

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška a soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka**, IČ 04814002, sídlem Štefánikova 119/50, Brno, zastoupeného JUDr. Miroslavem Pindešem, Ph.D., advokátem, sídlem Zámecká 550, Bučovice, proti žalovanému: **Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí**, sídlem Kounicova 688/26, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 10. ledna 2019, č. j. UDH-70/2019 a č. j. UDH-71/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. dubna 2019 č. j. 62 A 20/2019-22

takto:

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označených rozhodnutí žalovaného, jimiž byl uznán vinným ze spáchání přestupků podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a byla mu uložena pokuta a povinnost nahradit náklady řízení. Zároveň podal žalobce návrh na přiznání odkladného účinku žaloby.

[2] Jelikož žalobce nesplnil současně s podáním žaloby poplatkovou povinnost, vyzval jej krajský soud k zaplacení soudního poplatku za žalobu a za návrh na přiznání odkladného účinku. Ve lhůtě stanovené soudem požádal žalobce o osvobození od soudních poplatků. Poukazoval na nedostatek finančních prostředků, který zavinil žalovaný tím, že zablokoval účty žalobce a zabavil veškeré finanční prostředky, které žalobce obdržel od občanů.

[3] Krajský soud usnesením ze dne 14. března 2019 č. j. 62 A 20/2019-17 zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků a opětovně jej vyzval ke splnění poplatkové povinnosti. Toto usnesení bylo žalobci doručeno dne 19. března 2019, lhůta pro zaplacení

soudního poplatku uplynula dne 29. března 2019. Jelikož žalobce k uvedenému dni soudní poplatek nezaplatil, zastavil krajský soud řízení usnesením označeným v návěti.

[4] Dne 1. dubna 2019 podal žalobce kasační stížnost proti usnesení č. j. 62 A 20/2019-17, kterým byla zamítnuta jeho žádost o osvobození od soudních poplatků. Tuto kasační stížnost Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 11. června 2019 č. j. Ars 2/2019-22, neboť v mezidobí krajský soud rozhodl nyní napadeným usnesením o zastavení řízení, a nastal tak neodstranitelný nedostatek podmínek řízení pro rozhodnutí o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození žalobce od soudních poplatků. I pokud by totiž Nejvyšší správní soud kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození žalobce od soudních poplatků vyhověl, nemohlo by se tím „otevřít“ pravomocně ukončené řízení před krajským soudem, protože by věcné projednání kasační stížnosti nemohlo vést k účinné obraně práv žalobce. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení též uvedl, že odmítnutí kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození žalobce od soudních poplatků neznamena, že se žalobce „nemůže domoci nápravy případného pochybení krajského soudu, neboť je oprávněn podat kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku a v něm namítat nezákonné rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku coby vadu řízení před krajským soudem. Jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti, [žalobce] takovou kasační stížnost podal“.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal totiž dne 29. dubna 2019 kasační stížnost i proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení. Tato kasační stížnost je projednávána v tomto řízení. Stěžovatel uplatnil jedinou námitku, a sice že krajský soud zastavil řízení, aniž bylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2005 č. j. 2 Afs 132/2004-91, č. 608/2005 Sb. NSS.

[6] Dne 18. června 2019 stěžovatel požádal o osvobození od soudních poplatků. Této žádosti předseda senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí (dále jen „volební senát“) vyhověl usnesením ze dne 6. února 2020 č. j. Ars 3/2019-30. Pro úplnost volební senát uvádí, že další podmínky řízení jsou splněny, neboť kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zastoupen advokátem.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[7] Volební senát při předběžném projednání věci zjistil, že způsob kasačního přezkumu rozhodnutí krajských soudů o neosvobození žalobce od soudních poplatků a rozhodnutí krajských soudů o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu by v určitých situacích mohl vést až k odeprání účinné soudní ochrany. Zároveň v judikatuře existuje rozpor ohledně toho, zda lze v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku přezkoumat i rozhodnutí krajského soudu o neosvobození (či částečném osvobození) žalobce od soudních poplatků.

pokračování

[8] V první řadě je třeba poukázat na procesní řešení situací, kdy krajský soud po marném uplynutí výzvy k zaplacení soudního poplatku vydané poté, co zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků, zastaví řízení o žalobě ještě předtím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků. V takových situacích jsou kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků poté, co je řízení před krajským soudem pravomocně skončeno, odmítány podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 120 s. ř. s. proto, že (po podání kasační stížnosti) nastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[9] Tato judikatura vychází z usnesení ze dne 20. října 2003 č. j. 6 Ads 42/2003-79, v němž Nejvyšší správní soud ve vztahu ke kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu, jímž byla v řízení o kasační stížnosti zamítnuta žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů pro odůvodnění kasační stížnosti (na základě procesní úpravy účinné do 31. prosince 2011, která přípravné úkony v řízení o kasační stížnosti svěřovala krajským soudům), dospěl k závěru, že pravomocné ukončení „hlavního řízení“ je skutečností, která odstraňuje jednu z podmínek řízení – „*důvod a zájem na právní ochraně. Zájem na právní ochraně není dán tehdy, je-li každému zřejmé, že soudní řízení v dané věci nemůže mít objektivně žádný užitek. Pokud je tedy podána kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se zamítá žádost stěžovatele o ustanovení zástupce z řad advokátů, a stěžovatel si ani poté advokáta nezvolí a namísto toho podá kasační stížnost proti zamítavému rozhodnutí krajského soudu, a kasační stížnost podaná ve věci samé je následně odmítnuta pro nedostatek právního zastoupení dříve, než je rozhodnuto o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se zamítá žádost stěžovatele o ustanovení zástupce z řad advokátů, pozbuje stěžovatel v dosud probíhajícím řízení zájem na právní ochraně a nastane neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který nelze v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se zamítá žádost stěžovatele o ustanovení zástupce z řad advokátů pokračovat a tuto kasační stížnost je třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“. Nutno podotknout, že šestý senát odmítal kasační stížnost v situaci, kdy již bylo „hlavní řízení“ ukončeno pravomocným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, v daném případě kdy již Nejvyšší správní soud pro nesplnění procesních podmínek odmítl kasační stížnost proti rozsudku krajského (za tehdejší procesní úpravy vrchního) soudu.

[10] Na usnesení č. j. 6 Ads 42/2003-79 navázal Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 1. února 2006 č. j. 1 As 23/2005-146, jímž odmítl kasační stížnost proti rozhodnutí o tom, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení, proto, že krajský soud rozhodl ve věci téhož dne rozsudkem, proti němuž nebyla podána kasační stížnost. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*at' už by rozhodnutí o této stížnosti dopadlo jakkoli, nezměnilo by to nic na tom, že se v předmětné věci nevede a v budoucnu již ani nepovede soudní řízení, v němž by bylo možno práva osoby zúčastněné na řízení vykonávat. I tehdy, dospěl-li by kasační soud k závěru, že městský soud upřel stěžovateli postavení osoby zúčastněné v rozporu se zákonem, nemá, s ohledem na zásadu dispoziční, již je řízení ve správním soudnictví ovládáno, právní prostředky k tomu zahájit kasační řízení proti rozhodnutí městského soudu ve věci samé z moci úřední a v něm zkoumat dopady porušení stěžovatelových práv v řízení na zákonnost rozhodnutí*“.

[11] Usnesením ze dne 11. dubna 2013 č. j. 4 As 14/2013-17 Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních

poplatků proto, že před rozhodnutím o této kasační stížnosti krajský soud zastavil řízení a stěžovatel proti usnesení o zastavení řízení nepodal kasační stížnost.

[12] Všechna doposud uvedená rozhodnutí byla vydána v situaci, kdy „hlavní řízení“ z něhož vzešlo napadené procesní usnesení krajského soudu, pravomocně skončilo a buď proti němu nebyla podána kasační stížnost, nebo ji Nejvyšší správní soud odmítl ještě před rozhodováním o kasační stížnosti proti procesnímu usnesení.

[13] V tomto směru došlo k důležitému posunu v usnesení ze dne 24. srpna 2016 č. j. 8 As 124/2016-25, jímž Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení, proto, že v mezidobí krajský soud pravomocně rozhodl ve věci samé, a to přesto, že proti rozsudku krajského soudu byla ještě před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu podána kasační stížnost (řízení o ní bylo vedeno pod sp. zn. 9 As 145/2016). I za této situace Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„skončení řízení před krajským soudem představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o tom, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, touto osobou není [...] Soud nemůže rozhodovat, zda určitá osoba má mít postavení osoby zúčastněné na řízení, které již bylo pravomocně skončeno. I pokud by totiž soud shledal kasační stížnost důvodnou a zrušil napadené usnesení, nemohlo by se tím ‚otevřít‘ pravomocně ukončené řízení před krajským soudem. Věcné projednání kasační stížnosti by tak nemohlo vést k účinné ochraně práv stěžovatele“*. Nejvyšší správní soud též podotkl, že *„uvedený závěr neznamená, že by osoba domáhající se postavení osoby zúčastněné na řízení zůstala po skončení řízení před krajským soudem bez možnosti dosáhnout nápravy případného pochybení krajského soudu. V takovém případě je oprávněna podat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věci samé, v níž může namítnout vadu řízení před krajským soudem spočívající v tom, že s ní krajský soud nejednal jako s osobou zúčastněnou na řízení, přestože jí takové postavení náleželo“*.

[14] Citované usnesení osmého senátu by bylo možno akceptovat jako odlišení od dosavadní judikatury s ohledem na to, že šlo právě o otázku nepřiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, jak ostatně naznačil sám osmý senát v bodě 11 odůvodnění. Soudní řád správní totiž opomenuté nebo krajským soudem „odmítnuté“ osobě zúčastněné na řízení dává možnost podat kasační stížnost samostatně (i) proti rozhodnutí krajského soudu ve věci samé, jinak by totiž nemělo žádný smysl ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s. o lhůtě, kterou taková opomenutá nebo „odmítnutá“ osoba zúčastněná na řízení má k napadení rozhodnutí, jímž se řízení před krajským soudem končí.

[15] Na posledně uvedené usnesení nicméně bez zmíněného odlišení (a s citací výše uvedených starších usnesení) navázal první senát v usnesení ze dne 10. července 2018 č. j. 1 As 193/2018-17, jímž odmítl kasační stížnost proti usnesení o (ne)ustanovení zástupce žalobci proto, že krajský soud po podání kasační stížnosti pravomocně zastavil řízení. Nejvyšší správní soud v této procesní situaci shledal, že rozhodnutí o kasační stížnosti nemůže stěžovateli přinést žádný užitek, nicméně tento závěr *„neznamená, že by žalobce namítající nezákonnost rozhodnutí o ustanovení zástupce zůstal po skončení řízení před krajským soudem bez možnosti dosáhnout nápravy případného pochybení krajského soudu. V takovém případě je oprávněn podat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věci samé, v níž může namítnout vadu řízení před krajským soudem spočívající v tom, že existovaly důvody, které zpochybňují zákonnost rozhodnutí o ustanovení zástupce“*. Takovou kasační

pokračování

stížnost dokonce stěžovatel podal, a to po podání kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí o neustanovení požadovaného zástupce a před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o ní. První senát k tomu poznamenal, že si je vědom toho, že *„v době podání návrhu byly podmínky řízení o kasační stížnosti splněny. Předmět řízení však v jeho průběhu odpadl, přičemž tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný“*.

[16] Podobně, s odkazem na usnesení č. j. 1 As 193/2018-17, volební senát v již zmiňovaném usnesení č. j. Ars 2/2019-14 odmítl kasační stížnost stěžovatele proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, neboť krajský soud v mezidobí zastavil řízení. Stejně jako první senát i volební senát shledal, že se stěžovatel může domoci nápravy prostřednictvím kasační stížnosti *„proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku a v něm namítat nezákonné rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku coby vadu řízení před krajským soudem“*.

[17] Shodně naložil s kasační stížností proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce i šestý senát v usnesení ze dne 10. prosince 2019 č. j. 1 As 276/2019-14. Přestože v tomto případě zřejmě nebyla kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž bylo skončeno řízení před krajským soudem, podána, Nejvyšší správní soud zopakoval, že takovou kasační stížnost podat lze a lze v ní namítat (a tedy i úspěšně) i *„vadu řízení ... spočívající v tom, že existovaly důvody, které zpochybňují zákonnost rozhodnutí o neustanovení zástupce nebo neosvobození od soudních poplatků“* (bod 8 usnesení).

[18] Z doposud uvedeného vyplývá, že některé senáty Nejvyššího správního soudu odmítly kasační stížnost proti usnesení o nevyhovění žádosti o (úplné) osvobození od soudních poplatků a/nebo usnesení o nevyhovění žádosti o ustanovení (konkrétního) zástupce, které je typově stejné a je s rozhodováním o žádosti o osvobození od soudních poplatků zpravidla úzce svázáno, či proti usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení (zde však s výhradou výše uvedeného možného odlišení na základě § 106 odst. 2 s. ř. s.) proto, že řízení před krajským soudem ještě před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu pravomocně skončilo, a to i přesto, že proti konečnému rozhodnutí krajského soudu byla podána kasační stížnost (věci sp. zn. 8 As 124/2016 a Ars 2/2019), respektive s vědomím, že taková kasační stížnost může být podána (věc sp. zn. 1 As 193/2018). Klíčové je, že tato rozhodnutí připouštějí přezkum těchto rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu, a to jako potenciální vadu řízení. Tento právní názor je však v rozporu s judikaturou, která se vyvinula v řízeních o přezkumu usnesení krajských soudů o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku a která v této fázi již vylučuje přezkum předcházejících procesních rozhodnutí krajských soudů o neosvobození žalobce od soudních poplatků.

[19] V rozsudku ze dne 26. ledna 2006 č. j. 1 As 27/2005-87 konstatoval první senát nemožnost vznášet v kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení námitky týkající se osvobození od soudních poplatků. V usnesení ze dne 15. září 2009 č. j. 6 Ads 113/2009-43 šestý senát shledal, že námitky zpochybňující zákonnost usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků, resp. řízení jemu předcházející, se míjejí s rozhodovacími důvody usnesení o zastavení řízení, proti němuž směřovala projednávaná kasační stížnost. Obdobně odůvodnil usnesení ze dne 13. února 2019 č. j. 1 Azs 411/2018-37 první senát. V rozsudku ze dne 28. července 2011 č. j. 8 As 65/2010-106 osmý senát konstatoval, že v kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení

soudního poplatku lze úspěšně namítat pouze to, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení, nikoli že byly splněny podmínky pro přiznání osvobození od soudních poplatků. V rozsudku ze dne 4. prosince 2013 č. j. 1 As 138/2013-10 první senát zdůraznil, že předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku „*není a nemůže být zákonnost rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků krajským soudem. Proti tomuto rozhodnutí bylo možno podat samostatnou kasační stížnost, což stěžovatel také, ač neúspěšně, učinil*“. Podobné závěry Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudcích ze dne 28. srpna 2014 č. j. 3 As 132/2014-11, ze dne 8. ledna 2015 č. j. 9 As 262/2014-13 či ze dne 11. června 2015 č. j. 7 As 118/2015-18.

[20] Je vhodné poznamenat, že většinu citovaných rozhodnutí vydal Nejvyšší správní soud až poté, co bylo o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků věcně rozhodnuto, a projednání námitek týkajících se podmínek pro osvobození od poplatků tak bránila překážka věci rozhodnuté [např. rozsudky č. j. 1 As 138/2013-10 či č. j. 3 As 132/2014-11 zmiňují překážku věci rozhodnuté výslovně, rozsudky č. j. 9 As 262/2014-13 a č. j. 7 As 118/2015-18 argumentují obdobně, byť bez zmínky o překážce věci rozhodnuté a odkazu na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jiné rozsudky, například č. j. 1 As 27/2005-87 a 8 As 65/2010-106 však byly vydány v situaci, kdy proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebyla kasační stížnost podána vůbec, takže o překážku věci rozhodnuté jít nemohlo. Shodně v rozsudku ze dne 9. prosince 2019 č. j. 6 As 201/2019-39 se šestý senát v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení odmítl zabývat námitkou týkající se podmínek pro osvobození od soudních poplatků přesto, že proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebyla podána kasační stížnost, opět se zdůvodněním, že se taková námitka míjí s důvody, pro něž krajský soud zastavil řízení.

[21] Bez ohledu na kolísání v odůvodnění citovaných rozhodnutí (což samo o sobě představuje judikatorní rozpor) volební senát považuje za nepochybné, že uvedená linie judikatury brání tomu, aby byly v kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku vznášeny námitky týkající se podmínek pro osvobození od poplatků, respektive aby byly tyto námitky v řízení o této kasační stížnosti věcně projednány.

[22] Rovněž je třeba poznamenat, že popsané judikatorní linie vedle sebe nemohou obstát, ani kdyby nebylo rozporu ohledně možnosti přezkoumat otázku osvobození žalobce od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Pokud totiž v důsledku zastavení řízení před krajským soudem nastává neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků vedoucí k odmítnutí této kasační stížnosti (bez ohledu na případnou kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení), přičemž však v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení nelze posoudit, zda byly splněny podmínky pro osvobození od soudních poplatků, nemá stěžovatel v situaci, kdy krajský soud zastaví řízení ještě před rozhodnutím o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, žádný prostředek ochrany před nezákonným zamítnutím žádosti o osvobození od poplatků. Jeho kasační stížnost proti takovému rozhodnutí je totiž odmítnuta a v kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení by takové námitky nebyly přípustné. (K tomu, zda má krajský soud povinnost vyčkávat

pokračování

rozhodnutí o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, se volební senát vyjadřuje níže).

III. Právní názor předkládajícího volebního senátu

[23] Volební senát tedy stojí před rozporem v řešení otázky, zda lze v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku namítat i okolnosti související s rozhodnutím krajského soudu o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků. Zatímco usnesení č. j. Ars 2/2019-14, 1 As 193/2018-17 a 1 As 276/2019-14 takový postup za tam uvedených okolností připouštějí, usnesení č. j. 6 Ads 113/2009-43 a 1 Azs 411/2018-37 a rozsudky č. j. 8 As 65/2010-106, 1 As 27/2005-87, 1 As 138/2013-107, 7 As 118/2015-18, 9 As 262/2014-13, 3 As 132/2014-11 a 6 As 201/2019-39 jej naopak vylučují.

[24] Volební senát poznamenává, že z procesní pasti, do níž se stěžovatel dostal v důsledku odmítnutí kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků z důvodu zastavení řízení před krajským soudem, nelze uniknout případným překonáním judikatury dovozující nedostatek podmínek řízení v důsledku skončení řízení před krajským soudem, v jehož rámci bylo takové usnesení vydáno. V projednávané věci by to stěžovateli žádný užitek nepřineslo, neboť předmětem kasačního řízení je usnesení o zastavení řízení, nikoli usnesení o neosvobození od soudních poplatků. Má-li být stěžovateli poskytnuta účinná ochrana jeho práva na přístup k soudu, je třeba připustit i v tomto řízení přezkum podmínek pro osvobození stěžovatele od soudních poplatků v řízení před krajským soudem. Jedině toto řešení umožní, aby i přes odmítnutí kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků pro pomínutí podmínek řízení v důsledku zastavení řízení před krajským soudem Nejvyšší správní soud mohl přezkoumat rozhodnutí krajského soudu o osvobození stěžovatele od soudních poplatků.

[25] Dle názoru volebního senátu by takový postup nebyl nezákonný, naopak by přispěl k účinnější ochraně procesních práv účastníků řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení podat z důvodu tvrzené nezákonnosti tohoto rozhodnutí, která může spočívat i ve vadě řízení, které mu předcházelo (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2015 č. j. 6 As 2/2015-128 a ze dne 21. dubna 2005 č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Vadou řízení může být jakýkoli nezákonný procesní postup krajského soudu, který se promítne do konečného výsledku řízení. Skončí-li řízení zastavením pro nezaplacení soudního poplatku, může spočívat vada právě v tom, že krajský soud žalobce neosvobodil od soudních poplatků, ačkoli pro to byly splněny zákonem stanovené důvody (v případě osvobození by totiž po žalobci nebylo možné požadovat soudní poplatek a v důsledku jeho nezaplacení zastavit řízení).

[26] Volební senát dále upozorňuje, že ve věcech, v nichž krajský soud zastaví řízení poté, co nevyhoví žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků, je zpravidla klíčovou výtkou stěžovatele proti postupu krajského soudu právě to, že měl být od poplatků osvobozen. Tím, že je v současné době přezkum úvah krajských soudů o

osvobození od soudních poplatků koncentrován jen a pouze v řízení o kasační stížnosti proti (dílčímu) usnesení, jímž bylo rozhodnuto o žádosti o osvobození, se však přezkum rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení dostává do jakéhosi druhořadého postavení, neboť je omezen na jednoduché procesní otázky, jako zda krajský soud stanovil stěžovateli lhůtu k zaplacení soudního poplatku dle zákona, zda ji dodržel a zda stěžovateli výzvu řádně doručil. Jádrem sporu mezi účastníky řízení (v tomto případě spíše mezi jedním z účastníků a krajským soudem) tak Nejvyšší správní soud vyřeší ještě předtím, než krajský soud řízení zastaví, a pokud kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků zamítne, nemá v následném řízení, v němž je napadáno rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení (tedy konečný výstup řízení před krajským soudem), již moc o čem rozhodovat. Poněkud nelogické je i to, že řízení o kasační stížnosti, jehož předmětem je (za daných okolností) důležitější otázka, tedy osvobození žalobce od soudních poplatků, není zpoplatněno a žalobce je povinen zaplatit soudní poplatek až za řízení před Nejvyšším správním soudem, které se omezuje na posouzení, zda krajský soud dodržel stanovené lhůty a postup při doručování; navíc za situace, kdy rozhodnutí o zastavení řízení je, pokud žalobce trvá na tom, že nemá dostatečné prostředky, nevyhnutelným následkem rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2015 č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, podle něhož má stěžovatel povinnost „zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu podaném ve věci samé (o žalobě) či o jiném návrhu, jenž je spojen s poplatkovou povinností“].

[27] Připustit přezkumu podmínek pro osvobození od soudních poplatků i v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení by vedlo k tomu, že by se Nejvyšší správní soud touto otázkou mohl zabývat dvakrát – v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků i v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení. To lze považovat za nepraktické (s ohledem na rostoucí zatížení Nejvyššího správního soudu) i za zbytečné. Zabránit by se tomu dalo jednak tak, že by se posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení připustilo pouze v situaci, kdy by proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebyla podána kasační stížnost, popřípadě by o ní Nejvyšší správní soud nerozhodl věcně (jako například v projednávané věci), jinými slovy, pokud by otázka osvobození žalobce od soudních poplatků nebyla věcí rozhodnutou, ostatně podobným způsobem argumentovala rozhodnutí č. j. 1 As 138/2013-107, 7 As 118/2015-18, 9 As 262/2014-13 a 3 As 132/2014-11. Na druhou stranu, tím by se podmínky přípustnosti určitého typu námitek konstruovaly nad rámec zákona v míře, kterou volební senát nepovažuje za únosnou.

[28] Nabízí se ještě jedna varianta, jak umožnit přezkum neosvobození žalobce od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení (a zároveň zabránit všem procesním úskalím, jímž Nejvyšší správní soud čelí v důsledku dvojitého přezkumu rozhodování krajských soudů ve věcech soudních poplatků), a sice překonání dosavadní judikatury, která připouští kasační stížnost proti usnesení, kterým krajský soud rozhodl o žádosti o osvobození od soudních poplatků (viz především usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. května 2014 č. j. 3 As 125/2012-43, č. 3072/2014 Sb. NSS). Dle názoru volebního senátu by bylo možné takové usnesení považovat za *usnesení, jímž se pouze upravuje vedení řízení*, proti němuž není kasační stížnost přípustná s ohledem na § 104

pokračování

odst. 3 písm. b) s. ř. s. Pokud by byl tento typ usnesení vyloučen ze samostatného kasačního přezkumu, zmizela by ona podivná konstrukce „řízení v řízení“, v jejímž důsledku se řízení před krajským soudem zbytečně tříští na několik částí, z nichž každou zvlášť přezkoumává Nejvyšší správní soud (viz kriticky Kühn, Z. in KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 950 – 951, též bod [7] rozsudku č. j. 6 As 18/2020-26 ze dne 26. února 2020), což v konečném důsledku může vést k potížím, jimž nyní čelí volební senát. Podstatné však je, že tyto potíže způsobují nejasnost v procesních právech navrhovatelů v intenzitě zpochybňující jejich přístup k soudní ochraně, garantovaný v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

[29] Nutno podotknout, že tato varianta by nepředstavovala snížení procedurální ochrany základních práv účastníků řízení na přístup k soudu (ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 25. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01, N 80/26 SbNU 317, vyhlášeného pod č. 403/2002 Sb.). Přezkum podmínek pro osvobození od soudních poplatků by se pouze přesunul do jiného pozdějšího řízení, avšak bez újmy na účinnosti ochrany práv účastníků řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud mohl zrušit usnesení o zastavení řízení pro vadu spočívající v nezákonném rozhodnutí krajského soudu o neosvobození žalobce od soudních poplatků, musel by krajský soud ve znovutevřeném řízení vytknutou vadu napravit a rozhodnout o žádosti o osvobození od soudních poplatků v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (usnesením o vedení řízení není soud vázán a může být přehodnoceno, tzn. i bez jeho formálního zrušení; srov. Kocourek, T. in KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 460 – 461). Ochrana těch žalobců, jimž krajské soudy v rozporu se zákonem odepřely osvobození od soudních poplatků, by tak byla zachována.

[30] Volební senát dále upozorňuje, že **řízení ve správním soudnictví je koncipováno jako jednostupňové, a pro úvahy o přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků proto nemůže být rozhodující, že v občanském soudním řízení je v poplatkových věcech přípustné odvolání. Nemůže být proto ani rozhodující, že z tohoto důvodu není v kontextu občanského řízení soudního usnesení o neosvobození považováno za usnesení o vedení řízení.** Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek, pročez je třeba postavení Nejvyššího správního soudu srovnávat spíše s postavením Nejvyššího soudu jako soudu dovolacího. V tomto směru je třeba zdůraznit, že v důsledku novelizace § 238 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, provedené zákonem č. 296/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, již není přípustné dovolání proti usnesením, kterými bylo rozhodnuto o návrhu na osvobození od soudního poplatku nebo o povinnosti zaplatit soudní poplatek [§ 238 odst. 1 písm. i) občanského soudního řádu, ve znění účinném od 30. září 2017; totéž platí pro rozhodnutí týkající se žádostí o ustanovení zástupce – srov. § 238 odst. 1 písm. j) občanského soudního řádu].¹ Lze též poznamenat, že

¹ Ostatně rozšířený senát se v usnesení č. j. 3 As 125/2012-43 z 20. května 2014, body [26] – [28], obecně vyslovil proti používání občanského soudního řádu jako obecného předpisu k zákonu o soudních poplatcích pro účely soudního řízení správního. Krom toho, paralela s přípustností dovolání proti usnesením ve věcech soudních poplatků byla jedním z argumentů, na nichž citované usnesení rozšířeného senátu spočívalo (viz bod [31]), a který tedy přijetím zákona č. 296/2017 Sb. odpadl.

cílem přijetí zákona č. 296/2017 Sb. bylo snížit zátěž Nejvyššího soudu skutkově a právně jednoduchou agendou (srov. důvodovou zprávu k uvedenému zákonu, sněmovní tisk č. 987/0, 7. volební období, www.psp.cz), což by mohlo být též relevantní především s ohledem na rostoucí zatížení Nejvyššího správního soudu a snahy přístup k Nejvyššímu správnímu soudu racionalizovat. Nelze se ostatně ubránit jistým rozpakům nad faktem, že Nejvyšší správní soud rozhoduje pravidelně rozsudky, vyhlašovanými JMÉNEM REPUBLIKY, v tříčlenných či vícečlenných senátech o dílčích procesních otázkách, jež jsou na úrovni krajského soudu svěřeny formě usnesení a (toliko) předsedům senátů.

[31] Na závěr a pro úplnost volební senát uvádí, že si je vědom toho, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu je krajský soud povinen vyčkat se zastavením řízení do doby, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků (srov. například výše citované rozsudky č. j. 1 As 27/2005-87 a 3 As 132/2014-11 či rozsudky ze dne 12. září 2007 č. j. 8 As 56/2006-45, ze dne 12. května 2005 č. j. 2 Afs 132/2004-91, č. 608/2005 Sb. NSS), tento požadavek však nemá žádnou zjevnou oporu v zákoně. Citovaný rozsudek č. j. 2 Afs 132/2004-91, v němž se tento právní názor objevil poprvé, navíc spojoval povinnost krajského soudu vyčkat pouze s kasační stížností spojenou se žádostí o odkladný účinek. To by snad ještě šlo považovat za smysluplné (a dovést z povahy věci), neboť v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků by se pozastavily jeho účinky (například by žalobci neběžela lhůta k zaplacení soudního poplatku) a nemohlo by sloužit jako podklad pro následné rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení pro nesplnění poplatkové povinnosti. Další citovaná rozhodnutí však tuto právní větu převzala, aniž by stěžovatel o odkladný účinek požádal, tzn. zcela v rozporu s konstrukcí kasačního přezkumu proti pravomocným, a tedy i účinky vyvolávajícím rozhodnutím krajských soudů. Například rozsudky ze dne 4. prosince 2014 č. j. 7 As 218/2014-13 a ze dne 21. března 2013 č. j. 4 Ans 5/2013-11 pak konstatují povinnost krajského soudu vyčkat na rozhodnutí krajského soudu, aniž odkladný účinek zmiňují (přičemž citované rozsudky odkazují na rozsudek č. j. 2 Afs 132/2004-91 a zcela pomíjejí, že tehdy Nejvyšší správní soud podmiňoval takovou povinnost krajského soudu podáním návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti). Ve výše citovaném usnesení č. j. 3 As 125/2012-43 rozšířený senát konstatoval, že „*v zásadě by tedy krajský soud měl přistoupit k zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku až poté, kdy uplynula lhůta pro podání kasační stížnosti proti neosvobození od soudního poplatku (pokud krajský soud rozhodoval o odpovídajícím návrhu) a krajský soud ověřil u Nejvyššího správního soudu, že usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebylo napadeno kasační stížností*“². Podobně rozsudky ze dne 19. listopadu 2008 č. j. 1 As 75/2008-77 a ze dne 9. února 2011 č. j. 6 Ads 2010-35 dovodily, že se podáním kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození spojenému s výzvou k zaplacení soudního poplatku „konzumuje“ tato výzva k zaplacení soudního poplatku. „*Jinými slovy tím, že žalobci podali kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o nepřiznání osvobození od soudního poplatku, nebyli povinni zaplatit soudní*

² Již sám podmiňující způsob (arg. by ... měl přistoupit k zastavení řízení), nekategorická principiální formulace (arg. v zásadě) a absence odkazu na zákonné ustanovení procesního předpisu (pokud jde o ono ověřování situace u kasačního soudu) indikují, že jde spíše o představu, jak by měl vypadat vhodný a vstřícný postup krajského soudu (potažmo *de lege ferenda*), než o dovození zákonné procesní povinnosti procesního soudu *de lege lata*, jejíž nesplnění by dosahovalo kvality vady řízení, dokonce s potencialitou způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) ve spojení s písm. d) s. ř. s.

pokračování

poplatek ve stanovené lhůtě a krajský soud nemohl na základě předmětné výzvy řízení o žalobě zastavit, neboť tato výzva se stala neúčinnou.“ Požadavek na podání návrhu na přiznání odkladného účinku (byť ani s ním ještě odkladný účinek kasační stížnosti spojen není) se tedy v pozdější judikatuře z ne zcela jasných důvodů vytratil. Není proto překvapující, že rozsudek ze dne 17. října 2018 č. j. 8 As 198/2018-17, č. 3805/2018 Sb. NSS, za takové situace označil rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků dokonce za nadbytečné (a tedy nadbytečné je i vznášení návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti).

[32] Dle názoru volebního senátu tato judikatura (pomineme-li její počátky, kdy byla povinnost krajského soudu „zmrazit“ řízení do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti podmiňována návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti) podrývá koncepci kasační stížnosti jako *mimořádného* opravného prostředku směřujícího proti *pravomocnému* rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), neboť jí fakticky přiznává automatický odkladný účinek. Bez významu není ani to, že kořeny této judikatury sahají do doby, kdy se kasační stížnost podávala u krajských soudů (§ 106 odst. 4 s. ř. s. ve znění účinném do 30. prosince 2011), které tak měly ihned k dispozici informaci o jejím podání, zatímco nyní by měly čekat po dobu plynutí lhůty pro podání kasační stížnosti a ještě nějakou dobu poté, zda dostanou od Nejvyššího správního soudu informaci o podání kasační stížnosti (o kterou dokonce mají samy aktivně usilovat). V tomto směru není zřejmé, jak se má krajský soud vypořádat s tímto požadavkem na straně jedné a s povinností projednávat určité věci přednostně či s krátkými lhůtami pro rozhodnutí v některých řízeních na straně druhé (například v cizineckých věcech, i když tento problém se bude týkat především žádostí o ustanovení zástupce, neboť lhůtovaná řízení týkající se cizinců jsou od soudních poplatků osvobozena).

[33] Pro úplnost lze dodat, že není zřejmé, zda má Nejvyšší správní soud považovat to, že krajský soud nevyčkal na rozhodnutí o kasační stížnosti proti neosvobození od soudních poplatků, za vadu řízení, která má vždy a sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení (v tomto směru se zcela neshodují rozsudky ze dne 28. dubna 2011 č. j. 1 As 34/2011-70 a ze dne 7. srpna 2014 č. j. 5 As 109/2017-10).

[34] Tyto úvahy volební senát činí především k vykreslení celkového obrazu, který judikatura Nejvyššího správního soudu dlouhodobě vytváří v důsledku přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků (podobná situace je pochopitelně i v agendě týkající se ustanovování zástupců). Otázka, zda je pochybením krajského soudu, že nevyčkal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků, totiž není pro projednávanou věc otázkou rozhodující. I pokud by volební senát konstatoval, že krajský soud zatížil řízení takovou vadou a usnesení o zastavení řízení jenom kvůli této vadě zrušil, aniž by se zabýval zákonností rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, neposkytl by stěžovateli účinnou ochranu jeho práv, neboť v řízení před krajským soudem by stále zůstalo pravomocné usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků, proti němuž stěžovatel sice podal kasační stížnost, tu však volební senát v souladu s výše popsanou judikaturou, resp. jednou z judikatorních linií (body [8] - [14]) odmítl; to vyplývá ostatně i z toho, že pravomocné usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků není dosavadní judikaturou považováno za usnesení o vedení řízení, takže bez jeho formálního zrušení jím krajský soud zůstává vázán a nemůže

je přehodnotit (viz argumentace na konci odstavce [29]). Jediná možnost, jak stěžovateli zajistit účinnou ochranu jeho práv, je přezkoumat v tomto řízení i zákonnost zamítnutí jeho žádosti o osvobození od soudních poplatků, čemuž však brání judikatura popsaná v bodech [19] - [20]).

IV. Závěr

[35] Z uvedených důvodů volební senát postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá devítičlennému rozšířenému senátu [§ 16 odst. 3 písm. b) s. ř. s.] následující otázku:

Lze v řízení o kasační stížnosti proti usnesení, kterým krajský soud zastavil řízení pro nezaplacení soudního poplatku, přezkoumat ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. též vadu řízení spočívající v nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků?

[36] Je zřejmé, že důvody pro kladnou odpověď na tuto otázku by z valné části dopadaly i na usnesení o žádosti o ustanovení právního zástupce, příp. na jiná procesní usnesení (včetně usnesení o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení). V nyní posuzovaném případě však šlo jen o usnesení o žádosti o osvobození od soudních poplatků, proto volební senát svou otázku pro rozšířený senát omezil právě na tento typ usnesení, což samozřejmě rozšířenému senátu nijak nebrání odpovědět zešíroka.

[37] Při této příležitosti by bylo praktické, pokud by rozšířený senát odpověděl komplexněji i na otázku, zda je nadále smysluplné a funkční setrvávat na názoru, že procesní usnesení s rozhodnutím o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků (popřípadě jiné procesní usnesení) není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení, resp. že je rozhodnutím, proti kterému je přípustná kasační stížnost. Nejvyšší správní soud by neměl být supervizorem krajského soudu, průběžně monitorujícím jeho postupy (parafráze bodu [21] odůvodnění rozsudku č. j. 10 Afs 304/2019-39 ze dne 29. ledna 2020).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka, Mgr. Radovan Havelec a JUDr. Tomáš Foltas. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 18. března 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu