



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Jana Passera, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **E. S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 10. 2013, čj. 10 A 124/2013 - 24,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 10. 2013, čj. 10 A 124/2013 – 24, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou ze dne 19. 7. 2013 domáhala mj. ochrany proti nečinnosti žalované ve věci přiznání starobního důvodu. Žalobu v části týkající se nečinnosti žalované krajský soud nejprve vyloučil k samostatnému projednání. Poté krajský soud usnesením uvedeným v záhlaví řízení o žalobě zastavil. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně ani přes výzvu soudu nezaplatila zákonem stanovený soudní poplatek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[2] Usnesení krajského soudu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla kasační stížností. V ní mimo jiné namítla nedůvodnost zpoplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti žalované.

[3] Žalovaná se ztotožnila s právním názorem obsaženým v napadeném usnesení krajského soudu a ve vyjádření ke kasační stížnosti proto navrhla její zamítnutí.

III. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[4] Čtvrtý senát shledal konflikt v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Na jedné straně stojí rozsudek ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 Aps 1/2012 - 32, o který v nyní projednávané věci opřel krajský soud své usnesení. Podle něj je nutno § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vykládat tak, že zahrnuje pouze řízení o žalobách proti správním rozhodnutím ve zde uvedených věcech. Nezahrnuje tedy řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu či na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, byť by se tyto žaloby týkaly obsahově těch materií, které by byly podřaditelné pod výčet § 11 odst. 1 písm. b). Třetí senát vycházel z toho, že stejným způsobem je v ustálené judikatuře NSS vykládáno ustanovení § 31 s. ř. s., které vymezuje věci, v nichž rozhoduje samosoudce (s odkazem na rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, č. 1459/2008 Sb. NSS), zatímco na věci ochrany proti nezákonnému zásahu a proti nečinnosti se toto ustanovení nevztahuje.

[5] Naproti tomu v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č. j. 6 Ans 5/2012 - 29, dospěl šestý senát k odlišnému závěru. Dovodil totiž, že není jakéhokoli důvodu neaplikovat osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

[6] V nyní projednávané věci se čtvrtý senát ztotožnil s právním názorem vysloveným v rozsudku NSS č. j. 6 Ans 5/2012 - 29, z důvodů v tomto judikátu uvedených. S ohledem na uvedený judikaturní rozkol však nemůže věc sám rozhodnout. Proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předložil rozšířenému senátu s touto otázkou: „Vztahuje se osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním, nebo pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu?“

IV. Posouzení věci

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[7] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda je předkládaná otázka vskutku vykládána zdejším soudem rozdílně.

[8] Podle názoru třetího senátu vysloveného v rozsudku č. j. 3 Aps 1/2012 - 32 se osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích vztahuje jen na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Oproti

tomu šestý senát v rozsudku č. j. 6 Ans 5/2012 - 29 učinil závěr o nutnosti aplikace osvobození podle tohoto ustanovení na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

[9] Rozšířený senát tedy uzavírá, že jsou dány podmínky pravomoci rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

IV. 2 Posouzení věci

[10] Právní předpisy rozlišují osvobození od soudních poplatků věcné, osobní a individuální. V případě osvobození věcného považoval zákonodárce za vhodné a spravedlivé vyjmout z poplatkové povinnosti některá řízení jako celek. Příkladem je rovněž interpretovaný § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle něhož se od poplatku osvobozují *řízení ve věcech důchodového pojištění (zabezpečení), příplatku k důchodu, zvláštního příspěvku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek*.

[11] Text interpretovaného § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích *sám o sobě* nesvědčí výkladu, podle něhož jsou od soudního poplatku osvobozeny jen žaloby proti správnímu rozhodnutí, nikoliv jiné typy žalob (žaloba proti nečinnosti nebo žaloba zásahová). Zákon hovoří o „řízení“ v dále uvedených věcech, aniž by hovořil o řízeních o žalobách „proti rozhodnutím“ týkajících se dále uvedených věcí. Samotný termín „věc“, použitý v § 11 odst. 1 písm. b), připouští jednak výklad restriktivní, jednak výklad doslovný (adekvátní). Odpověď na otázku, zda má být použit restriktivní či adekvátní výklad, přitom závisí na účelu vykládané normy a jejím kontextu.

[12] Restriktivní výklad pojmu „věc“ zaujala judikatura v případě § 31 odst. 2 s. ř. s., který zakotvuje výjimku ze zásady senátního rozhodování ve správním soudnictví. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. ve *věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce*. Judikatura NSS (srov. rozsudky ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 – 106, a ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 Ans 10/2011 - 86) dovodila, že v § 31 odst. 2 uvedené okruhy řízení dopadají pouze na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[13] Jak judikatura k výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s. opakovaně uvedla, smysl a účel pravidla senátního rozhodování a výjimky z něj je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, tedy senátem složeným ze tří soudců. Takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. I

proto judikatura výjimku obsaženou v § 31 odst. 2 s. ř. s., kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje restriktivně, tj. vztahuje ji pouze na jeden ze tří typů žalob před krajským soudem, a sice na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (takto např. shora cit. rozsudek č. j. 7 Ans 9/2011 - 106). Judikatura NSS zde vychází z premisy, že v případě nečinnosti nebo zásahové žaloby je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by podle této judikatury obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v „soukromoprávních věcech“; ty přitom správní soudy běžně projednávají a rozhodují (takto cit. rozsudek č. j. 1 Ans 10/2011 - 86, bod 14).

[14] Tyto ve své podstatě „jurisdikční“ důvody, které vedly Nejvyšší správní soud k restriktivnímu výkladu pojmu „věc“ v soudním řádu správním, se však zcela mýlí se smyslem a účelem § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích. Při výkladu tohoto zákona je třeba z dále uvedených důvodů volit výklad adekvátní.

[15] Funkcí soudního poplatku je obecně především regulace počtu podávaných návrhů. Současně se navrhovatel do jisté míry podílí na nákladech, které svým návrhem v justičním aparátu vyvolává (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 1 As 23/2009-95, č. 2163/2011 Sb. NSS). Zákonodárce zakotvuje věcné osvobození od soudního poplatku obvykle proto, že by soudní poplatek tyto funkce neplnil. Bude tomu tak třeba pro povahu nebo význam těchto věcí, což je příklad věcného osvobození ve věcech volebních podle § 11 odst. 1 písm. i). Zde zákon vychází z teze, že navrhovatel svým postupem v podstatě chrání celospolečenský zájem na řádném průběhu a výsledku voleb. Není v zájmu společnosti, aby byl navrhovatel jakkoliv omezován ve svém právu napadnout např. výsledek voleb, a tím přispět k ochraně demokratického procesu, na kterém je založen právní stát. Regulační funkce soudního poplatku by tedy byla v těchto případech v rozporu se smyslem volební žaloby.

[16] Vedle toho stojí důvody na straně žalobců. Tyto sociální aspekty, jejichž příkladem je nyní interpretovaný § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, vycházejí z obecného předpokladu, že v případě řízení ve věcech důchodových, nemocenského pojištění, dávek pomoci v hmotné nouzi atd. je žalobce ve velmi složité životní situaci. Předmětem sporu je obvykle dávka, na níž je žalobce existenčně závislý. Úprava věcného osvobození od soudních poplatků je tudíž dána záměrem zákonodárce vyloučit situace, ve kterých by se navrhovatel jinak zpravidla domáhal individuálního osvobození podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Proto je žalobcům přiznáno osvobození od soudních poplatků přímo ze zákona, čímž jim zákonodárce umožnil jednoduchý přístup ke správnímu soudu. Bylo by absurdní, aby žalobce byl osvobozen od soudního poplatku ve věci žaloby proti rozhodnutí o přiznání starobního důchodu, zatímco v situaci, kdy tvrdí, že správní orgán je s vydáním takového rozhodnutí v prodlení, by tentýž žalobce soudní poplatek musel hradit. Důvody osvobození ve věcech nečinnostních jsou z povahy věci ještě intenzivnější než důvody osvobození ve věcech žaloby proti rozhodnutí (arg. *a fortiori*, konkrétně *a minori ad maius*).

[17] Rozšířený senát proto nesouhlasí s tím, že by měl při výkladu pojmu „věc“ v zákoně o soudních poplatcích mechanicky následovat směr, který zaujal Nejvyšší správní

soud k výkladu téhož pojmu v soudním řádu správním. Tentýž pojem je totiž použit ve dvou různých zákonech v kontextu dvou naprosto nesrovnatelných institutů. Aniž by mohl v nynější kauze rozšířený senát jakkoliv hodnotit *správnost* shora podaného judikatorního výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., shledává otázku dělby pravomoci mezi senátní nebo samosoudcovské rozhodování za zcela nesrovnatelnou s otázkou, zda je řízení věcně osvobozeno od soudních poplatků ze zákona. Na straně jedné restriktivní výklad vychází z toho, že § 31 odst. 2 představuje výjimku z pravidla senátního rozhodování. Jde o výjimku, která je judikaturou vykládána s ohledem na teleologii soudního řádu správního úzce, neboť senátní rozhodování zvyšuje standard ochrany práv účastníků řízení. Navíc opačný výklad by dle této judikatury ohrozil pravomoc rozhodování správních soudů v některých případech, kde přitom dle ustálené judikatury správní soudy rozhodují a rozhodovat musí (viz bod [13] shora, *in fine*).

[18] Je pravda, že § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích je rovněž výjimkou z pravidla. Adekvátní (doslovný) výklad § 11 odst. 1 písm. b) však jde ve prospěch ústavního práva dotčených osob na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Výklad zúžující možný význam textu oproti jeho výkladu doslovnému by tedy byl popřením zásady *in dubio pro libertate*, podle níž je v případě vícero *a priori* možných a ve své podstatě rovnocenných výkladových variant nutno volit takový výklad, který jde ve prospěch ochrany základního práva. V tomto případě navíc restriktivní výklad není ze shora podaných důvodů rovnocenný výkladu doslovnému.

[19] Ve své podstatě srovnatelné znění § 11 odst. 1 písm. b) se v zákoně o soudních poplatcích objevovalo v různých variacích již od počátku jeho účinnosti (1. 1. 1992), tedy jedenáct let předtím, než soudní řád správní vůbec zavedl do právního řádu žalobu zásahovou a žalobu nečinnostní. Pokud tedy zákon o soudních poplatcích po účinnosti soudního řádu správního neurčil konkrétní typ řízení upraveného soudním řádem správním, ale osvobození vztáhl na to, čeho se věc týká, nelze dovozovat, že toto osvobození se vztahuje pouze na jeden žalobní typ. Jakkoliv řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. bude zdaleka nejčastějším příkladem osvobození podle § 11 odst. 1 písm. b), text zákona se vztahuje též na jiná žalobní řízení, vztahují-li se k věcem vymezeným v tomto ustanovení.

V. Shrnutí a závěr

[20] Rozšířený senát tedy shrnuje, že osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

[21] Jelikož se jednalo o jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé, rozhodl rozšířený senát rozsudkem v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. V duchu zaujatého právního názoru dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě

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

[22] Jen pro pořádek je třeba uvést, že zdejší soud netrval na zastoupení stěžovatelky advokátem. V řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku by totiž trvání na povinném právním zastoupení nebo dokonce na splnění poplatkové povinnosti znamenalo jen řetězení řešeného problému a ve svém důsledku by popíralo smysl samotného řízení (srov. např. rozsudek ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 3/2007 - 77).

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

V Brně dne 23. října 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu