

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **A. Ž.**, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky**, se sídlem Praha 4, Soudní 1672/1a, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2012, č. j. VS 204/2012-50/St/133, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2012, č. j. 11 A 98/2012 – 24,

**t a k t o :**

Věc **se post upuje** rozšířenému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žádost o přiznání osvobození od soudních poplatků za řízení o žalobě vedené u jmenovaného soudu pod sp. zn. 11 A 98/2012. Kasační stížnost byla adresována Nejvyššímu správnímu soudu a doručena dne 3. 10. 2012. V mezidobí vyzval dne 20. 9. 2012 Městský soud v Praze žalobce k zaplacení soudního poplatku a poučil ho o následcích nesplnění výzvy. Po marném uplynutí stanovené lhůty pak svým usnesením ze dne 9. 10. 2012 č. j. 11 A 98/2012 – 28 řízení o žalobě pro nezaplacení soudního poplatku zastavil.

Při posuzování věci třetí senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že zde ohledně otázky přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu ve věci soudních poplatků existuje rozporná judikatura.

Osmý senát ve svém usnesení ze dne 23. 2. 2007, č. j. 8 As 25/2006 – 144 dospěl k závěru, že podle § 57 s. ř. s. spadají soudní poplatky mezi náklady řízení, rozhodnutí soudu o soudních poplatcích (zde o vrácení poplatku) je tedy rozhodnutím o nákladech řízení. Kasační stížnost proti takovému rozhodnutí je pak podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

Naopak v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007 č. j. 1 Afs 65/2007 – 37 vycházel první senát bez dalšího z názoru, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků, je přípustná, žádná úvaha na toto téma, případně právní argumentace pro takovýto závěr však ve zmiňovaném rozsudku není obsažena, rovněž tak není nijak reflektováno předchozí rozhodnutí osmého senátu. Podobně jako první senát pak při své rozhodovací

činnosti postupovaly další senáty, z posledních rozhodnutí lze uvést například rozsudek čtvrtého senátu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 4 Ads 156/2007 - 21. V evidenci judikatury je pak k otázce přípustnosti kasační stížnosti proti usnesením ve věci soudních poplatků zanesena až právní věta vzešlá z dalšího rozhodnutí osmého senátu (rozsudek ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 65/2010 - 106), kde byla připuštěna kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti. Ačkoliv situace, kterou řešil v posledně uvedeném rozhodnutí osmý senát, již vzhledem k nové právní úpravě postupu při podávání kasačních stížností nemůže nastat, má teze, kterou zde vyslovil, obecnější dopad a je proto třeba jeho názor také zmínit. V současné době tak v praxi převládá postup použitý poprvé prvním senátem, aniž by byla některým ze tříčlenných senátů věc předložena senátu rozšířenému.

Vzhledem k výše uvedené fakticky rozporné judikatuře Nejvyššího správního soudu k otázce, která je podstatnou pro další postup ve věci, vznikla třetímu senátu povinnost postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s.

V otázce přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu, jímž se zamítá žádost účastníka o osvobození od soudních poplatků (a ve věcech soudních poplatků obecně), se třetí senát přiklání k právnímu názoru vyjádřenému osmým senátem v prve uvedeném rozhodnutí, i když s mírně odlišnou právní argumentací.

Úvodem považuje za potřebné pojednat aspoň stručně charakter rozhodnutí o soudních poplatcích. Podle zákona o soudních poplatcích vzniká poplatková povinnost navrhovatelům v souvislosti s řízením, které před soudy České republiky vedou, případně i jiným účastníkům řízení v souvislosti s jednotlivými úkony, které soud nebo správa soudu v projednávané věci činí. Věcně se jedná o veřejnoprávní povinnost na úseku daní a poplatků, o níž rozhodují zpravidla správní orgány k tomu určené, vzhledem k návaznosti na soudní řízení však zákon svěřil rozhodování v této oblasti soudům. Soud tak při rozhodování o soudních poplatcích nevystupuje jako nezávislý arbitr ve sporu mezi účastníky, ale má vůči poplatníkovi vrchnostenské postavení při hájení fiskálních zájmů státu, takže je v této věci spíše správním orgánem. Svojí povahou je proto rozhodnutí ve věcech soudních poplatků více rozhodnutím správním než soudním, čemuž odpovídají i odkazy na použití daňového řádu v některých případech, včetně problematiky osvobozování od soudního poplatku. To zaznamenal ostatně i osmý senát ve svém usnesení. Rozhodnutí ve věci soudních poplatků tak upravuje primárně právní vztahy mezi státem a účastníkem řízení, kterého stíhá poplatková povinnost, na rozhodnutí ve věci samé nemá takové rozhodnutí žádný vliv, na výsledek řízení pak může mít vliv zprostředkovaný, neboť nesplnění poplatkové povinnosti s sebou může v zákonem stanovených případech nést jako sekundární následek zastavení soudního řízení.

Vzhledem ke zvláštnostem dané problematiky zákon o soudních poplatcích upravuje speciálně i procesní režim, v němž se soudy při rozhodování o soudních poplatcích pohybují.

Podle § 13 zákona o soudních poplatcích

(1) Ve věcech poplatků rozhoduje a postupuje soud nebo správa soudu podle občanského soudního řádu, pokud nestanoví tento zákon jinak.

(2) Při správě placení poplatků se postupuje podle daňového řádu, pokud nestanoví tento zákon jinak.

(3) Poplatkové povinnosti, jakož i rozhodnutí předsedy senátu o přiznání osvobození od soudních poplatků, se evidují podle daňového řádu.

Z hlediska pravidla obsaženého v odstavci 1 stanoví pro správní soudnictví jinak pouze § 14, který uvádí, že proti usnesením ve věcech poplatků vydaným soudy ve správním soudnictví není odvolání přípustné. O možnosti podat kasační stížnost zákon o soudních poplatcích v žádném ze svých ustanovení nehovoří.

Procesní úprava obsažená v zákoně o soudních poplatcích zohledňuje rozdíly mezi řízením ve věcech občanskoprávních a přezkumným řízením soudním. V civilním soudnictví je proti rozhodnutí ve věcech soudních poplatků přípustné odvolání, ve správním soudnictví, které institut řádných opravných prostředků nezná, by však možnost podat odvolání jen ve věci soudních poplatků působila nesystémově. Je ovšem třeba poznamenat, že občanský soudní řád a judikatura Nejvyššího soudu (konkrétně jeho usnesení ze dne 30. 10. 2008 ve věci vedené pod sp. zn. 33 Cdo 4328/2008) nepřipouští proti usnesením ve věcech soudních poplatků jako mimořádný opravný prostředek dovolání, a to ani v případech, kdy je řízení pro nezaplacení soudního poplatku zastaveno.

Třetí senát má za to, že obdobně jako v civilním řízení nelze proti usnesením ve věcech poplatkových podat dovolání, nelze ani v přezkumném řízení soudním podat v těchto věcech kasační stížnost, byť se tento závěr vztahuje pouze na vlastní rozhodování o poplatku, nikoliv na usnesení, jímž se řízení pro nezaplacení soudního poplatku zastavuje. Kromě výkladu samotného zákona o soudních poplatcích opírá třetí senát své závěry také o konkrétní ustanovení soudního řádu správního, z nichž dle jeho názoru nelze přípustnost kasační stížnosti pro tento typ rozhodnutí dovodit, a to dílem z důvodů, které vyplývají ze samotné koncepce řízení o kasační stížnosti, dílem z důvodů, které uvedl již osmý senát ve svém prvním rozhodnutí.

Ustanovení § 102 s. ř. s. k přípustnosti kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.

Důvodová zpráva k původnímu návrhu soudního řádu správního k tomuto ustanovení uvádí, že stížnost je připuštěna proti rozsudkům i usnesením, včetně procesních, nikoliv však těm, kterými se jen upravuje vedení řízení. K tomu je nutno pouze dodat, že většina usnesení přijímaných soudy ve správním soudnictví má procesní charakter, meritorně rozhodují soudy formou usnesení pouze ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda.

Dnešní platné znění soudního řádu správního pak v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. pod písmeny a) – d) taxativně vypočítává důvody, pro které lze kasační stížnost podat, pod písmenem e) však poněkud nekonzistentně s předchozím textem neupravuje žádné konkrétní důvody nezákonnosti, ale pouze definuje okruh procesních usnesení, jež lze kasační stížností napadnout. Jejich společným znakem je, že se svojí povahou jedná o konečná rozhodnutí ve věci. Takto formulované znění „důvodu kasační stížnosti“ by ovšem mohlo při přísném výkladu vést ve spojitosti s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s. k závěru, že jiná usnesení napadnout nelze.

Tomuto závěru nasvědčuje také vymezení okruhu účastníků obsažené v § 105 odst. 1 s. ř. s., který uvádí, že účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Předpokládá se tedy, bez ohledu na formu soudního rozhodnutí, že řízení o žalobě bylo již skončeno. Ve stejném duchu je pak koncipováno i ustanovení § 110 s. ř. s., z jehož znění lze usuzovat, že Nejvyšší správní soud rozhoduje jen o kasačních stížnostech proti konečným rozhodnutím krajských soudů nebo minimálně takovým, kde lze krajskému soudu věc po zrušení jeho rozhodnutí se závazným právním názorem k nějakému řízení vrátit.

Je tedy otázkou, jaká procesní usnesení mohou být vůbec kasační stížností napadena. Není pochyb o tom, že na straně jedné lze kasační stížnost podat proti usnesení, jímž se žaloba odmítá nebo se řízení zastavuje, na straně druhé, že jí nelze napadnout usnesení, jímž se pouze upravuje vedení řízení, aniž je zcela zřejmé, co přesně měl tímto termínem zákonodárce v oblasti správního soudnictví na mysli. Judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce zatím žádná podrobnější kritéria nestanovila, na jednotlivých příkladech však demonstrovala, kdy se o takové usnesení jedná a kdy nikoliv. Za usnesení, jímž se pouze upravuje vedení řízení se tak považuje např. usnesení o spojení věcí, usnesení o přerušení řízení, usnesení s výzvou k odstranění nedostatků podání či k doložení plné moci advokáta, nebo usnesení k provádění důkazů.

Za takovéto usnesení se naopak nepovažuje např. usnesení o postoupení věci z důvodu věcné či místní nepříslušnosti soudu, usnesení o procesním nástupnictví, či usnesení, jímž se vyslovuje, že přihlášená osoba není osobou zúčastněnou na řízení. Souhrnným charakteristickým znakem posledně uvedených rozhodnutí je, že se nejedná jen o opatření soudu, která víceméně „technicky“ zajišťují průběh řízení, ale o rozhodnutí, jež se dotýkají samotných podmínek řízení nebo vymezují okruh účastníků či osob na řízení zúčastněných. Zde všude přijala judikatura Nejvyššího správního soudu rozšiřující výklad příslušných ustanovení s. ř. s. a kasační stížnost připustila, s tím ovšem, že předpokladem pro takovýto postup je absence ostatních výluk uvedených v § 104 odst. 2 a 3 s. ř. s. Ty dopadají např. na usnesení o odměně ustanoveného zástupce nebo znalce, na usnesení o odkladném účinku podané žaloby či na usnesení o návrhu na vydání předběžného opatření.

Je tak třeba posoudit, zda by pod onen rozšiřující výklad přípustnosti kasační stížnosti, uplatňovaný doposud v případě některých procesních usnesení Nejvyšším správním soudem, bylo možno zahrnout i usnesení, jímž se zamítá žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků. Podle názoru třetího senátu zde takové důvody nejsou. Jak bylo již uvedeno výše, rozhodnutí ve věcech soudních poplatků řeší pouze vztah mezi státem a poplatníkem. Druhý účastník soudního řízení do rozhodování o osvobození od soudních poplatků není vtahován, toto rozhodnutí se nijak nedotýká jeho hmotných ani procesních práv, rozhodnutí mu ani není doručováno, na rozhodnutí ve věci samé nemá takové rozhodnutí žádný vliv a na výsledek řízení může mít jen zprostředkovaný. Usnesení tedy nesplňuje charakteristické rysy uvedené výše.

Třetí senát navíc sdílí původní názor osmého senátu, že svým dopadem do řízení je rozhodnutí ve věci soudních poplatků více než co jiného rozhodnutím o nákladech řízení ve smyslu § 57 s. ř. s. a je tedy na místě uvažovat o výluce obsažené v ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. Jestliže pak ohledně ostatních nákladů řízení zde uvedených stojí judikatura Nejvyššího správního soudu na stanovisku, že kasační stížnost proti výrokům těchto rozhodnutí není přípustná, představovala by dle názoru třetího senátu přípustnost

kasační stížnosti jen ve věcech soudních poplatků anomálii, jež v zákonné úpravě nemá oporu.

Třetí senát však při posuzování sporné otázky měl na zřeteli i další skutečnosti, především zájem na efektivní ochraně práv účastníků v podobných situacích a zachování možnosti jejich přístupu k soudu. Zvažoval proto, zda vyloučením přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutím ve věcech soudních poplatků nedojde k omezení jejich práv. V této souvislosti zdůrazňuje, že nijak nezpochybňuje právní názor, podle něhož proti samotnému usnesení, jímž se řízení pro nezaplacení soudního poplatku zastavuje, kasační stížnost je přípustná. Toto usnesení totiž svojí charakteristikou spadá pod ustanovení § 103 odst. 1 písmeno e) s. ř. s. a není přitom již rozhodnutím o soudních poplatcích ve vlastním slova smyslu, ale rozhodnutím, jímž se končí soudní řízení.

Při zohlednění výše uvedeného má pak za to, že vyloučením přípustnosti kasační stížnosti ve věcech soudních poplatků ke zkrácení práv účastníků nedojde, naopak úpravou postupů budou tato práva posílena a řízení zefektivněno. Důsledky obou dosud prezentovaných řešení problému přípustnosti kasační stížnosti lze ostatně nejlépe demonstrovat právě na projednávaném případě.

Pokud by byla zachována dosavadní praxe, byl by projednávaný případ z hlediska ochrany práv žalobce jen obtížně řešitelný. Kromě problémů procesních spojených s vymezením okruhu účastníků řízení o takové kasační stížnosti (byli by to oba účastníci dosavadního řízení o žalobě, které však ještě neskončilo, takže by nebyla naplněna dispozice ustanovení § 105 odst. 1 s. ř. s., nebo by se na rozhodnutí ve věcech soudních poplatků hledělo jako na řízení sui generis a byl by to tedy pouze žalobce sám, jestliže se rozhodovalo jen o jeho právech a povinnostech?) či s formulací důvodů kasační stížnosti (které z přípustných, uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s., by na danou věc mohly dopadat?), bylo by největším problémem najít vůbec smysl rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o takové kasační stížnosti za situace, kdy řízení o žalobě bylo již v mezidobí kvůli nezaplacení soudního poplatku zastaveno. Jakékoliv rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by totiž už pro žalobce nemělo žádný význam. I v případě úspěchu jeho návrhu a zrušení usnesení krajského soudu by zde již nebylo žádné řízení, k němuž by mohla být věc vrácena (ani řízení o žalobě ani „řízení“ o poplatku), ani žádný předmět, o němž by mohl ještě soud rozhodovat (zastavením řízení poplatková povinnost zanikla, takže není od čeho žalobce osvobozovat). Jak by měl za této situace vypadat výrok Nejvyššího správního soudu ve věci podle § 110 odst. 1 s. ř. s. či obecně výrok o nákladech řízení účastníků, také není zcela jasné.

K tomu třetí senát jen na okraj dodává, že situace, která nastala v projednávaném případě, kdy Městský soud v Praze rozhodl o zastavení řízení dříve, než vůbec obdržel od Nejvyššího správního soudu žádost o zaslání spisu k řízení o kasační stížnosti, bude v současné době, kdy se kasační stížnosti podávají přímo u Nejvyššího správního soudu a krajské soudy tedy o jejich existenci nemohou vědět, spíše typická než výjimečná, takže se nejedná o marginální otázku.

Naopak pokud by byla dosud převažující praxe opuštěna a došlo by k návratu k právnímu názoru zastávanému prvotně osmým senátem, umožnilo by to efektivní ochranu práv žalobce. Ten by totiž při nepřípustnosti kasační stížnosti proti usnesení, jímž mu nebylo přiznáno osvobození od soudních poplatků, mohl jako dosud napadnout kasační stížností závěrečné usnesení o zastavení řízení, jako důvod nezákonnosti tohoto

usnesení by však nyní mohl nově ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tvrdit právě chybné rozhodnutí krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků. V tomto rozsahu by také Nejvyšší správní soud napadené usnesení o zastavení řízení přezkoumal. Takové řešení by bylo právně čisté, z hlediska procesní ekonomie efektivní, široký přístup k soudu by zůstal zachován a pro oba účastníky původního řízení o žalobě (neboť zde by nebylo o jejich účastenství v řízení o kasační stížnosti pochyb) by takové řešení bylo přehledné a srozumitelné. U těch rozhodnutí ve věcech soudních poplatků, která nemají žádné důsledky pro průběh či výsledek řízení, pak potřeba mimořádného opravného prostředku není nezbytná, ostatně rozhoduje-li ve věcech soudních poplatků jako soud věcně příslušný Nejvyšší správní soud podle § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích, není kasační stížnost přípustná v žádném případě. Srovnání obou řešení tedy zjevně hovoří pro druhou variantu.

V souhrnu třetí senát uzavírá, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým se zamítá žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků (i proti jiným rozhodnutím ve věcech soudních poplatků), dle jeho názoru není přípustná a s tímto názorem předkládá věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

**P o u č e n í:** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude o věci rozhodovat ve složení předseda senátu JUDr. Josef Baxa a soudci JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Jiří Palla, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Jaroslav Vlašín. Případnou námitku podjatosti proti členům senátu mohou účastníci uplatnit nejpozději do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvědí. Vyjádření k postoupení věci pak mohou podat do dvou týdnů ode dne doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 22. listopadu 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu