

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) Tejnka, s. r. o.**, se sídlem Loutkářská 2e, Praha 6, zastoupena JUDr. Janem Veselým, Ph.D., advokátem se sídlem Loutkářská 2f, Praha 6, **b) JUDr. J. V., Ph.D.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2009, čj. S-MHMP 302501/2009/OST/No, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně ad a) proti usnesením Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 145, a ze dne 11. 5. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 220,

takto:

I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 74/2011 a 1 As 75/2011 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 As 74/2011.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 220, **se** ve výroku I. **zrušuje.**

III. Žádost žalobkyně ad a) ze dne 14. 3. 2011 o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 145, **se odmítá.**

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti výroku I. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 220.

V. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 220, **se** ve výroku II. **zrušuje** a věc **se vrací** v tomto rozsahu tomuto soudu k dalšímu řízení.

VI. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 145, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně ad a) je vlastníkem pozemku p. č. 1826/17 v katastrálním území Břevnov, obci Praha. Oba žalobci podali dne 18. 11. 2008 žádost o změnu územního rozhodnutí ze dne 3. 4. 2000. V důsledku této změny mělo dojít k rozdělení pozemku p. č. 1826/17 na dvě poloviny a ke změně územním rozhodnutím umístěné stavby solitérního rodinného domu na dvojdomek, a to při zachování půdorysu stavby. Úřad městské části Praha 6 žádost o změnu územního rozhodnutí zamítl rozhodnutím ze dne 26. 1. 2009, čj. MCP6 004096/2009, sp. zn. SZ MCP6 077897/2008/OV/Na. Žalobci se proti tomuto rozhodnutí odvolali, žalovaný však v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolání zamítl.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného společnou žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 26. 11. 2010, čj. 10 Ca 145/2009 – 103 (dále též jen „rozsudek ve věci samé“). Proti rozsudku městského soudu podali žalobci společnou kasační stížnost. I přes výzvu soudu uhradil soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti pouze žalobce ad b). Proto městský soud řízení o kasační stížnosti žalobkyně ad a) zastavil usnesením ze dne 9. 3. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 145 (dále též jen „rozhodnutí I“).

[3] Tentýž den, co bylo usnesení o zastavení řízení doručeno zástupci žalobkyně ad a), napadla jej žalobkyně ad a) kasační stížností a požádala o osvobození od soudních poplatků pro toto řízení, stejně jako pro řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé. Městský soud usnesením ze dne 11. 5. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 220 (dále též jen „rozhodnutí II“), zamítl návrh na osvobození od soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí I. K tomu soud uvedl, že jestliže žalobkyně ad a) jakožto obchodní společnost dlouhodobě uspořádává svoji činnost tak, že nemá dostatečné finanční prostředky, nelze ji osvobodit od soudních poplatků. Z předmětu podnikání zapsaného v obchodním rejstříku plyne, že záběr činnosti žalobkyně ad a) je širší. Tvrzení žalobkyně ad a), že byla založena jen za účelem výstavby objektu na pozemku p. č. 1826/17, neodpovídá reálnému zápisu předmětu činnosti společnosti. Žádost o osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé městský soud odmítl, protože daná věc již byla pravomocně skončena usnesením o zastavení řízení o kasační stížnosti.

II.
Stručné shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti proti rozhodnutí I

[4] Žalobkyně ad a) (dále jen „stěžovatelka“) podala včasnou kasační stížnost proti rozhodnutí I, kterým bylo pro nezaplacení soudního poplatku zastaveno řízení o kasační stížnosti stěžovatelky proti rozsudku ve věci samé. Stalo se tak z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V prvé řadě namítá, že nebylo v pravomoci městského soudu zastavit řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku. Dle stěžovatelky je rozhodovací pravomoc krajského soudu v řízení o kasační stížnosti omezena pouze na případ zastavení řízení z důvodu zpětvzetí kasační stížnosti (§ 108 odst. 2 s. ř. s.). Legitimita takové právní úpravy spočívá v tom, že tento typový případ rozhodnutí o kasační stížnosti je zcela nesporný a pouze navenek deklaruje dříve projevenou vůli stěžovatele v řízení nepokračovat. Zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku ovšem takovýmto bezkonfliktním rozhodnutím není. Ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, je nutno vyložit jedině tak, že městský soud je oprávněn rozhodovat pouze o určení (stanovení) poplatků, nikoliv o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Městský soud tak jednal *ultra vires* a již jen z toho důvodu je namístě napadené usnesení zrušit. Stěžovatelka poukazuje na to, že v opačném případě by došlo k „zacyklení řízení“, neboť by se vršily stále nová rozhodnutí o zastavení řízení o nových kasačních stížnostech proti těmto rozhodnutím.

[5] Stěžovatelka dále namítá, že dle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o soudních poplatcích má poplatek za řízení o kasační stížnosti povahu poplatku za řízení, nikoliv za úkon. Proto se nezpoplatňuje podání kasační stížnosti vícero osobami v jednom řízení a v téže věci u každého ze stěžovatelů zvlášť. V dané věci se jedná o jedno řízení, v němž stěžovatelka i žalobce ad b) podali jednu správní žalobu, kterou napadli jedno správní rozhodnutí. O společné žalobě bylo rozhodnuto jedním rozsudkem, který byl napaden jednou (společnou) kasační stížností.

[6] Stěžovatelka argumentuje proti právnímu názoru vyslovenému pouze jako nezávazné *obiter dictum* v rozsudku NSS čj. 2 As 23/2010 – 81, na nějž odkázal městský soud v rozhodnutí II. Dle stěžovatelky v daném řízení neplatí, že potřeba znásobení soudního poplatku dle počtu osob vystupujících na straně stěžovatele je dána nutností zabezpečit částečnou úhradu nákladů řízení, které vznikají státu výkonem soudnictví. Skutečnost, že kasační stížnost podaly dvě osoby, se nikterak nepromítne do výše nákladů řízení.

[7] Stěžovatelka je toho názoru, že na její případ se má aplikovat § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích, neboť jde o nerozlučné společenství účastníků, nikoliv samostatné, jak dovozuje Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 23/2010 – 81. Podstatou společenství účastníků není, zda každý z účastníků může samostatně disponovat s řízením, to je pouze projevem jeho oprávnění vyvěrajících z občanského hmotného práva. Dle doktríny je důvodem existence samostatného společenství výlučně hospodárnost řízení, neboť jednotlivé spory by mohly být projednávány zcela samostatně. O nerozlučné společenství jde tehdy, jestliže mají účastníci taková společná práva, takže výsledek řízení musí být vůči všem společníkům stejný. Tam, kde hmotné právo neumožňuje, aby předmět řízení byl projednán a rozhodnutí samostatně vůči každému společníkovi, jde o nerozlučné společenství.

[8] Předmět řízení ve správním soudnictví dle stěžovatelky neumožňuje, aby byl návrh na zrušení rozhodnutí projednán a rozhodnut samostatně vůči každému žalobci zvlášť. Rozhodnutí o věci samé se musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na stejné

straně sporu, a výsledek řízení o žalobě proti jednomu správnímu rozhodnutí musí mít stejný výsledek. Tomu odpovídá i úprava osob zúčastněných na řízení obsažená v § 34 s. ř. s., která zaručuje, že žaloba proti jednomu správnímu rozhodnutí je vůči všem osobám projednávána a rozhodnuta v jednom řízení, s jedním výsledkem a stejnými účinky vůči všem. Obsahově je tedy předmět věci ve správním soudnictví objektivně nedělitelný. Spory stěžovatelky a žalobce ad b) nelze zcela samostatně projednat ve dvou samostatných řízeních. Analogie se samostatným společenstvím účastníků v občanském soudním řízení je tedy zcela nepřiléhavá a nepřípadná.

[9] Ze shora uvedeného dle stěžovatelky plyne, že stěžovatelka a žalobce ad b) tvoří nerozlučné společenství účastníků, na něž je třeba aplikovat § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích. Soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 3000 Kč byl zaplacen, a proto je rozhodnutí I nezákonné.

[10] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III.
Stručné shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti proti rozhodnutí II

[11] Stěžovatelka podala včasnou kasační stížnost i proti rozhodnutí II, jímž byla zamítnuta její žádost o osvobození od soudních poplatků. Stěžovatelka nejprve rekapituluje průběh celého sporu, včetně řízení před městským soudem. Poukazuje na to, že městskému soudu v souvislosti s žádostí o osvobození od soudních poplatků sdělila, že byla založena pouze za účelem výstavby objektu na pozemku p. č. 1826/17 a jeho následného podnikatelského využití formou pronájmu. Pozemek koupila stěžovatelka po svém založení na základě externího financování, efektivní dispozice s ním je nyní v důsledku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného zablokována. Nelze po ní požadovat, aby jej prodala na úhradu soudního poplatku. Vzhledem k hodnotě pozemku a výši soudního poplatku by se jednalo o požadavek excesivní. Výstavba objektu na pozemku si vyžádá investice řádově v desítkách milionů korun.

[12] Stěžovatelka považuje rozhodnutí městského soudu za výraz jurisdikční libovůle, jehož odůvodnění vybočuje v extrémní míře z rámce vymezeného principu spravedlnosti. Namítá, že městský soud zcela pominul jí tvrzené a doložené skutečnosti o nedostatku finančních prostředků na úhradu soudního poplatku a vyšel pouze z údaje o předmětu činnosti zapsaného v obchodním rejstříku. Stěžovatelka vysvětluje, že formulace zapsaného předmětu činnosti vyplývá z klasifikace činností OKEČ, kterou berou orgány vedoucí příslušné rejstříky za rozhodnou. Městský soud formalisticky dovodil z formulace „nemovitostí, bytů, nebytových prostor“, uvedené v obchodním rejstříku, přehnané závěry.

[13] Stěžovatelka dále poukazuje na důvody, pro něž nelze na její případ aplikovat právní názor vyjádřený v usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 As 70/2008. Stěžovatelka není právnickou osobou, jejíž činnost spočívá v uplatňování práv v soudním

a správním řízení, nefinancuje svoji činnost z dotačních mechanismů, které nepokrývají placení soudních poplatků, ani programově nespoléhá na to, že náklady na soudní poplatky bude krýt tím, že od nich bude v soudním řízení osvobozena. Žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků nelze považovat za zneužití práva. Stěžovatelka brání své právo korektním postupem dle platných předpisů, nikoli bez svého zavinění nemůže nakládat se svým majetkem efektivně v zájmu dosažení optimálního zisku. V důsledku nezákonných rozhodnutí správních orgánů ve věci územního rozhodnutí nemůže stěžovatelka generovat příjmy.

[14] Všechny tři podmínky pro osvobození od soudních poplatků jsou dle stěžovatelky splněny – podání žádosti o osvobození, doložení nedostatku prostředků, návrh na zahájení řízení není zjevně neúspěšný. Závěr městského soudu, že stěžovatelka vědomě uspořádala svoji činnost tak, aby dlouhodobě setrvávala bez dostatečných finančních prostředků, je ryze spekulativní a není podložen skutkovými zjištěními v řízení. Soud byl povinen vycházet především z příjmů stěžovatelky, což však neučinil.

[15] Městský soud nezákonně trvá na zaplacení soudního poplatku, ačkoliv kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Dochází tak k řetězení téhož problému a popření vlastního smyslu řízení o kasační stížnosti.

[16] Na závěr stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.
Spojení věcí

[17] S ohledem na to, že obě věci (tj. kasační stížnost proti rozhodnutí I a kasační stížnost proti rozhodnutí II) spolu skutkově souvisejí, přistoupil Nejvyšší správní soud dle § 39 odst. 1 užitého na základě § 120 s. ř. s. ke spojení věcí ke společnému projednání.

V.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud se postupně zabýval nejprve otázkou, zda byly splněny podmínky pro rozhodování o žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí I [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., **V.A.**]. Poté se zaměřil na to, zda podání žádosti o osvobození od soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé má vliv na zákonnost rozhodnutí I [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., **V.B.**]. Následně posoudil námitku, zda je městský soud příslušný vydat rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., **V.C.**]. Na závěr se zabýval tím, zda v případě podání společné kasační stížnosti dvěma stěžovateli je povinen zaplatit soudní poplatek každý z nich [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., **V.D.**].

[19] Je možné doplnit, že proti rozhodnutí I a výroku II. rozhodnutí II lze podat kasační stížnost jen z důvodu nezákonnosti těchto rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu či zastavení řízení, a dále

vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

V.A.
Osvobození od soudního poplatku v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, v níž má původ kasační stížnost proti rozhodnutí II, a sice zda je třeba trvat na zaplacení soudního poplatku z kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku. Dospěl přitom v souladu se svojí konstantní judikaturou k závěru, že tomu tak není (viz zejména rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2007, čj. 9 As 3/2007 – 77 a rozsudek ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 43/2007 – 77, dále též rozsudek ze dne 14. 4. 2011, čj. 9 As 26/2011 – 119, nebo rozsudek ze dne 30. 9. 2009, čj. 1 As 74/2009 – 18). S ohledem na povahu rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje, by trvání na splnění poplatkové povinnosti znamenalo řetězení řešeného problému. To by ve svém důsledku popíralo smysl samotného řízení, jehož předmětem je posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení předchozího řízení, které bylo následkem nesplnění právě této povinnosti ze strany stěžovatelky, tedy povinnosti zaplatit soudní poplatek.

[21] Z obsahu soudního spisu plyne, že městský soud nevyzýval stěžovatelku k úhradě soudního poplatku z kasační stížnosti proti rozhodnutí II. Byla to naopak stěžovatelka, která iniciativně spolu s kasační stížností proti uvedenému rozhodnutí požádala o osvobození od soudního poplatku. Pro věcné posuzování žádosti o osvobození od soudního poplatku nebyly splněny procesní podmínky, neboť uhrazení soudního poplatku není překážkou pro projednání kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku. Městský soud měl tak žádost stěžovatelky o osvobození od soudního poplatku bez dalšího odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. (viz rozsudek NSS čj. 9 As 43/2007 – 77, cit. v bodě [20] shora). Jestliže tak neučinil a žádostí se věcně zabýval, je jeho rozhodnutí zmatečné, neboť chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. K tomu by musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námitky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), v daném případě však stěžovatelka příslušnou námitku uplatnila v kasační stížnosti. Tato námitka je tedy důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud proto výrokem II. svého rozsudku zrušil usnesení městského soudu čj. 10 Ca 145/2009 – 220 ve výroku I. Současně rozhodl výrokem III. o odmítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2011, čj. 10 Ca 145/2009 – 145 (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

V.B.
Vliv podání žádosti o osvobození od soudních poplatků na doručené usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku

[23] Z obsahu soudního spisu vyplývá, že rozhodnutí I (o zastavení řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé pro nezaplacení soudního poplatku) bylo doručeno zástupci stěžovatelky dne 14. 3. 2011 ve 12:00 (viz doručenka na č. l. 147). Žádost o

osvobození od soudního poplatku z kasační stížnosti proti rozhodnutí I byla městskému soudu doručena elektronicky dne 14. 3. 2011 v 18:49. Toto elektronické podání, které nebylo opatřeno elektronickým podpisem, bylo v souladu s § 37 odst. 2 s. ř. s. potvrzeno písemným podáním shodného obsahu, které bylo soudu doručeno dne 16. 3. 2011, tj. v zákonné třídenní lhůtě. Časové účinky elektronického podání tak zůstaly zachovány.

[24] Lze tak shrnout, že ve stejný den, kdy bylo stěžovatelce doručeno usnesení o zastavení řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé, doručila stěžovatelka účinně soudu žádost o osvobození od soudních poplatků pro téže řízení. Nejvyšší správní soud se proto musel dále zabývat tím, zda má tato skutečnost nějaké účinky na zákonnost usnesení o zastavení řízení.

[25] Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že pokud je po vydání usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku soudní poplatek uhrazen, a to i v den nabytí právní moci tohoto usnesení, je povinností soudu zrušit usnesení o zastavení řízení dle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 5 Afs 112/2006 – 41, publ. pod č. 1218/2007 Sb. NSS). Nejzazším časovým limitem, do něhož lze postupovat uvedeným způsobem, je nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích, rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2003, čj. 5 Afs 4/2003 – 29, publ. pod č. 69/2004 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 29. 5. 2008, čj. 5 Afs 147/2007 – 103).

[26] Usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku nabývá právní moci dnem, kdy bylo doručeno účastníkům, a to uplynutím posledního okamžiku tohoto dne (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2008, čj. 5 Afs 1/2007 – 172). Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda posledně uvedený právní názor ohledně okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí lze aplikovat i poté, co dne 1. 7. 2009 nabyla účinnosti nová úprava doručování obsažená v občanském soudním řádu, která se aplikuje na základě § 64 s. ř. s. i v soudním řízení správním. Dospěl přitom k závěru, že ani nyní neexistuje obecná povinnost doručovacího orgánu vyznačit na doručenku přesný čas doručení písemnosti. Přesný čas se na doručenku vyznačí jen tehdy, jestliže o to soud požádá prostřednictvím uvedení doložky „přesný čas doručení“ [§ 50g odst. 1 písm. f) o. s. ř.]. Pokud jej doručující orgán na doručenku přesto vyznačí i v jiných případech, postupuje nad rámec svých povinností. Jestliže by Nejvyšší správní soud přistoupil na názor, že usnesení nabývá právní moci v okamžiku jeho doručení (např. vhozením do schránky, převzetím zásilky), který je uveden na doručence pomocí údaje o přesném času převzetí zásilky či vhození do schránky, akceptoval by řešení náhodné. V situaci, kdy není povinností doručujícího orgánu uvádět na doručence přesný čas doručení, by byli adresáti, v jejichž případě doručující orgán tento údaj nad rámec svých povinností uvedl, arbitrárně znevýhodnění oproti těm adresátům, u nichž doručující orgán údaj o přesném čase neuvedl, neboť k tomu nebyl povinen. Z toho důvodu dospěl zdejší soud k závěru, že východiska, na nichž je postaven právní názor vyjádřený v rozsudku čj. 5 Afs 1/2007 – 172, jsou stále platná, a tudíž nová právní úprava nezpochybnila validitu tohoto právního názoru.

[27] Nejvyšší správní soud dále judikoval, že § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích se vztahuje nejen na situace, kdy navrhovatel zaplatí soudní poplatek po vydání usnesení o zastavení řízení, ale rovněž na případy, kdy navrhovatel požádá o osvobození od soudních poplatků. Krajský soud je v takovém případě povinen zrušit vydané

rozhodnutí o zastavení řízení a rozhodnout o žádosti o osvobození od soudních poplatků (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2008, čj. 1 As 31/2008 – 41, body 24, 30 – 31).

[28] Z obsahu soudního spisu, jak byl stručně rekapitulován v bodě [23] shora, plyne, že stěžovatelka doručila městskému soudu žádost o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti v ten stejný den, kdy jí bylo doručeno usnesení o zastavení tohoto řízení. Žádost tedy byla doručena před okamžikem nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení. Za této situace měl městský soud toto usnesení zrušit postupem dle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích a rozhodnout o žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků. Městský soud však namísto toho žádost o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti proti rozsudku ve věci samé odmítl výrokem II. rozhodnutí II pro opožděnost, resp. předčasnost.

[29] Městský soud tak zatížil své řízení vadou, která měla vliv na zákonnost jednak rozhodnutí I (o zastavení řízení), jednak výroku II. rozhodnutí II (o odmítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků). Nejvyšší správní soud musel k této vadě řízení přihlédnout i bez námitky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Z toho důvodu zrušil výrokem VI. tohoto rozsudku usnesení městského soudu o zastavení řízení (viz bod 35 rozsudku NSS čj. 1 As 31/2008 – 41, cit. v bodě [27] shora) a výrokem V. tohoto rozsudku výrok II. usnesení městského soudu o odmítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků. V tomto rozsahu vrátil zdejší soud danou věc zpět městskému soudu.

[30] Nejvyšší správní soud na závěr poukazuje rovněž na skutečnost, že městský soud nepoučil stěžovatelku před zastavením řízení pro nezaplacení soudního poplatku o jejím právu požádat o osvobození od soudních poplatků. Dle konstantní judikatury zakládá tato vada nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení (rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2005, čj. 5 Ans 5/2005 – 59). Rovněž pro tuto vadu řízení muselo být rozhodnutí I zrušeno.

[31] Ačkoliv bylo rozhodnutí I zrušeno pro vadu řízení před městským soudem, která měla vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí, nebrání uvedená skutečnost přezkumu rozhodnutí I z pohledu stěžovatelkou řádně uplatněných kasačních námitek (viz části **V.C.** a **V.D.**).

V.C.

Příslušnost městského soudu rozhodnout o zastavení řízení o kasační stížnosti

[32] Stěžovatelka namítá, že městský soud není příslušný vydat rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku, neboť to § 108 odst. 2 s. ř. s. nestanoví.

[33] Nejvyšší správní soud poukazuje na § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích, dle něhož ve věcech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje krajský (městský) soud. Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví (§ 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

[34] Pod pojem rozhodování ve věcech poplatků nelze podřadit toliko vydání výzvy k úhradě soudního poplatku, obsahující i jeho vyčíslení, jak se domnívá stěžovatelka. Tento pojem je třeba chápat šířeji, zahrnuje všechna rozhodnutí vydávaná dle zákona

o soudních poplatcích, tedy i rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku. Ostatně z § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích plyne, že řízení zastaví týž soud, který vydal výzvu k zaplacení soudního poplatku.

[35] Ustanovení § 108 odst. 2 nelze považovat za speciální normu, která by vylučovala aplikaci § 9 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích. Soudní řád správní upravuje pouze dva obecné případy zastavení řízení o návrhu, a to pro zpětvzetí návrhu, nebo pro uspokojení navrhovatele [§ 47 písm. a) a b) s. ř. s.], vedle toho i některé případy speciální (§ 86 s. ř. s.). Právě v návaznosti na tuto samostatnou úpravu důvodů pro zastavení řízení je třeba vnímat normu upravenou v § 108 odst. 2 s. ř. s., která umožňuje, aby za blíže stanovených podmínek rozhodl o zastavení řízení o kasační stížnosti pro její zpětvzetí výjimečně krajský soud. V těchto intencích je třeba interpretovat i doktrinální názory, na něž odkazuje stěžovatelka (Vopálka, V. – Mikule, V. – Šimůnková, V. – Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2004, s. 283).

[36] Úprava obecně aplikovatelného důvodu zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, obsažená v § 9 zákona o soudních poplatcích, představuje zvláštní, samostatný důvod zastavení soudního řízení. Ve vztahu k důvodům pro zastavení řízení obsaženým v soudním řádu správním se jedná o úpravu speciální, neboť její předmět je užší, týká se toliko otázky soudních poplatků. O její aplikovatelnosti v soudním řízení správním svědčí i § 47 písm. c) s. ř. s., který odkazuje na další důvody pro zastavení řízení stanovené zvláštními zákony (v poznámce pod čarou je uveden zákon o soudních poplatcích).

[37] Procesní postup, včetně určení příslušnosti soudů, pro případ zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku je upraven v zákoně o soudních poplatcích, nikoliv v soudním řádu správním. Ustanovení § 9 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích tak obstojí vedle § 108 odst. 2 s. ř. s., neboť každá z těchto norem upravuje odlišný případ. Nelze dovodit, že by § 108 odst. 2 s. ř. s. vylučoval, či jakkoliv modifikoval aplikaci § 9 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 4 zákona o soudních poplatcích.

[38] Neopodstatněná je i obava stěžovatelky, že pokud by o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku rozhodoval soud, mohlo by dojít k „zacyklení řízení“. V případě, že stěžovatel podá proti rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku další kasační stížnost, nevybírá se za řízení o této kasační stížnosti soudní poplatek a věc je předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí (viz bod [20] shora).

[39] Městský soud tedy byl příslušný vydat rozhodnutí o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku. Jeho rozhodnutí proto není zmatečné. Kasační námitka je nedůvodná.

V.D.

Soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti podané dvěma osobami

[40] Klíčovou námitkou stěžovatelky je, že řízení o kasační stížnosti je předmětem pouze jednoho soudního poplatku, ačkoliv byla podána vícero osobami.

[41] Dle § 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích se soudní poplatky vybírají za řízení před soudy, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků. Poplatníkem je ten, kdo podal

kasační stížnost [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona o soudních poplatcích]. Dle položky 15 sazebníku soudních poplatků se poplatek ve výši 3000 Kč platí za kasační stížnost. Vznikne-li více poplatníkům povinnost zaplatit poplatek, platí jej společně a nerozdílně (§ 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích).

[42] Pro posouzení otázky, zda měly být v daném případě zaplaceny za řízení o kasační stížnosti dva soudní poplatky, každý ve výši 3000 Kč, je rozhodující, zda dokument označený jako kasační stížnost je jediným úkonem, který museli učinit oba žalobci společně s ohledem na jejich nerozlučné společenství, nebo dvěma úkony, jež učinil každý z žalobců samostatně. Je přitom zcela nerozhodné, že úkon(y) byl(y) učiněn(y) na jednom papíře (resp. v jedné elektronické zprávě). List papíru (elektronická zpráva) je pouze materiálním nosičem úkonu a může v sobě zahrnovat několik samostatných úkonů, a to i učiněných různými osobami.

[43] Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil již ve svých předchozích rozhodnutích. Zaujal právní názor, že § 91 odst. 2 o. s. ř. upravující tzv. nerozlučné společenství účastníků nelze aplikovat na řízení ve správním soudnictví pro odlišnou povahu tohoto řízení oproti řízení civilnímu (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2011, čj. 6 As 8/2011 – 145 ve věci *Pražské inforádio, s. r. o.*, srov. též rozsudek ze dne 5. 5. 2010, čj. 2 As 23/2010 - 81). Uvedený právní závěr byl detailně odůvodněn v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005 – 154: *„Vystupuje-li ve správním soudnictví na straně žalující více žalobců, nikdy mezi nimi nevzniká nerozlučné, nýbrž toliko samostatné společenství v rozepři (srov. též § 33 odst. 8 s. ř. s.). Každý z nich jedná v řízení sám za sebe a ohledně každého z nich může dopadnout řízení různým způsobem; zatímco ve vztahu k některému společníku v rozepři může soud žalobě vyhovět, ohledně jiného ji může zamítnout, odmítnout nebo řízení zastavit. Vyzní-li výsledek řízení pro každého ze samostatných společníků stejně, neznamená to automaticky, že se tak stalo ze stejných důvodů; např. zamítne-li soud žalobu* [...] *mohou být důvody pro zamítnutí žaloby u jednotlivých společníků různé, popř. alespoň zčásti odlišné.“*

[44] V rozsudku ze dne 9. 12. 2010, čj. 9 As 43/2010 – 50, poukázal zdejší soud na skutečnost, že i spoluvlastníci nemovitosti jsou samostatnými účastníky správního řízení. Účastenství v řízení jim nezakládá skutečnost, že se jejich práva upínají k totožné věci, nýbrž to, že v řízení může být dotčeno právo každého ze spoluvlastníků. Před soukromoprávní podstatou spoluvlastnictví je třeba upřednostnit zmíněný veřejnoprávní akcent. Úkon jednoho spoluvlastníka nelze přičítat ve prospěch druhého spoluvlastníka. Na tento právní názor lze navázat tak, že procesní samostatnost ve správním řízení se odráží i do samostatnosti účastenství v soudním řízení správním.

[45] Stěžovatelka argumentuje tím, že povaha společenství účastníků (tj. zda se jedná o samostatné či nerozlučné společenství) má základ v povaze dotčeného hmotného práva. V tomto lze dozajista se stěžovatelkou v obecné rovině souhlasit. Stěžovatelka nicméně neuvedla, které konkrétní právo mělo být ve správním řízení dotčeno tak, že je třeba usuzovat na existenci nerozlučného společenství stěžovatelky a žalobce ad b) v řízení před správními soudy. Z žádosti o změnu územního rozhodnutí plyne, že vlastníkem pozemku p. č. 1826/17 je výlučně stěžovatelka. Stavebníkem rodinného domu je na základě vydaného stavebního povolení pouze žalobce ad b). Předmětem řízení o změně územního rozhodnutí o umístění stavby je založení veřejného subjektivního práva využít specifikované území k jeho zastavění a umístit do něj konkrétní stavbu. Jestliže v tomto

řízení vystupují dva žadatelé, neznamená to, že by předmětem řízení bylo společné, nedílné veřejné právo obou žadatelů. Naopak se jedná o samostatné veřejné subjektivní právo každého z nich, byť jeho obsah je totožný. Z žádosti o změnu územního rozhodnutí nadto plyne, že stěžovatelka v řízení nevystupovala jako žadatel, jímž byl žalobce ad b), ale jako vlastník pozemku, který souhlasí s podáním žádosti žadatele ad b). Stěžovatelka vystupovala v řízení jako žadatelka pouze v té části, v níž bylo požadováno rozdělení pozemku na dvě části [viz § 82 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

[46] Nejvyšší správní soud má s ohledem na shora uvedené za to, že stěžovatelka a žalobce ad b) nejsou nositeli ani společného subjektivního práva v rovině soukromoprávní, které by bylo v řízení před správními orgány dotčeno, natož pak nositeli společného veřejného subjektivního práva. Právě veřejnoprávní rovinu, která tvoří předmět správního řízení, je třeba preferovat (viz rozsudek čj. 9 As 43/2010 – 50, cit. v bodě [44] shora). Z toho plyne nedůvodnost tvrzení stěžovatelky, že tvoří s žalobcem ad b) nerozlučné společenství účastníků soudního řízení správního.

[47] Není pravdou, jak tvrdí stěžovatelka, že by žaloba i kasační stížnost podaná stěžovatelkou a žalobcem ad b) musela být projednána společně. Z § 33 odst. 8 s. ř. s. plyne, že více osob může podat společný návrh, přičemž však každá z nich jedná sama za sebe. Jsou-li splněny podmínky dle § 39 odst. 1 s. ř. s., projedná soud společný návrh více osob společně. V opačném případě je třeba společný návrh rozdělit a jeho části vyloučit k samostatnému projednání (k tomu více viz rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 Afs 24/2005 – 70, publ. pod č. 888/2006 Sb. NSS). Pokud by každý z navrhovatelů učinil samostatný návrh proti témuž rozhodnutí, je vhodné spojit je ke společnému projednání. Teoreticky není vyloučeno, aby soud projednal žalobu (či kasační stížnost) stěžovatele a žalobce ad b) samostatně, neboť předmětem žaloby není společné veřejné subjektivní právo. Takový postup nicméně není vhodný, a to i s ohledem na zásadu hospodárnosti a plynulosti soudního řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007 – 272).

[48] Ze skutečnosti, že stěžovatelka a žalobce ad b) podali společnou žalobu i kasační stížnost, nelze nikterak dovodit, že o těchto návrzích musí být rozhodnuto stejným způsobem. Každý z navrhovatelů hájí v řízení své vlastní veřejné subjektivní právo. Jelikož podkladem tohoto veřejného subjektivního práva jsou různá práva v rovině soukromoprávní, která mohou mít vliv na veřejné subjektivní právo, lze si v obecné rovině reálně představit, že s žalobami (resp. kasačními stížnostmi) může být naloženo odlišně.

[49] Stěžovatelka poukazuje na konstrukci § 34 odst. 1 s. ř. s., vymezujícího okruh osob zúčastněných na řízení. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že pokud osoba, která naplňuje definici osoby zúčastněné na řízení, vystupuje v řízení jako jeho účastník (zpravidla v pozici žalobce), nepřísluší jí postavení osoby zúčastněné na řízení (viz negativní podmínka obsažená v § 34 odst. 1 s. ř. s.). To znamená, že pokud by v dané věci podala žalobu pouze stěžovatelka, příslušelo by postavení osoby zúčastněné na řízení žalobci ad b) a opačně. Takto by mohl žadatel o změnu územního rozhodnutí, který proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti nepodal žalobu, vyjádřit v soudním řízení správním své stanovisko k věci. Nemohl by ovšem disponovat s předmětem řízení, neboť toto právo je vyhrazeno výlučně žalobci. Procesní postavení účastníka (žalobce) a osoby zúčastněné na řízení se značně liší. Smyslem institutu osoby zúčastněné na řízení je umožnit těmto

osobám hájit svá práva v soudním řízení správním, které bylo zahájeno k návrhu jiné osoby a jehož výsledek by se mohl přímo dotknout jejich práv a povinností, a tím zásadním způsobem přispívá k naplnění zásady kontradiktornosti řízení. Z právní úpravy institutu osoby zúčastněné na řízení nelze jakkoliv usuzovat na existenci nerozlučného společenství účastníků v soudním řízení správním. Žalobce a osoba zúčastněná na řízení jsou každý dotčen na jiném (samostatném) právu, resp. pouze na právu, která jemu náleží.

[50] Argument stěžovatelky, že multiplikace soudního poplatku není v daném případě opodstatněna tím, že by náklady řízení o kasační stížnosti byly vyšší, než kdyby kasační stížnost podal jen jeden stěžovatel, je neúčinný. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že určující je pouze povaha předmětu řízení, resp. práv, o nichž se řízení vede, nikoliv skutečná výše nákladů na rozhodovací činnost soudu v posuzované věci. Ostatně v tomto se soud shoduje s tvrzením stěžovatelky.

[51] Ustanovení § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích dopadá pouze na případy nerozlučného společenství účastníků (viz rozsudek čj. 2 As 23/2010 – 81, cit. v bodě [43] shora), a proto jej nelze v tomto řízení aplikovat. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani té výtce stěžovatelky, jíž zpochybňuje závaznost právního názoru vyřčeného v rozsudku čj. 2 As 23/2010 – 81, který představuje pouze *obiter dictum*. Dle dnes již konstantní judikatury není oslabena síla právní argumentace obsažená v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jen proto, že nečiní nosný důvod rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 – 62 ve věci *Statutární město Brno, městská část Brno-Žabovřesky*, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS). Ostatně rozsudek čj. 2 As 23/2010 – 81 není jediný, který se touto otázka zabýval (viz judikatura cit. v bodě [43] shora).

[52] Závěrem lze shrnout, že stěžovatelka i žalobce ad b) byl každý povinen zaplatit soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 3000 Kč. Tato kasační námitka je nedůvodná.

VI.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[53] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že kasační stížnost proti výroku I. usnesení čj. 10 Ca 145/2009 – 220 je důvodná, a proto v této části napadené usnesení zrušil. Současně rozhodl podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. o odmítnutí žádosti stěžovatelky ze dne 14. 3. 2011 o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti proti usnesení městského soudu čj. 10 Ca 145/2009 – 145. O nákladech řízení o kasační stížnosti proti výroku I. usnesení čj. 10 Ca 145/2009 – 220 rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 3 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[54] Z důvodu vady řízení před městským soudem, k níž Nejvyšší správní soud přihlédl z moci úřední, zrušil tento soud usnesení čj. 10 Ca 145/2009 – 145 a výrok II. usnesení čj. 10 Ca 145/2009 – 220. V tomto rozsahu vrátil věc dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. městskému soudu k dalšímu řízení.

[55] Vysloveným právním názorem je městský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Rozhodne proto nejprve o žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti proti rozsudku čj. 10 Ca 145/2009 – 103. Přitom zohlední

především všechna tvrzení stěžovatelky, výši jejích příjmů a stav jejího majetku (včetně výše zůstatku na účtech a výše hotovosti v pokladně), jakož i schopnost společníka (společníků) přispět stěžovatelce k zaplacení soudního poplatku, nikoliv jen účetně zjištěný hospodářský výsledek.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně
senátu