

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **B. M.**, zast. JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje,** se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2019, č. j. KRPP-145709-3/ČJ-2019-030022, ve věci kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 12. 2019, č. j. 17 A 211/2019 - 31,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 12. 2019, č. j. 17 A 211/2019 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Ustanovenému zástupci žalobce, JUDr. Ing. Jakubovi Backovi, advokátu se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, **se přiznává** odměna za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 11. 12. 2019 odmítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2019, č. j. KRPP-145709-3/ČJ-2019-030022, kterým žalovaná podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zajistila žalobce na dobu 30 dnů za účelem předání do Spolkové republiky Německo.

[2] Žalobce podal dne 1. 11. 2019 k poštovní přepravě blanketní žalobu se žádostí o ustanovení zástupce, přičemž tato zásilka byla krajskému soudu doručena dne 4. 11. 2019. Krajský soud usnesením ze dne 5. 11. 2019, č. j. 17 A 211/2019 - 19, vyhověl žádosti

žalobce, výrokem I. mu ustanovil zástupce a ve výroku II. jej vyzval k doplnění žaloby ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí žalované podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Současně jej informoval, že se tato lhůta staví ode dne podání žádosti o ustanovení zástupce (od 4. 11. 2019), do právní moci tohoto usnesení. Usnesení nabylo právní moci dne 8. 11. 2019. Žalobce svou žalobu doplnil podáním odeslaným dne 2. 12. 2019. Krajský soud v napadeném usnesení dovodil, že třicetidenní lhůta k vymezení žalobních bodů počala plynout dne 26. 10. 2019 (den po doručení rozhodnutí žalovaného žalobci), neběžela mezi dny 4. 11. 2019 až 8. 11. 2019 (doba mezi doručením žádosti o ustanovení zástupce soudu a právní mocí usnesení, kterým krajský soud o této žádosti rozhodl), pokračovala od 9. 11. 2019 a skončila v pátek 29. 11. 2019. Doplnil-li žalobce žalobní body až v pondělí 2. 12. 2019, učinil tak pozdě a nelze k nim přihlédnout.

II. Kasační stížnost žalobce

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Podle jeho názoru se měla třicetidenní lhůta pro podání žaloby, resp. vymezení žalobních bodů, stavět již od 1. 11. 2019 (datum podání žaloby se žádostí o ustanovení zástupce k poštovní přepravě), nikoliv až od 4. 11. 2019, kdy zásilka došla soudu. Poukázal na absurdní důsledky výkladu, který zaujal krajský soud, v situaci, kdy by byla současně podána žaloba a žádost o ustanovení zástupce, a to na samém konci lhůty. V takovém případě by totiž mohlo dojít k tomu, že by žaloba byla hodnocena jako včasná (neboť by se při jejím posouzení zohledňovalo datum podání žaloby k poštovní přepravě), avšak žádost o ustanovení zástupce by byla vyhodnocena jako opožděná.

[5] Je třeba rovněž zohlednit, že účastník řízení nemůže nijak ovlivnit rychlost doručení zásilky, přičemž poštovní doručování může v případě více nepracovních dní trvat nezanedbatelnou dobu. Jediný ústavně konformní výklad § 35 odst. 10 věty třetí s. ř. s. je tedy takový, podle kterého se datum, od kterého se lhůta pro podání žádosti staví, neodvíjí od data doručení soudu, ale ode dne, kdy bylo podání předáno k poštovní přepravě, jak je tomu např. podle § 40 odst. 4 s. ř. s.

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná. Poté NSS přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[8] Uvedení žalobních bodů je jednou z náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

[9] Otázkou náležitostí žalobních bodů se NSS zabýval ve své judikatuře již několikrát; naposled se k ní vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 - 31, č. 3733/2018 Sb. NSS, ve kterém mj. potvrdil závěry dřívější judikatury a uvedl, že „žalobce musí ve lhůtě pro podání žaloby uplatnit alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Pokud žalobní bod neuplatní vůbec, nebo až po lhůtě pro podání žaloby, bude žaloba odmítnuta podle § 37 odst. 5 s. ř. s.“ Tyto závěry vztáhl rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017 - 72, i na náležitosti žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, u kterých je kratší lhůta k podání žaloby.

[10] Mezi stranami není sporné, že stěžovateli bylo dne 25. 10. 2019 doručeno rozhodnutí žalované, přičemž dne 1. 11. 2019 podal žalobu společně se žádostí o ustanovení zástupce k poštovní přepravě (obálka na č. l. 18 spisu krajského soudu). Tato žaloba včetně žádosti byly doručeny soudu až dne 4. 11. 2019. Mezi stranami není dále sporu o tom, že podáním žádosti o ustanovení zástupce se lhůta pro doplnění žaloby stavěla a pokračovala až od 9. 11. 2019, neboť 8. 11. 2019 nabylo právní moci usnesení krajského soudu ze dne 5. 11. 2019, č. j. 17 A 211/2019 - 19, kterým byl stěžovateli ustanoven zástupce a kterým byl vyzván k doplnění žalobních bodů.

[11] Sporný mezi stranami zůstává výklad formulace „podání žádosti o ustanovení zástupce“ uvedený v § 35 odst. 10 věty třetí s. ř. s., podle kterého *[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.* (zvýraznění přidal NSS) Zatímco krajský soud se domnívá, že se lhůta pro doplnění žaloby stavěla až od dne 4. 11. 2019, kdy žádost o ustanovení zástupce došla soudu, a tudíž je doplnění žaloby ze dne 2. 12. 2019 opožděné, stěžovatel je toho názoru, že ke stavění lhůty došlo již předáním žádosti k poštovní přepravě dne 1. 11. 2019, tudíž je jeho doplnění žaloby ze dne 2. 12. 2019 včasné.

[12] Krajský soud svou argumentaci postavil na výkladu úkonu, kterým žádost o ustanovení zástupce je, a dospěl k závěru, že na takovou žádost nelze aplikovat § 40 odst. 4 s. ř. s., neboť není úkonem, který by byl činěn ve lhůtě stanovené zákonem či soudem, a proto, aby mohla vyvolat zákonem předvídané účinky (stavení lhůty k podání žaloby a vznik povinnosti soudu o ní rozhodnout), nestačí, aby byla podána k poštovní přepravě. Je třeba, aby soudu došla. Zároveň odkázal na nejnovější komentář k s. ř. s. (Kühn Z., Kocourek T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR 2019, str. 231).

[13] Komentář, který krajský soud zmiňuje, výslovně na s. 231 uvádí: „*Pokud je žádost doručována poštou, může být okamžik podání žádosti určen momentem dojití žádosti soudu, anebo předáním k přepravě. Přikláním se k prve uvedenému závěru, tedy žádost je ‚podána', až se opravdu dostane k soudu. Není totiž namístě aplikovat § 40 odst. 4, neboť v případě podání žádosti o osvobození nebo ustanovení nejde o zachování jakékoliv lhůty. Pro praxi je to velmi důležitý aspekt. Například pokud v poslední den lhůty podá žalobce k poštovní přepravě žalobu, v níž současně požádá o ustanovení zástupce, žaloba dojde na soud den nebo dva dny po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Z hlediska včasnosti žaloby se užije § 40 odst. 4, žaloba byla poslední den lhůty podána k přepravě, je včasná. Protože se však lhůta pro podání žaloby staví v důsledku podání žádosti o ustanovení zástupce až v okamžiku, kdy žádost dojde soudu, pak se v právě uvedeném případě nestaví vůbec, neboť lhůta mezitím uplynula.*" Komentář tedy reaguje i na stěžovatelovu námitku týkající se situace, kdy je žaloba a žádost o ustanovení zástupce předána k poštovní přepravě těsně před uplynutím lhůty a dodána soudu až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, a připouští ji jako možnou.

[14] NSS se v minulosti mnohokrát zabýval délkou lhůty k podání návrhu na zahájení řízení ve vztahu k vymezení žalobních bodů a v mnoha případech musel zohlednit i podanou žádost o ustanovení zástupce. Ačkoliv se § 35 s. ř. s. v minulosti měnil, věta, jejíž výklad je v projednávané věci sporný, nebyla měněna, a proto lze zohlednit i judikaturu k předchozím zněním § 35 s. ř. s.

[15] NSS již dříve zaujal opačný přístup než autoři výše uvedeného komentáře a lhůtu pro podání návrhu na zahájení řízení, resp. pro vymezení žalobních bodů, stavěl od okamžiku, kdy byla žádost o ustanovení zástupce předána k poštovní přepravě (zvýraznění v rozhodnutích provedl nyní NSS).

[16] Tak například v rozsudku ze dne 24. 4. 2019, č. j. 2 Azs 48/2019 - 67, NSS uvedl: „*V případě stěžovatele musí být žaloba podána podle § 32 odst. 1 zákona o azylu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno 13. 11. 2018, posledním dnem pro podání žaloby byla středa 28. 11. 2018. Ze soudního spisu vyplývá, že zásilka s žalobou byla* ***předána k zaslání prostřednictvím držitele poštovní licence (§ 40 odst. 4 s. ř. s.) dne 26. 11. 2018****. Městský soud nesprávně v napadeném usnesení uvádí, že žalobu stěžovatel podal poslední den lhůty pro podání žaloby, tj. dne 28. 11. 2018. Žaloba stěžovatele zároveň obsahovala návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s. (s účinností do 23. 4. 2019 odst. 9). (...) V důsledku podání žaloby obsahující návrh na ustanovení zástupce tak* ***došlo ke dni podání žaloby, tj. 26. 11. 2018, ke stavění lhůty pro podání žaloby****, a to až do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce. Městský soud proto pochybil, pokud uvedl, že ‚v poslední den lhůty pro podání žaloby [...] neobsahovala ani jeden projednatelný bod'. Stěžovateli v důsledku žádosti o ustanovení zástupce, kterou se lhůta stavěla, zbývaly do konce lhůty pro podání žaloby ještě 3 dny.*"

[17] Obdobný závěr NSS učinil v rozsudku ze dne 21. 5. 2019, č. j. 2 Azs 353/2018 - 45, podle něhož „*krajský soud v napadeném usnesení, ale i v usnesení č. j. 45 Az 13/2018 - 18, nesprávně určil délku zbývající části lhůty pro doplnění žalobních bodů. Patnáctidenní lhůta k podání žaloby měla uplynout dne 11. 9. 2018. Krajský soud opakovaně uvedl, že žaloba byla*

podána dne 10. 9. 2018 a že s ohledem na to k doplnění žalobních bodů zbývaly 2 dny. Lhůta pro podání žaloby je však lhůtou procesní a pro její podání je určující den, kdy byla prostřednictvím držitele poštovní licence soudu zaslána, nikoliv kdy byla krajskému soudu doručena. Okamžik, kdy návrh soudu došel, je určující pouze pro zahájení řízení (§ 32 s. ř. s.). Ten je však nutné odlišit od okamžiku podání návrhu, který je rozhodující pro posouzení běhu lhůt (§ 40 odst. 4 s. ř. s. a § 72 odst. 1 s. ř. s.). ***Tímto dnem je podán i návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 10 s. ř. s. s žalobou spojený****, v jehož důsledku se staví běh lhůty pro podání žaloby, resp. doplnění žalobních bodů. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že žaloba byla držiteli poštovní licence k doručení předána již dne 7. 9. 2018. Zbývající část lhůty pro podání žaloby, resp. pro doplnění žalobních bodů proto činila 5 dnů.“*

[18] I v usnesení ze dne 12. 10. 2016, č. j. 1 Azs 165/2016 - 30, NSS konstatoval obdobný závěr: *„V projednávané věci bylo rozhodnutí žalovaného stěžovateli doručeno 21. 1. 2015 (č. l. 90 správního spisu),* ***žalobu obsahující žádost o ustanovení zástupce podal žalobce k poštovní přepravě po sedmi dnech, tj. 28. 1. 2015. Tímto dnem došlo ke stavění běhu lhůty pro podání žaloby*** *(§ 35 odst. 8 s. ř. s.), zbývalo z ní osm dní. Běh této lhůty znovu pokračoval právní mocí usnesení (10. 2. 2015), jímž byl stěžovateli ustanoven právní zástupce, který byl zároveň vyzván, aby ve lhůtě sedmi dnů žalobu náležitě doplnil, jak následně také učinil.“*

[19] Shodný názor uvedl NSS i v rozsudku ze dne 19. 4. 2018, 3 As 27/2017 - 19, podle něhož *„[l]ze tedy vyjít z toho, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno stěžovateli dne 21. 8. 2015, což je den, který určuje počátek běhu dvouměsíční lhůty k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s.* ***Dne 26. 8. 2015 předal stěžovatel k poštovní přepravě žalobu*** *(doručena byla krajskému soudu dne 27. 8. 2015), kterou napadl rozhodnutí žalovaného ‚v celém rozsahu‘, současně požádal krajský soud o ustanovení zástupce z řad advokátů.* ***Dnem 26. 8. 2015 se tedy běh lhůty zastavil*** *[do jejího uplynutí přitom zbývalo 56 dní (27. 8. 2015 až 21. 10. 2015 včetně)]. Usnesením ze dne 23. 9. 2015 krajský soud stěžovateli přiznal osvobození od soudních poplatků a jako zástupce mu ustanovil advokáta. Usnesení nabylo právní moci dne 29. 9. 2015; tento den byl tedy rozhodující pro opětovný počátek běhu lhůty. Rozběhla-li se lhůta znovu po nabytí právní moci usnesení, tj. dne 30. 9. 2015, uplynula v úterý dne 24. 11. 2015.“*

[20] Stejný přístup zvolil NSS i v rozsudcích ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 Ads 59/2016 - 38, ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 Ads 61/2016 - 62, ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Afs 12/2010 - 172, či ze dne 18. 11. 2015, č. j. 9 Ads 248/2015 - 27, či v usnesení ze dne 13. 6. 2019, č. j. 9 Azs 110/2019 - 39, rovněž v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 3 Azs 130/2015 - 46, či ze dne 26. 1. 2017, č. j. 5 As 286/2016 - 17. V posledně uvedeném NSS konstatoval: *„Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalovaný vydal dne 4. 5. 2016 výše uvedené rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Dne 6. 5. 2016 byl stěžovatel seznámen s obsahem rozhodnutí žalovaného, které mu bylo předáno, a tedy doručeno (§ 24a odst. 1 zákona o azylu). Lhůta 15 dnů pro podání žaloby (§ 32 odst. 1 zákona o azylu) skončila v pondělí dne 23. 5. 2016 (patnáctý den totiž připadl na sobotu 21. 5. 2016). Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného na poště dne 20. 5. 2016, tedy 14. den lhůty. V žalobě stěžovatel požádal o ustanovení právního zástupce. Žaloba byla krajskému soudu doručena dne 23. 5. 2016. Lhůta pro podání žaloby tak byla zachována,* ***přičemž rozhodným dnem je den podání žaloby spojené s návrhem na ustanovení právního zástupce na***

poštu, tedy den 20. 5. 2016 *(§ 40 odst. 4 s. ř. s.). Od tohoto dne tedy neběžela lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s).*" Tento přístup potvrdil NSS i v nedávném rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 7 Azs 321/2019 - 40.

[21] V judikatuře NSS lze nalézt i rozsudky, které fakticky zaujaly opačný postoj, avšak bez jakéhokoliv zdůvodnění, a to ze dne 28. 2. 2008, č. j. 7 Afs 108/2007 - 56, či ze dne 12. 1. 2016, č. j. 4 Azs 285/2015 - 24. V prvně jmenovaném rozsudku, č. j. 7 Afs 108/2007 - 56, NSS uvedl: „*Nelze ponechat stranou okolnost, že žádost o ustanovení zástupce stěžovateli pro řízení o žalobě byla podána u správního soudu dne 26. 7. 2006, tj. v poslední den lhůty k podání žaloby. Pokud tedy stěžovatel a Ministerstvo financí vyjádřili souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, nebyl by tento zástupce ani schopen, i v případě ustanovení soudem, rozšířit případně žalobu (srov. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).*" Podle rozsudku byla žaloba podána k poštovní přepravě o den dříve, 25. 7. 2006. Uvedený úryvek rozsudku sice vyvolává dojem, že NSS v této věci jako datum podání žádosti o ustanovení zástupce vyhodnotil datum, kdy žádost došla soudu, není to v něm však výslovně uvedeno, neboť NSS neuvedl, kolik dnů ze lhůty pro podání žaloby zbývá po podání žádosti o ustanovení zástupce. Kromě toho jsou názory uvedené v tomto rozsudku překonány pozdější judikaturou k vymezení žalobních bodů, viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016 - 62, č. 3623/2017 Sb. NSS. Ve druhém zmíněném rozsudku, č. j. 4 Azs 285/2015 - 24, zaznělo: „*Nejvyšší správní soud s ohledem na zjištěný skutkový stav konstatuje, že rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 8. 10. 2015 a stěžovatel podal u krajského soudu žalobu včetně žádosti o ustanovení zástupce dne 9. 10. 2015, tedy první den lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 in fine s. ř. s. ve spojení s § 32 odst. 1 azylového zákona a § 40 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož po dobu rozhodování o ustanovení zástupce lhůta pro podání žaloby neběží (§ 35 odst. 8 věta třetí s. ř. s.), po vydání usnesení krajského soudu ze dne 6. 11. 2015, č. j. 50 Az 2/2015-34, které nabylo právní moci dne 16. 11. 2015, bylo možné žalobu doplnit ještě do dne 1. 12. 2015.*" Žaloba se žádostí o ustanovení zástupce byly však k poštovní přepravě předány již 8. 10. 2015, jak vyplývá z druhého odstavce tohoto rozsudku. Lhůta pro podání žaloby by však byla stejná v obou verzích výkladu: pokud by soud vycházel z data, kdy byla žaloba podána na poště, tedy z 8. 10. 2015, lhůta pro podání žaloby by ani nezačala běžet, neboť téhož dne nabylo právní moci rozhodnutí žalované, a proto by žalobci zůstala zachována celá, patnáctidenní lhůta. V případě, kdy by soud vycházel z data doručení žaloby se žádostí o ustanovení zástupce na soud, a lhůtu stavěl až od 9. 10. 2015, by sice lhůta pro podání žaloby začala tohoto dne běžet, ale neuplynul by z ní ani jeden celý den, proto by žalobci opět zůstala zachována celá, patnáctidenní. V uvedeném případě proto nezáleželo na tom, jaké datum NSS zvolí jako den, od kterého se lhůta pro podání žaloby stavěla, a tudíž nelze závěrům zde vysloveným přikládat takový význam, jako výše citované judikatuře, která jasně a srozumitelně počítala lhůtu pro podání žaloby a stavěla ji od data, kdy byla žaloba se žádostí o ustanovení zástupce předána na poštu.

[22] Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018 - 31, č. 3896/2019 Sb. NSS, zároveň uvedl, že za situace, kdy jeden z možných právních názorů již v současné době nikdo nezastává a druhý z názorů byl bezvýjimečně sledován v mnoha dalších rozsudcích, není pochyb o tom, že uvedený první právní názor již nemá žádné obecné

normativní účinky. Za této situace rozšířený senát neshledal důvod, aby se k předložené právní otázce vyjadřoval, neboť rozhodovací praxe je již fakticky sjednocena. Tento jeho závěr lze vztáhnout i na projednávanou věc, neboť odlišný náhled fakticky zaujatý naposledy v rozsudku č. j. 4 Azs 285/2015 - 24 nebyl následován v další rozhodovací praxi soudu, a naopak NSS vydal velké množství rozhodnutí s opačným závěrem, jak uvedeno v bodech [16] - [20] tohoto rozsudku. Rozdíly v judikatuře sice vznikají, ale další vývoj v judikatuře je může i sám zahladit, k čemuž došlo v projednávané věci.

[23] NSS zároveň neshledal důvod k předložení věci rozšířenému senátu také proto, že i z dosavadních rozhodnutí rozšířeného senátu lze vyvodit, že rozhodným okamžikem, od kterého se podle jeho názoru staví lhůta pro podání žaloby, je již okamžik podání žaloby spojené s návrhem na ustavení zástupce nebo osvobození od soudních poplatků.

[24] V rozsudku č. j. 5 As 154/2016 - 62, který se zabýval otázkou stavění lhůty v důsledku podání žádosti o osvobození od soudních poplatků, rozšířený senát nejprve v bodě 11 citoval rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 As 93/2009 - 312, ve kterém NSS uvedl: „*Okamžikem podání žaloby přestala běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, jelikož její součástí byla i žádost o osvobození od soudních poplatků.*“ S názorem vyjádřeným v tomto rozsudku se totiž ztotožnil předkládající senát. Následně dospěl rozšířený senát k závěru, že i žádost o osvobození od soudních poplatků má stejné právní důsledky jako žádost o ustanovení zástupce, a proto se lhůta pro podání žaloby či vymezení žalobních bodů podáním takové žádosti staví. V bodě 35 tento závěr vztáhl na projednávanou věc: „*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.*“ Rovněž v rozsudku č. j 3 Azs 66/2017 - 31 rozšířený senát v bodě 67 uvedl, že „*[v] žalobě ze dne 25. 10.2016 uplatnil stěžovatel žádost o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce, tímto dnem se tedy běh lhůty ve smyslu § 35 odst. 8 s.ř.s., ve znění do 14. 8. 2017 (dnes odst. 9), zastavil.*“ Ačkoliv v obou případech, o kterých rozšířený senát rozhodoval, byla žaloba i se žádostí podána přímo u soudu, a nedocházelo tedy k časové prodlevě mezi jejím odesláním a doručením soudu, rozšířený senát zde navazuje na existující judikaturu a naznačuje, že žádost o osvobození od soudních poplatků či žádost o ustanovení zástupce spojená se žalobou způsobuje stavění lhůty od data, kdy byla podána žaloba, neboť jsou spolu spojeny. V okamžiku, kdy bude žaloba v souladu s § 40 odst. 4 s. ř. s. pokládána za včasnou a podanou dnem svého předání k poštovní přepravě, a tato žaloba bude spojená i s návrhem na ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků, je třeba pokládat za den podání takové žádosti (a tedy za den, od kterého se staví lhůta pro podání žaloby či vymezení žalobních bodů) datum předání zásilky k poštovní přepravě. Z ničeho neplyne, že chtěl rozšířený senát vyřešit pouze výjimečnou situaci, kdy jsou žaloba i návrh na ustanovení zástupce, respektive osvobození od soudních poplatků, podány osobně k soudu, a naopak nechtěl, aby jím vyslovené právní názory dopadaly i na mnohem obvyklejší situaci, kdy jsou společně podány k poštovní přepravě, což by ovšem podle krajského soudu v nyní posuzovaném případě znamenalo, že jsou „podány“ v různých dnech.

[25] Tento výklad je rovněž v souladu se zásadou *in dubio pro mitius*, resp. *in dubio pro libertate*, tedy v pochybnostech ve prospěch jednotlivce. Uvedený závěr vychází také z judikatury Ústavního soudu, jelikož podle nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, *„[j]e-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip* in dubio pro libertate *plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. in 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem"*. Tento postulát vychází z objektivně daného slabšího postavení soukromoprávního subjektu, vůči němuž orgán veřejné moci vystupuje ve vrchnostenském postavení, a lze proto na pravidla jeho chování klást přísnější omezení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 Afs 69/2007 - 85, č. 2533/2012 Sb. NSS). Jak plyne z rozsudků NSS ze dne 25. 7. 2013, č. j. 2 Afs 57/2013 - 34, ze dne 11. 6. 2014, č. j. 5 Afs 116/2013 - 39, nebo ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Afs 113/2013 - 41, k aplikaci zmíněného principu je třeba přistoupit v případě, kdy je přítomen rovnocenný konkurenční výklad práva, což je v projednávané věci splněno.

[26] Výklad, který zaujal krajský soud, by sice mohl být formálně vzato z pohledu procesního práva akceptovatelný, nicméně ze všech důvodů uvedených výše se NSS domnívá, že je třeba jej odmítnout minimálně v situaci, kdy je žádost o ustanovení zástupce podána současně se žalobou. Důsledkem výkladu, který krajský soud zaujal, by bylo rozdrolení takového podání podaného k poštovní přepravě a vytvoření různých pravidel pro jeho různé části, neboť den „podání žaloby" by se v kontextu § 40 odst. 4 s. ř. s. vykládal odlišně ode dne „podání žádosti".

[27] Zároveň byla v projednávané věci kratší lhůta pro podání žaloby než je obecná dvouměsíční, neboť se jednalo o žalobu proti rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. S ohledem na to, že lhůty pro podání žaloby mohou být podle zákona o pobytu cizinců či zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, stanoveny v řádu dnů, nelze od žalobců, povětšinou cizinců, v takových věcech očekávat, že si procesní předpisy vyloží natolik přesně, aby věděli, že jejich žádost o ustanovení zástupce či osvobození od soudních poplatků musí být soudu doručena před uplynutím lhůty k podání žaloby. Takový výklad navíc nebyl, jak vyplývá z judikatury NSS, přijímaný ani právně znalými osobami, a těžko ho tudíž požadovat od právních laiků. Pro ně by navíc znamenalo intenzivní zásah do práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Zároveň je třeba upozornit na to, že žalobce nemůže doručení zásilky nijak ovlivnit, a proto pokud by došlo k prodlevě s doručováním, mohlo by to mít pro žalobce závažné procesně právní následky, které by však nebylo možné zhojit. Žalobce by navíc nemusel vůbec vědět, kdy se lhůta stavila a kolik času má na vymezení žalobních bodů, což by přispělo k celkové nejistotě jeho procesní situace.

[28] Ze všech výše uvedených důvodů se proto NSS přiklonil v souladu s převažující dosavadní praxí k výkladu, že lhůta pro podání žaloby, resp. pro vymezení žalobních bodů, se staví dnem podání žádosti o ustanovení zástupce či osvobození od soudních

poplatků, přičemž tímto dnem je v projednávané věci den předání žaloby se žádostí k poštovní přepravě.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] NSS proto nezbylo, než usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

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

[31] Usnesením krajského soudu ze dne 5. 11. 2019, č. j. 17 A 211/2019 - 19, byl stěžovateli ustanoven zástupcem JUDr. Ing. Jakub Backa, advokát se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci odměnu za jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. téže vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 4 téže vyhlášky]. Ustanovený zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty. Celková odměna tedy činí částku ve výši 4 114 Kč, která mu bude vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. února 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu