poplatků, jen z důvodu, že toto podání nebylo ve lhůtě 3 dnů stvrzeno písemným podáním shodného obsahu.

IV. Závěr

[24] Rozšířený senát dospěl k závěru, že žádost o osvobození od soudních poplatků, podaná v zahájeném řízení, není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem ve smyslu § 37 odst. 2 soudního řádu správního.

[25] Rozšířený senát podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc s právním názorem vysloveným výše osmému senátu k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 15. března 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu