

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **R. P.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2018, čj. JMK 93914/2018, sp. zn. S-JMK 74774/2018/OD/Sz, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2020, čj. 32 A 54/2018-40,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) se domáhal u Krajského soudu v Brně přezkumu rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí Magistrátu města Brna tak, že se mění výše pořádkové pokuty za bezdůvodné odeprání podání vysvětlení ohledně dopravního přestupku z 3 500 Kč na 1 000 Kč. Krajský soud žalobu zamítl.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel blanketní kasační stížnost. Zároveň s podáním kasační stížnosti stěžovatel zaplatil soudní poplatek za podání kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud následně usnesením z 15. 12. 2020, čj. 8 As 287/2020-14, stěžovatele vyzval k doplnění kasační stížnosti o její důvody. Toto usnesení bylo stěžovateli doručeno 16. 12. 2020, načež stěžovatel kasační stížnost ve stanovené lhůtě jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení nedoplnil. Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost podle § 37 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl. Nerozhodl však dosud o vrácení soudního poplatku, ač podle dosavadní rozhodovací praxe se zaplacený soudní poplatek v také situaci vrací v plné výši.

II. Důvod postoupení rozšířenému senátu

[3] Nejvyšší správní soud vrací při odmítnutí kasační stížnosti zaplacený soudní poplatek v plné výši. Právní základ pro tuto praxi Nejvyšší správní soud dovozuje z § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o soudních poplatcích“), podle nějž soud vrátí zaplacený soudní poplatek, pokud byl „*návrh na zahájení řízení před prvním jednáním*“ odmítnut, přičemž podle § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích se v řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, takto postupuje do vydání rozhodnutí ve věci samé (z celé řady usnesení lze poukázat např. na usnesení z 6. 1. 2015, čj. 4 As 154/2013-51, z 27. 8. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-58, a z 24. 9. 2020, čj. 8 As 116/2020-22).

[4] Při předběžném posouzení věci dospěl osmý senát k právnímu názoru, který je odlišný od závěru již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu a domnívá se, že pro odklon od dosud zastávaného názoru existuje řada podstatných důvodů.

[5] Prvním z těchto důvodů je výklad samotného § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích. Vracení zaplaceného poplatku toto ustanovení spojuje s odmítnutím „*návrhu na zahájení řízení*“. Návrh na zahájení řízení je legislativní zkratka definovaná v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích, podle nějž jde o žalobu nebo jiný návrh na zahájení řízení. V dalších písmenech tohoto odstavce jsou pak vyjmenovány další druhy návrhů, které tudíž pod tuto legislativní zkratku nespádají, a to především dovolání [písm. c)] a kasační stížnost [písm. d)]. Jak upozorňuje Ústavní soud v usnesení z 22. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 2075/15, bod 12, toto odlišení není nahodilé, zákon o soudních poplatcích rozlišuje návrh na zahájení řízení v I. stupni a následně návrhy na zahájení řízení o různých opravných prostředcích i na jiných místech zákona o soudních poplatcích, např. § 6a odst. 3, § 7 odst. 2 či § 9 odst. 1.

[6] Uvedeným způsobem vykládají zákon o soudních poplatcích civilní soudy. Pro řízení o kasační stížnosti je zejména významné, že civilní soudy nevrací zaplacený soudní poplatek za podání dovolání, pokud Nejvyšší soud dovolání odmítne (ať už z čistě procesních či kvazimeritorních důvodů pro nesplnění důvodů přípustnosti podle § 237 o. s. ř.). Tuto praxi aproboval Ústavní soud v usneseních z 22. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 2075/15, z 21. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 2188/14, a ještě explicitněji v usnesení z 21. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 506/16. Z narace těchto usnesení sice vyplývá, že Nejvyšší soud ve všech případech odmítl dovolání jako nepřipustná z procesních důvodů, nicméně Ústavní soud své závěry na tuto okolnost neváže. Naopak se plně ztotožňuje s výše uvedeným výkladem § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, a ve všech usneseních odkazuje na publikaci Waltr, R. *Zákon o soudních poplatcích a předpisy související: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, konkrétně na její výklad § 6a odst. 4 zákona o soudních poplatcích („*poplatek za návrh na zahájení řízení se nevybírá, jestliže soud návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítne*.“). Podle tohoto komentáře by totiž bylo protismyslné motivovat účastníky k podávání subjektivně a objektivně nepřipustných návrhů na zahájení řízení o opravném prostředku, aniž by účastníci měli povinnost zaplatit soudní poplatek. K tomu 8. senát dodává, že by tak byli ostatně zvýhodněni účastníci, podávající neprojednatelné návrhy v rámci různých obstrukcí, od účastníků, podávajících „jen“ neúspěšné návrhy. Logiku nemá ani rozlišovat procesní odmítání od toho kvazimeritorního, protože při kvazimeritorním přezkumu se účastníku dostane určitého posouzení věci soudem, zatímco při procesním odmítnutí k posouzení věci vůbec nedojde.

pokračování

[7] Nejvyšší soud ostatně při odmítání dovolání skutečně nerozlišuje, z jakého důvodu je dovolání odmítnuto, a zaplacený poplatek se nevrací, ať už ze strany Nejvyššího soudu, či soudů I. stupně provádějících přípravné úkony u dovolání (§ 241b o. s. ř.). V případě návrhu na vrácení soudního poplatku o tomto návrhu rozhodují právě soudy I. stupně, a proti jejich rozhodnutí je přípustné odvolání (výše uvedená usnesení Ústavního soudu tedy byla vydána v řízeních o ústavních stížnostech proti usnesením vrchního soudu, resp. krajského soudu v druhém a třetím případě).

[8] V rámci přípravných úkonů tedy může soud I. stupně zastavit řízení pro nedostatek zastoupení (§ 241b odst. 2 o. s. ř.) či jej odmítnout jako opožděné (§ 241b odst. 1 ve spojení s § 208 odst. 1 o. s. ř.). Pokud tak však soud I. stupně nerozhodl, učiní tak Nejvyšší soud (§ 243c odst. 3 ve spojení s § 218a o. s. ř.). K uvedeným situacím se posléze přidává i možnost odmítnutí dovolání podaného zjevně neoprávněnou osobou a pro neodstranění jiných vad (§ 243f odst. 2 o. s. ř.). Byl-li v těchto případech zaplacen soudní poplatek, nevrací se. Není přitom důvodu, aby v řízení o kasační stížnosti tomu v obdobných situacích bylo jinak. Je třeba současně upozornit na skutečnost, že civilní soudy primárně vždy vyzývají dovolatele k zaplacení soudního poplatku. Podle názoru Nejvyššího soudu totiž například lze zastavit řízení o dovolání z důvodu nedostatku zastoupení až v případě, že byl zaplacen soudní poplatek za dovolání, nebo pokud je možné v řízení pokračovat bez zaplacení poplatku pro jeden z důvodů uvedených v § 9 odst. 4 zákona o soudních poplatcích (usnesení Nejvyššího soudu z 27. 1. 2012, sp. zn. 29 NSCR 6/2012, uveřejněné pod č. 57/2012 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Tato argumentace je totiž postavena na tom, že, poplatková povinnost zaniká jen tehdy, je-li řízení zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích), zatímco v případě zastavení pro nedostatek zastoupení od 1. 9. 2011 nic takového neplatí, a dovolatel by byl zatížen poplatkovou povinností, přestože řízení o jeho dovolání bylo zastaveno. Lze dodat, že Nejvyšší soud v tomto usnesení z důvodu, že poplatková úprava účinná od 1. 9. 2011, kterou přinesl zákon č. 218/2011 Sb., je metodologicky srovnatelná s úpravou účinnou před 1. 1. 2001, odkazuje na stanovisko občanskoprávního kolegia a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 4. 7. 1996, Cpjn 68/95 a Opjn 1/95, uveřejněné pod č. 49/1996 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, ve kterém se pod písm. j) konstatuje, že zastavení řízení z důvodu pro zpětvzetí návrhu na zahájení řízení přichází v úvahu jen tehdy, byl-li zaplacen soudní poplatek, nebo nelze-li řízení zastavit pro nesplnění poplatkové povinnosti proto, že soud již začal jednat ve věci samé. Tento závěr vychází z toho, že splnění poplatkové povinnosti je jednou z podmínek řízení že poplatková povinnost má přednost před zpětvzetím. V praxi to znamená, že vezme-li navrhovatel návrh na zahájení řízení zpět dříve, než byl zcela zaplacen splatný soudní poplatek, soud navrhovatele vyzve, aby poplatek zaplatil v dodatečné lhůtě, kterou mu současně stanoví (§ 9 odst. 1). Nebude-li pak poplatek zaplacen ani dodatečně ve lhůtě stanovené soudem, soud řízení zastaví pro nezaplacení soudního poplatku a dnem právní moci tohoto usnesení poplatková povinnost zanikne (§ 9 odst. 5).

[9] Vedle výše citovaného Waltrova komentáře se k této problematice vyjadřuje též publikace Večeřa, J. *Zákon o soudních poplatcích a předpisy související* (č. 549/1991 Sb.) – *komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (cit. z aktualizovaného textu v systému ASPI). Ten ohledně § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích upozorňuje na zvýhodnění účastníků podle s. ř. s. nad účastníky řízení podle o. s. ř. To má spočívat v odmítání návrhu podle s. ř. s., pokud nejsou splněny podmínky řízení (§ 46 s. ř. s.), oproti zastavení řízení

v obdobné situaci podle o. s. ř. (§ 104 a § 104b odst. 1 o. s. ř.). Jelikož se podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích poplatek vrácený soudem I. stupně krátí při zastavení řízení, ale nikoliv při odmítnutí návrhu, obdrží účastníci soudního řízení správného „neférově“ zpět celý soudní poplatek, na rozdíl od svých civilních protějšků.

[10] Tento komentář dále zmiňuje výše popsanou praxi nevracení zaplacených soudních poplatků za odvolání či dovolání civilními soudy, pokud je příslušný návrh odmítnut, ať už z jakýchkoliv důvodů. Zmiňuje rovněž aprobaci této praxe Ústavním soudem. Autor komentáře však s touto praxí nesouhlasí. Podle něj je nesprávný argument, že „návrh na zahájení řízení“ je legislativní zkratka, jež neobsahuje mj. odvolání a dovolání. Tento výklad totiž odporuje obecné zásadě zákona o soudních poplatcích, že poplatková povinnost je vázána teprve na posouzení věci samé. Byť tak praktikovaný výklad odpovídá doslovnému textu zákona, měl by být tento výklad překlenut celkovým pohledem na § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, a při odmítání opravných prostředků by měl být vrácen soudní poplatek ve stejné výši, jako při zastavení řízení (tedy snížený o 20 %, nejméně však o 1 000 Kč). S tím souvisí autorem upřednostňovaný výklad legislativní zkratky „návrh na zahájení řízení“ v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích: pro účely vracení poplatků by za takové návrhy považoval i opravné prostředky. Na podporu svého výkladu uvádí komentář argument ad absurdum. Při současném výkladu by musely soudy vyšších stupňů vybírat (a ani z části nevracet) soudní poplatky i při očividném nedostatku podmínek řízení (konkrétně uvádí předčasně podanou kasační stížnost). V civilních řízeních přitom mohou poplatky dosahovat značné výše, a soud by je tak měl vybírat (a ani z části nevracet) i při podání dovolání proti rozhodnutí, vůči nimž to není přípustné.

[11] Na tyto argumenty snesenými v uvedeném komentáři je třeba reagovat. Nejprve proto 8. senát poukazuje na historii právní úpravy. Nejvyšší správní soud rozhoduje ve věcech poplatku za podání kasační stížnosti od účinnosti tzv. velké novely s. ř. s., vydané jako č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012. Před tímto datem rozhodovaly v těchto věcech krajské soudy (tehdejší § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích). Pro řešenou problematiku má nicméně větší význam velká novela zákona o soudních poplatcích č. 218/2011 Sb., která s účinností od 1. 9. 2011 přinesla § 10 odst. 3 (a také § 6a) zákona o soudních poplatcích v současném znění. Před účinností této novely se při zastavení řízení vždy vracel celý soudní poplatek, pokud k zastavení došlo před prvním jednáním, popřípadě před rozhodnutím ve věci samé, jestliže v daném řízení bylo možné rozhodnout bez jednání (tehdejší § 10 odst. 3 ve spojení s odst. 5 s. ř. s.).

[12] Komplikovanější otázkou bylo nakládání s poplatkem v případě odmítání. V zákoně chybělo jednoznačné ustanovení, neboť současné znění § 10 odst. 3 poslední věty bylo do zákona doplněno právě až zde diskutovanou velkou novelou. Podle výše citovaného komentáře R. Waltra k § 6a se tehdy postupovalo s odkazem na poznámku pod čarou číslo 1) k sazebníku soudních poplatků, na základě níž se poplatek za návrh na zahájení řízení v případě odmítnutí návrhu nevybíral pouze tehdy, byl-li návrh odmítnut pro vady (tedy podle 43 odst. 2 o. s. ř. nebo 37 odst. 5 s. ř. s.), a toto ustanovení soudy extenzivně vztahovaly i na řízení o opravných prostředcích (rozlišovaly tedy odmítání pro vady a kvazimeritorní odmítání v řízení o dovolání). Citovaný komentář ale přílehavě upozorňuje na jednoznačný záměr novely č. 218/2011 Sb., jejíž důvodová zpráva explicitně zdůrazňuje posílení všech funkcí soudních poplatků (fiskální, regulační i motivační). Podle

pokračování

R. Waltra je tak po novele namístej jednoznačně vracet poplatek při odmítnutí jen u soudu I. stupně vzhledem k legislativní zkratce „*návrh na zahájení řízení*“ použité v nově formulovaném § 6a odst. 4 zákona o soudních poplatcích. Připouští nicméně výjimku: pokud bude podání formulováno natolik nejasně, že ani po jeho opravě nebude jasné, zda jde o odvolání, dovolání či kasační stížnost, takové podání poplatkové povinnosti podléhat nebude, protože takové podání opravný prostředek ani obsahově nepředstavuje.

[13] Novela zákona o soudních poplatcích č. 218/2011 Sb. tedy jednoznačně zamýšlela na jedné straně posílit regulační funkci soudních poplatků odrazením účastníků od podávání návrhů bez naděje na úspěch, a zároveň motivovat účastníky ke smírnému řešení sporů. Podle této logiky mají soudy v případě opravných prostředků nejprve řešit vyjasnění zcela nejasných podání (pokud je takový postup vzhledem k okolnostem věci na místě), a následně se zabývat zaplacením soudního poplatku. Pokud jej účastník v 15denní lhůtě nezplatí, řízení je usnesením zastaveno, aniž by se soud věcí zbytečně zabýval. Jeho poplatková povinnost nabytím právní moci tohoto usnesení zaniká (§ 9 odst. 7 zákon o soudních poplatcích). Jestliže účastník soudní poplatek zaplatí, nese již určité riziko. Nadále je však motivován vzít svůj opravný prostředek zpět, načež může získat 80 % poplatku zpět.

[14] Nelze tak akceptovat názor vyslovený v komentáři J. Večeřou, že poplatková povinnost je vázána na posouzení věci samé a tudíž by bylo namístej překlenout doslovný text zákona pomocí paralely odmítání se zastavením. Účastník podávající předčasné kasační stížnosti či dovolání v případech, kdy je dovolání vyloučeno, by se totiž tímto výkladem mimo text zákona ocitl ve stejném postavení, jako účastník, který vzal svůj návrh zpět. Ostatně nic nenasvědčuje ani tvrzení tohoto komentáře, že by soudní poplatky byly vázány teprve na posouzení věci samé. Zákon o soudních poplatcích v § 4 odst. 1 písm. a) až d) jednoznačně spojuje poplatkovou povinnost s podáním tam uvedených návrhů, a nikoli až s jejich věcným projednáním. Zákon by tak jistě mohl učinit a technicky spojit vznik poplatkové povinnosti s věcným projednáním návrhů tak, jako je tomu například u návrhu na nařízení předběžného opatření (analogicky i návrhu na přiznání odkladného účinku), v jejichž případě poplatková povinnost vzniká až uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o těchto návrzích [§ 4 odst. 1 písm. h) zákon o soudních poplatcích]. To však nečiní.

[15] Zákon o soudních poplatcích sice přiznává účastníkům zvláštní výhodu v podobě vracení celého poplatku za řízení před soudem I. stupně, pokud byl jejich návrh odmítnut, což má určitý význam z hlediska přístupu k soudu, není však žádného věcného důvodu nad rámec znění zákona zvýhodňovat takové účastníky i v řízení o opravných prostředcích, neboť taková úvaha míří přímo proti regulační funkci soudních poplatků: odbřemenit soudy od sporů nemajících významu ani pro samotné účastníky. Je také třeba upozornit, že i úprava platná od roku 2011 požaduje, aby byl účastník nejprve vyzván k zaplacení soudního poplatku. Získá tak dodatečný prostor v délce patnácti dnů, aby svůj postup uvažil. Teprve zaplacením soudního poplatku za podání opravného prostředku se účastník vystavuje finančnímu riziku, což je ovšem v souladu s cíli právní úpravy.

[16] Současná praxe uplatňovaná Nejvyšším správním soudem tedy přináší řadu paradoxů. V současnosti Nejvyšší správní soud vrací soudní poplatek při každém odmítnutí návrhu. Nejjednodušší příklad praktického využití tohoto přístupu představuje

případ, který je základem tohoto usnesení. Kasační stížnost je třeba podat do dvou týdnů od doručení rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Pokud účastník nezaplatí s podáním kasační stížnosti soudní poplatek, vyzve jej soud k zaplacení v 15 denní lhůtě. Jestliže však soudní poplatek zaplatí a zároveň podá blanketní kasační stížnost, vyzve jej soud k doplnění kasační stížnosti ve lhůtě 1 měsíce (§ 106 odst. 3 s. ř. s.). Pokud ji účastník nedoplní, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne (§ 37 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.) a podle současné praxe mu taktéž vrátí celý soudní poplatek. Účastník si tak o celý měsíc „zdarma“ prodloužil lhůtu k úvaze, zda podat kasační stížnost. Takové prodloužení sice nabízí v délce 15 dnů již samotný zákon o soudních poplatcích, soudu tím však alespoň nevzniká administrativní zátěž spojená se zbytečným vrácením soudního poplatku. Procesních paradoxů se pak nabízí daleko více: místo zpětvzetí kasační stížnosti by účastník mohl vypovědět zastoupení, a následně nereagovat na výzvu, aby předložil plnou moc pro jiného zástupce. Získal by tak zpět celý soudní poplatek, oproti 80 % vraceným při zpětvzetí kasační stížnosti. Smysl zpětvzetí kasační stížnosti s motivací získání části zaplaceného soudního poplatku, je takovým postupem zcela popřen.

[17] Jak plyne z výše uvedeného, předkládající senát zastává názor, že § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích nelze vykládat tak, že má Nejvyšší správní soud vracet již zaplacený soudní poplatek při odmítnutí kasační stížnosti, s výjimkou zaplaceného poplatku za podání, která nelze vůbec považovat za kasační stížnost.

[18] Protože se osmý senát hodlá odchýlit od dosavadní rozhodovací praxe, předkládá rozšířenému senátu k rozhodnutí otázku, která zní:

„Má Nejvyšší správní soud při odmítnutí kasační stížnosti vracet podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích již zaplacený soudní poplatek?“

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Zdeněk Kühn, Karel Šimka, Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil a Petr Mikeš. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 17. února 2021

Petr Mikeš

pokračování

předseda senátu