

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **SPOLANA a. s.**, sídlem ul. Práce 657, Neratovice, zast. JUDr. Ing. Pavlem Novákem, Ph.D., advokátem se sídlem Komunardů 1091/36, Praha 7, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha ze dne 18. 8. 2009, čj. 8929-2/09-1701-21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2014, čj. 8 Af 17/2014 - 95,

t a k t o :

- I. Účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Spornou v předložené věci je interpretace § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, které zní: *Došlo-li ke zrušení rozhodnutí o věci samé v důsledku návrhu na zrušení usnesení o schválení smíru, odvolání, dovolání, žaloby pro zmatečnost, žaloby na obnovu řízení, kasační stížnosti nebo rozhodnutím Ústavního soudu, neplatí poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil.*

[2] Rozsudkem ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 Afs 186/2014 - 44, zamítl desátý senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost žalobkyně proti shora uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného vydaného ve správním řízení o návrhu žalobkyně na povolení k nabytí zemního plynu osvobozeného od daně.

[3] Městský soud v Praze i Nejvyšší správní soud rozhodovaly ve věci opakovaně. Prvně městským soudem vydané rozsudky ze dne 10. 9. 2013, čj. 8 Ca 306/2009 - 56 a čj. 8 Ca 306/2009 - 67, zrušil Nejvyšší správní soud ke kasačním stížnostem žalobkyně i žalovaného rozsudkem ze dne 6. 3. 2014, čj. 9 Afs 100/2013 - 48, pro vadu řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Věcná správnost rozhodnutí správních úřadů, resp. zamítavého rozsudku městského soudu, byla přezkoumávána Nejvyšším správním soudem až v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti v pořadí druhému rozsudku městského soudu.

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) zaplatila na účet Nejvyššího správního soudu soudní poplatek za kasační stížnost jak v řízení sp. zn. 9 Afs 100/2013, tak v řízení sp. zn. 10 Afs 186/2014.

[5] Při rozhodování ve věci samé řešil desátý senát otázku vrácení soudního poplatku zaplaceného stěžovatelkou za kasační stížnost projednávanou v řízení sp. zn. 10 Afs 186/2014. Dospěl k závěru, že pro sporný charakter této otázky je vhodnější o případném vrácení zaplaceného poplatku rozhodnout v samostatném usnesení přijatém v rámci porozsudkové agendy. Shledal totiž, že je dán důvod k předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Podle názoru desátého senátu zaplatila žalobkyně (stěžovatelka) v nynějším - v pořadí druhém - kasačním řízení soudní poplatek za kasační stížnost, ačkoli k tomu nebyla povinna. Zaplacený soudní poplatek by jí tedy měl být vrácen (§ 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Dle § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích platí, že *[d]ošlo-li ke zrušení rozhodnutí o věci samé v důsledku návrhu na zrušení usnesení o schválení smíru, odvolání, dovolání, žaloby pro zmatečnost, žaloby na obnovu řízení, kasační stížnosti nebo rozhodnutím Ústavního soudu, neplatí poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil*. Podle názoru desátého senátu plyne z uvedeného ustanovení, že účastník řízení podávající ve své věci druhou (a případně i další) kasační stížnost proti rozsudku vydanému poté, kdy byl předcházející rozsudek ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušen, již soudní poplatek za tuto další kasační stížnost neplatí, a to z důvodů dále uvedených.

[7] Naproti tomu v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2014, čj. 3 As 6/2014 - 11 je § 6a odst. 5 interpretován opačně: *„Žalobce v kasační stížnosti uvedl, že se poplatek z důvodu ustanovení § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., neplatí. Zmiňované ustanovení zákona o soudních poplatcích se však v dané věci neužije, neboť míří na situace, kdy po zrušení rozhodnutí ve věci samé, i v důsledku kasační stížnosti, rozhoduje opětovně soud, před nímž již byl soudní poplatek dříve zaplacen. V případě řízení před Nejvyšším správním soudem by taková situace mohla nastat například tehdy, kdy by bylo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušeno Ústavním soudem a Nejvyšší správní soud by musel o věci rozhodnout znovu. Podaná kasační stížnost však směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, které je od dříve napadeného odlišné, a žalobce tak před Nejvyšším správním*

soudem zahájil řízení nové. Z uvedeného důvodu musí Nejvyšší správní soud trvat na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost.“

[8] Podle desátého senátu jazykový výklad zjevně připouští obě možnosti interpretace dotčeného zákonného ustanovení. Pojem „poplatek za řízení“ je v něm užit jako legislativní zkratka jak pro řízení před krajským soudem, tak pro řízení před Nejvyšším správním soudem - srov. § 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích. Proto lze s názorem vysloveným v usnesení třetího senátu souhlasit potud, že zruší-li Ústavní soud rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nelze opětovně zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost požadovat. To však je naprostá samozřejmost, neboť další řízení u Nejvyššího správního soudu je po zrušujícím zásahu Ústavního soudu vedeno o stále stejné kasační stížnosti, za niž již byl soudní poplatek zaplacen. Zákonná úprava samozřejmosti (historicky snad vyvolaná chybnou reflexí zákonodárce na nové procesní předpisy – viz dále) stěží však může být argumentem pro závěr, že i v jiných hypotézách upravuje § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích jen to, co z povahy věci vůbec upravováno být nemusí. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, bylo by jisté jasné i bez výslovné zákonné úpravy, že žalobce nemusí znovu zaplatit soudní poplatek za žalobu, o níž bude krajským soudem podruhé rozhodováno. Zvláště absurdní by reglementace této samozřejmosti byla v případě, že by byl rozsudek krajského soudu zrušen ke kasační stížnosti žalovaného.

[9] Všechna původní znění zákonné úpravy, podle nichž při zrušení rozhodnutí ve věci samé neplatí „poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil“, až do 31. 12. 2000 výslovně spojovala tento zákonný benefit s poplatkem z opravného prostředku.

[10] Ve prospěch výkladu zastávaného desátým senátem svědčí i judikatura Nejvyššího soudu. I za současné právní úpravy uvedl Nejvyšší soud v usnesení ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 29 Cdo 1734/2012, výslovně: „Dovolatel [...] soudní poplatek z dovolání ve výši 5.000 Kč v této věci již jednou zaplatil (při prvním dovolání); srov. č. l. 169 a bod 2. poznámek k celému Sazebníku poplatků, ve znění účinném do 31. prosince 2007 (srov. ostatně i § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb. v aktuálním znění). Soud prvního stupně je tudíž povinen neprodleně vrátit žalobci soudní poplatek z dovolání, zaplacený na základě jeho nesprávné výzvy, postupem dle § 10 odst. 2 zákona č. 549/1991 Sb.“

[11] Desátý senát podotýká, že oproti dovolací praxi Nejvyššího soudu stává se v praxi Nejvyššího správního soudu mnohem častěji, že týž účastník podává opakovaně kasační stížnosti v téže věci, neboť předchozí rozhodnutí krajského soudu bylo Nejvyšším správním soudem rušeno z formálních důvodů, typicky z důvodu nepřezkoumatelnosti, aniž by se Nejvyšší správní soud mohl ve svém prvním (a někdy i druhém či třetím) rozsudku jakkoliv vyjádřit k podstatě věci. Jeví se pak naprosto nespravedlivé, aby stěžovatel platil 15.000 či 20.000 Kč za tři či čtyři podané kasační stížnosti, nota bene za situace, kdy potřebu opakovaného podávání kasačních stížností vyvolal krajský soud svými nepřezkoumatelnými rozhodnutími či jinou vážnou procesní chybou. Logika § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích přitom nabízí jasné řešení, jak těmto situacím předejít.

[12] Také komentářová literatura se přiklání k závěru, že při opakovaném řízení před soudem vyššího stupně nemá být soudní poplatek znovu placen. R. Waltr k tomu stručně bez bližší argumentace uvádí, že ustanovení § 6a odst. 5 „[j]e projevem zásady, že soudní poplatek za opravné prostředky platí každý účastník pouze jednou, i když jej využije opakovaně“ (Waltr, R. Zákon o soudních poplatcích. Komentář 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 21). J. Večeřa snáší ke stejnému závěru i podrobnější argumentaci (Večeřa, J. Zákon o soudních poplatcích a předpisy související. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 35).

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[14] Podle desátého senátu lze § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích interpretovat tak, že účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil.

[15] Oproti tomu třetí senát v usnesení sp. zn. 3 As 6/2014 uvedl, že toto ustanovení „míří [jen] na situace, kdy po zrušení rozhodnutí ve věci samé, i v důsledku kasační stížnosti, rozhoduje opětovně soud, před nímž již byl soudní poplatek dříve zaplacen“. Pro případ opakované, v pořadí druhé kasační stížnosti dovodil, že směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, které je od dříve napadeného odlišné, a že tak žalobce před Nejvyšším správním soudem zahájil řízení nové a je povinen poplatek za tuto v pořadí druhou kasační stížnost zaplatit.

[16] V rozsudku ze dne 9. 12. 2009, čj. 3 As 18/2009 – 166, třetí senát uvedl, že usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006 – 117, k pojmu „řízení“ a pojmu „věci“ ve správním soudnictví se neuplatní v případě soudních poplatků. Ačkoli rozšířený senát dovodil širší možný výklad pojetí právního pojmu „řízení“ [vychází z toho, že řízení se nevede o „podání“ (žalobě, dovolání, návrhu), tedy obecně o procesním úkonu, ale o soudní věci (starší výstižnou terminologií o „soudním kusu“), že „věc“ je táž v řízení na prvním, druhém, i případně třetím stupni, zkoumá se vždy, zda vyšší soud jednal o „téže věci“ jako soud nižší, a uzavřel, že ve věcech správního soudnictví naznačený širší výklad je žádoucí a „řízením“ je nutno chápat konečné vyřízení soudní věci, tedy dokončený přezkum rozhodnutí správního orgánu, pravomocně je pak skončeno někdy již v prvním, jindy však teprve ve druhém stupni], třetí senát dovodil, že „Podle § 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích, se soudní poplatky vybírají za řízení před soudy České republiky, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků. V položce 14a bodu 2. přílohy tohoto zákona se uvádí ‚Za žalobu nebo jiný návrh na zahájení řízení ve věcech správního soudnictví...‘, v položce 15 přílohy pak ‚Za kasační stížnost...‘. Z uvedených citací jasně vyplývá, že zpoplatněno je sice – obecně vzato – řízení před soudem, jakékoli úvahy o možných interpretacích tohoto pojmu jsou však vyloučeny navazující specifikací, podle

níž podléhají poplatkové povinnosti jednotlivé „úkony“, a to zvlášť „žaloba nebo jiný návrh na zahájení řízení ve věcech správního soudnictví“ a zvlášť „kasační stížnost“. Zákon o soudních poplatcích tedy naprosto zřetelně vychází z pojetí, podle kterého se řízení vede o konkrétním podání a poplatkové povinnosti tedy podléhá každé takové podání zvlášť“. Třetí senát zde formuloval i právní větu: Poplatkové povinnosti podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podléhá každý v příloze tohoto zákona uvedený úkon zvlášť. Splnění poplatkové povinnosti je proto třeba zkoumat i v případě opakovaně podané kasační stížnosti proti v pořadí druhému rozhodnutí krajského soudu poté, co bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem.

[17] Názor desátého senátu v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu zaujat dosud nebyl, resp. vysloveny byly názory opačné. Od nich se chce předkládající senát odchýlit, a proto postoupil věc k posouzení a rozhodnutí dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Pravomoc rozšířeného senátu je tak dána.

III.2. Posouzení věci

a) Právní úprava a její vývoj

[18] Zákon o soudních poplatcích ve znění s účinností od 1. 1. 1992 stanovil v Sazebníku soudních poplatků, konkrétně v „Poznámce k položkám 1, 4, 5, 9 a 11“, že [d]ošlo-li ke zrušení rozsudku v důsledku odvolání, obnovy řízení nebo dovolání, neplatí poplatek z odvolání nebo dovolání proti novému rozhodnutí soudu prvního stupně poplatník, který již jednou poplatek z odvolání nebo dovolání zaplatil. Správního soudnictví tehdy upraveného v části páté občanského soudního řádu (řízení o žalobách nebo o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů) se týkala položka 3 sazebníku.

[19] Obdobnou úpravu obsahoval zákon ve znění účinném od 1. 4. 1995. Dle sazebníku ustanovení téhož znění se vztahovalo k položkám 1, 6, 8, 9 a 18. Podle položky 1 se postupuje jen v těch případech, není-li v dalších položkách sazebníku stanoveno jinak. Soudní poplatek za žalobu nebo opravný prostředek proti rozhodnutí orgánu veřejné správy byl přitom upraven v položce 17 sazebníku.

[20] Ke změně textu daného ustanovení bodu 2. Poznámek k sazebníku došlo až novelizací zákona o soudních poplatcích č. 255/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001. Dle této úpravy se již neplatí poplatek za „odvolání“, resp. „dovolání“, ale poplatek za „řízení“. Poplatek za řízení nemá povinnost platit poplatník, který „ve věci“ již jednou zaplatil (dříve poplatník, který již jednou zaplatil za odvolání nebo dovolání). Stejná úprava byla s účinností od 1. 9. 2011 (novelou provedenou zákonem č. 218/2011 Sb.) přesunuta z Přílohy zákona o soudních poplatcích (sazebníku) do § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích, jehož výklad je v dané věci sporný.

[21] Nelze však opomenout, že správní soudnictví upravené v části páté občanského soudního řádu ve znění účinném až do 31. 12. 2002 v řízení o žalobě vylučovalo podání opravných prostředků proti rozhodnutí soudu zcela (§ 250j odst. 4 o. s. ř.); v řízení o opravném prostředku proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu podle § 250s odst. 1 o. s. ř. nebyly opravné prostředky přípustné rovněž, až na výjimku

(§ 250s odst. 2 o. s. ř.), a to ve věcech důchodového pojištění a důchodového zabezpečení, v nichž však byly „úkony“, resp. od 1. 1. 2001 „řízení“ osvobozeno od soudních poplatků ze zákona (§ 11 zákona o soudních poplatcích).

[22] Až s účinností k 1. 1. 2003 vstoupil v účinnost zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který založil přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutím soudů rozhodujících ve správním soudnictví podle tohoto zákona. Současně vstoupila v účinnost nová úprava části páté občanského soudního řádu (zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního). V souvislosti s touto změnou do bodu 2. Poznámek k sazebníku (následně § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích) byl vložen text „kasační stížnost“, a do sazebníku položka 15.

b) Vlastní posouzení

[23] Podle § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích [d]ošlo-li ke zrušení rozhodnutí o věci samé v důsledku návrhu na zrušení usnesení o schválení smíru, odvolání, dovolání, žaloby pro zmatečnost, žaloby na obnovu řízení, kasační stížnosti nebo rozhodnutím Ústavního soudu, neplatí poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil.

[24] Jazykový výklad zjevně připouští dvě možnosti interpretace sporného zákonného ustanovení.

[25] Podle výkladu prvního tato norma neznamená nic jiného než prostou skutečnost, že zruší-li Ústavní soud rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nelze požadovat opětovné zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost; stejně tak zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, nelze požadovat opětovné zaplacení soudního poplatku za žalobu. Tento výklad je banalitou, neboť další řízení u Nejvyššího správního soudu je po zrušujícím zásahu Ústavního soudu vedeno o stále stejné kasační stížnosti, za niž již byl soudní poplatek zaplacen. Totéž platí ve vztahu k řízení před krajským soudem po zrušovacím zásahu Nejvyššího správního soudu: i to je vedeno o stále stejné žalobě.

[26] Výklad druhý je širší a směřuje k tomu, že po zrušujícím zásahu Nejvyššího správního soudu neplatí stěžovatel následně ani poplatek za druhou (třetí atd.) kasační stížnost, pokud již tento poplatek týž účastník (žalobce, osoba zúčastněná na řízení, žalovaný, není-li zproštěn povinnosti platit soudní poplatek) zaplatil v dřívějším řízení. I tento výklad je možným důsledkem textace § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích.

[27] Při rozhodování, kterému z obou *a priori* možných výkladů dát přednost, nelze argumentovat pouze tím, že výklad první směřuje k banalitě, k níž by bylo možno dospět i bez výslovné zákonné úpravy. Zákonná úprava samozřejmostí není v legislativě výjimkou. Takovéto normy v podstatě nemají vlastní regulační povahu, a jejich výslovné vyjádření v zákoně má proto jen deklaratorní účinky.

[28] Ve prospěch výkladu prvního svědčí doslovný výklad obratu „neplatí poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil.“ Řízení o druhé (třetí atd.) kasační stížnosti je *stricto sensu* řízením novým, poplatník tedy poplatek za toto řízení zaplatit nemohl. Ve stejné věci tak může proběhnout vícero řízení před Nejvyšším správním

soudem, přičemž každé jednotlivé řízení je zakončeno rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.

[29] Proti tomuto výkladu však stojí ustálená judikatura rozšířeného senátu, který chápe řízení před správními soudy v širším pojetí, než jak to činí tradiční procesualistika. Rozšířený senát totiž při výkladu § 28 odst. 6 o. s. ř., které zní: *[n]evyplývá-li z plné moci něco jiného, plná moc zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena*, dospěl k obecnému závěru, jdoucím nad rámec tehdy posuzované věci, totiž že řízení před soudy se „nevede o „podání“ (žalobě, dovolání, návrhu), tedy obecně o procesním úkonu, ale o soudní věci (starší výstižnou terminologií o „soudním kusu“). Je zřejmé, že „věc“ (ostatně klíčový pojem procesu) je táž v řízení na prvním, druhém, i případně třetím stupni; zkoumá se ostatně pravidelně, zda vyšší soud jednal o „těže věci“ jako soud nižší. Nauka určuje prvky, jimiž je dána totožnost věci (účastníky řízení, uplatňované právo atd.), kdy jde o věc stejnou a kdy o věc jinou.“ Ve věcech správního soudnictví tedy předmětem „řízení“ před soudem není pouhý procesní úkon (správní žaloba, resp. kasační stížnost), „což by koneckonců znamenalo jen vyjádření obecně odmítané teze, že procesu se má hmotné právo podřídit. „Řízením“ je pak nutno chápat konečné vyřízení soudní věci, tedy dokončený přezkum rozhodnutí správního orgánu. Řízení v tomto smyslu je pak pravomocně skončeno někdy již v prvním, jindy však teprve ve druhém stupni“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006 - 117, č. 1460/2008 Sb. NSS).

[30] Bude-li se tedy aplikovat uvedený závěr rozšířeného senátu, je nepochybné, že prvním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, který zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, se řízení před správními soudy nekončí. Prvým (kasačním) rozhodnutím Nejvyššího správního soudu totiž nebyl dokončen přezkum rozhodnutí správního orgánu, soudní věc nebyla finálně vyřízena. To neplatí jen tehdy, pokud Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu zruší i rozhodnutí správního orgánu; jen takovým rozhodnutím byl finálně dokončen přezkum žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[31] Lze proto na tomto místě konstatovat, že širší výklad § 6a odst. 5 zákona o soudních poplatcích se s ohledem na toto pojmání řízení před správními soudy jeví jako přesvědčivější.

[32] Při výkladu normy připouštějící vícero možných výkladů je nutno brát vždy na zřetel i její funkci a smysl. Jinými slovy, při výkladu normy nelze pominout výklad teleologický a historický.

[33] Jak uvádí judikatura (usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 1 As 23/2009 - 95, č. 2163/2011 Sb. NSS), funkcí soudního poplatku je především regulace počtu podávaných návrhů (funkce regulatorní). Současně se navrhovatel do jisté míry podílí na nákladech, které svým návrhem v justičním aparátu vyvolává (funkce fiskální), a motivuje se k mimosoudnímu řešení sporů (funkce motivační, srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014 - 19, č. 3271/2015 Sb. NSS, bod 13).

[34] K tomu lze především zdůraznit, že fiskální funkce soudních poplatků je jen podpůrná a rozhodně nelze zákon účelově vykládat tak, aby výklad směřoval k maximální

výtěžnosti soudních poplatků. Právě naopak, ústavní zásada *in dubio pro libertate* přikazuje v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ dát přednost takové alternativě, která je pro jednotlivce nejvýhodnější (viz k tomu např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006 - 155, č. 1778/2009 Sb. NSS, body 60, 61 a 64; usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009 - 55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 35).

[35] Klíčovou funkcí soudních poplatků je jejich funkce regulatorní. Soudní poplatek za podání první kasační stížnosti tuto funkci nesporně plní. Nutno nicméně upozornit, že zákonodárce sám reguluje podávání opakované kasační stížnosti, a to tím, že ji v zásadě, až na určité výjimky, zakazuje, resp. činí nepřipustnou [viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Pokud stěžovatel podmínky nepřipustnosti kasační stížnosti nerespektuje, a opakovaně kasační stížnost podá (typicky jde o polemiku s prvním rozhodnutím NSS ve věci, eventuálně stěžovatel nově uplatní námitky, které mohl uplatnit již v první kasační stížnosti), Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřipustnou odmítne. V takovém případě soudní poplatek, byl-li snad zaplacen, v každém případě vrátí (§ 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích). Regulatorní funkce soudního poplatku v těchto typových případech proto absentuje.

[36] O regulatorní funkci soudního poplatku za opakovanou kasační stížnost podanou tímž účastníkem, tak lze uvažovat jen v těch výjimečných případech, je-li opakovaná kasační stížnost přípustná. Vedle případů předvídaných zněním zákona [krajský soud se neřídil závazným právním názorem soudu, viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.] to budou typicky případy, pokud Nejvyšší správní soud v prvním kasačním rozhodnutí vytkl krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Jinými slovy, první rozhodnutí se vůbec nedostalo k věcnému přezkumu rozhodnutí krajského soudu z pohledu aplikace hmotného práva (bližší rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24).

[37] Z uvedeného plyne, že regulatorní funkce soudního poplatku ve vztahu k nepřipustné kasační stížnosti absentuje, protože soud je povinen zaplacený soudní poplatek vrátit. Pokud již bude opakovaná kasační stížnost přípustná, bude to typicky z důvodů pochybení na straně soudní moci (nejčastěji takové kasační stížnosti směřují k zodpovězení právní otázky v první kasační stížnosti neřešené proto, že - zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu - řešena být nemohla). Jeví se absurdním, aby soudní poplatek reguloval přístup k Nejvyššímu správnímu soudu v případech, kde nutnost jeho opakovaného rozhodování vzniká jen a pouze v důsledku pochybení krajského soudu. Vybrat dvakrát, třikrát či vícekrát od téhož stěžovatele soudní poplatek jen aby se ve finále stěžovatel konečně dobral meritorního názoru Nejvyššího správního soudu, je v rozporu s jakoukoliv racionální funkcí soudního poplatku. Výše takto kumulovaného soudního poplatku je ve své podstatě nahodilá.

[38] Stejně tak omezená z povahy věci je též motivační funkce soudního poplatku za podání kasační stížnosti; je nepřijatelná představa, že stěžovatele má motivovat ke smírnému řešení věci skutečnost, že předchozí rozhodnutí krajského soudu vykazovala vážné procesní deficity, a proto je nucen podávat opakovanou kasační stížnost.

[39] Nelze v tomto argumentovat ani tím, že procesně úspěšnému stěžovateli se posléze náklady vynaložené na soudní poplatky vrátí. Účelem předpisů o soudních poplatcích zajisté není generování bezúčelných a žádnou funkci neplnících nákladů účastníků, s tím, že se (snad) později přenesou na neúspěšného žalovaného. V řadě případů nemusí být výklad práva jednoznačný, a předem tak nebude jasné ani to, zda s výsledkem své věci stěžovatel uspěje. Nelze nutit stěžovatele, aby platil násobky zákonného soudního poplatku za podání kasačních stížností, jen aby se napodruhé, napotřetí či dokonce napočtvrté konečně dobral závěru Nejvyššího správního soudu o meritu věci.

[40] Nikoliv nevýznamný je též argument historií vývoje relevantní právní úpravy. Všechna předchozí znění zákonné úpravy, podle nichž při zrušení rozhodnutí ve věci samé neplatí „poplatek za řízení poplatník, který ve věci již jednou poplatek zaplatil“, až do 31. 12. 2000 výslovně spojovala tento zákonný benefit s poplatkem z opravného prostředku. Proč byla původní slova „poplatek z odvolání nebo dovolání“, resp. ve starší úpravě „poplatek z odvolání“, nahrazena slovy „poplatek za řízení“, důvodová zpráva k novele sazebníku poplatků (zákon č. 255/2000 Sb.) nevysvětlovala. Lze se tedy domnívat, že historický zákonodárce v důsledku změny textace sporné normy nezamýšlel dát této normě diametrálně odlišný význam, tedy že se počínaje 1. 1. 2001 již za opakované odvolání či dovolání soudní poplatek opakovaně platí. Poslední koncepčně opačná úprava účinná od 1. 5. 1959 platila totiž na území České republiky naposledy do 31. 12. 1966 (nařízení ministra financí č. 22/1959 Sb., vydané podle zákona č. 173/1950 Sb., o soudních poplatcích). Všechny následující právní úpravy (zákon č. 116/1966 Sb., o soudních poplatcích, zákon České národní rady č. 147/1984 Sb., o soudních poplatcích, vyhláška ministerstva financí České socialistické republiky č. 151/1984 Sb.) vycházely právě z toho pojetí (jimi výslovně vyjadřovaného), že se znovu neplatí již jedenkrát zaplacený poplatek z opravného prostředku, byl-li v dalším řízení vydán rozsudek podruhé opravným prostředkem napadený. V důsledku novelizací občanského soudního řádu, přijetí zákona o Ústavním soudu a přijetí soudního řádu správního rozšiřoval se v průběhu let toliko počet opravných prostředků způsobilých přivodit zrušení rozhodnutí soudu. Nikdy se však neměnila idea, že za stejný opravný prostředek platí též účastník poplatek jen jednou.

[41] Ve prospěch tohoto výkladu ostatně svědčí i judikatura civilních soudů, které ustáleně před rokem 2001 i po roce 2001 rozhodují, že soudní poplatek za opravný prostředek platí též účastník jen jednou (srov. např. usnesení NS ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 29 Cdo 1734/2012). Úpravě soudních poplatků před rokem 2001 a po roce 2001 tedy civilní soudy přiznávají v této otázce stejný význam. Jinak řečeno, nepřikládají naprosto žádný význam odlišné textaci naznačené v bodě [40] shora.

[42] Je absurdní, aby tentýž institut byl vykládán jinak v judikatuře civilních a jinak v judikatuře správních soudů, a to způsobem méně příznivým pro účastníky řízení před správními soudy ve srovnání s řízením civilním. To je nejen v rozporu s postulátem jednoty právního řádu, ale především narušuje poslání správní justice chránit práva fyzických a právnických osob před zásahy veřejné moci (k tomu obecně srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[43] V neposlední řadě nutno zdůraznit, že stávající praxe Nejvyššího správního soudu je rovněž předmětem silné kritiky právní doktríny (viz Večeřa, J. Zákon o soudních poplatcích a předpisy související. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 35, kde mimo jiné autor k praxi NSS uvádí: „*Povinnost platit soudní poplatek by měla být vázána na efektivní řešení případu, přičemž pojmově se stále jedná o tutéž věc; účastníkům by nemělo být ve snaze o dosažení (z jejich pohledu) zákonného a spravedlivého rozhodnutí bráněno bariérou v podobě kumulování poplatkové povinnosti v případech, kdy je věc postupně opakovaně posuzována soudy různých stupňů.*“).

[44] Rozšířený senát si je vědom ústavní hodnoty ustálené judikatury a konzistence rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, která ve své většině dávala od roku 2003 zákonu o soudních poplatcích jiný význam, než je význam podaný shora. Od judikatury, jakkoliv ustálené, je však třeba se odklonit, jsou-li tu závažné důvody na straně ochrany ústavního pořádku a jednoty právního řádu. Jak uvedl ve svém rozhodnutí německý Spolkový soudní dvůr, i od dlouhodobé a ustálené soudní praxe je třeba se odklonit, vyžadují-li to „jasně převažující nebo zcela pádné důvody“ [BGHZ 85, 64 (66)]. Ostatně rozšířený senát již ve svém usnesení ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007 - 91, č. 2112/2010 Sb. NSS, v bodě 37 uvedl: „*Důvodem k zachování dosavadního výkladu (...) nemůže být v daném případě ani prostý fakt, že takový výklad byl delší dobu aplikován a že si na něj právní praxe zvykla. Argument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho „správný“ obsah, přičemž - systémově vzato - v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpřesvědčivější. Změna judikatury je proto namístě vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tj. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se interpretace, a že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. (...)*“

IV. Závěr

[45] Rozšířený senát proto uzavřel, že účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

[46] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc desátému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. února 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu