



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) P. J., b) T. V., c) T. J.**, všichni zastoupení Mgr. Janem Cimbůrkem, advokátem se sídlem Bořetín 73, Kamenice na Lipou, proti žalovanému: **Zeměměřický a katastrální inspektorát v Českých Budějovicích**, se sídlem Lidická 11, 370 86 České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 9. 2008, č. j. 10 Ca 168/2008 - 21,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobci (dále jen stěžovatelé) kasační stížností napadají v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým bylo zastaveno řízení o žalobě podané proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2008, č. j. ZKI-O-27/134/2008.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudních poplatků ve stanovené lhůtě. Stěžovatelé byli prostřednictvím svého právního zástupce k zaplacení soudních poplatků vyzváni. Výzvu k zaplacení soudních poplatků převzal právní zástupce dne 5. 9. 2008. O důsledcích nezaplacení soudních poplatků byli stěžovatelé poučeni. Protože soudní poplatky nebyly zaplacený, byly dle krajského soudu dodrženy podmínky pro zastavení řízení o kasační stížnosti podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Proti předmětnému usnesení podali stěžovatelé kasační stížnost, v níž podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), namítali nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení. Stěžovatelé jsou toho názoru, že v rozporu s právy garantovanými Listinou základních práv a svobod je pak negativní důsledek nezaplacení soudního poplatku ze strany právního zástupce stěžovatelů ve lhůtě stanovené soudem pro stěžovatele samotné, a to zejména s ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 169/01. Podle tohoto nálezu je třeba výzvu k zaplacení soudního poplatku doručit nejen právnímu zástupci, ale i účastníku (žalobci, stěžovateli) samotnému. Pokud soud tuto zásadu nerespektoval a řízení o správní žalobě pro nezaplacení soudního poplatku zastavil, došlo jeho postupem k zásahu do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřují rovněž v tom, že soud svým postupem porušil ustanovení § 42 odst. 2 s. ř. s., které stanoví, že má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jemu. Zaplacení soudního poplatku je nepochybně úkon, který měli vykonat osobně stěžovatelé a soud pochybil, když výzvu k zaplacení soudního poplatku nedoručil přímo též stěžovatelům.

Zástupce stěžovatelů dále uvádí, že výzvu převzala jeho zaměstnankyně, protože právní zástupce se nacházel na řádné dovolené, po jejímž nuceném ukončení nastoupil do stavu pracovní neschopnosti a v této době nebyl schopen činit žádné úkony vzhledem ke svému vážnému zdravotnímu stavu.

Lhůtu stanovenou ve výzvě k zaplacení soudního poplatku v délce 7 dní lze dle zástupce stěžovatelů považovat za příliš krátkou, a to s ohledem na nutnost zkontaktovat klienty, což bylo v důsledku čerpání řádné dovolené nemožné.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že tuto považuje za zcela zavádějící, odporující příslušným ustanovením právních norem.

Odkazuje dále na ustanovení § 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve vztahu k ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Právní zástupce stěžovatelů musí dle žalovaného velice dobře vědět o poplatkové povinnosti, kterou se snaží v kasační stížnosti přenést přímo na stěžovatele. Má dále za to, že on sám pochybil a soudní poplatek opomněl uhradit (případně jeho zaměstnanec přijímající výzvu k zaplacení).

Postup krajského soudu byl zcela v souladu s právními normami, stanovená lhůta byla dostatečná a nebyl z jeho strany důvod rozhodnout jinak, než jak rozhodl.

Podle názoru žalovaného pro podání kasační stížnosti nejsou důvody, proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost svým rozsudkem zamítl.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a věc posoudil následujícím způsobem.

Ve věci, zda je potřeba doručit výzvu k zaplacení soudního poplatku nejen zástupci stěžovatelů, ale rovněž i jim samotným, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. Pl.ÚS 2/07, kterým byl překonán nálezn Ústavního soudu, na který odkazují stěžovatelé:

Ve věcech práva na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy za účinnosti úpravy platné do 31. 12. 2002 zaujal Ústavní soud stanovisko, které bylo vyjádřeno v právní větě pilotního rozhodnutí, kterým byl nálezn sp. zn. IV. ÚS 238/99 (Sbírka náleznů a usnesení Ústavního soudu, sv. 17, č. 10) (dále jen „Sbírka“), a která zněla takto: „*Výzvu k zaplacení soudního poplatku je třeba doručit nejen právnímu zástupci, ale i účastníkovi (žalobci) samému. Pokud se tak nestalo a přesto došlo k zastavení řízení o správní žalobě pro nezaplacení soudního poplatku, představuje takový postup zásah do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, a to zejména z toho důvodu, že ve správním soudnictví soud nemá možnost jakkoli zohlednit dodatečné zaplacení a v řízení pokračovat.*“ Nosným důvodem tohoto, stejně jako všech dalších na něj navazujících stěžovatelům vyhovujících náleznů bylo, že proti rozhodnutí o zastavení řízení, které bylo důsledkem nezaplacení soudního poplatku, nebylo možné v rámci tehdejší úpravy správního soudnictví podat žádný opravný prostředek a podle ustanovení § 9 odst. 1, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v tehdy platném znění, nebyl-li poplatek za řízení zaplacen účastníkem řízení ani na výzvu soudu ve lhůtě, kterou mu určil, bylo řízení po marném uplynutí lhůty soudem zastaveno. Vzhledem ke krátkým lhůtám ve výzvách k zaplacení soudního poplatku byl tak účastník řízení zbaven možnosti domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť nebyla poskytnuta reálná lhůta, v níž by bylo možné, aby zástupce svého klienta stihl vyrozumět o výzvě k zaplacení soudního poplatku a byl zde ještě dostatečný prostor pro jeho zaplacení. Proto Ústavní soud dovozoval, že v případě správního soudnictví, kde platil princip jednoinstančnosti řízení, musí být plně respektováno, že písemnou výzvu k zaplacení soudního poplatku je nutno doručit nejen právnímu zástupci, ale i zastoupenému účastníkovi, neboť on je tou osobou, která má ve smyslu již citovaných ustanovení zákona o soudních poplatcích osobně tuto povinnost splnit. Pokud se tak nestalo, šlo o zásah do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, a to, jak bylo již uvedeno, neboť ve správním soudnictví soud neměl možnost jakkoli zohlednit dodatečné zaplacení soudního poplatku a v řízení pokračovat.

V době před přijetím zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, podstata problému spočívala v celkové koncepci správního soudnictví, která neumožňovala zohlednit dodatečné uhrazení poplatku a v řízení pokračovat. Oproti účastníkům řízení občanskoprávního se tak navrhovatelé domáhající se soudního přezkumu správních rozhodnutí nacházeli v objektivně horším postavení, neboť mohli dodatečně uhradit poplatek z návrhu nejpozději ve lhůtě stanovené k tomu správním soudem. Ústavní soud ve své judikatuře rozlišoval oba typy řízení. V odůvodnění nálezn sp. zn. III. ÚS 292/01 Ústavní soud uvedl, že „...reflektuje vývoj judikatury obecných soudů, zejména pak rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Rc 1/2001, avšak argumenty v něm obsažené, dle jeho přesvědčení, jsou zaměřeny nikoli na řízení dle části páté hlavy druhé o. s. ř., nýbrž na řízení odvolací dle části čtvrté hlavy první o. s. ř.“. V nálezn sp. zn. IV. ÚS 292/01 ze dne 22. října 2001 konstatoval, že „...podstata problému spočívá v rozdílnosti právní úpravy civilního a správního soudnictví a z toho vyplývajícího dopadu do základních práv účastníků řízení. Zatímco v civilním řízení lze za určitých okolností vázaných na lhůtu pro odvolání proti usnesení o zastavení řízení pokračovat v řízení, ve správním soudnictví není takový postup možný vzhledem k absenci jakéhokoliv opravného prostředku.“ Zejména za situace, kdy občanskoprávní a správní soudnictví nebylo odděleno v tom smyslu, že se každé z odvětví řídilo samostatným procesním řádem, považoval Ústavní soud naznačenou disproporcii za nepřiměřenou. Deficit právní úpravy správního soudnictví měl být proto vyvážen právě doručováním výzev k úhradě poplatku též samotnému žalobci. Dle Ústavního soudu představoval opačný postup zásah do základních práv,

a to zejména pro neexistenci byť jakékoliv možnosti zrušení usnesení o zastavení řízení v případě následné úhrady poplatku.

Nicméně v době rozhodné pro posouzení předloženého návrhu došlo k zásadní změně. Jednak bylo v mezidobí mezi vyhlášením výše zmiňovaných nálezů Ústavního soudu a dnem, kdy stěžovatel inicioval nyní přezkoumávané řízení o správní žalobě, zcela nově koncipováno správní soudnictví. To se formálně oddělilo od soudnictví občanskoprávního, když pravidla řízení byla vtělena do samostatného procesního předpisu. Tato pravidla, včetně vymezení práv účastníků řízení ve správním soudnictví, se od procesu občanskoprávního liší, což je dáno odlišností předmětu řízení. Zatímco v občanskoprávním řízení poskytují soudy ochranu soukromým subjektivním právům, v soudním řízení správním poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. To dává legitimní základ pro odlišná procesní práva účastníků těchto řízení. Zároveň s vytvořením nového systému správního soudnictví byl upraven i zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Podle jeho § 9 odst. 7 soud zruší usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku, je-li poplatek zaplacen ve věcech správního soudnictví dříve, než usnesení nabylo právní moci, a v ostatních věcech nejpozději do konce lhůty k odvolání proti tomuto usnesení. Pokud jde o možnost splnit poplatkovou povinnost dodatečně i po zastavení řízení, znamená nová právní úprava zákona o soudních poplatcích oproti předchozímu, Ústavním soudem kritizovanému stavu, ve své podstatě změnu nejen formální, neboť nyní je možné poplatek zaplatit dodatečně do nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení a ve správním soudnictví toto usnesení nabývá právní moci doručením. To umožňuje zaplatit poplatek ze žaloby dodatečně, i když nejpozději týž den, kdy došlo k doručení usnesení.

Oproti předcházející právní úpravě, kdy bylo možno poplatek ze správní žaloby dodatečně zaplatit jen ve lhůtě stanovené soudem ve výzvě, se nyní výzvou stanovená lhůta fakticky prodlužuje ještě o dobu, kterou bude správnímu soudu trvat vydání usnesení o zastavení řízení, resp. jeho doručení, což není dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu doba zanedbatelná, jak nakonec dokládá i tento případ stěžovatelů.

Ve vztahu k nyní posuzované věci tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že postup soudu, který výzvu k zaplacení soudního poplatku ze správní žaloby zaslal pouze právnímu zástupci stěžovatelů a nikoliv i jim samotným, odpovídal pravidlům doručování, jak byla nastavena v ustanovení § 42 s. ř. s.

Jinou věcí je délka lhůty poskytnuté k dodatečné úhradě soudního poplatku. Podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích soud poplatníka vyzve, aby poplatek, který měl být zaplacen a nebyl, zaplatil ve lhůtě, kterou mu určí. Jde tedy o soudcovskou lhůtu, jejíž délka závisí na úvaze ve věci konajícího soudece.

Ústavní soud se problematikou ústavnosti lhůt zabýval v minulosti již několikrát. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (Sbírka, sv. 9, náleží č. 163; vyhlášen pod č. 30/98 Sb.) Ústavní soud v nejobecnější rovině k pojmu lhůty jako právní skutečnosti konstatoval: „*Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.*“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 (Sbírka, sv. 22, náleží č. 84; vyhlášen pod č. 279/2001 Sb.) v souvislosti s posuzováním ústavnosti lhůty pro uplatnění nároků plynoucích ze zákona o soudní rehabilitaci Ústavní soud uvedl, že „...*zrušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto*

*jevit s ohledem na konkrétní okolnosti.“ Stejně se vyslovil Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (Sbírka, sv. 39, č. 226; vyhlášen pod č. 531/2005 Sb.): „... lhůta prima facie bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti, tyto pak mohou být dány teprve „konkrétními okolnostmi“ posuzované věcí, jinými slovy, posouzení ústavnosti lhůty je posouzením kontextuálním. Těmito „konkrétními okolnostmi“, čili hlediský kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty dle dosavadní judikatury Ústavního soudu jsou: 1. nepřiměřenost (disproporcionalita) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva. 2. svévole zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zaktovení anebo zrušení). 3. ústavně neakceptovatelná nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevírá.“*

V uvedených případech šlo sice o lhůty hmotněprávní, obdobně lze ovšem přistoupit i ke lhůtám procesním, a to jak zákonným, tak soudcovským. Ani ty nesmí být nepřiměřené, svévolně stanovené a neakceptovatelně nerovné. Aplikováno na návrhem vymezenou oblast lhůt stanovených soudem k dodatečné úhradě poplatku ze správní žaloby to znamená, že v rámci kontroly dodržování pravidel spravedlivého procesu přísluší soudu hodnotit i délku poskytnuté lhůty, jejíž ústavnost poměřuje uvedenými kritérii. Nejvyšší správní soud zde nedospěl k závěru o tom, že stěžovatelé by nemohli svá práva řádně uplatnit a bránit v důsledku neposkytnutí reálného prostoru.

Otázkou, zda úkon spočívající v zaplacení soudního poplatku je úkonem, který má účastník v řízení vykonat osobně, či je přípustné, aby poplatek zaplatil účastníkův zástupce se zabýval rovněž dříve i Nejvyšší správní soud. V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 2 Afs 187/2004 - 69 se konstatuje, že „*placení soudního poplatku není úkonem, který by musel vykonat účastník osobně, nýbrž šlo se jedná o úkon, který může vykonat jeho zástupce. Z žádného ustanovení zákona č. 549/1991 Sb. neplyne povinnost poplatníka osobně zaplatit soudní poplatek. Jde proto o zastupitelné jednání a nedostatek osobního prvku jednajícího nezpůsobuje neplatnost či neúčinnost tohoto jednání. Účinky doručení usnesení o povinnosti zaplatit soudní poplatek nastávají u zastoupeného účastníka proto doručením tohoto usnesení jeho zástupci.“*

Názor o zastupitelnosti úkonu spočívajícího v zaplacení soudního poplatku a z toho vyplývající povinnost doručení výzvy pouze zástupci účastníka nemá za následek omezení přístupu k soudu, neboť existuje možnost, jak již bylo uvedeno výše, zohlednit dodatečné zaplacení soudního poplatku účastníkem a v řízení pokračovat; jinými slovy řečeno – právem chráněným na ústavní rovině je zde možnost účastníka i v případě, kdy ani na výzvu soudu soudní poplatek nezaplatí a soud v důsledku toho rozhodne o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, tento důsledek zvrátit svojí dodatečnou aktivitou (dodatečným zaplacením soudního poplatku) do nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení. Soudní poplatek je splatný podáním žaloby [§ 4 odst. 1 písm. a), § 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích]. Nesplní-li účastník tuto povinnost, je soudem vyzván k zaplacení poplatku ve lhůtě, kterou mu soud určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví (§ 9 odst. 1 zákona). Soud je tedy povinen účastníka řízení vyzvat ke splnění povinnosti a účastník má možnost napravit své opomenutí a dodatečně soudní poplatek zaplatit, a to v určité míře i po vydání rozhodnutí po zastavení řízení

V posuzované věci byla stěžovateli poskytnuta sedmidenní lhůta k dodatečnému splnění poplatkové povinnosti, kterou za dostatečnou považovat lze. Ze spisového materiálu Krajského soudu v Českých Budějovicích nadto vyplývá, že zatímco předmětnou výzvu stěžovatelé, resp. jimi zmocněný advokát, převzal dne 5. 9. 2008 a lhůta formálně uplynula dne 13. 9. 2008, usnesení o zastavení řízení vydal soud dne 24. 9. 2008 a zástupci stěžovatelů bylo doručeno dne 25. 9. 2008. Sedmidenní lhůta se tak v posuzovaném případě fakticky prodloužila bezmála o dva

týdny. Z pohledu Nejvyššího správního soudu je to prostor dostatečný k tomu, aby se advokát se stěžovatelem na úhradě soudního poplatku dohodl, i kdyby snad s ohledem na předchozí judikaturu předpokládal, že předmětná výzva byla doručena i stěžovatelům a ti tuto uloženou povinnost splnili.

Ke skutkovým okolnostem uváděným zástupcem stěžovatelů, tedy ke skutečnostem, že výzvu k zaplacení soudního poplatku převzala zaměstnankyně právního zástupce v době, kdy byl na dovolené, kterou ukončil nuceným návratem do stavu pracovní neschopnosti až do 26. 9. 2008, kdy tedy v této době nebyl schopen činit žádné úkony, Nejvyšší soud uvádí, že písemnost určenou advokátovi dle ustanovení § 48 o. s. ř. v návaznosti na ustanovení § 42 odst. 5 s. ř. s. za něj mohou přijmout také jeho advokátní koncipienti, jiní jeho zaměstnanci, jakož i jiné fyzické osoby, které k tomu advokát zmocnil.

Má-li advokát pracovníky oprávněné za něj přijímat písemnosti, pak platí, že byla-li příslušná písemnost některému z těchto pracovníků doručena, jde o doručení účinné. Výzva k zaplacení soudního poplatku byla tedy právnímu zástupci stěžovatelů řádně doručena.

Je věcí řádného výkonu advokacie, aby advokát zabezpečil chod své advokátní kanceláře v případě své nepřítomnosti; skutečnosti uvedené zástupcem stěžovatelů tedy nemohou být důvodem pro zmeškání lhůty, mohou však vést soud dle ustanovení § 40 odst. 5 s. ř. s. k prominutí zmeškání lhůty, pokud jsou tyto skutečnosti shledány jako vážné omluvitelné důvody.

Z výše uvedených úvah vyplývá, že krajský soud nepochybil, když svým rozhodnutím zastavil řízení v souladu s ustanovením § 9 odst. 2 zákona o soudních poplatcích v návaznosti na usnesení § 47 písm. c) s. ř. s.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích není nezákonné, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalovanému. Protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalovanému, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. ledna 2009

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu