

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupen Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Paprsková 1340/10, Praha 4, proti žalované: **Generální inspekce bezpečnostních sborů**, se sídlem Skokanská 2311/3, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č. j. 11 A 52/2016 – 13,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal dne 22. 6. 2016 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) kasační stížnost směřující proti v záhlaví označenému usnesení městského soudu, kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 15. 2. 2016, č. j. GI-IF-32-15/2015. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2015, č. j. GI-IF-32-9/2015, jímž byla odmítnuta žádost stěžovatele o informace.

Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že stěžovatel osobně podal dne 29. 4. 2016 žalobu proti shora označenému rozhodnutí žalované. Rozhodnutí žalované bylo žalobci doručeno dne 29. 2. 2016, žaloba byla tedy podána v poslední den dvouměsíční lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Žaloba přitom neobsahovala žádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel podal žalobu na samém konci lhůty pro její podání, nemohl již městský soud podle § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobce vyzvat k doplnění chybějících žalobních bodů.

Z uvedených důvodů městskému soudu nezbylo než žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení (absenci žalobních bodů) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Městský soud dále s odkazem na § 6a odst. 4, § 10 odst. 3 větu třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v relevantním znění (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), uvedl, že žádostí o osvobození od soudních poplatků se nezabýval, neboť platí, že poplatek za návrh na zahájení řízení se nevybírání, jestliže soud návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítne, a pokud žalobce poplatek zaplatí, soud jej v těchto případech vrátí. Podle městského soudu by proto bylo nadbytečné v dané fázi řízení posuzovat otázku splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků. Z téhož důvodu městský soud nerozhodoval ani o návrhu stěžovatele na přerušování řízení a předložení věci Ústavnímu soudu, neboť uvedený návrh souvisel právě s jeho žádostí o osvobození od soudních poplatků.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Namítá, že výzvě k odstranění nedostatků žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. nic nebránilo a pro takovou výzvu i pro její splnění byl stále ještě dostatečný prostor, neboť *„současně se žalobou požádal o osvobození od soudních poplatků, a proto lhůta pro podání žaloby od podání této žádosti (29. 4. 2016) do právní moci rozhodnutí o ní neběžela.“* Městský soud tak měl stěžovatele vyzvat k odstranění vad žaloby, přičemž stěžovatel sám mohl (i bez výzvy městského soudu) žalobu doplnit do právní moci rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Městský soud však o žádosti o osvobození od soudních poplatků vůbec nerozhodl.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného usnesení městského soudu.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila, pouze v přípisu ze dne 2. 11. 2016 požádala zdejší soud, aby vyzval stěžovatele k úhradě soudního poplatku a aby po jeho úhradě (popř. po rozhodnutí o osvobození od soudního poplatku) rozhodl ve věci meritorně.

III. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

Při posuzování věci pátý senát zjistil, že v otázce, zda podání žádosti o osvobození od soudních poplatků podle § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. staví, anebo nestaví běh lhůty pro podání žaloby, není judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná.

Argumentaci obsaženou v kasační stížnosti stěžovatel opírá zejména o právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 As 93/2009 – 312: *„Okamžikem podání žaloby přestala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, jelikož její součástí byla i žádost o osvobození od soudních poplatků“* (pozn. - podtrženo pátým senátem

pokračování

NSS). Stěžovatel formuloval žalobní body dne 22. 7. 2008 v doplnění žaloby, které bylo soudu doručeno v době, kdy lhůta pro podání žaloby stále ještě neběžela, neboť nebylo rozhodnuto o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Žaloba se stala perfektní, a tedy projednatelnou, dříve, než uplynula lhůta pro podání žaloby. Je třeba odmítnout náznaky a spekulace městského soudu v předkládací zprávě a žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti, že stěžovatel požádal o osvobození od soudních poplatků s cílem prodloužit si faktickou lhůtu k podání žaloby. Ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. je normou kogentní. Nejvyšší správní soud připouští, že prostřednictvím její aplikace dochází k prodloužení zákonem striktně stanovené dvouměsíční lhůty k podání žaloby. K tomu je nutno ovšem dodat, že žádosti o osvobození od soudních poplatků musí být projednány přednostně (§ 56 odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011). Bylo tedy povinností městského soudu rozhodnout o žádosti o osvobození od soudních poplatků bez zbytečného odkladu, a minimalizovat tak dobu, o níž je lhůta pro podání žaloby fakticky prodloužena. Samozřejmě i v případě této právní normy přichází teoreticky v úvahu její zneužití, popř. obcházení, které by nepožívalo právní ochrany. Zneužití práva či obcházení zákona by však muselo být v řízení před soudem jednoznačně prokázáno.“ K závěru, že žádost o osvobození od soudních poplatků staví podle § 35 odst. 8 s. ř. s. věty třetí s. ř. s. běh lhůty pro podání žaloby, se Nejvyšší správní soud přihlásil rovněž v rozsudku ze dne 8. 12. 2016, č. j. 9 As 241/2016 – 36.

Oproti tomu k § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 As 182/2015 – 28, konstatoval: „Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 As 130/2015 – 46, že „§ 35 odst. 8 s. ř. s. dopadá jak na situace, kdy navrhovatel požádá o ustanovení zástupce před podáním návrhu na zahájení řízení, tak na situace, kdy navrhovatel návrh sám podá a o ustanovení zástupce požádá před skončením lhůty k podání návrhu“. Vzhledem k systematickému zařazení tohoto ustanovení je ovšem třeba zvažovat, zda stejný výklad lze použít také ve vztahu k samostatné žádosti o osvobození od soudních poplatků. Přerušení 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 o 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. V daném případě to znamená, že lhůta k podání žaloby, respektive lhůta, v níž bylo možné žalobní body rozšířit, nebyla podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků přerušena (pozn. – podtrženo pátým senátem NSS) a běžela tedy i v době, kdy městský soud rozhodoval o žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků.“ K uvedeným závěrům, že podání žádosti o osvobození od soudních poplatků nestaví běh lhůty pro podání žaloby, se Nejvyšší správní soud přihlásil také v rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 253/2016 - 36, v němž k citovanému rozsudku třetího senátu Nejvyššího správního soudu uvedl: „Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzovaném řízení důvodu se od tohoto právního názoru odchýlit. Ačkoli z čistě gramatického výkladu by se mohlo zdát (vzhledem k použití spojky „nebo“), že ke stavení 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 stavení 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. Běh lhůty pro podání žaloby, respektive lhůty, v níž bylo možné doplnit žalobní body, nebyl tedy podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků pozastaven (pozn. – podtrženo pátým senátem NSS).“

IV. Závěr

Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu týkající se sporné právní otázky, zda podání samostatné žádosti o osvobození od soudních poplatků staví podle § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. běh lhůty pro podání žaloby, tedy není jednotná. Posouzení označené sporné otázky je přitom pro kasační řízení, které pátý senát pod sp. zn. 5 As 154/2016 vede, podstatné, a proto pátý senát předkládá v souladu s § 17 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

pokračování

Účastníci řízení mají právo se ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení vyjádřit k věci předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 24. února 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu