

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. H.,** zast. Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Paprsková 1340/10, Praha 4, proti žalované: **Generální inspekce bezpečnostních sborů,** se sídlem Skokanská 2311/3, Praha 6, proti rozhodnutí ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů ze dne 15. 2. 2016, č. j. GI-IF-32-15/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č. j. 11 A 52/2016 – 13,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2016, č. j. 11 A 52/2016 – 13, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí ředitele žalované. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a bylo potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 30. 12. 2015, č. j. GI-IF-32-9/2015, jímž byla odmítnuta žádost žalobce o informace.

[2] V záhlaví označeným usnesením městského soudu byla žaloba odmítnuta. Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že žalobce osobně podal dne 29. 4. 2016 žalobu proti napadenému 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 neobsahovala žádný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobce 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 uvedl, že žádostí o osvobození od soudních poplatků se nezabýval, neboť platí, že poplatek za návrh na zahájení řízení se nevybírá, jestliže soud návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítne, a pokud žalobce poplatek zaplatí, soud jej 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 přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu, neboť uvedený návrh souvisel právě s jeho žádostí o osvobození od soudních poplatků.

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. 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.

[4] Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila, pouze uvedla, že v obdobné věci probíhá u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 A 60/2016 jiné soudní řízení, a odkázala na vyjádření zaslané městskému soudu v této věci.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Při předběžném posouzení 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.

[6] 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, z něhož vyplývá, že okamžikem podání žaloby přestává běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, je-li součástí žaloby i žádost o osvobození od soudních poplatků. Stejný názor byl vysloven v rozsudku ze dne 8. 12. 2016, č. j. 9 As 241/2016 - 36.

[7] Výkladem § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval i v rozsudku ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 As 182/2015 – 28, v němž dospěl k opačnému názoru, tedy že ze systematického a teleologického výkladu vyplývá, že stavení lhůty pro podání žaloby se váže pouze na podání návrhu na ustanovení zástupce, nikoli však na žádost o osvobození od soudních poplatků.

[8] Pátý senát proto usnesením ze dne 24. února 2017, č. j. 5 As 154/2016 - 48, věc postoupil rozšířenému senátu s poukazem na rozkol v existující judikatuře Nejvyššího správního soudu, aniž by se přiklonil k některému zaujatému názoru.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[10] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je rozhodující otázka, zda podání žádosti o osvobození od soudních poplatků staví běh lhůty pro podání žaloby podle § 35 odst. 8 (s účinností od 15. 8. 2017 bylo toto ustanovení zákonem č. 222/2017 Sb. přečíslováno beze změny jeho znění na § 35 odst. 9) s. ř. s. podobně jako návrh na ustanovení zástupce. K této otázce lze nalézt v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu dvojí odpověď.

[11] V rozsudku ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 As 93/2009 – 312, se uvádí: „*Okamžikem podání žaloby přestala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, jelikož její součástí byla i žádost o osvobození od soudních poplatků* (zvýrazněno rozšířeným senátem). *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 např. v rozsudku ze dne 8. 12. 2016, č. j. 9 As 241/2016 - 36.

[12] Opačný výklad § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. Nejvyšší správní soud podal v rozsudku ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 As 182/2015 – 28. Konstatoval, že: *„Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 Azs 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* (zvýrazněno rozšířeným senátem) *a běžela tedy i v době, kdy městský soud rozhodoval o žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků."*

[13] 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 za to 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" (zvýrazněno rozšířeným senátem).

[14] Pro založení pravomoci rozšířeného senátu je rozhodné již to, že ohledně otázky podstatné pro rozhodnutí o kasační stížnosti v posuzované věci existuje rozdílná judikatura Nejvyššího správního soudu. Postupující senát proto nemohl ve věci rozhodnout, aniž by se odchýlil od některého z již Nejvyšším správním soudem vyslovených názorů. Jsou tedy dány podmínky pravomoci rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

III.2. Posouzení sporné otázky

[15] Spornou právní otázkou, kterou má rozšířený senát vyřešit, je, zda podání pouze žádosti o osvobození od soudních poplatků má za účinek stavení běhu lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení.

[16] Podle § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s., *[p]ožádá-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.*

[17] Z textu vykládaného ustanovení bezesporu vyplývá, že stejný účinek zákon spojuje (i) s podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků a (ii) se žádostí o ustanovení zástupce. Navrhovatel může požádat o (i) nebo o (ii) alternativu anebo může požádat o obojí. Naplnění kterékoli z těchto hypotéz vede k aktivaci dispozice, tj. že od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená zákonem pro podání návrhu na zahájení řízení. Po nabytí právní moci rozhodnutí o návrhu běh lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení pokračuje a lhůta skončí uběhnutím jejího zbytku (tj. zbývající části lhůty po odečtení části lhůty, která uplynula před podáním žádosti).

[18] Názor vyslovený v rozsudku č. j. 3 As 182/2015 – 28, tedy že zmínka o žádosti o osvobození od soudních poplatků v § 35 odst. 9 větě třetí s. ř. s. dopadá pouze na případy, kdy účastník požádá o ustanovení zástupce a zároveň o osvobození od soudních poplatků, postrádá opodstatnění, neboť dotčené ustanovení by tím nezískalo jiný smysl, než pokud by v něm zmínka o návrhu na osvobození od soudních poplatků zcela chyběla, tj. dané ustanovení by znělo takto: *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.* Rozšířený senát přitom již v minulosti odmítl možnost takového výkladu určitého ustanovení zákona, který by znamenal, že toto ustanovení nemá vůbec žádný normativní obsah (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, č. 3470/2016 Sb. NSS).

[19] Takovému výkladu ostatně brání i použitá spojka nebo, která má v přirozeném jazyce, není-li před ní čárka, zpravidla slučovací význam: „*Typickými slučovacími spojkami jsou* a, i*:* koupím jablka a (i) hrušky, *tzn. obojí. Zvolíme-li však spojku* nebo, *o „čisté" slučování nejde: nekoupíme oba druhy ovoce, ale pouze jeden. Pomocí spojky* nebo *vyjadřujeme volbu mezi dvěma eventualitami. Podstatné je, že eventuality jsou libovolně zaměnitelné a je lhostejno, která z nich bude platit, které dáme přednost (v konečném důsledku mohou nastat i obě). V takovýchto případech se čárka před* nebo *neklade.*" (Srov. Pravdová, M., Svobodová, I.: Akademická příručka českého jazyka. Praha, Academia, 2014, str. 121).

[20] V tomto smyslu je znění vykládaného ustanovení zákona jasné a nepřipouští jinou možnost výkladu.

[21] Rozšířený senát si je vědom, že podle často citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997, č. 30/1998 Sb., „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad* e ratione legis *atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*" Tato zásada však nemůže otevřít cestu interpretační libovůli, kdy by soud za právo mohl shledat cokoli, aniž by vůbec bral znění zákona v úvahu. Možnost výkladu *contra legem* tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce (k možnosti takového výjimečného postupu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS), a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.

[22] Je tomu tak proto, že soudce je při rozhodování vázán zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky). Tato zásada je odrazem dělby moci, která představuje jednu z neodstranitelných podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Vázanost soudce zákonem je rovněž důležitým prvkem zaručujícím předvídatelnost rozhodování soudů a právní jistotu vůbec, a je tak nezbytnou podmínkou legitimity soudů jakožto orgánů státu.

[23] Rozšířený senát dospěl k závěru, že výklad § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. aplikovaný v rozsudcích č. j. 3 As 182/2015 – 28 a č. j. 2 As 253/2016 – 36, který není slučitelný se zněním tohoto ustanovení, nepředstavuje některou z výše uvedených výjimečných možností naprosté negace znění ustanovení právního předpisu.

[24] Argumentace pro vyloučení stavení lhůty pro podání návrhu uvedená v rozsudku č. j. 3 As 182/2015 – 28, nepředstavuje takový důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku. Je sice pravdou, že systematicky je vykládané ustanovení zařazeno do § 35 s. ř. s., který je nadepsán „zastoupení" a jeho osmý odstavec se týká převážně otázky ustanovení zástupce účastníkovi soudem. Osvobození od soudních poplatků je naopak řešeno

v § 36 odst. 3 s. ř. s. Je ale třeba uvést, že se jeví logickým postup zákonodárce, který, chce-li spojit se dvěma úkony účastníka shodný účinek, uvede toto pravidlo v souvislosti s první zmínkou o takovém úkonu účastníka, tedy v souvislosti s nyní posuzovanou otázkou v § 35 odst. 9 s. ř. s.

[25] Podobně nepřesvědčivým důvodem je i argumentace teleologická použitá v rozsudku č. j. 3 As 182/2015 – 28, tedy že v případě žádosti o ustanovení zástupce účastník zpravidla není schopen sám žalobní body správně zformulovat, a proto stavení (třetí senát nesprávně uvedl přerušení, pozn. rozšířeného senátu) lhůty pro podání návrhu má smysl; naproti tomu samotná žádost o osvobození od soudních poplatků s takovým handicapem účastníka nemá spojitost, účastník může návrh včetně žalobních bodů zformulovat, a lhůta pro podání návrhu tedy může běžet nezávisle na rozhodování soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Je sice pravdou, že v případě žádosti o ustanovení zástupce je potřeba stavení lhůty zřejmější a naléhavější, než je tomu v případě žádosti o osvobození od soudních poplatků, avšak ani v takovém případě není stavení lhůty zcela nesmyslné.

[26] Ačkoli soudní poplatek za návrh na zahájení řízení nedosahuje ve správním soudnictví takové výše, jako v některých případech v občanském soudním řízení, přesto může představovat pro některé účastníky nezanedbatelnou zátěž a bránit jim v přístupu k soudu. Pokud účastník zvažuje, zda žalobu či jiný návrh na zahájení řízení vůbec podá vzhledem k soudnímu poplatku, který si nemůže dovolit zaplatit v plné výši, je logické, že nemůže být po něm požadováno, aby již v této fázi zpracoval perfektní návrh v plném rozsahu včetně veškeré argumentace, což začasté vyžaduje velké úsilí a také finanční náklady. Žalobce zpravidla musí při zahájení řízení vedle soudního poplatku „investovat“ i v souvislosti s právní pomocí (advokáta, daňového poradce apod.). Je totiž pouze na jeho uvážení, zda v případě nemajetnosti požádá pouze o osvobození od soudních poplatků a zároveň sám vyhledá pomoc právního profesionála, k němuž má důvěru a kterého sám zmocní pro zastupování v řízení, nebo zda žádost o osvobození od soudních poplatků spojí i se žádostí o ustanovení zástupce. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení jsou ve správním soudnictví zpravidla poměrně krátké a vyčkávání na rozhodnutí o návrhu na osvobození od soudních poplatků by mohlo vést k marnému uplynutí těchto lhůt. Důležité rovněž je, že podle pravidel stanovených pro jednotlivé typy řízení před správními soudy je třeba zpravidla již ve lhůtě pro podání návrhu formulovat veškeré skutkové a právní důvody, pro které se účastník domáhá soudní ochrany proti správním orgánům (srov. § 71 odst. 2 nebo § 101b odst. 2 s. ř. s.). Za těchto okolností se jeví stavení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení v případě žádosti o osvobození od soudních poplatků jako rozumné.

[27] Pokud se rozsudek č. j. 3 As 182/2015 – 28 dovolával teleologického výkladu, je třeba uvést, že účelem procesního práva je poskytnutí rámce pro reálnou možnost uplatnění hmotných subjektivních práv u soudu. Zakotvení procesních lhůt pak má tento rámec ukotvit i časově a zároveň možnost uplatnění práv rozumně časově omezit tak, aby byla přiměřeně chráněna i právní jistota a legitimní očekávání třetích osob. Výklad souladný se zněním § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s., tedy že stavení lhůty pro podání návrhu je spojeno i se samotnou žádostí o osvobození od soudních poplatků, je s tímto účelem v souladu. Jednak účastníkovi, který požádá o osvobození od soudních poplatků,

zachovává přístup k soudu tím, že ještě po rozhodnutí soudu o jeho žádosti má časový prostor pro zvážení, zda návrh za těchto okolností podá či nikoli, jednak toto právo na přístup k soudu nepřiměřeně neextenduje, neboť i v tomto případě je uplatnění návrhu spojeno s pevnou lhůtou, která se pouze po dobu rozhodování soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků staví.

[28] Navíc dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vzniká žalobci povinnost uhradit soudní poplatek již podáním žaloby. I z tohoto důvodu by od navrhovatele nemělo být vyžadováno, aby návrh na zahájení řízení v rozporu s citovaným ustanovením podal bez splnění poplatkové povinnosti, přestože procesní následek v podobě zastavení řízení může nastat až po (negativním) rozhodnutí soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků a po výzvě k jeho úhradě.

[29] Rozšířený senát nesdílí ani názor uvedený v rozsudku č. j. 2 As 253/2016 – 36, že v případě aplikace § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. v souladu s jeho zněním, tj. i na případy, kdy účastník požádá pouze o osvobození od soudních poplatků, by vedla ke zneužívání tohoto práva ze strany účastníků řízení.

[30] Rozšířený senát ostatně již ve svém usnesení ze dne 15. 3. 2016, č. j. 8 As 78/2015 - 22, č. j. 3411/2016 Sb. NSS, bod 22 uvedl: „*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*“. Tím rozšířený senát ve svém důsledku vyslovil závěr, že § 35 odst. 8 (nyní § 35 odst. 9) větu třetí s. ř. s. je třeba aplikovat i v případě podání samostatné žádosti o osvobození od soudních poplatků.

[31] Stejný názor zastávají i dostupné komentáře k soudnímu řádu správnímu (srov. např. Potěšil, L. a kol.: Soudní řád správní: Komentář, Praha, Leges, 2014, str. 264; Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 36 odst. 3).

[32] Lze tedy uzavřít, že podle § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. se staví běh lhůty pro podání návrhu i v případě, že účastník požádá pouze o osvobození od soudních poplatků, a to i po podání návrhu na zahájení řízení.

III.3. Aplikace na posuzovaný případ

[33] Následně rozšířený senát přijatý výklad § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. aplikoval na konkrétní věc.

[34] Stěžovatel v posuzované věci podal dne 29. 4. 2016 žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované, které mu bylo dle odůvodnění napadeného usnesení městského soudu doručeno dne 29. 2. 2016. V žalobě pouze uvedl, že navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí jako nezákonné a uložil žalované poskytnout stěžovateli požadované informace. Dále ve stejném podání navrhl, aby jej městský soud osvobodil od soudních poplatků, a tento návrh podepřel další argumentací. Městský soud žalobu odmítl napadeným usnesením, neboť neobsahovala žalobní body a byla podána na samotném konci lhůty pro podání žaloby, takže již nebyl časový prostor pro výzvu stěžovateli, aby tuto vadu žaloby odstranil. Městský soud dále v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že již nerozhodoval o žádosti o osvobození od soudních poplatků, protože by to v dané situaci bylo neúčelné. Ustanovení § 35 odst. 8 (nyní 9) věty třetí s. ř. s. městský soud zcela pominul.

[35] Rozšířený senát má za to, že žaloba spojená s návrhem na osvobození od soudních poplatků byla podána před koncem dvouměsíční lhůty pro podání žaloby a její běh se tedy téhož dne dle § 35 odst. 8 (nyní 9) věty třetí s. ř. s. zastavil. Vzhledem k této skutečnosti městskému soudu nic nebránilo, aby o žádosti o osvobození od soudních poplatků rozhodl a zároveň vyzval stěžovatele k doplnění žalobních bodů. Stěžovatel by i v takovém případě měl určitý (byť krátký) prostor, aby vady žaloby odstranil tak, aby byla projednatelná. Nebylo tak možné učinit závěr, že vady žaloby jsou neodstranitelné a brání projednání žaloby, což je předpokladem pro odmítnutí návrhu dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

IV. Závěr

[36] Jelikož právní otázka, která byla rozšířenému senátu postoupena k řešení, byla jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé a stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil pouze námitku nezákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], rozhodl rozšířený senát rozsudkem v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. V souladu se zaujatým právním názorem dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 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 29. srpna 2017

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnila soudkyně Lenka Matyášová. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudkyně Lenky Matyášové k odůvodnění rozsudku

[1] S výrokem rozhodnutí rozšířeného senátu se ztotožňuji, avšak z jiných důvodů, než na kterých je založeno jeho odůvodnění. Městský soud totiž zjevně pochybil již tím, že nerozhodl o podané žádosti o osvobození od soudního poplatku.

[2] Především jsem toho názoru, že § 35 odst. 8 věta poslední s. ř. s. dopadá pouze na případy, kdy žádost o osvobození od soudních poplatků, případně o ustanovení zástupce pro řízení, jsou uplatněny před tím, než je podán samotný návrh na zahájení řízení. Jedině v tomto případě má také stavení lhůty svůj smysl, neboť v závislosti na rozhodnutí soudu o těchto žádostech může „žalobce“ zvážit, zda návrh ve věci samé (žalobu) vůbec podá či nikoliv. V tomto ohledu je argumentace názorové většiny obsažená v bodech 25 – 29 usnesení přiléhavá; ovšem právě jen za těchto okolností.

[3] Stavení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení je předvídáno především v souvislosti s rozhodnutím o ustanovení zástupce, který by byl schopen za žalobce kvalifikovaně návrh formulovat. 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. 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).

[4] Osvobození od soudních poplatků má sloužit k tomu, aby nebyl odepřen přístup k soudu nemajetným. Nelze dovozovat, jak to činí většina, že žalobce má snad právo na to vyčkávat, zda bude od povinnosti hradit soudní poplatek osvobozen, a teprve poté zvážit, zda mu stojí za to žalobu sepsat, resp. ji doplnit. Jak zcela případně uvedl druhý senát v rozsudku sp. zn. 2 As 253/2016, jedná se o realizaci práva na spravedlivý proces, nikoli o nástroj kalkulace, zda se žalobci vedení řízení vyplatí. Zcela sdílím názor druhého senátu, že stěží lze nalézt argumenty opodstatňující zvýhodnění (co do délky lhůty pro konkretizaci žalobních bodů) těch, kteří požádají (byť třeba i jen účelově) o osvobození od soudních poplatků oproti ostatním žalobcům.

[5] Jestliže žalobce žádá pouze o osvobození od soudních poplatků (a to navíc za situace, kdy je žaloba již podána a žalobce je v řízení kvalifikovaně zastoupen), rozhoduje soud o žádosti o osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Ustanovení § 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s. zde nelze aplikovat.

[6] Běh lhůty pro podání žaloby, respektive lhůty, v níž bylo možné doplnit žalobní body, není podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků pozastaven. Samotná žádost o osvobození od soudních poplatků nemá s realizací práva na právní pomoc v řízení před soudem dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (pomoc při formulaci žaloby a kvalifikovaná obrana) žádnou spojitost. Žalobce může návrh včetně žalobních bodů zformulovat a lhůta pro podání návrhu tedy může běžet nezávisle na rozhodování soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků.

[7] Ačkoli Nejvyšší správní soud ve své judikatuře 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, v daném případě tak nepostupoval a přidržel se výhradně textu zákona, aniž by bral v potaz smysl a účel jednotlivých zákonných ustanovení.

[8] V bodě 25 většina konstatuje: *„Je sice pravdou, že v případě žádosti o ustanovení zástupce je potřeba stavení lhůty zřejmější a naléhavější, než je tomu v případě žádosti o osvobození od soudních poplatků, avšak ani v takovém případě není stavění lhůty zcela nesmyslné.“* Nepředestírá však žádný argument, proč tomu tak je, resp. jaký smysl lze v takové konstrukci shledávat a proč by měla otázka osvobození od soudního poplatku mít vliv na kvalitu a správnou formulaci sepsané žaloby.

[9] Pokud v bodě 26 snad shledává smysl v tom, že *„účastník zvažuje, zda žalobu či jiný návrh na zahájení řízení vůbec podá vzhledem k soudnímu poplatku, který si nemůže dovolit zaplatit v plné výši,“* a že *„ je logické, že nemůže být po něm požadováno, aby již v této fázi zpracoval perfektní návrh v plném rozsahu včetně veškeré argumentace, což začasté vyžaduje velké úsilí“*, je tato argumentace zcela nepřesvědčivá. Povinnost zaplatit soudní poplatek nemá s otázkou projednatelnosti žaloby a s případným odstraňováním jejích nedostatků žádnou zřetelnou souvislost.

[10] Nutno podotknout, že pokud se většina dovolává usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 3. 2016, č. j. 8 As 78/2015 - 22, z něhož cituje bod 22, činí tak zcela nepřípadně a vytrhává citaci z kontextu tam projednávané věci. Tvrdí-li, že *„rozšířený senát ve svém důsledku vyslovil závěr, že § 35 odst. 8 větu třetí s. ř. s. je třeba aplikovat i v případě podání samostatné žádosti o osvobození od soudních poplatků.“*, je třeba uvést, že takový závěr rozšířený senát zdaleka v kontextu nyní posuzované věci nevyslovil (ani tak nemohl učinit, neboť předmětem posouzení byla zcela jiná otázka, a to interpretace § 37 s. ř. s.), ale ani z něj nevyplývá.

[11] Rozšířený senát ve věci sp. zn. 8 As 78/2015 vyslovil pouze to, že v případě, kdy žádost o osvobození od soudního poplatku předchází podání samotného návrhu (žaloby), je třeba trvat na kvalifikovaném podpisu;v případě, kdy je žádost o osvobození od soudního poplatku podaná v reakci na výzvu soudu k zaplacení soudního poplatku, tedy již po podání návrhu ve věci samé, nemusí být potvrzována postupem předvídaným v § 37 odst. 2 s. ř. s. Zdaleka zde tedy neřešil důsledky podání žádosti o osvobození od soudního poplatku z hlediska běhu či stavění lhůt pro případ, kdy je návrh ve věci samé již podán, jak je v bodě 29 dovozováno, ale to, zda žádost o osvobození od soudních poplatků

je, či není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, a v tomto kontextu, zda žádost, která nebyla podána písemně nebo ústně do protokolu, musí či nemusí být potvrzena dle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Tomu ostatně odpovídá i právní věta, která byla vytvořena: „*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.*“

[12] Nad rámec uvedeného si dovoluji podotknout, že podle mého soudu celý problém primárně spočívá jinde, a to v chybném výkladu § 71 odst. 2 s. ř. s.

[13] Podle § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby. Veškeré klasické výkladové metody (výklad jazykový, systematický, teleologický i historický) vedou k závěru, že toto ustanovení se vztahuje pouze na žaloby, které jsou projednatelné, tedy na takové, které mají alespoň v minimální míře náležitosti předepsané § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 s. ř. s. Pokud se v § 71 odst. 2 s. ř. s. hovoří o „dosud nenapadených výrocích“ a „dalších žalobních bodech“, tak dle mého názoru již jen z jazykového hlediska umožňují tyto formulace pouze jediný výklad, a to ten, že žalobou již nějaký výrok napaden byl, a že nějaký žalobní bod už žaloba obsahovala.

[14] Systematicky pak toto ustanovení navazuje na § 71 odst. 1 s. ř. s., který upravuje náležitosti žaloby a předchází § 75 odst. 2 s. ř. s., který soudu ukládá přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů; je proto nutno vykládat je v kontextu.

[15] Koncentrace řízení je jedním z nástrojů k rychlému a efektivnímu rozhodnutí ve věci a jejím smyslem je zabránit tomu, aby se žalobou vymezený rozsah přezkumné činnosti soudu v průběhu řízení měnil a některé úkony soudu byly v důsledku toho činěny zbytečně. V tomto směru navazuje § 71 odst. 2 s. ř. s. na dřívější § 250 h odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, kde byla daná otázka upravena obdobně.

[16] Koncentrace řízení je ovšem logickým sporem, resp. protimluvem za situace, kdy se s ohledem na neprojednatelnost žaloby žádné řízení nemůže vést. Ač to názorová většina výslovně neuvádí, vychází ve svých tezích zřejmě z rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 – 40, z něhož byla vytvořena následující právní věta: „*V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.*“ Z uvedeného vyplývá, že i základní náležitosti žaloby mohou být doplněny jen ve lhůtě pro její podání a že, což je nejpodstatnější, je projednatelná žaloba podmínkou řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.

[17] Názorová většina však dle mého názoru směšuje a důsledně nerozlišuje podmínky řízení a náležitosti žaloby. Právní nauka rozlišuje podmínky řízení na straně soudu (pravomoc, příslušnost), na straně účastníků (způsobilost k právům, procesní způsobilost) a věcné podmínky řízení (v návrhových řízeních existence návrhu, ve správním soudnictví též existence napadeného správního rozhodnutí). Podmínky řízení jsou tedy splněny již jen tím, že je žaloba podána, a to bez ohledu na to, zda má náležitosti, které umožňují její věcné projednání.

[18] Podáním žaloby je zahájeno řízení. Nedostatek náležitostí žaloby je pouze překážkou pro pokračování řízení. K zajištění projednatelnosti žaloby pak ve správním soudnictví slouží § 37 odst. 5 s. ř. s., jehož aplikace však žádnou propadnou lhůtou podmíněna není, a k odstranění případných nedostatků náležitostí žaloby se použije vždy, bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 72 odst. 1 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 s. ř. s. Teprve v případě, že vytýkané nedostatky k výzvě soudu odstraněny nebudou, může dojít k odmítnutí žaloby, ovšem právě jen podle tohoto ustanovení, nikoliv podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.

[19] Považuji na tomto místě za vhodné upozornit, že stejným způsobem je upraven vztah mezi podmínkami řízení a odstraňováním nedostatků návrhu v občanském soudním řádu (§ 103 a § 104, resp. § 43). Postup soudu podle § 43 odst. 2 o. s. ř. také není postupem podle § 104 odst. 2 o. s. ř. a má dokonce i jiné procesní následky. Pokud jsem se výše dovolávala historického výkladu, pak jen podotýkám, že právě § 43 odst. 2 o. s. ř. byl jediným nástrojem ve správním soudnictví při odstraňování nedostatků správní žaloby podle části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, přitom § 250 h odst. 1 o. s. ř. byl svým obsahem v zásadě stejný, jako je dnešní § 71 odst. 2 s. ř. s.

[20] Je třeba si přiznat, že nesprávná výchozí teze obsažená v rozsudku sp. zn. 2 Azs 9/2003, kromě toho, že je v rozporu s právní naukou i s výše citovanými ustanoveními s. ř. s., způsobuje v praxi krajských soudů opakované problémy (jak je zřejmé i v projednávané věci) a není srozumitelná ani účastníkům či jejich zástupcům. Soudy totiž často tápou, zda ještě s ohledem na § 71 odst. 2 s. ř. s. mají v dobíhající lhůtě pro podání žaloby vyzývat žalobce k odstranění nedostatků podání či nikoliv, často pak s poukazem na uvedené ustanovení výzvu nezašlou vůbec nebo i po výzvě a doplnění žalobu odmítnou s odůvodněním, že doplnění bylo doručeno až po uplynutí zákonné lhůty. Účastníci si nejsou jisti povahou lhůty, resp. zaměňováním lhůty soudcovské (pořádkové lhůty vyplývající z § 37 odst. 5 s. ř. s.) a lhůty zákonné (propadné podle § 71 odst. 2 s. ř. s.). Jsou fakticky vždy v nejistotě, jak bude soud lhůtu posuzovat, jak ji bude počítat, zda a kdy budou vyzváni k odstranění vad žaloby, a zda se i po doplnění podání dočkají meritorního projednání své věci či nikoliv. Takový problém by vůbec nenastal (a rozšířený senát by tuto věc vůbec neřešil) pokud by byly důsledně rozlišovány podmínky řízení a náležitosti žaloby a postupy k odstraňování vad v jednotlivých případech.

[21] S výrokem rozšířeného senátu v projednávané věci tak souhlasím, ovšem jen z toho prostého důvodu, že podle mého názoru má krajský soud při absenci žalobního bodu

postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vždy. V daném případě pak měl městský soud především rozhodnout o žádosti o osvobození od soudního poplatku.

V Brně dne 29. srpna 2017

Lenka Matyášová
členka rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnila soudkyně Jana Brothánková. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudkyně Jany Brothánkové k odůvodnění rozsudku

K bodům 2 a 5 odlišného stanoviska Lenky Matyášové se připojuji. Shodně s názorem v nich vyjádřeným mám za to, že aplikace § 35 odst. 8 věta poslední s. ř. s. připadá v úvahu pouze, požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, a to *„pro podání návrhu na zahájení řízení“*, tzn. před tím, než je vlastní návrh, jímž je řízení zahájeno (kvalifikovaně) podán. Žádostí dle § 35 odst. 8 věta poslední s. ř. s. je vyjádřena vůle podat konkrétní návrh na zahájení řízení, lhůta stanovená pro podání návrhu proto po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží. Jde o výjimku pro postup soudu jen pro případ takto projevené vůle.

V Brně dne 29. srpna 2017

Jana Brothánková
členka rozšířeného senátu