



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích**, se sídlem Okružní 517/10, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného č. j. MSMT-9380/2016-1 a č. j. MSMT-10490/2016-1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č. j. 6 A 96/2016 - 26,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č. j. 6 A 96/2016 - 26, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je veřejnou vysokou školou. Žalovaný v záhlaví označenými rozhodnutími (dále jen „napadená rozhodnutí“) přiznal žalobkyni příspěvek na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou a další tvůrčí činnost ve výši 83 963 019 Kč a dotaci podle ukazatele D na program CEEPUS ve výši 15 000 Kč.

[2] Proti napadeným rozhodnutím podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeném usnesením (dále jen „městský soud“ a „napadené usnesení“) odmítl, neboť dospěl k závěru, že žaloba není způsobilá k věcnému projednání. Z § 71 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), dle městského soudu vyplývá, že základním

předpokladem řízení je odůvodněné tvrzení, že rozhodnutím, které žalobce napadá, byl zkrácen na svých právech a že toto rozhodnutí je nezákonné. Žalobce je povinnen uvést, o která oprávnění a povinnosti jde a z čeho dovozuje, že tu taková práva nebo povinnosti jsou a že náleží právě jemu. Takto formulovanými žalobními body je soud vázán a nemůže při svém posouzení vybočit z jejich rámce. Řízení o žalobě je dle § 71 odst. 2 s. ř. s. koncentrováno, a tedy k žalobním bodům uplatněným po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby již soud nemůže přihlížet.

[3] Žalobkyně dle městského soudu sice žalobu podala včas, uvedla v ní však pouze to, o čem bylo rozhodováno správním orgánem, aniž by vymezila žalobní body. K doplnění žalobních bodů došlo až po uplynutí lhůty k podání žaloby, a nelze k nim tedy přihlížet. Vzhledem ke krátkému časovému úseku od podání žaloby do uplynutí lhůty k jejímu podání nebylo fakticky možné zajistit, aby žalobkyně žalobní body včas doplnila.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž upozorňuje na § 35 odst. 8 s. ř. s., podle něhož v případě, kdy je podána žádost o osvobození od soudních poplatků, neběží lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení. Smyslem citovaného ustanovení je dle stěžovatelky umožnit účastníkovi řízení doplnit žalobu až poté, co mu bude přiznáno osvobození od soudních poplatků. V opačném případě by bylo formulování žalobních bodů v řadě případů bezúčelné a zcela formální.

[5] V posuzovaném případě stěžovatelka podala blanketní žalobu a požádala o osvobození od soudních poplatků. Došlo proto ke stavění lhůty pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. O žádosti o osvobození od soudních poplatků nebylo nicméně do dnešního dne rozhodnuto. V takovém případě je v rozporu s principem procesní ekonomie a zákazem svévole, aby v době mezi podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků a rozhodnutím o této žádosti uběhla lhůta pro podání žaloby. Na podporu svých argumentů stěžovatelka odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 5/2015, sp. zn. 2 As 81/2006, sp. zn. 2 Afs 82/2005 a sp. zn. 4 Azs 119/2005.

[6] Dle stěžovatelky měl městský soud jednak rozhodnout o její žádosti o osvobození od soudních poplatků, jednak stěžovatelku vyzvat k doplnění žaloby. Nicméně i v případě, že se městský soud nesprávně domníval, že lhůta se nestaví a uběhla tudíž dne 8. 6. 2016, nebylo možné stěžovatelce upřít možnost k doplnění žaloby pouze s odkazem na krátký časový úsek do uplynutí lhůty k podání žaloby. Dle stěžovatelky není doba pěti dnů natolik krátká, aby se soud alespoň nepokusil vadu podání odstranit, i vzhledem k tomu, že při využití datové schránky je komunikace mezi soudem a účastníky velmi rychlá.

[7] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožňuje s napadeným usnesením. Základním předpokladem řízení je tvrzení žalobce, že byl rozhodnutím, které napadá, zkrácen na svých právech, a že toto rozhodnutí je nezákonné. Tato tvrzení žaloba neobsahovala, a nebyla tedy vůbec způsobila k projednání. Žalovaný rovněž upozorňuje na

pokračování

to, že stěžovatelka podala žalobu v samém závěru lhůty pro její podání, čímž sama zúžila prostor pro její včasné doplnění.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), za stěžovatelku jedná v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zaměstnanec s příslušným právnickým vzděláním a namítá přípustné kasační důvody [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[9] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[10] Předně je třeba uvést, že v nyní posuzovaném případě stěžovatelka nijak nerozporuje závěr městského soudu, že žaloba ze dne 2. 6. 2016 neobsahovala žádný žalobní bod. Stěžovatelka pouze označila napadená rozhodnutí a uvedla, že proti nim podává žalobu dle § 65 s. ř. s. Spornou je nicméně otázka, do kdy měla stěžovatelka žalobu doplnit a zda byl městský soud stěžovatelku povinen k doplnění žalobních bodů vyzvat.

[11] Podle § 72 odst. 1 věta první s. ř. s. lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Podle § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s., nadepsaného „Zastoupení“, platí, že 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.

[13] V rozsudku ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 As 182/2015 – 28 (dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení uvedl, že „[p]řerušení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení je totiž zákonem předvídáno především v souvislosti s rozhodnutím o ustanovení zástupce, který by byl schopen za žalobce kvalifikovaně návrh formulovat. Proto je také uvedené ustanovení systematicky zařazeno do části, týkající se zastoupení. Tam, kde jde o ustanovení zástupce, je shora uvedená interpretace zdůvodnitelná právě tím, že účastník žádá a pomoc soudu při úkonu, který sám dostatečně nezvládá. Stejná konstrukce by platila i v případě, že by účastník žádal současně osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, neboť oba tyto návrhy spolu souvisejí. Jestliže však účastník žádá pouhé osvobození od soudních poplatků, a to navíc za situace, kdy je v řízení kvalifikovaně zastoupen, není možné přehlédnout, že v takovém případě se jedná o řízení o žádosti o osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s., podle

kterého také městský soud rozhodoval, na které však dopad § 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s. nelze aplikovat“.

[14] Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzovaném řízení důvodu se od tohoto právního názoru odchylit. Ačkoli z čistě gramatického výkladu by se mohlo zdát (vzhledem k použití spojky „nebo“), že ke stavění lhůty dochází i v případě pouhého podání žádosti o osvobození od soudních poplatků, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že gramatický výklad právní normy je pouze jednou z metod interpretace práva, vedle které je třeba zohlednit též výklad systematický, logický, teleologický či historický (MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 78). Kromě hlediska systematického, které je zdůrazněno ve výše uvedeném rozsudku č. j. 3 As 182/2015 – 28, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že daný právní závěr odůvodňuje i smysl a účel citovaného ustanovení. Institut soudem ustanoveného zástupce je projevem práva na právní pomoc v řízení před soudem dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Smyslem § 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s. je umožnit ustanovenému zástupci naplnění tohoto základního práva. Ve správním soudnictví je podání žaloby nezřídka velmi složitým a často nejdůležitějším úkonem, který musí navrhovatel učinit, přičemž právě vymezení žalobních bodů zásadně předurčuje průběh a výsledek celého řízení. Pokud by nedošlo ke stavění lhůty pro podání žaloby, stalo by se ustanovení zástupce zcela bezúčelným, neboť ten by měl již velmi malou možnost, jak průběh řízení ovlivnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 2/2006 – 50, publ. pod č. 1011/2007 Sb. NSS). Tyto závěry ovšem nelze vztáhnout na žádost o osvobození od soudních poplatků. Institut osvobození od soudních poplatků má sloužit k tomu, aby nemajetným lidem nebyl odepřen přístup k soudu. Nelze dovozovat, jak to činí stěžovatelka, že žalobce má právo na to vyčkat, zda bude od povinnosti hradit soudní poplatek osvobozen, a poté zvážit, zda mu stojí zato žalobu sepsat. Jedná se o realizaci práva na spravedlivý proces, nikoli o nástroj kalkulace, zda se žalobci vedení řízení vyplatí. Nadto by jen stěží bylo možno nalézt argumenty opodstatňující zvýhodnění (co do délky lhůty pro konkretizaci žalobních bodů) žadatelů o osvobození od soudních poplatků oproti ostatním žalobcům.

[15] Běh lhůty pro podání žaloby, respektive lhůty, v níž bylo možné doplnit žalobní body, nebyl tedy podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků pozastaven. Napadená rozhodnutí byla stěžovatelce doručena dne 8. 4. 2016 (viz č. l. 14 spisu městského soudu), dvoutříměsíční lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí tudíž uplynula ve středu 8. 6. 2016.

[16] Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.

[17] V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu musí žaloba obsahovat alespoň jeden žalobní bod. Z něj musí být patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Smyslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především

pokračování

vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti či nicotnosti rozhodnutí. K ústavnosti citovaného ustanovení se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, v němž konstatoval, že „posuzuje napadené ustanovení jako interpretovatelné v ústavních mezích, neshledal v něm zakotvenou ‚dispoziční zásadu‘, resp. princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neústavní, neboť, i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny)“.

[18] Pokud v žalobě není žádný žalobní bod obsažen, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to jedinečně ve lhůtě pro podání žaloby. Po marném uplynutí této lhůty se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publ. pod č. 113/2004 Sb. NSS). Tento závěr potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, ve kterém bylo mimo jiné uvedeno, že „[ž]aloba ve správním soudnictví musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat. Pokud tomu tak není, je podání pouhým oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá i při extenzivním výkladu pojmu žalobní bod žádné relevantní účinky“.

[19] Pokud jde o nezbytnost výzvy k doplnění žalobního bodu dle § 37 odst. 5 s. ř. s., vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, že „[v] případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, neexistuje zákonná povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 69/2008 – 148, ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010 – 56, či ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014 – 18). Z této právní věty tedy *a contrario* vyplývá, že pokud je doplnění žalobního bodu ve lhůtě pro podání žaloby objektivně možné, pak krajský soud musí žalobce k jeho doplnění vyzvat. Lze-li určitou náležitost žaloby účinně uvést či doplnit jen v zákonem stanovené nepřekročitelné lhůtě, má smysl vyzývat k takovému doplnění pouze tehdy, bude-li to vůbec „technicky“ proveditelné a smysluplné (již zmiňovaný rozsudek č. j. 7 As 15/2010 – 56). Není nicméně a priori vyloučeno, aby výzva dle § 37 odst. 5 s. ř. s. byla, zejména za použití moderních komunikačních prostředků, učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby.

[20] Městský soud nepostupoval dle § 37 odst. 5 s. ř. s. s odůvodněním, že „vzhledem ke krátkému časovému úseku od podání žaloby do uplynutí lhůty k jejímu podání nebylo fakticky možné zajistit, aby žalobce žalobní body včas doplnil“. Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že žaloba byla městskému soudu doručena dne 3. 6. 2016, tedy 5 dní před uplynutím lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 392/01, dle kterého „[l]hůta 5 dní, byť je značně krátká a byť je do ní zahrnuta sobota a neděle, neznemožňuje soudu, aby stěžovatelku vhodným způsobem vyzval k odstranění vad (v případě potřeby i telegraficky, či ji předvolal, aby odstranila vady do protokolu), a to zejména za situace, kdy je

řádně zastoupena advokátem a komunikace by tedy měla být snazší. Obecný soud neuvádí, z jakých důvodů považoval pětidenní lhůtu za příliš krátkou k tomu, aby příslušnou výzvu učinil. Lze si však představit, že k tomu mohlo dojít například v důsledku zpoždění oběhu dané písemnosti v rámci soudu či v důsledku zpoždění během evidence žaloby apod. Bylo-li tomu tak v projednávaném případě, nezbyvá Ústavnímu soudu než jako obiter dictum poznamenat, že takové komplikace technického či organizačního charakteru nemohou jít k tíži stěžovatelky, zejména je-li jí v konečném důsledku odepřeno právo na soudní ochranu“. V daném případě Ústavní soud došel k závěru, že „postupem obecného soudu bylo stěžovatelce znemožněno účinně se domáhat ochrany svého práva, čímž bylo porušeno její základní právo zakotvené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod“.

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní posuzovaném řízení nebylo jednoznačně patrné, že by si stěžovatelka byla vědoma nedostatků podání a následků spojených s jejich neodstraněním v zákonné lhůtě. Neuvedla, že by měla v úmyslu žalobu doplnit do data, které by spadalo do rámce lhůty pro podání žaloby. Městský soud tedy nemohl důvodně očekávat, že by stěžovatelka žalobu ve zbývajících pěti dnech doplnila či že došlo k časové prodlevě při doručování předem avizovaného doplnění žaloby (srov. *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2009, č. j. 8 Afs 31/2009 – 74). Dále je třeba upozornit, že z obsahu žaloby bylo patrné, kdy byla napadená rozhodnutí stěžovatelce doručena, městský soud měl tudíž možnost zjistit, kdy dojde k uplynutí lhůty pro podání žaloby (srov. *a contrario* již zmiňovaný rozsudek č. j. 6 As 50/2014 – 18). Stěžovatelka navíc s městským soudem komunikovala prostřednictvím datové schránky, což je výrazně rychlejší prostředek komunikace než doručování prostřednictvím poštovní služby (srov. *a contrario* již zmiňovaný rozsudek č. j. 8 Afs 31/2009 – 74).

[22] Ze spisu městského soudu je patrné, že dne 7. 6. 2016 byl dán pokyn k pouhému poučení stěžovatelky o probíhajícím řízení a složení senátu a k zaslání výzvy dle § 51 odst. 1 s. ř. s. (č. l. 5). Žaloba tudíž nebyla podána natolik krátce před uplynutím lhůty k podání žaloby, že by městskému soudu nezbyl žádný časový prostor k tomu, aby zaslal stěžovatelce výzvu k odstranění vad žaloby. Přitom je pochopitelné, že městský soud hodlal ověřit, že tvrzení stěžovatelky o datu doručení napadených rozhodnutí je správné, a že za tímto účelem vyzval žalovaného, aby mu doložil doručení napadených rozhodnutí. Nicméně za situace, kdy zde byla dána zcela očividná vada řízení, tj. absence alespoň jednoho žalobního bodu, ze žaloby byl den doručení patrný a soud měl zároveň možnost rychlé komunikace s účastníkem řízení, bylo třeba učinit výzvu dle § 37 odst. 5 s. ř. s. neprodleně, a nikoli čekat na sdělení žalovaného, pro jehož doručení městský soud navíc stanovil lhůtu 30 dnů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že „[p]řepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4

pokračování

Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS).

[23] Městský soud nerespektoval právo stěžovatelky na přístup k soudu, pokud ji nevyzval k odstranění vad žaloby v podobě chybějícího žalobního bodu ve lhůtě, která zbývala k podání žaloby. Jeho rozhodnutí o odmítnutí návrhu proto bylo nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), měl by tudíž stěžovatelku vyzvat k odstranění vad žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s. a stanovit jí k tomu přiměřenou lhůtu. Nicméně vzhledem k tomu, že spis městského soudu již doplnění žaloby ze dne 12. 8. 2016 obsahuje (č. l. 19), byla by výzva k odstranění vad žaloby protismyslná. Městský soud tudíž v navazujícím řízení kromě vyřízení poplatkových záležitostí přihlédne k tomuto doplnění žaloby a žalobu posoudí z hlediska důvodnosti.

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

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

V Brně dne 15. prosince 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu