

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Petra Mikeše, Lenky Krupičkové, Barbary Pořízkové, Ivo Pospíšila, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **KLUB 213, z.s.**, se sídlem Košík 91, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2023, čj. 142188/2023/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2023, čj. 56 A 16/2023 - 26,

t a k t o :

Kasační stížnost **s e o d m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Devátý senát postoupil výše označenou věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda je přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku.

[2] Městský úřad Nymburk uznal žalobce (dále „stěžovatel“) vinným ze spáchání přestupku. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel u Krajského soudu v Praze žalobu, ve které současně navrhl, aby jí krajský soud přiznal odkladný účinek. Krajský soud výrokem I v záhlaví uvedeného usnesení návrh na přiznání odkladného účinku zamítl. Výrokem II stěžovateli uložil povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč s odkazem na § 4 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

[4] Stěžovatel proti usnesení krajského soudu brojí kasační stížností, ve které uplatnil kromě námitek proti zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě též námitky proti stanovení soudního poplatku za tento návrh. Dle stěžovatele krajský soud věděl, kolik činí soudní poplatek za žalobu, a to včetně návrhu na přiznání odkladného účinku. Pokud měl za to, že se soudní poplatek za tento návrh platí zvlášť, měl ho připočíst

k požadovanému poplatku a neměl ho požadovat až po zaplacení soudního poplatku za žalobu. Za chybu krajského soudu nemůže nést odpovědnost stěžovatel. Stěžovateli jsou známy mimořádné opravné prostředky proti rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku, které nebyly nijak zpoplatněny.

II. Postoupení věci rozšířenému senátu a názor postupujícího senátu

[5] Devátý senát souhlasí s dosavadní judikaturou, že kasační stížnost proti rozhodnutí o odkladném účinku je nepřipustná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí dočasné povahy (usnesení NSS ze dne 22. 12. 2004, čj. 5 As 52/2004 - 172, č. 507/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 8 As 176/2022 - 14). Kasační stížnost proti výroku I usnesení krajského soudu je proto nepřipustná. Má však pochybnosti o přípustnosti kasační stížnosti proti výroku II o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě.

[6] Pokud by byl výrok II usnesení krajského soudu výzvou k zaplacení soudního poplatku během řízení, šlo by o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, a kasační stížnost by proti němu nebyla přípustná podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 2/2008 - 47, nebo ze dne 15. 11. 2019, čj. 5 As 213/2019 - 18).

[7] Třetí senát v rozsudku ze dne 9. 6. 2021, čj. 3 As 50/2021 - 32, a pátý senát v rozsudku ze dne 13. 10. 2017, čj. 5 As 265/2017 - 13, dospěly k závěru, že důvod nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. se uplatní i na rozhodnutí, jímž je uložena povinnost zaplatit soudní poplatek za vydané rozhodnutí o návrhu na odkladný účinek. Bez bližšího zdůvodnění považovaly toto rozhodnutí za výzvu k zaplacení soudního poplatku.

[8] V judikatuře Nejvyššího správního soudu se však vyskytuje i názor, že kasační stížnost proti výroku o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o odkladném účinku či předběžném opatření je přípustná, a tedy že ji má Nejvyšší správní soud věcně přezkoumat. Pátý senát k tomu v rozsudku ze dne 11. 11. 2022, čj. 5 As 274/2022 - 19, uvedl, že soudní poplatek v tomto případě představuje exekuční titul. Přestože podle § 14 zákona o soudních poplatcích je vyloučeno odvolání ve správním soudnictví proti usnesením ve věcech soudních poplatků, podání kasační stížnosti vyloučeno není. Podle § 102 s. ř. s. je možné podat kasační stížnost proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Důvody nepřipustnosti podle § 104 s. ř. s. na výrok o uložení poplatkové povinnosti za návrh na vydání předběžného opatření nedopadají. Věcný přezkum připustil i sedmý senát v rozsudku ze dne 7. 10. 2014, čj. 7 As 108/214 - 10, a ze dne 15. 1. 2015, čj. 7 As 211/2014 - 13, ve kterých povinnost zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku odlišil od výzvy k zaplacení soudního poplatku před vydáním rozhodnutí o návrhu. K obdobnému závěru dospěl i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, čj. 4 As 220/2014 - 20. Povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku totiž vzniká teprve právní mocí rozhodnutí, kterým byla uložena. Kasační stížnost věcně přezkoumal i desátý senát v rozsudku ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 133/2014 - 25.

pokračování

[9] Devátý senát s právním názorem vyplývajícím z rozsudků uvedených v bodě [8] nesouhlasí. Rozšiřuje totiž bez bližšího zdůvodnění věcný přezkum Nejvyššího správního soudu i na rozhodnutí, jejichž závažnost neopodstatňuje věcný přezkum na základě kasační stížnosti. Jde totiž svou povahou o rozhodnutí, které do práv účastníka řízení zasahuje obdobně jako rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení nebo ukládá povinnost uhradit náklady řízení. Postoupil proto věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[10] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.* Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána, pokud rozšířený senát shledá skutečný rozpor v dosavadní judikatuře týkající se právního názoru potřebného k rozhodnutí o kasační stížnosti nebo pokud se postupující senát hodlá odchýlit od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[11] Třetí senát v rozsudku sp. zn. 3 As 50/2021 a pátý senát v rozsudku sp. zn. 5 As 265/2017 odmítly pro nepřipustnost podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. kasační stížnost proti výrokům usnesení krajských soudů, kterými byl podle třetího a pátého senátu stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku (bod 12 rozsudku sp. zn. 3 As 50/2021 a bod 14 rozsudku sp. zn. 5 As 265/2017). Rozšířený senát však ověřil z napadených usnesení krajských soudů, že v obou případech krajské soudy rozhodovaly o soudních poplatcích dvojím způsobem. Jedním výrokem vyzvaly žalobce k zaplacení soudního poplatku za žalobu podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a zároveň mu druhým výrokem uložily povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích poté, co o něm již rozhodly. Nešlo proto jen o výroky obsahující výzvu k zaplacení soudního poplatku podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, jak by se mohlo na první pohled zdát z odůvodnění těchto rozsudků. Třetí senát a pátý senát tak zjevně považovaly rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě rovněž za rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., proti kterému je kasační stížnost nepřipustná. Rozšířený senát ověřil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje i názor, podle kterého věcný přezkum kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí je přípustný (bod [8] výše). Je tak dán judikturní rozpor. Devátý senát se zároveň chce odklonit od stávající judikatury, která věcný přezkum připouští. Předložená otázka je současně významná pro řešení posuzovaného případu. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[12] Krajské soudy mohou přiznat ve správním soudnictví odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, pokud ho žaloba nemá přímo ze zákona, pouze na návrh žalobce podle § 73 odst. 2 s. ř. s. Návrh na přiznání odkladného účinku zahajuje „vnořené“ řízení v rámci hlavního řízení o žalobě (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne

20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012 - 43, č. 3072/2014 Sb. NSS, bod 37), které končí usnesením krajského soudu, který výrokem buď návrhu vyhoví, nebo jej zamítne (§ 73 odst. 4 s. ř. s.). Proti tomuto výroku usnesení krajského soudu není kasační stížnost přípustná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí, které je svou povahou dočasné (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007 - 64, č. 2116/2010 Sb. NSS, KOPPA, bod 23).

[13] Pro posouzení, zda je přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, je předně nezbytné vyjasnit, jakou povahu soudní poplatek za tento návrh má.

[14] V první řadě je zřejmé, že se jedná o poplatek za řízení, protože je takto výslovně zařazen v sazebníku poplatků, který je přílohou k zákonu o soudních poplatcích. Jako poplatky za řízení jsou totiž označeny poplatky uvedené v položkách 1 až 23, mezi které patří i poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve správním soudnictví uvedený pod položkou 20.

[15] Podle § 4 odst. 1 zákona o soudních poplatcích platí, že *jde-li o poplatek za řízení, vzniká poplatková povinnost*

- a) podáním žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení (dále jen „návrh na zahájení řízení“),
- b) podáním odvolání,
- c) podáním dovolání,
- d) podáním kasační stížnosti,
- e) v insolvenčním řízení uložení povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o insolvenčním návrhu,
- f) ve vyrovnacím řízení uložení povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím, jímž soud prohlásí vyrovnání za skončené,
- g) uložení povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti se schválením smíru ve smírčím řízení,
- h) uložení povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření,
- i) uložení povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o odmítnutí dovolání pro nepřípustnost podle § 238 občanského soudního řádu,
- j) v ostatních případech uložení povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o věci samé.

[16] Zákon o soudních poplatcích tedy v § 4 odst. 1 rozlišuje typově dvě kategorie poplatků za řízení, a to 1) poplatky splatné podáním návrhu [písm. a) až d)] a 2) poplatky splatné po právní moci rozhodnutí [písm. e) až j)]. První kategorií jsou poplatky, které vznikají a současně se stávají splatnými okamžikem, kdy je procesní úkon (žaloba, návrh na zahájení řízení, odvolání, dovolání či kasační stížnost) podán. Druhou kategorií představují poplatky spojené zejména s procesními postupy (například se schválením smíru ve smírčím řízení nebo s rozhodnutím o návrhu na nařízení předběžného opatření), u kterých je poplatková povinnost vázána až na okamžik, kdy soud o takovém návrhu rozhodne. Takové poplatky jsou splatné podle § 7 odst. 1 tohoto zákona do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost zaplatit soudní poplatek uložena [Vzniká-li poplatková povinnost způsobem uvedeným v § 4 odst. 1 písm. e) až j)], je poplatek splatný do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost poplatek zaplatit uložena nebo jímž byl

pokračování

*schválen smír, nestanoví-li rozhodnutí o schválení smíru splatnost delší.]. Zákon o soudních poplatcích zároveň stanovuje zbytkové pravidlo pro případ, že poplatek za řízení nelze podřadit pod některý z případů uvedených v § 4 odst. 1 písm. a) až i). V takovém případě vzniká poplatková povinnost uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím o věci samé podle § 4 odst. 1 písm. j) tohoto zákona (shodně § 4 Vznik poplatkové povinnosti. In: VEČEŘA, Jiří. *Zákon o soudních poplatcích a předpisy související*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015). Povinnost zaplatit poplatek za řízení tak obecně vzniká až v souvislosti s rozhodnutím soudu (o konkrétním procesním návrhu, či po rozhodnutí o věci samé), ledaže zákon o soudních poplatcích výslovně stanoví, že vzniká již podáním návrhu.*

[17] To, do které kategorie je určité řízení zahrnuto, má rozdílné dopady na právní postavení poplatníka soudního poplatku. Nezaplatí-li totiž poplatník poplatek splatný podáním návrhu ani k výzvě soudu v dodatečné lhůtě, soud řízení zastaví podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Naopak v případě poplatku splatného po právní moci rozhodnutí soud o návrhu rozhodne bez předchozího zaplacení soudního poplatku. Nezaplacení poplatku uloženého rozhodnutím soudu pak může vést k nucenému výkonu rozhodnutí.

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu zároveň v této souvislosti již dovodila, že v případě první kategorie poplatků výzva k zaplacení podle § 9 odst. 1 věty první zákona o soudních poplatcích (*Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů; výjimečně může soud určit lhůtu kratší.*) představuje rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení podle § 103 odst. 4 písm. b) s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 27. 2. 2006, čj. 5 As 15/2005 - 47, č. 973/2006 Sb. NSS).

[19] Pro nyní projednávanou věc je proto vhodné si v prvé řadě ujasnit, do jaké kategorie poplatků soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku spadá. Pokud by totiž spadl do první kategorie, musí být vydána výzva k zaplacení soudního poplatku v náhradní lhůtě (§ 9 odst. 1 věta první zákona o soudních poplatcích). Ta je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, proti němuž kasační stížnost není přípustná podle § 103 odst. 4 písm. b) s. ř. s.

[20] Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o soudních poplatcích mlčí ohledně vzniku poplatkové povinnosti za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (či kasační stížnosti). Přestože návrh na přiznání odkladného účinku zahajuje „vnořené“ řízení v rámci hlavního řízení o žalobě (bod [12] výše), nejedná se o návrh na zahájení řízení ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona [podání *žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení (dále jen „návrh na zahájení řízení“)*]. Ačkoliv to zákon neuvádí výslovně, je zjevné, že spojuje vznik poplatkové povinnosti s návrhem ve věci samé, tj. žalobou či jiným obdobným návrhem (například návrhem na zrušení opatření obecné povahy). Jinak by se totiž jednalo o obecné pravidlo zahájení jakéhokoli řízení uvedeného v položkách 1 až 23 sazebníku soudních poplatků, pokud by nebylo uvedeno jinak. V takovém případě by bylo nadbytečné uvádět výslovně například řízení o opravných prostředcích (§ 4 odst. 1 písm. b), c) a d)], ale zejména zavádět zbytkovou kategorii v § 4 odst. 1 písm. j).

[21] Podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích však platí, že *jde-li o poplatek za řízení, vzniká poplatková povinnost uložením povinnosti zaplatit poplatek v souvislosti s rozhodnutím soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření*. Předběžné opatření podle § 38 s. ř. s. představuje univerzální nástroj prozatímní ochrany práv účastníků, který lze uplatnit ve všech řízeních vedených ve správním soudnictví (§ 4 s. ř. s.). Předběžným opatřením může soud uložit správnímu orgánu či jinému účastníkovi řízení (případně dokonce i třetí osobě) určité povinnosti. Pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je dále v § 73 s. ř. s. zakotven institut odkladného účinku. Jeho účelem je pozastavit do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí, pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce závažnou újmu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí (nebo v řízení o kasační stížnosti podle § 120 s. ř. s.) lze uplatnit dle povahy věci předběžné opatření i odkladný účinek. Odkladný účinek je však ve vztahu k obecnějšímu institutu předběžného opatření ve vztahu speciality (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019 - 38, č. 4039/2020 Sb. NSS, body 48 a 49). Z uvedeného vyplývá, že rovněž odkladný účinek představuje nástroj prozatímní ochrany práv žalobce. Pokud by v soudním řádu správním nebyl odkladný účinek upraven, neznamenovalo by to, že by nebylo možné pozastavit žádné účinky napadeného rozhodnutí do skončení řízení. Soud by totiž například mohl na návrh nařídit předběžné opatření, kterým by správnímu orgánu uložil, aby se do skončení řízení zdržel výkonu napadeného rozhodnutí. Odkladný účinek tak svou povahou představuje specifický případ předběžného opatření, který je zákonem výslovně upraven. V takovém případě poplatková povinnost za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě vzniká rovněž uložením této povinnosti v souvislosti s rozhodnutím soudu o tomto návrhu podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích. Svým obsahem se totiž jedná o zvláštní druh návrhu na nařízení předběžného opatření. Nepoužije se proto zbytkové pravidlo podle § 4 odst. 1 písm. j) tohoto zákona.

[22] Ostatně zákonodárce shodně stanoví i lhůtu 30 dnů pro rozhodnutí o předběžném opatření (§ 38 odst. 3 s. ř. s.) i o odkladném účinku (§ 73 odst. 4 s. ř. s.). Také to svědčí o tom, že mají mít i stejný způsob výběru soudního poplatku. U předběžného opatření zákonodárce zjevně preferoval rychlost rozhodování před jistotou státu, že soudní poplatek bude bez obtíží uhrazen. Stejně důvody platí i pro odkladný účinek, který je zvláštním druhem předběžného opatření. Pokud by se měl soudní poplatek vybírat předem jako v případě řízení podle § 4 odst. 1 písm. a) až d), pak by se například muselo nejprve rozhodovat i o případné žádosti o osvobození od soudních poplatků. To by rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby mohlo naprosto neúměrně prodloužit i s ohledem na povinnost krajského soudu vyčkat na rozhodnutí NSS o případné kasační stížnosti proti usnesení o zamítnutí návrhu na osvobození od soudního poplatku (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*). Uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku v souvislosti s rozhodnutím o něm naopak soudu umožňuje rozhodnout o žádosti o osvobození i po vydání rozhodnutí o tomto návrhu. Dokonce účastník řízení může požádat o osvobození od soudního poplatku i po vydání daného usnesení. Aby se osvobození vztahovalo i na soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku, nemůže jej účastník zaplatit. Není totiž důvod v souladu s § 64 s. ř. s. nepoužít § 138 odst. 1 větu poslední zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Podle ní platí,

pokračování

že nerozhodne-li předseda senátu jinak, vztahuje se osvobození na celé řízení a má i zpětnou účinnost; poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se však nevracejí.

[23] Povinnost zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku proto vzniká dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla navrhovateli uložena povinnost soudní poplatek zaplatit. Krajský soud tak je v usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku současně povinen výrokem uložit žalobci povinnost zaplatit poplatek za tento návrh, a to ve výši 1 000 Kč podle položky 20 sazebníku poplatků. Tento soudní poplatek je splatný do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost poplatek zaplatit uložena (§ 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[24] Rozšířený senát k tomu dodává, že si je vědom dosavadní terminologické nepřesnosti senátů NSS, pokud ukládaly poplatek za „podání návrhu na přiznání odkladného účinku“. Takto je tento poplatek sice výslovně označen v položce 20 sazebníku soudních poplatků, stejně jako poplatek za „návrh na nařízení předběžného opatření“ pod položkou 5 sazebníku soudních poplatků. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích však hovoří o uložení poplatku *v souvislosti s rozhodnutím soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření*. Ukládá se tedy až tehdy, pokud je o návrhu rozhodnuto. Jestliže například soud věc projedná přednostně, a proto už o návrhu na přiznání odkladného účinku nerozhodne, k uložení poplatku nedojde, ačkoliv byl návrh podán. Poplatek je tedy vybírán za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku, nikoliv za samotný návrh.

[25] Soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku z výše uvedených důvodů spadá do kategorie poplatků za řízení splatných po právní moci rozhodnutí (bod [16] výše). Soud proto nevyzývá žalobce k jeho zaplacení podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích před tím, než o návrhu rozhodne. Závěry usnesení sp. zn. 5 As 15/2005 (bod [17] výše) tak nelze přenést na rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku, jak chybně učinily třetí senát v rozsudku sp. zn. 3 As 50/2021 a pátý senát v rozsudku sp. zn. 5 As 265/2017 (bod [6] výše). Soud zde totiž žádnou výzvu k zaplacení poplatku nevydává.

[26] Klíčová je proto otázka, zda je přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, kterým byl soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě uložen. Rozšířený senát dospěl k závěru, že přípustná není, a to z níže uvedených důvodů.

[27] Kasační stížnost je obecně přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu vydanému ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Výjimku představují důvody nepřípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s. V každém jednotlivém případě je třeba zkoumat, zda není naplněn některý z těchto důvodů nepřípustnosti (bod 22 usnesení KOPPA).

[28] V úvahu předně připadá, zda není kasační stížnost obdobně jako v případě výzvy k zaplacení soudního poplatku nepřípustná podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Rozšířený senát v usnesení ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*, poukázal na to, že soudní řád správní ani jiné právní předpisy nevymezují znaky rozhodnutí, kterým

se pouze upravuje vedení řízení, a ani nestanoví demonstrativní výčet takových rozhodnutí. Doktrína dovozuje, že se jedná především o rozhodnutí, se kterými není spojen žádný nepříznivý následek, soud jimi není vázán nebo nemají vliv na rozhodnutí ve věci samé (body 33 až 37 usnesení *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*).

[29] Výrok o povinnosti zaplatit soudní poplatek sice nemá vliv na rozhodnutí ve věci samé. Oproti výzvě podle § 9 odst. 1 téhož zákona však představuje exekuční titul, jak správně uvedl pátý senát v rozsudku sp. zn. 5 As 274/2022. Nese proto v sobě pro žalobce nepříznivý následek pro případ, že povinnost zaplatit soudní poplatek dobrovolně nesplní. Přestože nevyhovění výzvě k zaplacení soudního poplatku v konečném důsledku může vést k zastavení řízení, výzva sama o sobě nezakládá žádné negativní důsledky pro žalobce. Jde totiž o pouhé upozornění na zákonnou povinnost zaplatit soudní poplatek, byť s možnými významnými negativními dopady. Negativní důsledek však představuje až rozhodnutí, kterým bylo řízení pro nezaplacení soudního poplatku zastaveno.

[30] Rozhodnutím o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je soud zároveň vázán (k jeho zrušení nebo změně je třeba formální postup v rámci autoremedury podle § 12 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, který je podle tohoto ustanovení navíc časově omezen).

[31] Nejde proto o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.

[32] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu uvedená v bodech [6] a [8] výše však nevzala v potaz to, že výrok rozhodnutí krajského soudu o povinnosti zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě představuje výrok o nákladech řízení.

[33] Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. platí, že *náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné*.

[34] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. dále platí, že *kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná*.

[35] Již z jazykového výkladu § 57 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že součástí nákladů řízení jsou i soudní poplatky (shodně § 137 odst. 1 o. s. ř.; k tomu viz nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 2890/20, bod 19).

[36] Komentářová literatura k tomu uvádí, že *„jedním ze základních druhů nákladů řízení jsou soudní poplatky. Jednotlivé soudní poplatky a podmínky vzniku povinnosti uhradit soudní poplatek jsou upraveny v zákoně o soudních poplatcích. Ten rozděluje soudní poplatky na poplatky za řízení a poplatky za úkony. Jde nejen o poplatek za podání návrhu na zahájení řízení, ale i o poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě (kasační stížnosti), poplatek za podání návrhu na vydání předběžného opatření, dále poplatek za podání návrhu na delegaci vhodnou nebo poplatek za sepsání podání do protokolu či poplatek*

pokračování

za vyhotovení stejnopisu nebo kopie rozhodnutí, listin, protokolu apod.“ (§ 57. Kocourek, T. In: Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

[37] Rovněž soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku proto představuje náklad řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s.

[38] Kasační stížnost směřující jen proti výroku o nákladech řízení je nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. I judikatura Nejvyššího správního soudu již dospěla k tomu, že z tohoto důvodu je nepřipustná kasační stížnost proti výroku o rozhodnutí o soudním poplatku. Konkrétně se jednalo o výrok o vrácení soudního poplatku (usnesení NSS ze dne 23. 2. 2007, čj. 8 As 25/2006 - 144, ze dne 20. 6. 2013, 9 As 59/2013 - 10, a ze dne 19. 11. 2020, čj. 9 Afs 248/2020 - 22) či o vrácení jeho části (usnesení NSS ze dne 31. 7. 2019, čj. 4 Azs 183/2019 - 26). Tento závěr potvrdil rozšířený senát v usnesení sp. zn. 3 As 125/2012, ve kterém uvedl, že „*osmý senát rozhodoval [usnesení sp. zn. 8 As 25/2006 – pozn. rozšířeného senátu] v situaci, kdy na pravomocné rozhodnutí ve věci (odmítnutí návrhu) navazovalo rozhodnutí o vrácení včas zaplaceného soudního poplatku. V kontextu jím posuzované věci tedy bylo možné považovat soudní poplatek za součást nákladů řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. (obdobně § 137 odst. 1 o. s. ř.).*“

[39] Rozšířený senát tyto závěry potvrzuje. Soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku totiž rovněž představuje náklad řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s. (bod [37] výše). Není proto důvod, aby se Nejvyšší správní soud věcně zabýval kasační stížností, která směřuje pouze proti výroku, kterým byla uložena povinnost soudní poplatek zaplatit. Jde totiž stále o rozhodnutí o nákladech řízení.

[40] Ostatně dosud judikatura nepochybovala o tom, že kasační stížnost pouze proti výroku rozhodnutí krajského soudu, kterým byla účastníkům řízení uložena povinnost nahradit náklady řízení o žalobě, je nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. (usnesení *KOPPA*). Stejně jako rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek i tento výrok představuje exekuční titul, a navíc náhrada nákladů řízení je z povahy věci téměř vždy výrazně vyšší než samotný soudní poplatek, který bývá jen součástí této náhrady nákladů řízení. Proto nejsou správné úvahy pátého senátu v rozsudku čj. 5 As 274/2022 - 19, který právě v tomto viděl důvod pro připuštění kasační stížnosti.

[41] Na tomto závěru nemění nic to, že oproti § 237 odst. 1 písm. i) o. s. ř., který upravuje nepřipustnost dovolání v občanském soudním řízení, nestanovuje § 104 s. ř. s. výslovně nepřipustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o povinnosti zaplatit soudní poplatek. Nadále se totiž jedná o rozhodnutí o nákladech řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s., proti kterému je kasační stížnost nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s.

[42] Ostatně § 14 zákona o soudních poplatcích výslovně vylučuje i odvolání proti usnesením ve věcech poplatků vydaným soudy ve správním soudnictví. Dané ustanovení na první pohled nedává smysl, vzhledem k tomu, že odvolání není ve správním soudnictví opravným prostředkem. Toto ustanovení nabývá jistého smyslu ve spojení s § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, podle kterého se ve věcech poplatků rozhoduje a postupuje podle občanského soudního řádu. Rozšířený senát však již v usnesení sp. zn. 3 As 125/2012 dospěl k závěru, že „*pokud proto ustanovení § 13 odst. 1 zákona*

o soudních poplatcích mlčí o soudním řádu správním, je třeba tuto skutečnost považovat za zákonodárcem nezamýšlenou mezeru v zákoně a relevantní ustanovení soudního řádu správního za nepřímou novelizaci zákona o soudních poplatcích.“ (bod 29 usnesení sp. zn. 3 As 125/2012). Přednost má proto postup podle soudního řádu správního a ten odvolání jako řádný opravný prostředek nezná, a proto jej ani není třeba vylučovat. Nicméně z § 14 zákona o soudních poplatcích je podle rozšířeného senátu přinejmenším zřejmý záměr zákonodárce, aby proti rozhodnutí správních soudů o soudních poplatcích nebyl opravný prostředek přípustný. Ustanovení § 14 zákona o soudních poplatcích nepředstavuje komplexní úpravu vyčerpávající problematiku opravných prostředků proti rozhodnutím správních soudů o soudních poplatcích (bod 30 usnesení sp. zn. 3 As 125/2012).

[43] Rozšířený senát si je vědom toho, že opakovaně připustil kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. (naposledy usnesení *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka* a usnesení sp. zn. 3 As 125/2012). Jak však již uvedl v usnesení sp. zn. 3 As 125/2012, „*oproti tomu* [rozšířený senát se odlišoval od rozhodnutí o vrácení soudního poplatku řešeném v usnesení sp. zn. 8 As 25/2006; viz bod [38] výše] *první senát posuzoval rozhodnutí, které se týkalo neosvobození žalobce od soudních poplatků, přičemž uhrazení soudního poplatku představuje jednu ze skutečností podmiňujících následnou procesní aktivitu soudu. Zvážením, zda žalobce splňuje podmínky pro osvobození od soudního poplatku, které předchází případnému vyměření poplatkové povinnosti, resp. výzvě k uhrazení soudního poplatku a samotnému věcnému posuzování žaloby, nelze podřadit pod rozhodování o nákladech řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. potažmo § 104 odst. 2 s. ř. s. – typicky spojenému s rozhodnutím ve věci či na ně navazujícím.*“ (body 18 a 19 usnesení sp. zn. 3 As 125/2012). Rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků tak nepředstavuje rozhodnutí o nákladech řízení podle § 57 odst. 1 ve spojení s § 104 odst. 2 s. ř. s. Jeho obsahem nejsou konkrétní soudní poplatky, a tedy náklady řízení podle § 57 odst. 1 s. ř. s. Přiznané osvobození se totiž vztahuje na všechny v úvahu připadající soudní poplatky vzniklé v řízení před správními soudy. Má také vliv na případné uložení povinnosti platit zálohu na náklady provedení důkazu (§ 59 odst. 2 s. ř. s.) a rozhodování o nákladech řízení státu proti neúspěšnému účastníkovi řízení (§ 60 odst. 4 s. ř. s.). Je-li proto žádost o osvobození zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí o konkrétních nákladech řízení ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s.

[44] Rozšířený senát nad rámec nutného odůvodnění poznamenává, že to, že nepřípustnost kasační stížnosti proti výroku rozhodnutí krajského soudu, kterým byla uložena povinnost zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku, neznamená, že chybně stanovenou povinnost nelze nijak zvrátit. Podle § 12 odst. 1 zákona o soudních poplatcích totiž platí, že *vydá-li soud nesprávné rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit poplatek, toto rozhodnutí zruší nebo změní i bez návrhu*. Domnívá-li se proto žalobce, že povinnost byla uložena nesprávně, může soudu navrhnout, aby nesprávné rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek zrušil nebo změnil v rámci autoremedury podle § 12 odst. 1 tohoto zákona.

[45] Rozšířený senát závěrem dodává, že skutečnost, že kasační stížností je napaden nejen výrok o povinnosti zaplatit soudní poplatek, nýbrž i výrok o zamítnutí návrhu na přiznání

pokračování

odkladného účinku žalobě, nebrání použití § 104 odst. 2 s. ř. s. Jak totiž uvedl rozšířený senát v bodě 31 usnesení KOPPA, „zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé. Ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je tudíž aplikovatelné pouze na kasační stížnosti podané výlučně proti výroku o nákladech řízení. Logicky vzato, bude-li nepřípustná kasační stížnost do výroku o věci samé z některého z důvodů zde uvedených, pak osud této kasační stížnosti směřující proti výroku ve věci samé bude následován i tou její částí, kterou bude napaden výrok o nákladech řízení.“ Kasační stížnost proti výroku, kterým byl zamítnut návrh na přiznání odkladného účinku, je nepřípustná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. (bod [12] výše). Výrok o nákladech řízení související s rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku (povinnost zaplatit soudní poplatek) proto nelze přezkoumat ani ve spojení s kasační stížností proti výroku, kterým byl zamítnut návrh na přiznání odkladného účinku, protože ta je nepřípustná.

III.3 Shrnutí právního názoru rozšířeného senátu

[46] Rozšířený senát dospěl k závěru, že kasační stížnost proti rozhodnutí o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích je nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť směřuje jen proti výroku o nákladech řízení.

IV. Aplikace právního názoru na nyní projednávanou věc

[47] Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní posuzovanou věc. Sporná otázka se totiž týkala pouze toho, zda kasační stížnost proti výroku rozhodnutí krajského soudu o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku přípustná. Není. Devátý senát současně nezpochybnil závěr ustálené judikatury, včetně judikatury rozšířeného senátu, podle které je kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku nepřípustná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Rozšířený senát proto posoudil celou věc sám podle § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[48] Stěžovatel kasační stížností brojí proti výrokům I a II napadeného usnesení krajského soudu (bod [3] výše). Kasační stížnost proti výroku I je nepřípustná podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s., neboť jde o rozhodnutí, které je svou povahou dočasné (bod [12] výše). Kasační stížnost proti výroku II je nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť směřuje jen proti výroku o nákladech řízení podle § 57 odst. 1 ve spojení s § 104 odst. 2 s. ř. s. (bod [39] výše).

[49] Rozšířený senát proto odmítl kasační stížnost jako nepřípustnou podle § 104 odst. 2 a § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 120 s. ř. s.

[50] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o žalobě. Řízení o kasační stížnosti proti usnesení, kterým bylo rozhodnuto o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, je totiž vnořeno do řízení o žalobě (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 5 As 84/2022 - 30, č. 4554/2024 Sb. NSS, EKO Logistics, bod 50). Při posouzení, zda má

některý účastník právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. a v jaké výši, krajský soud přihlédne k tomu, že podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. června 2024

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu