

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce V. U., zastoupeného JUDr. Alenou Porostlou, advokátkou se sídlem Prostorná 4, Ostrava, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2014, č. j. MSK 98822/2014, sp. zn. DSH/20356/2014/Zez, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 9. 2014, č. j. 20 A 31/2014 – 14,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Ostravy, odbor dopravně správních činností, rozhodnutím ze dne 16. 6. 2014, č. j. SMO/302660/14/DSČ/Fra, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 a písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Uvedených přestupků se dopustil tím, že dne 16. 8. 2013 v 11:52 hodin v obci Ostrava na ul. Mariánskohorské ve směru jízdy na Ostravu-Prívóz, před sjezdem na Ostravu-Fifejdy, jako řidič osobního motorového vozidla značky Honda Accord, RZ X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost danou v místě dopravní značkou 80 km/h o 64 km/h a dále že řídil uvedené motorové vozidlo, aniž byl držitelem příslušného řidičského oprávnění. Za tyto přestupky správní orgán I. stupně žalobci uložil pokutu ve výši 28.000 Kč, zákaz činnosti na dobu 20 měsíců a povinnost uhradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1.000 Kč. Odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy zamítl žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím.

[2] Řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného krajský soud zastavil v záhlaví uvedeným usnesením pro nezaplacení soudního poplatku (na základě § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Krajský soud konstatoval, že soudní poplatek nebyl zaplacen ani při podání žaloby, ani ve lhůtě stanovené ve výzvě zaslané zástupkyni žalobce. Uvedené usnesení nabylo právní moci dne 16. 9. 2014. Ve spisu krajského soudu je

dále založen přípis žalobce s nalepenými kolkovými známkami v hodnotě 3.000 Kč, dle razítka z podatelny doručený krajskému soudu osobně dne 17. 9. 2014, a usnesení krajského soudu z téhož dne o vrácení daného soudního poplatku žalobci (odůvodnění tím, že žalobce soudní poplatek zaplatil až po nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení).

[3] Usnesení krajského soudu o zastavení řízení napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností, v níž namítá nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení a dále zmatečnost řízení spočívající v tom, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce. Stěžovatel připustil, že soudní poplatek zaplatil až dne 17. 9. 2014, tedy den po doručení usnesení o zastavení řízení před krajským soudem jeho zástupkyni. Nezákonnost uvedeného rozhodnutí však spatřuje ve skutečnosti, že krajský soud zaslal výzvu k zaplacení soudního poplatku pouze jeho zástupkyni. Stěžovatel je názoru, že povinnost zaplatit soudní poplatek je povinností, kterou má v řízení osobně vykonat, ve smyslu § 50b odst. 4 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) [stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na § 50b odst. 4 písm. b) o. s. ř., je však zjevné, že jeho argumentace směřuje k ustanovení písm. a)]. Výzva soudu k zaplacení soudního poplatku měla být dle stěžovatele doručena též přímo jemu.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[4] První senát rozhodující v nynější věci po předběžné poradě dospěl k závěru, že je dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Při zvažování, zda jsou splněny všechny podmínky řízení, se první senát zabýval otázkou, jestli je povinností stěžovatele zaplatit soudní poplatek za kasační stížnost podanou v posuzované věci. Stěžovatel nežádá o osvobození od soudních poplatků rozhodnutím soudu podle § 36 odst. 3 s. ř. s., stejně tak je patrné, že není od dané povinnosti osvobozen ani *ex lege*, z některého z důvodů výslovně uvedených v § 11 zákona o soudních poplatcích. Kasační stížností ale napadá usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Nejvyšší správní soud přitom v některých svých rozhodnutích (viz např. rozsudky ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 As 83/2013 – 12, ze dne 22. 10. 2013, č. j. 2 Afs 81/2013 – 9, nebo ze dne 20. 11. 2014, č. j. 4 As 165/2014 – 64) vyjádřil právní názor, podle nějž v řízení o kasační stížnosti proti takovému typu rozhodnutí není nutné trvat na splnění poplatkové povinnosti (například v rozsudku č. j. 4 As 83/2013 – 12 tak Nejvyšší správní soud uvedl, že *„nevyzýval stěžovatele k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost, neboť jak plyne z ustálené judikatury zdejšího soudu, trvání na zaplacení soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku by mohlo znamenat řetězení řešeného problému“*). Pokud by měl první senát postupovat v souladu s uvedeným právním názorem, znamenalo by to, že by neměl stěžovatele v nynější věci k zaplacení soudního poplatku vyzývat. Takový postup by však byl podle názoru prvního senátu chybný, k automatickému osvobození všech stěžovatelů, kteří napadají usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku za žalobu, nevidí předkládající senát důvod. Ostatně Nejvyšší správní soud již v některých případech postupoval odlišně, například v řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 120/2012 (v němž bylo rovněž napadeno usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku) stěžovatele nejprve vyzval k zaplacení soudního

pokračování

poplatku za kasační stížnost a po marném uplynutí k tomu stanovené lhůty rozhodl o zastavení řízení (usnesením ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 120/2012 – 19).

[6] Předkládající senát považuje takovou nerovnost v přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu za nepřijatelnou. Zatímco v prvně zmiňovaných případech byly kasační stížnosti rovnou věcně projednány (přičemž ve věcech vedených pod sp. zn. 2 Afs 81/2013 a pod sp. zn. 4 As 165/2014 Nejvyšší správní soud zrušil napadená rozhodnutí krajských soudů a věci jim vrátil k dalšímu řízení), postup osmého senátu měl za následek, že k věcnému přezkumu kasační stížnosti vůbec nedošlo. Nelze opomenout ani skutečnost, že soudní poplatek je svou povahou daní (v jejím širším pojetí). Nejvyšší správní soud by tak měl, jakožto správce této daně, usilovat o naplnění jedné ze základních zásad správy daní, tj. aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Podle názoru prvního senátu by byl z hlediska uvedené zásady jen těžko obhajitelný stav, kdy by tentýž soud v určitých typově vymezených případech jednou soudní poplatek bez dalšího nevybíral, zatímco jindy by tak činil. Proto považuje za nutné, aby se k dané otázce (zda jsou z poplatkové povinnosti vyňata pro svou povahu všechna řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku) vyjádřil rozšířený senát.

[7] Nesouhlas prvního senátu s právním názorem vysloveným ve výše zmiňovaných rozhodnutích druhého a čtvrtého senátu vychází z následujících důvodů. Druhý a čtvrtý senát odkazovaly jako na prejudikaturu na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 3/2007 – 77, a ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 – 77. V rozsudku č. j. 9 As 3/2007 – 77 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„s ohledem na povahu rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje, by trvání na splnění poplatkové povinnosti znamenalo řetězení řešeného problému, které by ve svém důsledku popíralo smysl samotného řízení, jehož předmětem je posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení předchozího řízení, které bylo následkem nesplnění právě této povinnosti ze strany stěžovatele, tedy povinnosti zaplatit soudní poplatek.“* Obdobně v rozsudku č. j. 9 As 43/2007 – 77 Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[z]a situace, kdy předmětem přezkumu je rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení pro nezaplacení soudního poplatku, by totiž trvání na podmínce uhrazení poplatku pro kasační řízení vedlo k vlastnímu popření cíle, jenž účastník podáním kasační stížnosti sledoval, a znamenalo by řetězení řešeného problému, které by ve svém důsledku popíralo smysl samotného řízení, jehož předmětem je posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení předchozího řízení v důsledku nesplnění právě této povinnosti ze strany stěžovatele, tedy povinnosti zaplatit soudní poplatek. Opětovné nesplnění této povinnosti tak nelze považovat za překážku, jež by bránila posouzení kasační stížnosti a vydání meritorního rozhodnutí.“*

[8] Podle názoru prvního senátu však výše citované právní závěry nelze mechanicky aplikovat i po novelizaci soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Uvedená novelizace zavedla odlišný postup při podávání kasačních stížností – oproti předchozí právní úpravě jsou nyní podávány přímo u Nejvyššího správního soudu, který také odstraňuje jejich případné vady a rozhoduje o žádostech o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce stěžovateli uplatněných v kasační stížnosti. Za dřívější právní úpravy tak mohlo docházet k situacím, kdy žalobce podal kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, v tomto řízení požádal krajský soud o osvobození od soudních poplatků (a o ustanovení

advokáta), krajský soud mu je nepřiznal (a advokáta mu neustanovil), žalobce (stěžovatel) napadl také toto rozhodnutí kasační stížností, v níž opětovně požádal o osvobození od soudních poplatků atd. Naznačeným způsobem mohlo docházet k nekonečnému řetězení téhož problému, jak o tom hovořila zmiňovaná rozhodnutí devátého senátu. Za nynější právní úpravy však popsaná situace nemůže nastat, protože o případné žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků (a ustanovení advokáta) již rozhoduje Nejvyšší správní soud, proti jehož rozhodnutí nelze podat kasační stížnost.

[9] Například ve věci vedené pod spisovou značkou 9 As 43/2007 Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy Městský soud v Praze nejprve usnesením ze dne 18. 5. 2006 zamítl žádost žalobkyně o osvobození od soudních poplatků pro řízení o žalobě, žalobkyni poté vyzval k zaplacení soudního poplatku a poté, co žalobkyně ve stanovené lhůtě poplatek nezaplatila, usnesením ze dne 30. 6. 2006 řízení o žalobě zastavil. Uvedené usnesení napadla žalobkyně kasační stížností a požádala o osvobození od soudních poplatků pro kasační řízení. Tuto žádost zamítl městský soud usnesením ze dne 16. 10. 2006, proti němuž žalobkyně rovněž podala kasační stížnost (v níž opět současně požádala o osvobození od soudního poplatku pro předmětné kasační řízení). Rozsudkem č. j. 9 As 43/2007 – 77 pak Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti proti poslední uvedené usnesení městského soudu.

[10] Za dané právní úpravy řešení zvolené devátým senátem představovalo jedinou možnou cestu ven z bludného kruhu věčného podávání dalších kasačních stížností spojených s žádostí o osvobození od soudního poplatku (a ustanovení zástupce). Jednalo se však o judikaturou dovozenou výjimku z obecné, zákonem stanovené povinnosti zaplatit poplatek za kasační stížnost (a z povinnosti stěžovatele být zastoupen v daném řízení). Nejvyšší správní soud tak v podstatě dotvářel zákon, neboť k zákonem stanoveným výjimkám přidal další, která v textu zákona neměla žádnou oporu.

[11] Jestliže důvody, které ke zformování této judikatury vedly, novelizací soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. pominuly, není důvodu ji nadále v nezměněné podobě aplikovat. Zvláště v situaci, kdy záměrem zákonodárce při přijímání zmiňované novely bylo spíše omezit případy, v nichž je účastník osvobozen od placení soudních poplatků; došlo totiž ke zpřísnění podmínek, za nichž lze přiznat účastníkovi řízení individuální osvobození od soudních poplatků (rozhodnutím soudu dle § 36 odst. 3 s. ř. s.).

[12] Následování právního názoru vysloveného ve výše zmíněných rozhodnutích druhého a čtvrtého senátu by fakticky znamenalo, že by stěžovatelé v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku byli vždy automaticky, bez ohledu na jakékoliv další okolnosti případu, osvobozeni od soudního poplatku za kasační stížnost. Toto osvobození by však nemělo žádnou oporu v textu zákona a jeho smysl by nebylo možné dovozovat ani z nebezpečí „řetězení téhož problému“, jak činila judikatura v minulosti.

[13] K vydání rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku dochází zpravidla poté, co žalobce neúspěšně požádal krajský soud o osvobození od soudních poplatků a následně byl soudem opětovně marně vyzván k zaplacení

pokračování

poplatku. Proti rozhodnutí krajského soudu o nepřiznání osvobození od soudních poplatků je však přípustná kasační stížnost (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 3 As 125/2012 – 43, publikované pod č. 3072/2014 Sb. NSS), v níž je správnost závěrů krajského soudu o tom, zda u účastníka jsou dány podmínky pro osvobození od soudních poplatků či nikoliv, Nejvyšším správním soudem posouzena. Následuje-li pak v dané věci rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, předmětem řízení v kasační stížnosti směřující proti takovému rozhodnutí již zpravidla není otázka naplnění podmínek pro osvobození účastníka, ale výlučně splnění podmínek pro zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku.

[14] Ještě obtížněji hledá první senát důvody, proč by měl být vyňat z obecné povinnosti zaplatit poplatek za kasační stížnost stěžovatel v nyní posuzované věci (a stejně tak v dalších obdobných věcech). Stěžovatel v tomto případě nijak nezpochybňuje svou způsobilost k zaplacení soudního poplatku – nežádal o osvobození od soudního poplatku ani v řízení před krajským soudem, ani v řízení před Nejvyšším správním soudem. Stěžovatel namítá jednak zmatečnost řízení před krajským soudem spočívající v tom, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce, dále nezákonnost napadeného rozhodnutí, které spatřuje ve skutečnosti, že krajský soud zaslal výzvu k zaplacení soudního poplatku pouze jeho zástupkyni. První senát nevidí žádný rozumný důvod k tomu, aby bylo v takovém případě poskytnuto stěžovateli beneficium „bezplatného“ přístupu k Nejvyššímu správnímu soudu.

[15] V současné době se nabízí dva možné přístupy ke stěžovatelům napadajícím usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. V prvním případě by na tyto stěžovatele Nejvyšší správní soud nahlížel úplně stejně, jako na jakékoliv jiné stěžovatele. Pokud by tedy nebyli osvobozeni od placení soudních poplatků z některého z důvodů uvedených v § 11 zákona o soudních poplatcích, ani na základě individuálního rozhodnutí soudu podle § 36 odst. 3 s. ř. s., bylo by jejich povinností zaplatit soudní poplatek za kasační stížnost. Pokud by tak neučinili ani ve lhůtě stanovené podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, zastavil by Nejvyšší správní soud řízení o jejich kasační stížnosti. Nespornou výhodou tohoto přístupu je, že poskytuje jednoznačný náhled na řešení dané problematiky, cílí na jakékoliv sporné a hraniční případy v budoucnu a koresponduje se zásadou rovnosti.

[16] Druhý přístup akceptuje existenci případů, v nichž by i za nynější právní úpravy bylo možné upouštět od vybírání soudního poplatku za kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku (nad rámec případů, ve kterých je stěžovatel osvobozen z důvodů stanovených zákonem o soudních poplatcích, anebo na základě individuálního rozhodnutí soudu). Okruh těchto případů by však měl být vymezen restriktivněji, než v dosavadní judikatuře.

[17] Jako příklad takového případu lze uvést situaci, kdy žalobce napadá usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, přičemž žalobce řádně požádal o osvobození od soudních poplatků, ale krajský soud o jeho žádosti nerozhodl. Uvedená situace nastala ve věci, v níž Nejvyšší správní soud rozhodoval výše zmiňovaným rozsudkem č. j. 4 As 165/2014. V dané věci usnesení krajského soudu o

zastavení řízení nabylo právní moci doručením stěžovateli až poté, co stěžovatel řádně podal žádost o osvobození od soudních poplatků. Nejvyšší správní soud k tomu konstatoval, že krajský soud měl usnesení o zastavení řízení jako předčasně vydané zrušit podle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích a rozhodnout o této žádosti. Protože tak krajský soud neučinil, zrušil napadené usnesení Nejvyšší správní soud a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení (čtvrtý senát zároveň konstatoval, že za situace, kdy bylo předmětem kasačního přezkumu usnesení, jímž bylo zastaveno řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku, by trvání na podmínce uhrazení soudního poplatku či na podmínce povinného zastoupení advokátem znamenalo jen další řetězení téhož problému; po stěžovateli proto nepožadoval zaplacení soudního poplatku ani splnění podmínky zastoupení advokátem pro řízení o kasační stížnosti).

[18] V popsaném případě by skutečně nebylo příliš racionální požadovat po stěžovateli zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost (a doložení, že splňuje podmínku dle § 105 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel by nejspíše reagoval žádostí o osvobození od soudních poplatků (a o ustanovení advokáta) a Nejvyšší správní soud by při rozhodování o takové žádosti *de facto* předjímal rozhodnutí krajského soudu v otázce poplatkové povinnosti žalobce. Netrvání na podmínce uhrazení soudního poplatku (a na podmínce povinného zastoupení advokátem) by však dle názoru prvního senátu mělo být v takovém případě zdůvodněno specifičností nastalé situace, nikoliv paušálním odkazem na povahu napadeného rozhodnutí krajského soudu.

[19] První senát ponechává na zvážení rozšířeného senátu, který z naznačených přístupů bude považovat za vhodnější. Zcela jistě však považuje za neudržitelné, aby Nejvyšší správní soud bez dalšího upouštěl od vybírání soudního poplatku ve všech případech, kdy je kasační stížnost podána proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku.

III. Otázka předložená rozšířenému senátu

[20] Ze shora uvedených důvodů je věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

Lze považovat skutečnost, že stěžovatel napadá kasační stížností usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, samu o sobě za důvod k tomu, aby Nejvyšší správní soud nepožadoval po stěžovateli zaplacení soudního poplatku za takovou kasační stížnost?

První senát si současně dovoluje požádat rozšířený senát o přednostní vyřízení této věci s ohledem na skutečnost, že do rozhodnutí rozšířeného senátu bude nutné (vzhledem k existenci rozporné judikatury k dané otázce) pozastavit přípravné úkony v nemalém množství řízení vedených před Nejvyšším správním soudem.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné. Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Jan Passer. Účastníci mohou namítnout

pokračování

podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. Účastníci se dále mohou ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení vyjádřit k otázkám předloženým rozšířenému senátu.

V Brně dne 4. prosince 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu