

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila, Karla Šimky, Radovana Havelce a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka**, 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,

t a k t o :

- I. Usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.
- II. Nevyhoví-li krajský soud zcela žádosti o osvobození od soudního poplatku, musí vyčkat marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti tomuto usnesení a v případě jejího podání i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní, než případně zastaví řízení pro nezaplacení soudního poplatku.
- III. Skončí-li řízení před krajským soudem před tím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků v tomto řízení, nesmí Nejvyšší správní soud odmítnout tuto kasační stížnost pro nedostatek podmínek řízení dříve, než buď marně uplyne lhůta pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před krajským soudem končí, nebo (v případě podání takové kasační stížnosti) než o ní Nejvyšší správní soud rozhodne.
- IV. V kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku lze uplatnit námitku nezákonnosti předchozího usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku za podmínky, že důvodem, pro nějž nedošlo k řádnému přezkumu usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků na základě kasační stížnosti podané proti němu, bylo pochybení v předchozím postupu soudů.

- V. Věc se vrací senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí.

Odůvodnění:

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Spornou otázkou v projednávané věci je možnost přezkumu rozhodnutí krajského soudu, kterým soud nevyhověl (ať částečně či zcela) žádosti účastníka řízení o osvobození od soudního poplatku, (dále též „rozhodnutí o neosvobození“) v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Předpokladem pro zodpovězení této otázky je posouzení přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků.

[2] Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu proti shora uvedeným rozhodnutím. V průběhu řízení požádal o osvobození od soudních poplatků, tuto žádost však soud usnesením ze dne 14. 3. 2019, č. j. 62 A 20/2019-17, zamítl a vyzval žalobce ke splnění poplatkové povinnosti. Usnesení bylo žalobci doručeno dne 19. 3. 2019, lhůta pro zaplacení soudního poplatku uplynula dne 29. 3. 2019. Jelikož žalobce k uvedenému dni soudní poplatek nezaplatil, krajský soud řízení usnesením ze dne 3. 4. 2019, č. j. 62 A 20/2019-22, zastavil.

[3] Dne 1. 4. 2019 podal žalobce proti usnesení č. j. 62 A 20/2019-17, kterým byla zamítnuta jeho žádost o osvobození od soudních poplatků, kasační stížnost. Tu Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 11. 6. 2019, č. j. Ars 2/2019-22, s odůvodněním, že 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. Soud v usnesení zároveň uvedl, že nápravy případného pochybení krajského soudu se žalobce může domoci podáním kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení, ve které může namítat nezákonnost rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku coby vadu řízení před krajským soudem. Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení, která je předmětem nynějšího řízení, podal žalobce dne 29. 4. 2019. Uplatnil v ní jedinou námitku, a sice že krajský soud zastavil řízení, aniž bylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí (dále jen „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 odepření 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 žalobce od soudních poplatků.

[5] Volební senát poukazuje na to, že pokud krajský soud poté, co zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků, zastaví řízení pro nezaplacení soudního poplatku dříve, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, jsou kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků odmítány podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. proto, že (po podání kasační stížnosti) nastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. K tomu odkazuje na usnesení ze dne 20. 10. 2003, č. j. 6 Ads 42/2003-79, ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 As 23/2005-146, a ze dne 11. 4. 2013, č. j. 4 As 14/2013-17. Tato 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.

[6] Dále volební senát poukazuje na usnesení ze dne 24. 8. 2016, č. j. 8 As 124/2016-25, kdy 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 podána kasační stížnost a nebylo o ní dosud rozhodnuto. Toto rozhodnutí by bylo možno chápat jako odlišení od výše uvedených rozhodnutí, neboť se jednalo o nepřiznání postavení osoby zúčastnění na řízení a takové osobě soudní řád správní výslovně umožňuje podat kasační stížnost proti konečnému rozhodnutí ve věci (viz § 106 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Usnesením ze dne 10. 7. 2018, č. j. 1 As 193/2018-17, odmítl Nejvyšší správní soud 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*“.

[8] 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*“.

[9] Ve výše uvedených rozhodnutích odmítal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti 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 možného odlišení na základě § 106 odst. 2 s. ř. s.) proto, že řízení před krajským soudem ještě před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu pravomocně skončilo. Zároveň však soud v těchto usneseních připouští přezkum napadených procesních rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu, a to jako možnou vadu řízení.

[10] Tento právní názor je však dle volebního senátu 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.

[11] K této linii judikatury odkazuje volební senát na rozsudek ze dne 26. 1. 2006, č. j. 1 As 27/2005-87, usnesení ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, ze dne 13. 2. 2019, č. j. 1 Azs 411/2018-37, či rozsudek ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 65/2010-106. V tomto rozsudku soud 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. 12. 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. 8. 2014, č. j. 3 As 132/2014-11, ze dne 8. 1. 2015, č. j. 9 As 262/2014-13, či ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 As 118/2015-18. Soud se námitkami týkajícími se procesního usnesení v kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí odmítl zabývat s odůvodněním, že o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků bylo věcně rozhodnuto, a projednání námitek týkajících se podmínek pro osvobození od poplatků tak bránila překážka věci rozhodnuté, případně proto, že takové námitky se mívají s důvody, pro něž krajský soud řízení zastavil (nebyla-li proti procesnímu usnesení podána kasační stížnost).

[12] Podle volebního senátu vedle sebe výše popsané judikатурní linie nemohou obstát. Nadto poukazuje na skutečnost, že pokud 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 o 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. Má-li být stěžovateli poskytnuta účinná ochrana jeho práva na přístup k soudu, je třeba připustit i v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení přezkum podmínek pro osvobození stěžovatele od soudních poplatků v řízení před krajským soudem.

[13] Takový postup by podle názoru volebního senátu 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. 2. 2015, č. j. 6 As 2/2015-128, a ze dne 21. 4. 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).

[14] Připustit přezkum 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. 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. Tím by se však podmínky přípustnosti určitého typu námitek konstruovaly nad rámec zákona v míře, kterou volební senát nepovažuje za únosnou.

[15] Další variantou jak umožnit přezkum neosvobození žalobce od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení (a zároveň zabránit všem procesním úskalím, jimž Nejvyšší správní soud čelí v důsledku dvojitého přezkumu rozhodování krajských soudů ve věcech soudních poplatků), je 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 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Současný model přezkumu vede k nejasnostem 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. V případě nepřípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků by se přezkum podmínek pro osvobození od soudních poplatků přesunul do jiného pozdějšího řízení, avšak bez újmy na účinnosti ochrany práv účastníků řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud zrušil usnesení o zastavení řízení pro vadu spočívající v nezákonném rozhodnutí krajského soudu o neosvobození žalobce od soudních poplatků, musel by krajský soud ve znovuotevřeném 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).

[16] Správní 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. K tomu volební senát odkazuje na novelizaci § 238 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, provedenou 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 (dále jen

„zákon č. 296/2017 Sb.“). Na jejím základě 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) o. s. ř., ve znění účinném od 30. září 2017; totéž platí pro rozhodnutí týkající se žádosti o ustanovení zástupce – srov. § 238 odst. 1 písm. j) o. s. ř.]. Paralela s přípustností dovolání proti usnesením ve věcech soudních poplatků byla přitom jedním z argumentů, na nichž spočívalo usnesení rozšířeného senátu č. j. 3 As 125/2012-43, které dovodilo přípustnost kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků krajským soudem. Cílem přijetí zákona č. 296/2017 Sb. bylo snížit zátěž Nejvyššího soudu skutkově a právně jednoduchou agendou (viz důvodová zpráva), což by mohlo být relevantní především s ohledem na rostoucí zatížení Nejvyššího správního soudu.

[17] Závěrem volební senát rozebírá vývoj judikatury formující povinnost krajského soudu vyčkat s rozhodnutím o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku 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. 9. 2007, č. j. 8 As 56/2006-45, ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 132/2004-91, č. 608/2005 Sb. NSS). Tento požadavek nemá žádnou zjevnou oporu v zákoně a podryvá koncepci kasační stížnosti jako *mimořádného* opravného prostředku směřujícího proti *pravomocnému* rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), neboť jí fakticky přiznává automatický odkladný účinek. Není ani zřejmé, zda má Nejvyšší správní soud považovat nevyčkání krajského soudu 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. 4. 2011, č. j. 1 As 34/2011-70, a ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 As 109/2017-10 (správně 5 As 109/2014-10 – pozn. rozšířeného senátu)].

[18] V projednávané věci se však nejedná o rozhodnou otázku, neboť i pokud by volební senát pouze k této vadě rozhodnutí o zastavení řízení zrušil, nedomohl by se stěžovatel přezkumu usnesení o neosvobození od soudních poplatků. Kasační stížnost proti tomuto usnesení totiž volební senát v souladu s jednou z výše popsanych judikатурních linií odmítl (viz rekapitulace dosavadního postupu ve věci). Vzhledem k tomu, že pravomocné usnesení o neosvobození stěžovatele od soudních poplatků není dosavadní judikaturou považováno za usnesení o vedení řízení, bez jeho formálního zrušení jím krajský soud zůstává vázán a nemůže je přehodnotit. Jediná možnost, jak stěžovateli zajistit účinnou ochranu jeho práv, je přezkoumat v tomto řízení (o kasační stížnosti proti „hlavnímu“ rozhodnutí) i zákonnost zamítnutí jeho žádosti o osvobození od soudních poplatků, čemuž však brání judikatura popsaná výše.

[19] Z uvedených důvodů volební senát postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá rozšířenému senátu 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?

[20] Zároveň volební senát upozorňuje, 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).

Dále by dle volebního senátu 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. 1. 2020).

[21] Účastníci řízení se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. *Pravomoc rozšířeného senátu*

[22] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[23] Volební senát shrnuje dvě dle jeho názoru rozporné judikaturní linie, z nichž jedna zapovídá přezkum námitek mířících proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zastavení řízení pro jeho nezaplacení, zatímco druhá přezkum těchto námitek připouští. Dle názoru volebního senátu je třeba připustit přezkum námitek proti procesnímu usnesení v řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí ve věci, jako vhodné řešení procesně komplikované situace však vidí revizi judikатурních závěrů v otázce přípustnosti kasační stížnosti proti procesním usnesením krajského soudu.

[24] Pravomoc rozšířeného senátu je tak dána.

[25] Rozšířený senát je v této věci na základě § 16 odst. 3 písm. b) s. ř. s. složen z devíti členů.

III.2. *Právní názor rozšířeného senátu*

III.2.1. K přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků

[26] Rozšířený senát v usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 3 As 125/2012-43, dospěl k závěru, že proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), je kasační stížnost přípustná.

[27] Volební senát navrhuje změnu tohoto právního názoru. Proti přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků namítá spíše praktické důvody, zejména ve vztahu k rizikům dvojího přezkumu týchž otázek Nejvyšším správním soudem. Uvádí ovšem také, že rozhodnutí o žádosti o osvobození lze považovat za rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, proti němuž je podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost nepřípustná.

[28] Rozšířený senát se s tímto právním názorem neztotožnil a nenalezl dostatečné důvody pro překonání dosavadní ustálené judikatury.

[29] Soudní řád správní ani jiný právní předpis nevymezují znaky „rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení“, ani nestanoví, byť jen demonstrativní, výčet takových rozhodnutí.

[30] Již z právní úpravy je však zřejmé, že zákonodárce usnesení o osvobození od soudních poplatků za rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, nepovažuje.

[31] Podle § 55 odst. 2 s. ř. s. soud není vázán usnesením, jímž se toliko upravuje vedení řízení. Může je tedy kdykoliv v dalším průběhu řízení změnit. Oproti tomu, pro možnost změny usnesení o osvobození od soudních poplatků stanoví soudní řád správní v § 36 odst. 3 zcela konkrétní podmínky. Přiznané osvobození může soud odejmout, a to dokonce i se zpětnou účinností, avšak pouze v případě, že v průběhu řízení vyjde najevo nedůvodnost přiznaného osvobození. Obdobnou úpravu ostatně obsahuje i občanský soudní řád v § 170 odst. 2, resp. § 138 odst. 2. Zákonodárce tedy zjevně nepovažoval otázku možnosti změny usnesení o osvobození od soudních poplatků za „vyřízenou“ právní úpravou možnosti změny usnesení, jímž se upravuje vedení řízení.

[32] Ke stejnému závěru jako rozšířený senát ve výše citovaném usnesení č. j. 3 As 125/2012-43, ostatně dospěl i Nejvyšší soud při výkladu § 170 odst. 2 o. s. ř.. V usnesení ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 1301/2013, uvedl, že „*usnesením, jímž zamítne žádost účastníka o přiznání osvobození od soudních poplatků, je soud vázán (§ 170 odst. 1 o. s. ř.); nejde (totiž) o usnesení, kterým se upravuje vedení řízení (§ 170 odst. 2 o. s. ř.)*“.

[33] Komentářová literatura poukazuje na restriktivní přístup judikatury k pojmu „rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení“ a na příkladech dokládá, že jsou za ně považována pouze taková rozhodnutí, kterými se nezasahuje do procesních práv a povinností účastníků řízení a třetích osob, tedy, s nimiž není spojen žádný nepříznivý následek (Kocourek, T. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 460 a násl.). Další z autorů tohoto komentáře sice z praktických důvodů možnost chápání usnesení o neosvobození od soudních poplatků jako rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, připouští, s ohledem na ustálenou judikaturu rozšířeného senátu však pouze hypoteticky (s. 264).

[34] Také v občanském soudním řízení je k pojmu „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení“ za rozhodující považováno, „*že jde o rozhodnutí, která nemají vliv na rozhodnutí ve věci samé, že se týkají otázek, které v zájmu hospodárného vedení řízení vyžadují rychlého řešení, aniž by odepření možnosti opravného prostředku mohlo být na újmu práv účastníků řízení nebo třetích osob, a že soud jimi není vázán a může je změnit, aniž by bylo potřebné podat odvolání*.“ (Drápal, L. In: Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád II. § 201 až 376. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1600). Potřebu restriktivního výkladu připomíná rovněž N. Javůrková, která jako na vodítko pro výklad poukazuje právě na skutečnost, že takovým rozhodnutím není soud vázán a může je během dalšího řízení měnit bez formálního zrušení (In: David, L., Ištváněk, F., Javůrková, N., Kasíková, M., Lavický P. a kol. Občanský soudní řád. Komentář. II. díl. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 1076). Také podle dalších autorů, „*charakteristickým znakem těchto usnesení je jejich malá důležitost z hlediska konečného rozhodnutí ve věci samé. Dá se dokonce říci, že na rozhodnutí ve věci samé nemají vliv žádný, a pokud ano, pak pouze zprostředkovaný v tom smyslu, že napomáhají, jsou-li správně využívána, efektivnímu směřování procesu k*

meritornímu rozhodnutí.“ (Petr, B., Jirsa, J. In: Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha IV. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 24). V následném výčtu sice tito autoři (obdobně jako L. Drápal, cit. dílo, s. 1600) výslovně uvádějí mimo jiné i *usnesení o osvobození od soudních poplatků podle § 138*, z dalšího textu komentáře je však v obou případech zřejmé, že zohledňují také obsah rozhodnutí a přípustnost odvolání proti některým usnesením posuzují různě podle toho, zda jde o rozhodnutí pozitivní nebo negativní.

[35] Není-li pojem „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení“ v každém procesním předpise autonomně definován, a neexistují-li objektivní důvody dané odlišností jednotlivých soudních řízení pro to, aby byl totožný pojem chápán různě, je třeba při jeho výkladu vyjít ze zásady jednoty a bezrozpornosti právního řádu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004-54, č. 971/2006 Sb. NSS) a tomuto pojmu přiznat v soudním řízení správním, resp. soudním řádu správním, stejný obsah, jako má v jiných právních předpisech, v nynějším případě tedy zejména v občanském soudním řádu.

[36] Rozšířený senát se neztotožnil s názorem volebního senátu, že v nyní posuzovaném případě existují důvody pro odlišné chápání pojmu „rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení“ v civilním soudním řízení a v soudním řízení správním. Volební senát správně uvádí, že tento pojem je v občanském soudním řádu výslovně použit (mimo jiné) v souvislosti s řešením otázky přípustnosti odvolání coby řádného opravného prostředku, zatímco kasační stížnost je opravným prostředkem mimořádným. Nelze ovšem přehlížet širší souvislost: přípustnost odvolání proti rozhodnutí o osvobození od soudního poplatku znamenala až do roku 2017 současně možnost, aby se otázkou zákonnosti osvobození od soudního poplatku zabýval Nejvyšší soud v řízení o dovolání. Podle § 237 o. s. ř. totiž, není-li stanoveno jinak, je dovolání, za splnění dalších podmínek, přípustné *proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí*. Tedy i proti rozhodnutí odvolacího soudu o odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně o osvobození od soudního poplatku. Bylo to právě až výslovné zařazení rozhodnutí o osvobození od soudního poplatku do výjimek z citovaného pravidla [§ 238 odst. 1 písm. i) o. s. ř.], provedené novelou občanského soudního řádu zákonem č. 296/2017 Sb., které přineslo změnu v této otázce.

[37] Stejně jako v případě civilního řízení soudního nelze tedy ani v soudním řízení správním do kategorie „rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení“ zařadit usnesení o neosvobození od soudních poplatků, neboť toto rozhodnutí se přímo promítá do právní sféry účastníka řízení (povinnost zaplatit soudní poplatek) a plynou z něj důsledky mající přímý vliv na samotné řízení (zejména v případě nesplnění poplatkové povinnosti).

[38] Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že volební senát požaduje přehodnocení ustáleného právního názoru, který byl opakovaně potvrzen rozšířeným senátem, a to i v nedávné době. V rozhodnutí ze dne 20. 5. 2014, č. j. 3 As 125/2012-43, se rozšířený senát zabýval přímo otázkou, zda je přípustná kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku. Z učiněného závěru, že tomu tak je, pak rozšířený senát vyšel též v usnesení ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, ve kterém se zabýval otázkou poplatkové povinnosti za kasační stížnosti proti takovým usnesením, a v usnesení ze dne 10. 11. 2020, č. j. 8 As 120/2020-41, v němž se zabýval oprávněním vyšších soudních úředníků provádět úkony ve správním soudnictví, včetně otázky opravných prostředků proti těmto úkonům.

[39] Stálost judikatury je přitom sama o sobě významnou hodnotou s ohledem na princip právní jistoty. V nálezu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107) či ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (N 117/53 SbNU 473) vyslovil Ústavní soud prioritu hodnoty stálosti judikatury, již lze prolomit pouze za podmínky splnění určitých podmínek: *„Judikatura nemůže být bez vývoje a není vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna. Každá změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolané i k sjednocování judikatury nižších soudů, je ovšem jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Dokonce i kdyby takovéto procedury nebyly pro uvedené případy pozitivním právem zakotveny, nic by to neměnilo na povinnosti soudů přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí nezbytně by mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak.“*

[40] Rozšířený senát neshledal, že by v nyní projednávané situaci byly naplněny podmínky pro změnu ustálené judikatury. Taková změna by byla odůvodněna v případě, kdy by stávající koncepce přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků a na ni navazující rozdělení přezkumu zákonnosti neosvobození od soudních poplatků a zákonnosti zastavení řízení v případě následného nezaplacení soudního poplatku, vedla ve svém důsledku k odepření spravedlnosti a přístupu k soudu (čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod), jak naznačuje volební senát.

[41] Taková situace však dle rozšířeného senátu nenastala, neboť volebním senátem namítané možné odepření přezkumu rozhodnutí, lze vyřešit i v souladu s dosud přijímaným závěrem o přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku.

[42] Rozšířený senát tak uzavírá, že pod pojmem *rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení* ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., nelze rozumět usnesení o neosvobození od soudního poplatku, a že proti takovému usnesení je kasační stížnost přípustná podle § 102 s. ř. s.

III.2.2. Nezákonné rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků není vadou řízení

[43] Volební senát v návaznosti na citovanou judikaturu klade otázku, zda se Nejvyšší správní soud může v řízení o kasační stížnosti proti usnesení, kterým krajský soud zastavil řízení pro nezaplacení soudního poplatku, zabývat předcházejícím rozhodnutím krajského soudu o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků jako vadou řízení.

[44] Vzhledem k tomu, že rozšířený senát setrval na právním závěru o přípustnosti samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků (viz předchozí oddíl odůvodnění), nelze na vadnost takového rozhodnutí nahlížet jako na vadu řízení. To by bylo možné, kromě jiných úkonů soudu, i u procesních rozhodnutí, avšak jen takových, která nejsou samostatně přezkoumatelná v řízení o kasační stížnosti. Typicky právě rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., tedy například usnesení o neprovedení navrženého důkazu, přerušení řízení nebo

zamítnutí návrhu na ně, spojení nebo rozdělení věcí, rozhodnutí o prominutí pořádkové pokuty, výzva k odstranění vad podání apod. Oproti tomu, procesní rozhodnutí krajského soudu, proti němuž je kasační stížnost přípustná, nelze přezkoumat ke kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž řízení před krajským soudem končí, jako případnou vadu řízení. Mimo jiné i proto, že k takové vadě musí Nejvyšší správní soud přihlídnout i bez návrhu, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. To by vedlo k opakovanému přezkumu týchž otázek se všemi negativními důsledky a riziky s tím spojenými, případně k obcházení zákona v případě, kdy účastník řízení nevyužil možnosti podání kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu, ačkoliv tuto možnost měl.

III.2.3. K možnosti přezkumu námitek proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku

[45] První linie judikatury, na níž poukazuje volební senát, reprezentovaná například rozhodnutími ze dne 20. 10. 2003, č. j. 6 Ads 42/2003-79, ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 As 23/2005-146, ze dne 11. 4. 2013, č. j. 4 As 14/2013-17, ze dne 24. 8. 2016, č. j. 8 As 124/2016-25, ze dne 10. 7. 2018, č. j. 1 As 193/2018-17, dovodila nutnost odmítnutí kasačních stížností proti procesním usnesením krajského soudu (o neosvobození od soudního poplatku, ustanovení zástupce či o tom, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení), v situaci, kdy bylo krajským soudem pravomocně rozhodnuto ve věci samé.

[46] Rozšířený senát si je vědom určitých procesních odlišností jednotlivých případů řešených v citovaných a dalších obdobných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Ty spočívaly zejména v tom, zda rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo řízení skončeno, bylo vydáno ještě před podáním kasační stížnosti proti předcházejícímu procesnímu rozhodnutí krajského soudu, či až v průběhu řízení o ní, zda proti „konečnému“ rozhodnutí krajského soudu byla podána kasační stížnost či nikoliv, případně, zda o ní již bylo rozhodnuto, apod. Tyto dílčí rozdíly by mohly mít vliv na posouzení správnosti postupu krajského soudu a Nejvyššího správního soudu v těchto jednotlivých případech, pro nyní posuzovanou otázku však nejsou rozhodné, a rozšířený senát se jim proto jednotlivě nevěnuje.

[47] Druhá judikturní linie pak v rozhodnutích o kasační stížnosti proti zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku dovodila nepřipustnost námitek proti předcházejícímu rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků s ohledem na skutečnost, že proti tomuto rozhodnutí je možné brojit samostatnou kasační stížností. Tato linie je reprezentována např. rozsudkem ze dne 26. 1. 2006, č. j. 1 As 27/2005-87, usnesením ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, ze dne 13. 2. 2019, č. j. 1 Azs 411/2018-37, rozsudkem ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 65/2010-106, rozsudkem ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 138/2013-10, rozsudkem ze dne 28. 8. 2014, č. j. 3 As 132/2014-11, ze dne 8. 1. 2015, č. j. 9 As 262/2014-13, či ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 As 118/2015-18.

[48] Rozšířený senát setrvává na dříve vysloveném názoru, že vzhledem k tomu, že proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku je přípustný opravný prostředek ve formě kasační stížnosti (jak bylo potvrzeno výše), těžištěm přezkumu námitek mířících proti takovému usnesení musí být zásadně řízení o kasační stížnosti napadající toto usnesení.

[49] Volební senát proti tomu namítá nad rámec zákona konstruovanou povinnost krajských soudů vyčkat s případným zastavením řízení pro nezaplacení soudního poplatku do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci neosvobození účastníka řízení a faktické přiznání odkladného účinku těmto typům kasační stížnosti.

[50] K této otázce se vyjádřil rozšířený senát již v usnesení č. j. 3 As 125/2012-43, bod 45: „*Východiskem pro postup krajského soudu přitom musí být zachování procesních práv účastníků řízení nahlížených perspektivou jejich ústavního základu. Souvisí-li tedy právo napadnout rozhodnutí (zde o neosvobození od soudních poplatků) opravným prostředkem (zde kasační stížností), musí soud postupovat tak, aby účastníku řízení fakticky neznemožnil výkon tohoto práva. V opačném případě by totiž mohl být postup krajského soudu shledán rozporným s právem na soudní ochranu ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. 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.*“

[51] Vzhledem k těsnému, ve většině případů přímo závislému vztahu obou rozhodnutí krajského soudu (o návrhu na osvobození od soudního poplatku a o zastavení řízení pro jeho následné nezaplacení) se jedná o specifickou situaci, která vyžaduje výše uvedený přístup, nemá-li být podání opravného prostředku pouze teoretickou možností bez praktického dopadu a faktické možnosti přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí. V případě, že k podání kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků dojde, musí krajský soud vyčkat rozhodnutí o ní, neboť to může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé [srov. § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Citované ustanovení zakotvuje jeden z fakultativních důvodů pro přerušování řízení, je tedy věcí úvahy předsedy senátu, zda řízení přeruší (určitě spíše v případech, kdy je soud povinen rozhodnout v konkrétně stanovené lhůtě), nebo jestli marného uplynutí lhůty podání kasační stížnosti, případně rozhodnutí o ní vyčká bez dalšího. Vyčkat však musí, neboť jde o zajištění práva na soudní ochranu, jak rozšířený senát konstatoval již v usnesení č. j. 3 As 125/2012-43.

[52] To platí obdobně i v případě, že v řízení u krajského soudu rozhodoval o žádosti o osvobození od soudních poplatků vyšší soudní úředník podle § 11 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů. Pokud jde o souslednost opravných prostředků, odkazuje rozšířený senát na závěry svého usnesení č. j. 8 As 120/2020 - 41 (body 24 až 26).

[53] Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani volebním senátem připomínaná skutečnost, že se tím kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku automaticky dostává účinku fakticky obdobného odkladnému účinku kasační stížnosti, aniž by jej Nejvyšší správní soud přiznal podle § 107 s. ř. s.

[54] Postup, při němž krajský soud vyčká s rozhodnutím o zastavení řízení na marné uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku, případně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní, tak musí být základním pravidlem a krajské soudy by měly na jeho dodržování dbát.

[55] Rovněž Nejvyšší správní soud však musí předcházet vzniku kolizních situací tím, že v případě rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před tímto soudem končí (typicky, ale nikoliv nutně jen, zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku),

neodmítne kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků v řízení před krajským soudem dříve, než buď marně uplyne lhůta pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před krajským soudem končí, nebo (v případě podání takové kasační stížnosti) než o ní Nejvyšší správní soud rozhodne. Má-li totiž být důvodem odmítnutí kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu skutečnost, že řízení, v němž bylo vydáno, již skončilo, musí být nejprve postaveno najisto, že tato překážka je neodstranitelná. A to navzdory skutečnosti, že rozhodnutí krajského soudu je v tu chvíli již pravomocné. I zde je případně dán důvod pro postup podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[56] Jde o obdobu případů, kdy je v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zrušeno či prohlášeno za nicotné napadené správní rozhodnutí. I v těchto případech judikatura Nejvyššího správního soudu nabádá k tomu, aby soud, má-li poznatky o tom, že rozhodnutí, jímž byl předmět soudního řízení odklizen, bylo samo napadeno u soudu, řízení přerušil a vyčkal výsledku tohoto druhého řízení. Závisí totiž na něm vyřešení otázky, zda existuje předmět řízení nebo nikoliv (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2016, č. j. 3 As 253/2015-199). Jak správně upozorňuje T. Kocourek, „v případě, že by byla žaloba proti těmto rozhodnutím úspěšná, ovšem v mezidobí byla odmítnuta první žaloba pro odpadnutí předmětu řízení, nastal by stav, že rozhodnutí považované za zaniklé, obživo, ovšem řízení, v němž bylo toto rozhodnutí napadeno, bylo již pravomocně ukončeno bez věcného posouzení. Jelikož obnova soudního řízení není přípustná, nebylo by možné následky vzniklé unáhleným odmítnutím první žaloby odstranit (In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 367.

[57] Pokud výše uvedeným způsobem pochybil pouze krajský soud, má Nejvyšší správní soud stále možnost tuto chybu napravit. V takovém případě musí nejprve zrušit rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení. Skutečnost, že krajský soud nevyčkal rozhodnutí o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození, mohla mít zásadní vliv na zákonnost zastavení řízení, a to bez ohledu na úspěšnost kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků. Buď totiž byly dány důvody pro osvobození a k zastavení řízení nemělo vůbec dojít, nebo je po zamítnutí kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků krajský soud povinen žalobce znovu vyzvat k jejich zaplacení a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu – v tom případě bylo zastavení řízení přinejmenším předčasné (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 8 As 198/2018-17, č. 3805/2018 Sb. NSS). Až poté, kdy zrušením usnesení o zastavení řízení odpadne překážka řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku, může Nejvyšší správní soud přistoupit k přezkumu tohoto rozhodnutí krajského soudu.

[58] V případě, že jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud nedodrží výše popsany postup a v důsledku toho by mohlo být dotčeno žalobcovo právo na přístup k soudní ochraně, nezbyvá, než zajistit jinou možnost ochrany žalobcových práv.

[59] Jestliže tedy krajský soud ve věci rozhodne před rozhodnutím o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku a současně ani Nejvyšší správní soud v takovém případě nevyčká marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž se řízení před krajským soudem končí, resp. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o takové kasační stížnosti, je nutné připustit možnost namítat

nezákonnost rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku v kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení končí.

[60] I v těchto případech se plně uplatní dispoziční zásada, ovládající řízení před správními soudy, včetně řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je proto i zde vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Je tedy na stěžovateli, aby ve své kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení namítl jeho nezákonnost [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] spočívající v tom, že byly dříve chybně posouzeny podmínky pro jeho osvobození od soudního poplatku v tomto řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že taková nestandardní situace nastala v důsledku nesprávného předchozího postupu soudů, je však na místě, aby senát Nejvyššího správního soudu, který posuzuje kasační stížnost proti usnesení o zastavení řízení, na nezbytnost takového kasačního tvrzení stěžovatele v případě potřeby upozornil a dal mu přiměřený čas k jeho doplnění. Neuvede-li stěžovatel ani na výzvu soudu takovou kasační námitku, posoudí Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí o zastavení řízení v mezích důvodů tvrzených stěžovatelem, otázkou správnosti předchozího rozhodnutí krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků se nad rámec těchto důvodů zabývat nebude.

[61] Podmínkou pro takový postup je (vedle obecných podmínek řízení o kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí krajského soudu) ovšem také předchozí včasné podání kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudního poplatku. I zde totiž platí, že *vigilantibus iura scripta sunt*, tedy že práva svědčí bdělým. Od této podmínky lze upustit pouze v případě, že krajský soud zastavil řízení ještě před uplynutím lhůty pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, protože v takovém případě se může i z pohledu „bdělého“ žalobce jevit jako jediné racionální řešení podat kasační stížnost již pouze proti usnesení o zastavení. V každém případě musí být splněna podmínka, že důvodem, pro nějž nedošlo k řádnému přezkumu usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků na základě kasační stížnosti podané proti němu, musí být pochybení v předchozím postupu soudu. Možnost přezkumu zákonnosti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti zastavení řízení pro jeho nezaplacení není prostředkem, jímž by bylo možno napravit procesní pasivitu spočívající v nepodání včasné kasační stížnosti proti procesnímu usnesení krajského soudu, pokud pro to měl žalobce prostor.

[62] Rozšířený senát si je vědom, že i v případě, kdy v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o zastavení řízení shledá nezákonnost předchozího usnesení o neosvobození od soudních poplatků, má možnost výrokem svého rozsudku zrušit pouze napadené konečné rozhodnutí, nikoliv též usnesení o neosvobození od soudních poplatků. Tímto usnesením je krajský soud i nadále vázán [neboť se nejedná o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení (§ 55 odst. 2 s. ř. s.)] a nemůže jej sám od sebe zrušit. Proto nezbyde, než aby vyzval žalobce k podání nové žádosti o neosvobození od soudních poplatků. Při jejím posuzování vyjde ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu. V takovém případě se neuplatní jinak i nadále platné závěry judikatury, že soud je o nové žádosti povinen rozhodnout pouze v případě, že obsahuje nové, dříve neuplatněné skutečnosti, zejména došlo-li ke změně poměrů účastníka řízení (např. rozsudek ze dne 17. 6. 2008, č. j. 4 Ans 5/2008 – 65, ze dne 12. 10. 2016, č. j. 5 As 120/2014 – 32, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 As 145/2015 – 12, obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2010, sp. zn. I. ÚS 1439/09, bod 17).

[63] Usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Kasační stížnost proti němu je přípustná.

[64] Nevyhoví-li krajský soud zcela žádosti o osvobození od soudního poplatku, musí vyčkat marného uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti proti tomuto usnesení a v případě jejího podání i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o ní, než případně zastaví řízení pro nezaplacení soudního poplatku. V opačném případě by porušil právo na přístup k soudu.

[65] Skončí-li řízení před krajským soudem před tím, než Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků v tomto řízení, nesmí Nejvyšší správní soud odmítnout tuto kasační stížnost pro nedostatek podmínek řízení dříve, než buď marně uplyne lhůta pro podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, jímž řízení před krajským soudem končí, nebo (v případě podání takové kasační stížnosti) než o ní Nejvyšší správní soud rozhodne.

[66] V kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž krajský soud zastavil řízení pro nezaplacení soudního poplatku, lze uplatnit námitku nezákonnosti předchozího usnesení krajského soudu o neosvobození od soudního poplatku za podmínky, že důvodem, pro nějž nedošlo k řádnému přezkumu usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků na základě kasační stížnosti podané proti němu, bylo pochybení v předchozím postupu soudů.

IV. Závěr a další postup ve věci

[67] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku. Rozhodl takto o ní a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací volebnímu senátu.

[68] Volební senát v dalším řízení přezkoumá kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s vyslovenými právními názory.

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

V Brně dne 25. května 2021

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu