



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Mgr. J. H.**, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2019, č. j. 8 A 12/2019 – 21,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci, kasační stížnost a vyjádření žalované

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) výrokem I. napadeného usnesení odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované a výrokem II. zamítl jeho žádost o osvobození od soudních poplatků. Odmítnutí žaloby odůvodnil konstatováním, že žalobce svoji žalobu podal po marném uplynutí stanovené lhůty. Zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků pak odůvodnil zjevnou neúspěšností opožděné žaloby.

[2] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní odkázal na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“) a uvedl, že žalobu nepodal až po marném uplynutí stanovené lhůty. V této souvislosti pak uvedl, že rozhodnutí žalované mu bylo doručeno dne 22. 11. 2018. Konec lhůty pro podání žaloby tak připadl na den 22. 1. 2019. Dne 22. 1. 2019 v čase 23:38:42 doručil městskému soudu dle svých slov zmatečnou datovou zprávu č. 641789855. Její zmatečnost byla podle stěžovatele způsobena výpadky

elektriny, v jejichž důsledku se ke zprávě nepřiložily stěžovatelem zamýšlené a zadané přílohy, ale pouze pracovní text připravované ústavní stížnosti pro jiné řízení, a vznikl tak rozpor mezi deklarovaným žalobním petitum uvedeným v označení datové zprávy a obsahem podání.

[3] Stěžovatel dále uvedl, že tento omyl okamžitě napravil, když dne 22. 1. 2019 v čase 23.45:18 doručil městskému soudu další datovou zprávu č. 641790376 obsahující veškeré podstatné náležitosti podání vyžadované soudním řádem správním, neboť z obsahu datové zprávy lze nezaměnitelně určit, čeho se stěžovatel jako žalobce domáhá a kdo elektronicky podepsanou žalobu podává. Nedílnou přílohou této datové zprávy bylo i rozhodnutí žalované, dále žádost o poskytnutí právní služby adresovaná žalované a originál elektronické doručky dokládající den, kdy stěžovateli bylo doručeno rozhodnutí žalované. Stěžovatel se proto domnívá, že doručením této zprávy splnil všechny podstatné náležitosti pro podání správní žaloby, a proto jeho podání nelze kvalifikovat jako opožděné.

[4] Na závěr poukázal na to, že ačkoli mohl s ohledem na bezvadnou žalobu, kterou městskému soudu poslal z důvodu výpadků elektriny pouze ve zkrácené formě, posečkat, až jej městský soud vyzve k zaplacení soudního poplatku, na tuto výzvu nečekal a soudu dne 23. 1. 2019 v čase 00:01:02 doručil datovou zprávou č. 641791034 obsahově stejnou žalobu, jakou již soudu doručil datovou zprávou č. 641790376, avšak v rozšířené formě a doplněnou o žádost o osvobození od soudních poplatků z důvodu nemajetnosti.

[5] Stěžovatel se domnívá, že na toto poslední podání je nutné pohlížet jako na duplicitní právní úkon, ze kterého nelze vyvozovat žádné právní závěry o marném uplynutí lhůty pro podání žaloby. Nejvyššímu správnímu soudu proto navrhl, aby napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k projednání a rozhodnutí.

[6] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pokud by stěžovatel doručil žalobu v poslední den stanovené lhůty datovou zprávou označenou ID: 641789855 a současně doručil žalobu i datovou zprávou označenou ID: 641791034, pak podal ve stejné věci dvě stejné žaloby a soud by na to musel procesně reagovat. S ohledem na napadené usnesení se však žalovaná domnívá, že podání označené jako ID: 641789855 nebylo žalobou proti rozhodnutí žalované, ale ústavní stížností připravovanou pro jiné řízení. To ostatně sám stěžovatel potvrzuje a dokládá skeny datových zpráv zapracovanými do kasační stížnosti. Doručení příloh k zamýšlené žalobě datovou zprávou označenou ID: 641790376 nepovažuje žalovaná za doručení řádného návrhu na zahájení řízení. Za ten považuje až doručení samotné žaloby datovou zprávou označenou ID: 64171034 dne 23. 1. 2019. Stěžovatel tak podle žalované podal žalobu opožděně a odmítnutí žaloby pro opožděnost proto bylo jediným možným postupem soudu. S ohledem na zákonnost napadeného usnesení proto žalovaná Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu uplatněných námitek, neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Důvody, které stěžovatel formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., se obsahově opírají o § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dopěl k závěru, že navzdory nesprávně uvedenému důvodu, na kterém městský soud výrok I. napadeného usnesení založil, není kasační stížnost důvodná.

[8] Východiskem pro tento závěr je názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 – 66, podle kterého: „[v] *případě zamítavého rozsudku*

pokračování

krajského soudu založeného zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující, zda je tento rozsudek přezkoumatelný, zda řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a zda současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že je výrok rozsudku krajského soudu v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány.“

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že jeho datová zpráva ID: 641790376 doručená městskému soudu před půlnocí dne 22. 1. 2019 obsahovala všechny podstatné náležitosti žaloby, které jsou předpokladem pro její věcné projednání. Nejvyšší správní soud má za to, že z označení této datové zprávy a k ní přiloženého rozhodnutí žalované bylo možné dovodit, kdo žalobu podává, čeho se jí domáhá a proti kterému rozhodnutí směřuje. Vzhledem ke kogentnímu určení žalovaného v § 69 s. ř. s. bylo na základě identifikace správního rozhodnutí možné určit i to, proti komu žaloba směřuje. Stěžovatel žalobu podal prostřednictvím své datové schránky, proto lze rovněž souhlasit s tím, že žaloba byla řádně podepsána (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2012, č. j. 8 As 89/2011 – 31). Těmito údaji však stěžovatel ani v hrubých obrysech nenaplnil všechny požadavky vyžadované pro tento procesní úkon soudním řádem správním.

[10] Obecné náležitosti procesních úkonů účastníků řízení upravuje soudní řád správní v § 37 odst. 2 a 3. Podle § 37 odst. 2 s. ř. s. platí, že „[p]odání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě. Bylo-li takové podání učiněno v jiné formě, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřiblíží. Činí-li takový úkon kolektivní orgán nebo osoba, za niž podle zvláštního zákona nebo na jeho základě jedná kolektivní orgán, musí k němu být připojen opis usnesení takového orgánu, jímž byl s obsahem podání vysloven souhlas.“

[11] Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. platí, že „[z]každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání, (dále jen ‚podatel‘) v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje uvede jen tehdy, je-li toho třeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána. K podání musí být připojeny listiny, kterých se podatel dovolává. Podání, které je třeba doručit ostatním účastníkům a osobám na řízení zúčastněným, musí být předloženo v potřebném počtu stejnopisů.“

[12] Má-li podání vady, předseda senátu v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. „usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.“

[13] Žaloba je návrh na zahájení řízení, a proto má povahu úkonu, jímž se disponuje s řízením. Tento procesní úkon proto musí být v prvé řadě učiněn ve stanovené formě, a to buď písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky. Stěžovatel tuto formu splnil, neboť žalobu městskému soudu podal prostřednictvím své datové schránky – tj. elektronicky (k elektronické formě podání srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 7 As 274/2016 – 16). Z požadavků stanovených citovanými ustanoveními s. ř. s. však pro předloženou věc dále vyplývá, že z řádně podepsané žaloby musí být zřejmé nejen to, kdo ji činí, proti komu směřuje a čeho se žalobce domáhá, ale také to, čeho se žaloba týká, tj. označení věci. A právě tento požadavek stěžovatel svou datovou zprávou ID: 641790376 nenaplnil.

[14] Obecný požadavek na označení věci formulovaný v § 37 odst. 3 s. ř. s. je v případě podání, kterým se zahajuje řízení, blíže konkretizován ve zvláštních ustanoveních o řízení, a to v závislosti na typu žalobního návrhu buď v § 71 odst. 1, nebo v § 80 odst. 3, § 84 odst. 3, § 101b odst. 2, anebo v § 101e odst. 2 s. ř. s.

[15] Speciální náležitosti návrhu, kterým se zahajuje řízení proti rozhodnutí správního orgánu, stanoví § 71 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení „[ž]aloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, d) žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, f) návrh výroku rozsudku.

[16] Podle § 75 odst. 2 věty druhé a třetí s. ř. s. „[ž]alobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“

[17] Datová zpráva ID: 641790376 obsahovala pouze část náležitostí vyžadovaných pro řádné označení věci, neboť z ní bylo možné zjistit jen to, které rozhodnutí stěžovatel napadá. Stěžovatel sice v kasační stížnosti tvrdí, že k této zprávě přiložil i kopii doručanky dokládající den, kdy mu bylo rozhodnutí žalované doručeno, ze správního spisu však vyplývá, že k této datové zprávě přiložil pouze doručenkou dokládající den, kdy žalované doručil svoji žádost o poskytnutí právní služby. I další náležitosti vyžadované soudním řádem správním pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu však chybí. V takovém případě je pak pro další postup soudu určující povaha chybějících náležitostí, neboť ne každý nedostatek brání věcnému projednání žaloby.

[18] Neuvedení dne doručení napadeného rozhodnutí by samo o sobě nebylo překážkou pro věcné projednání žaloby, neboť soud tuto informaci může bez větších obtíží zjistit ze správního spisu. Ze stejného důvodu by věcnému projednání žaloby nebránila ani skutečnost, že stěžovatel v žalobě neoznačil potenciální osoby zúčastněné na řízení, pokud by ve správním řízení vystupovaly jako účastníci. Stejně tak by věcnému projednání žaloby nebránila ani skutečnost, že žalobce v žalobě neoznačil výrok správního rozhodnutí, který žalobou napadá. Rozhodnutí žalované totiž obsahovalo pouze jeden výrok a je tak z povahy věci zřejmé, že žaloba mohla směřovat pouze proti tomuto výroku. Stěžovatel však v žalobě neuvedl ani žádné žalobní body, z nichž by bylo patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje rozhodnutí žalované za nezákonné nebo nicotné. Tyto údaje přitom soud nemůže bez součinnosti stěžovatele sám zjistit, proto jde o vadu, která brání věcnému projednání žaloby.

[19] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, připomněl, že jestliže soudní řád správní požaduje, „aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení.“ K formulaci žalobních bodů pak odkázal na svůj rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/1996 Sb. NSS, a zopakoval, že žalobce je „povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“ Tato individualizace, jak rozšířený senát poukázal, je totiž důležitá „pro vytyčení mezí, v nichž se soud může a má v souladu s dispozitivní zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného, aby mohl v souladu se zásadou rovnosti účastníků řízení náležitě využít možnosti procesní obrany.“ Zdůraznil rovněž,

pokračování

že „lhůta stanovená v § 71 odst. 2 větě druhé a třetí dopadá nejen na případy, kdy žalobce doplní vedle již obsažených další (nový) žalobní bod, ale i na případy, kdy v žalobě neuvedl žalobní bod žádný; jen v těchto případech uplyne zákonná lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) marně, ve všech ostatních případech je na místě postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s.“

[20] Z uvedeného vyplývá, že soud není oprávněn důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí za žalobce jakkoli dovozovat, neboť by tím popřel svou roli nezávislého arbitra a porušil jak zásadu dispoziční [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 75 odst. 2 téhož zákona], tak i zásadu rovnosti účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) a zásadu koncentrační (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) Žaloba neobsahující žádný žalobní bod tak nemůže být podkladem pro věcné posouzení žaloby, a proto neuvedení konkrétních důvodů nezákonnosti napadeného rozhodnutí ve lhůtě pro podání žaloby má za následek její odmítnutí podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Soud je sice v souladu s tímto ustanovením povinen žalobce vyzvat k odstranění vad podání, to ale pouze tehdy, jestliže je s ohledem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce stihne žalobu doplnit včas, tj. ve lhůtě stanovené pro podání žaloby (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31).

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti potvrdil, že rozhodnutí žalované mu bylo doručeno dne 22. 11. 2018. Od tohoto dne tak v souladu s § 72 odst. 1 s. ř. s. počala stěžovateli běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, přičemž uběhla dne 22. 1. 2019. Datová zpráva č. ID: 641790376 doručená městskému soudu dne 22. 1. 2019, kterou stěžovatel považuje za náležitou žalobu, neobsahovala žádný žalobní bod, ze kterého by soud mohl zjistit, pro jaké skutkové a právní důvody považuje stěžovatel rozhodnutí žalované za nezákonné. Formální označení této datové zprávy žádnou konkretizaci skutkových a právních důvodů nezákonnosti rozhodnutí žalované neobsahovalo a stejně tak ani příložené listiny – rozhodnutí žalované, žádost o poskytnutí právní služby adresovaná žalované a doručenka žádosti o poskytnutí právní služby. Jelikož stěžovatel doručil svoji žalobu městskému soudu pozdě v noci v poslední den lhůty stanovené pro podání žaloby, neměl městský soud povinnost stěžovatele vyzvat k doplnění žalobních bodů. Marným uplynutím lhůty pro podání žaloby se vada spočívající v absenci žalobních bodů stala neodstranitelnou a městský soud tak byl povinen ji bez dalšího odmítnout. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 – 31, v této souvislosti zdůraznil, že soud tak musí učinit podle § 37 odst. 5 s. ř. s., který je samostatným důvodem pro odmítnutí žaloby z důvodu neodstranění vad podání, přestože vzhledem k daným okolnostem neučinil výzvu k odstranění vad žaloby. Vysvětlil rovněž, že ačkoli se může zdát, že tento závěr koliduje s textem § 37 odst. 5 s. ř. s., který vždy předpokládá vydání výzvy, výzva soudu již nemusí být s ohledem na konkrétní situaci objektivně možná nebo účelná. I v těchto případech je však základem pro odmítnutí žaloby § 37 odst. 5 s. ř. s. a nikoli § 46 odst. 1 s. ř. s.

[22] Stěžovatel svoji žalobu doplnil až dne 23. 1. 2019, a tedy po lhůtě pro podání žaloby. Městský soud proto postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Skutečnost, že ji odmítl nesprávně podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ačkoli ji měl odmítnout podle § 37 odst. 5 s. ř. s., nemá na zákonnost samotného výroku o odmítnutí žaloby žádný vliv. Obstojí i výrok II. napadeného usnesení, jehož zrušení se stěžovatel rovněž domáhal, ačkoli proti němu v kasační stížnosti fakticky ničeho nenamítal. Podle § 6a odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích „[p]oplatek za návrh na zahájení řízení se nevybírá, jestliže soud návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítne.“ Městský soud žalobu odmítl před prvním jednáním, a proto nebyl oprávněn po stěžovateli vyžadovat zaplacení soudního poplatku. Z povahy věci tak o žádosti o osvobození od soudních poplatků vůbec rozhodovat nemusel. Tato skutečnost však sama o sobě nezákonnost výroku II. napadeného usnesení nezpůsobuje.

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadené usnesení krajského soudu shledal zákonným, a proto podanou kasační stížnost podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[24] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalovaná byla ve věci úspěšná, prokazatelné náklady jí však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. května 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu