

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce Ing. M. K.**, zastoupeného JUDr. Vladimírem Boleslavem, advokátem se sídlem Plzeňská 70, 150 00 Praha 5, proti **žalovanému Magistrátu hlavního města Prahy**, Mariánské nám. 2, 110 00 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2001, č. j. MHMP-53232/2001/VYS/Pt, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2004, č. j. 38 Ca 126/2002–40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2001 žalovaný částečně změnil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 ze dne 11. 4. 2001, č. j. 1101/01-SM-R, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč podle § 106 odst. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Žalobce podal proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 8. 2004 zamítl. Rozhodnutí bylo zástupci žalobce JUDr. Vladimíru Boleslavovi doručeno dne 16. 9. 2004.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a tvrdí nezákonnost rozhodnutí městského soudu, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel byl následně usnesením městského soudu ze dne 14. 10. 2004, č. j. 38 Ca 126/2002–33, vyzván k doplnění kasační stížnosti a doložení plné moci udělené zástupci k zastupování v řízení. Dalším usnesením z téhož dne, č. j. 38/126/2002–34, byl vyzván k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 3000 Kč, a to do 3 dnů od doručení tohoto usnesení; pro písemné vyhotovení usnesení soud použil tiskopis obsahující poučení o tom, že nebude-li soudní poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, bude odvolací řízení – dovolací řízení zastaveno. Obě uvedená usnesení byla doručena zástupci žalobce dne 21. 10. 2004. Dne 22. 11. 2004 byla soudu doručena plná moc zástupce a současně i doplnění kasační stížnosti.

Soudní poplatek však stěžovatel nezaplatil, proto usnesením ze dne 3. 12. 2004, č. j. 38 Ca 126/2002–40, bylo řízení o kasační stížnosti zastaveno podle § 47 písm. c) s. ř. s. za použití § 3 odst. 4 a § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Soud v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí stěžovatele poučil s odkazem na § 14 zákona o soudních poplatcích o tom, že proti usnesení ve věcech poplatků vydaným soudy ve správním soudnictví není odvolání přípustné, a zároveň i o tom, že usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku soud zruší, bude-li poplatek zaplacen dříve než usnesení nabude právní moci. Rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobce dne 31. 12. 2004 a téhož dne též nabylo právní moci. Podáním ze dne 6. 1. 2005 stěžovatel podal návrh na zrušení rozhodnutí o zastavení řízení a toto podání též opatřil kolkovými známkami v částce 3000 Kč.

Usnesením ze dne 8. 2. 2005, č. j. 38 Ca 126/2002–46, městský soud návrh stěžovatele na zrušení usnesení ze dne 3. 12. 2004 zamítl a rozhodl o vrácení přeplatku na soudním poplatku. Rozhodnutí odůvodnil tím, že pro nesplnění základní podmínky pro zrušení napadeného usnesení nelze postupovat podle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích, neboť rozhodnutí o zastavení řízení v době zaplacení soudního poplatku již nabylo právní moci.

Dne 28. 2. 2005 podal stěžovatel k poštovní přepravě kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení o kasační stížnosti ze dne 3. 12. 2004, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; s odkazem na judikaturu Ústavního soudu nezákonnost rozhodnutí městského soudu spatřuje v tom, že soud v rozporu s § 42 odst. 1 s. ř. s. výzvu k zaplacení soudního poplatku doručil pouze zástupci stěžovatele nikoliv stěžovateli, jehož povinnost poplatků zaplatit osobně stíhala, a následným zastavením řízení porušil právo stěžovatele domáhat se stanoveným postupem svého práva na soudní přezkum.

V kasační stížnosti stěžovatel dále poukázal na to, že písemné vyhotovení rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti obsahovalo poučení, že ve věcech poplatků proti rozhodnutím vydaným soudy ve správním soudnictví není odvolání přípustné, neobsahovalo však poučení o tom, že proti tomuto rozhodnutí je možno podat kasační stížnost. Stěžovatel má za to, že toto poučení je nesprávné a za této situace je s ohledem na § 120 s. ř. s. (ve spojení s § 64 s. ř. s.) třeba na řízení o opravných prostředcích použít přiměřeně § 204 odst. 2 o. s. ř., podle něhož v případě chybějícího nebo nesprávného poučení o odvolání lze odvolání podat do tří měsíců od doručení rozhodnutí. Stěžovatel má proto za to, že je-li v takovém případě kasační stížnost podána před uplynutím lhůty tří měsíců od doručení napadeného rozhodnutí, je podána včas.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou včasnosti kasační stížnosti, neboť jen v případě včas podané kasační stížnosti ji může meritorně projednat.

Podle § 106 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, a bylo-li vydáno opravné usnesení běží tato lhůta znovu od doručení tohoto usnesení. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Soudní řád správní v § 54 odst. 2 stanoví, že písemné vyhotovení rozsudku musí, mimo další zákonem stanovené náležitosti, obsahovat i poučení o opravném prostředku. Obdobnou náležitost musí podle § 55 odst. 5 s. ř. s. obsahovat i písemné vyhotovení usnesení. Na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 204 odst. 2, § 240 odst. 3) však neobsahuje úpravu,

kteřá by pro případ, kdy soud této povinnosti nedostojí a účastníka o opravných prostředcích nepoučí nebo jej poučí nesprávně o lhůtě a soudu, u něhož lze opravný prostředek podat, prodlužovala obecnou lhůtu, v níž takto vadně poučený účastník může opravný prostředek podat.

Bylo by ovšem chybné z absence takové právní úpravy dovozovat, že ve správním soudnictví vadné poučení soudem o opravných prostředcích, v jehož důsledku stěžovatel podá kasační stížnost po zákonem stanovené lhůtě, nemá vliv na délku lhůty k podání kasační stížnosti a že lze bez dalšího takovou kasační stížnost odmítnout pro opožděnost. Takový výklad by byl nepochybně ústavně nekonformním. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I ÚS 89/02, vztahujícím se k chybnému poučení o možnosti podat dovolání (tedy opravného prostředku svým charakterem obdobného kasační stížnosti) vyslovil, že: *„Poučovací povinnost obecných soudů představuje jeden ze základních předpokladů práva na spravedlivý proces, zaručeného především v čl. 36 odst. 1 Listiny. Podle tohoto ustanovení každý má právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Obecné soudy představují orgány veřejné moci (státní orgány) a obecný ústavní limit jejich činnosti proto tvoří zásada, že mohou činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Jedním ze základních principů jejich činnosti je proto i její předvídatelnost, neboť je zřejmé, že účastníci řízení před obecnými soudy mají právo očekávat od obecných soudů postup, který je vymezen zákonem a který vyplývá i z okolností konkrétního soudního řízení..... Jestliže tedy v daném případě krajský soud účastníky řízení v napadeném rozsudku – podle názoru Nejvyššího soudu chybně - poučil o možnosti „podat dovolánía jestliže tak stěžovatelka v takové lhůtě učinila, nelze jí přičítat k tíži, že dovolání podala (v souladu s chybným poučením) opožděně. Přijetí opačného názoru by totiž ve svých důsledcích představovala denegatio iustitiae a tedy porušení ústavně zaručeného základního práva stěžovatelky na spravedlivý proces...“.* Obdobně i v nálezu sp. zn. III. ÚS 8/04 Ústavní soud judikoval : *„Nesplněním poučovací povinnosti o tom, že dovolání je přípustné v zákonem stanovené době, byl stěžovatel jako účastník občanského soudního řízení zkrácen ve svém právu domáhat se soudní ochrany podle čl. 36 odst. 1 Listiny.“.*

Na druhé straně ovšem zcela bezbřehé a trvalé „otevření“ lhůty k podání kasační stížnosti v případě chybějícího nebo vadného poučení by bylo narušením principu právní jistoty. Soud ve správním soudnictví přezkoumává pravomocná rozhodnutí správních orgánů, jimiž se rozhoduje o právech a povinnostech nejen žalobce, ale často i jiných osob a právní mocí rozhodnutí krajského soudu (prolomitelnou jen kasační stížností) je tak rozhodnuto o tom, zda správní orgán rozhodl po právu či nikoliv. Proto neexistenci zákonného ustanovení, v němž by soudní řád správní stanovil speciální lhůtu pro podání kasační stížnosti, nelze vyložit ani tak, že zakládá právo na podání kasační stížnosti zcela bez časového omezení, ale je třeba na ni pohlížet jako na procesní situaci, kterou soudní řád správní opomenul upravit.

Stěžovatel se však mýlí, má-li za to, že z § 64 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. vyplývá, že v takovém případě je na místě aplikovat na řízení o kasační stížnosti ustanovení o opravných prostředcích občanského soudního řádu. Citované ustanovení § 64, jež je součástí části třetí hlavy první s. ř. s., zakládá pro řízení ve správním soudnictví (včetně řízení o opravných prostředcích) přiměřenou aplikovatelnost pouze ustanovení části první a třetí občanského soudního řádu (část první – obecná ustanovení, část třetí – řízení

v prvním stupni), nikoliv však části čtvrté, v níž jsou opravné prostředky, včetně lhůt k jejich podání, upraveny.

Za takové situace by bylo možno absenci procesní úpravy správního soudnictví kompenzovat jen použitím analogie. I když teorie správního práva zastává v souvislosti s možností užití analogie ve veřejném právu (kam nepochybně soudní procesní předpis je třeba zařadit) nejednoznačná stanoviska a značně rezervovaný postoj, nicméně lze z ní dovodit závěr, že připouští-li vůbec použití analogie v právu procesním, je tomu tak pouze za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků řízení.

Takové omezující podmínky absence speciální lhůty k podání opravného prostředku při chybějícím nebo nesprávném poučení o opravném prostředku splňuje, neboť neexistence výslovné úpravy vytváří mezeru v právním řádu, kterou nelze překlenout ústavně konformním výkladem souvisejících ustanovení a je nepochybně ve prospěch ochrany práv účastníků užít v takovém případě ustanovení jiného procesního předpisu, který v obdobné procesní situaci lhůtu k podání opravného prostředku prodlužuje. Vzhledem k charakteru kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí soudu, jehož užití je plně v dispozici účastníka řízení, je omezeno na zákonem stanovený okruh důvodů, pro něž lze kasační stížnost podat, a je u něho vyloučena možnost prominout zmeškání lhůty k jeho podání, se nabízí aplikace ustanovení § 240 odst. 2 o. s. ř., který upravuje takovou lhůtu v případě svým charakterem obdobného mimořádného opravného prostředku v občanském soudním řízení – dovolání. Analogické užití § 204 odst. 2 o. s. ř., upravujícího speciální lhůtu při absenci či vadném poučení o odvolání, by bylo nepřipadným, neboť odvolání je svým charakterem institutem zcela odlišným od kasační stížnosti a pro analogické užití jiného procesního předpisu je vždy třeba volit úpravu, která je předmětné procesní situaci nejbližší.

Podle § 240 odst. 3 o. s. ř. je lhůta zachována také tehdy, jestliže dovolání bylo podáno po uplynutí dvouměsíční lhůty proto, že se odvolatel řídil nesprávným poučením soudu o dovolání. Neobsahuje-li rozhodnutí poučení o dovolání, o lhůtě k dovolání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že dovolání není přípustné, lze podat dovolání do čtyř měsíců od doručení.

Ustanovení § 240 odst. 3 o. s. ř. nelze v řízení o kasační stížnosti užít tak, že by byla mechanicky převzata délka lhůty v něm uvedená. Je třeba vzít v úvahu rozdílnou délku lhůt, kterou soudní procesní předpisy stanoví pro podání kasační stížnosti a dovolání, a citované ustanovení § 240 odst. 3 o. s. ř. lze aplikovat v kasačním řízení poměrem, v jakém zvláštní lhůta pro podání dovolání v něm uvedená prodlužuje obecnou lhůtu k podání dovolání. Občanský soudní řád pro podání dovolání stanoví lhůtu dvou měsíců od doručení rozhodnutí odvolacího soudu (§ 240 odst. 1). Lhůta stanovená v § 240 odst. 3 o. s. ř. prodlužuje při vadném poučení lhůtu k podání dovolání dvojnásobně. V témže poměru k obecné délce lhůty k podání kasační stížnosti je proto třeba aplikovat § 240 odst. 3 o. s. ř. na lhůtu k podání kasační stížnosti v případě vadného poučení; jestliže tedy soudní řád správní stanoví k podání kasační stížnosti lhůtu dvoutýdenní (§ 106 odst. 2), v důsledku vadného poučení je třeba za včasnou považovat takovou kasační stížnost, která je podána ve lhůtě čtyř týdnů po doručení rozhodnutí.

V předmětné věci v poučení o opravném prostředku soud s odkazem na § 14 zákona o soudních poplatcích) uvedl, že proti usnesení ve věcech poplatků vydaným soudy

ve správním soudnictví není odvolání přípustné, a poučil účastníka o možnosti zrušení rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku podle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích.

Rozhoduje-li soud o zastavení řízení podle § 47 písm. c) s. ř. s., je takové rozhodnutí podmíněno tím, že v řízení nastaly skutečnosti, s nimiž soudní řád správní popřípadě zvláštní zákon spojuje procesní následek – zastavení soudního řízení. V předmětné věci shledal soud touto skutečností nezaplacení soudního poplatku splatného podáním kasační stížnosti ve lhůtě soudem stanovené, která je podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích důvodem pro zastavení řízení.

Zákon o soudních poplatcích je, jak i demonstruje poznámka pod čarou k § 47 písm. c) s. ř. s., oním zvláštním zákonem, jehož ustanovení § 9 odst. 1 dává soudu imperativ aplikovat § 47 písm. c) s. ř. s. a zastavit řízení o návrhu. Řízení o této kasační stížnosti se spravuje soudním řádem správním a podle ustanovení tohoto zákona [§ 47 písm. c)] při splnění podmínek stanovených zákonem o soudních poplatcích bylo správně i řízení o kasační stížnosti městským soudem zastaveno.

Soudní řád správní je pak třeba pro správní soudnictví považovat za zvláštní předpis, předjímaný v § 13a zákona o soudních poplatcích větě druhé, který pro rozhodování a postup soudů v řízení ve věcech poplatků (vedle v poznámce pod čarou k tomuto ustanovení uvedeného zákona č. 337/1992 Sb.) zakládá výjimku z užití občanského soudního řádu.

Protože důvodem pro zastavení řízení o kasační stížnosti bylo nezaplacení soudních poplatků, byl podle § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích věcně a místně příslušným k takovému rozhodnutí Městský soud v Praze, který má postavení krajského soudu. Proti jeho rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti je tak podle § 102 s. ř. s. přípustná kasační stížnost. Z ustanovení § 53 odst. 3 s. ř. s. zároveň vyplývá, že kasační stížnost je obecně jediným opravným prostředkem, který proti takovému rozhodnutí krajského soudu lze podat (nepočítáme-li zvláštní institut zrušení takového rozhodnutí podle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích, který má zcela odlišnou povahu, neboť není přezkumem zákonnosti rozhodnutí a důvodem pro zrušení rozhodnutí je dodatečné zaplacení soudního poplatku nikoliv jeho nesprávnost); druhý z možných opravných prostředků ve správním soudnictví - obnova řízení - není přípustná (§ 114 odst. 1 o. s. ř.). Pro úplnost je třeba dodat, že soudní řád správní zcela vylučuje pro správní soudnictví jako opravný prostředek odvolání (§ 53 odst. 3 a contr.) Vzhledem k výše uvedenému tak je možno dospět k závěru, že ustanovení § 14 zákona o soudních poplatcích je tak z podstaty ustanovením obsoletním.

V předmětné věci Městský soud v Praze proto pochybil, jestliže v rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti nadbytečně stěžovatele poučil o opravných prostředcích obsahovým odkazem na § 14 zákona o soudních poplatcích, opomněl jej však poučit o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí kasační stížnost. V dané věci je tak třeba posoudit včasnost stěžovatelem podané kasační stížnosti za analogického použití § 240 odst. 3 o. s. ř., užitého způsobem výše popsáním.

Ze soudního spisu vyplývá, že rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti bylo doručeno zástupci stěžovatele v pátek dne 31. 12. 2004, čtyřtýdenní lhůta pro podání kasační stížnosti počala běžet v sobotu dne 1. 1. 2005 a skončila v pátek dne 28. 1. 2005. Kasační stížnost, kterou stěžovatel podal k poštovní přepravě dne 28. 2. 2005, je tak zjevně opožděná, a Nejvyšší správní soud ji proto odmítl [§ 46 odst. 1 písm. b) a § 120 s. ř. s.].

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 dst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s, podle něžž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

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

V Brně dne 21. července 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu