

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **E. S.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 10. 2013, č. j. 10 A 124/2013 - 24,

### t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Podání žalobkyně, které Krajský soud v Českých Budějovicích obdržel dne 19. 7. 2013, obsahovalo ve věci týkající se přiznání starobního důchodu žalobkyni žalobu proti několika rozhodnutím žalované, žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované. Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 10. 2013, č. j. 2 Ad 42/2013 - 33, byla žaloba na ochranu proti nečinnosti žalované vyloučena k samostatnému projednání a nadále byla u tohoto soudu vedena pod sp. zn. 10 A 124/2013.

[2] Následně Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 30. 10. 2013, č. j. 10 A 124/2013 - 24, řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované zastavil.

[3] V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud uvedl, že usnesením ze dne 8. 10. 2013, č. j. 10 A 124/2013 - 15, vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku ve lhůtě sedmi dnů od doručení výzvy a současně ji poučil o tom, že řízení bude zastaveno, pokud nebude poplatek ve stanovené lhůtě uhrazen. Dne 14. 10. 2013 bylo krajskému soudu doručeno sdělení, v němž žalobkyně poukázala na nesprávnost výzvy k úhradě soudního poplatku, neboť žaloba ve věci důchodového pojištění je osvobozena od soudního poplatku ze zákona. V reakci na toto sdělení krajský soud přípisem ze dne 15. 10. 2013 znovu vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku v náhradní sedmidenní lhůtě. Současně poučil žalobkyni o judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž věcné osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále též „zákon o soudních poplatcích“) na danou věc nedopadá, neboť v ní žalobkyně nenapadá rozhodnutí žalované ve věci důchodového pojištění, nýbrž se domáhá ochrany proti nečinnosti žalované. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 Aps 1/2012 - 32, se totiž osvobození podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích vztahuje

pouze na řízení o žalobách proti rozhodnutím ve věcech důchodového pojištění (zabezpečení), příplatku k důchodu, zvláštního příplatku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a sociálních dávek, a nikoliv na řízení o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, byť by se tyto žaloby obsahově týkaly těch materiálů, které by byly podřaditelné pod uvedený výčet. Náhradní lhůta k zaplacení soudního poplatku za žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované uplynula dne 25. 10. 2013 a poplatek nebyl ani ke dni rozhodnutí soudu uhrazen. Soudu proto nezbylo, než postupovat podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a řízení o této žalobě zastavit.

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost. V ní a v jejích doplněních mimo jiné namítla nedůvodnost zpoplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti žalované krajským soudem.

[5] Žalovaná se ztotožnila s právním názorem obsaženým v napadeném usnesení krajského soudu a ve vyjádření ke kasační stížnosti proto navrhla její zamítnutí.

[6] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku by trvání na splnění poplatkové povinnosti znamenalo řetězení řešeného problému a ve svém důsledku by popíralo smysl samotného řízení. Tato okolnost proto sama o sobě nemůže bránit projednání věci a vydání meritorního rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 3/2007 - 77, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Ze stejného důvodu nelze trvat ani na povinném zastoupení stěžovatele advokátem v řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost lze tedy nepochybně projednat, i když v řízení o ní stěžovatelka neuhradila soudní poplatek a není zastoupena advokátem.

## II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 4. 2012, č. j. 3 Aps 1/2012 - 32, o který v nyní projednávané věci opřel krajský soud kasační stížností napadené usnesení, uvedl tyto skutečnosti:

[8] „Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb. se od poplatku osvobozují řízení ve věcech důchodového pojištění (zabezpečení), příplatku k důchodu, zvláštního příspěvku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek.

[9] Podle Nejvyššího správního soudu je věcné osvobození třeba vykládat tak, že zahrnuje pouze řízení o žalobách proti správním rozhodnutím ve zde uvedených věcech a nikoli řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu či na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, byť by se tyto žaloby týkaly obsahově těch materiálů, které by byly podřaditelné pod uvedený výčet. Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že stejným způsobem je v ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu vykládáno ustanovení § 31 s. ř. s., které vymezuje věci, v nichž rozhoduje samosoudce. I zde je pojem „věc“ interpretován restriktivně, tedy tak, že zahrnuje pouze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, které je výsledkem určitého řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, publikovaný pod č. 1459/2008 Sb. NSS, 17. 12. 2010, či rozsudek č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), zatímco ve věcech ochrany proti nezákonnému zásahu a proti nečinnosti se toto ustanovení nevztahuje.

[10] Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že věcné osvobození podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb. na řízení o žalobě stěžovatele nedopadá, neboť stěžovatel touto žalobou nebrazil

pokračování

*proti rozhodnutí žalované o tom, zda je dána jeho povinnost platit dlužné pojistné, nýbrž se svojí žalobou domáhal ochrany proti zásahu žalované při vymáhání pohledávek na veřejné zdravotní pojištění.“*

[11] Nejvyšší správní soud si však v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č. j. 6 Ans 5/2012 - 29, učinil o příslušné právní otázce jiný úsudek. V tomto judikátu se uvádí:

[12] „Nejvyšší správní soud přitom dospívá k závěru, že není jakéhokoli důvodu neaplikovat osvobození od soudních poplatků ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích na všechny typy soudních řízení upravené v s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud k tomuto výsledku dospívá na základě dvou argumentů. Předně podle jazykového výkladu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích se tam uvedené osvobození má vztahovat na „řízení ve věcech pomoci v hmotné nouzi“. Z dikce předmětného ustanovení zákona o soudních poplatcích proto Nejvyššímu správnímu soudu nevyplývá, že by se osvobození od soudních poplatků mělo vztahovat pouze a jen na řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., jehož předmětem by bylo správní rozhodnutí o dávkách pomoci v hmotné nouzi. Pokud by se osvobození od soudních poplatků mělo vztahovat pouze a jen na řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., jehož předmětem přezkumu by bylo rozhodnutí o dávkách pomoci v hmotné nouzi, musela by dikce předmětného ustanovení být podle názoru Nejvyššího správního odlišná, např. od poplatku se osvobozují řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí týkající se dávek pomoci v hmotné nouzi. Zákonodárce v zákoně o soudních poplatcích si je ostatně podle Nejvyššího správního soudu vědom toho, že s. ř. s. upravuje různé typy soudních řízení vedených správními soudy, neboť v jiných položkách též ustanovení zákona o soudních poplatcích vyjmenovává konkrétní typy řízení upravené s. ř. s. - srov. ustanovení § 11 odst. 1 písm. b), i) zákona o soudních poplatcích, podle nichž jsou osvobozeny řízení ve věcech volebních (ustanovení § 88 a násl. s. ř. s.) a ve věcech kompetenčních žalob (ustanovení § 97 a násl. s. ř. s.). Pokud tedy v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích zákonodárce neurčil konkrétní typ řízení upraveného s. ř. s., ale osvobození vztáhl na to, čeho se věc týká, nelze dovozovat, že toto osvobození se vztahuje pouze na jeden typ řízení podle s. ř. s. (zde řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s.).

[14] K výše uvedenému podle Nejvyššího správního soudu přistupuje rovněž i výklad sledující smysl a účel zákona o soudních poplatcích. Pokud si zákonodárce byl vědom toho, že v případě přezkumu správních rozhodnutí týkajících se dávek pomoci v hmotné nouzi je žalobce v tak složité životní situaci, že je na místě mu přiznat osvobození od soudních poplatků ex lege a umožnit mu tudíž jednoduchý přístup k správnímu soudu, je na místě podle Nejvyššího správního soudu dovést, že v obdobně tíživé situaci bude taková osoba tím spíše i tehdy, pokud správní orgán jakékoli rozhodnutí či osvědčení vůbec nevydá. Nejvyšší správní soud shledává absurdním, pokud by žalobce musel platit soudní poplatek za řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu týkající se vydání rozhodnutí o dávkách pomoci v hmotné nouzi; na základě výsledku takového soudního řízení by správní orgán mohl být rozsudkem správního soudu donucen vydat správní rozhodnutí, přičemž vůči tomuto rozhodnutí by případná správní žaloba byla ex lege osvobozena od soudních poplatků.

[15] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že žalobcům je možno soudním rozhodnutím podle ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. přiznat za splnění tam uvedených podmínek osvobození od soudních poplatků a že žalobci v případě žalob ohledně dávek pomoci v hmotné nouzi tyto podmínky budou pravidelně splňovat. Tím, že je možno žalobcům přiznat osvobození od soudních poplatků podle ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., však nelze překlenout fakt, že dané řízení z hlediska jeho charakteru a závažnosti bylo zákonodárcem obecně vyhodnoceno jako tak závažné, že je pro jeho vedení žalobce ex lege osvobozen od soudních poplatků. Pokud by měla platit konstrukce, že z hlediska osvobozování od soudních poplatků je bez ohledu na zákon o soudních poplatcích stěžejní ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., podle kterého každému účastníkovi řízení po splnění tam uvedených podmínek může být přiznáno osvobození od soudních poplatků, postrádalo by osvobození od soudních poplatků dle ustanovení § 11 zákona o soudních poplatcích v převážné míře svůj smysl.

[16] *Ve vztahu k právní úpravě po 1. 1. 2012 navíc Nejvyšší správní soud nepřehlíží skutečnost, že správní soudy mají účastníka řízení zásadně osvobodit pouze částečně. V takovém případě proto nelze hovořit o tom, že je nepodstatné, zda je předmětné řízení zcela osvobozeno od soudních poplatků na základě zákona o soudních poplatcích s argumentem, že lze vždy účastníka soudním rozhodnutím osvobodit od soudních poplatků podle ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s., protože nyní mají správní soudy osvobodit od soudních poplatků zásadně částečně; úplné osvobození je nyní možné pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody.*

[17] *Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 26. 3. 2009, č. j. 6 Ans 1/2009 - 57, vyslovil, že „podle ust. § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb. se od poplatků osvobozují řízení ve věcech důchodového pojištění (zabezpečení), příspěvku k důchodu, zvláštního příspěvku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek. Ze žaloby vyplývá, že stěžovatel se na žalovaného obracel ve věci zabezpečení ve stavu hmotné nouze, lze tedy vyjít z toho, že v daném případě se jedná o řízení ve věci pomoci v hmotné nouzi a státních dávek, v jehož rámci podle přesvědčení stěžovatele dochází k nečinnosti správního orgánu. Na řízení ve věci podané žaloby se tudíž vztahuje věcné osvobození ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., takže nebylo třeba, aby stěžovatel žádal o osvobození od soudních poplatků. Pokud již takovouto žádost podal, neměl městský soud posuzovat, zda tato žádost je důvodná či nikoliv a o takovéto žádosti vydávat rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než usnesení městského soudu ve výroku o nepřiznání osvobození od soudních poplatků žalobci zrušit.“*

[18] *Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že pokud jde o ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. používající obdobnou dikci jako zákon o soudních poplatcích, vychází z premisy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 - 106; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 Ans 10/2011 - 86), tam uvedené okruhy řízení (včetně věci pomoci v hmotné nouzi) dopadají pouze na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud však shledává otázku dělby pravomoci mezi senátní nebo samosoudcovské rozhodování za odlišnou od té, zda je řízení osvobozeno od soudních poplatků ex lege či nikoli, přičemž za stěžejní považuje to, že výše nastiněným výkladem ohledně osvobození předmětného řízení ex lege se maximálním způsobem umožní dotčeným osobám přístup k soudnímu řízení.*

[19] *Jestliže tedy Městský soud v Praze vyzval stěžovatele k zaplacení soudního poplatku, rozhodoval o jeho žádosti o osvobození od soudních poplatků, následně řízení pro nezaplacení soudního poplatku zastavil, postupoval nesprávně, neboť předmětné řízení bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu ex lege osvobozeno od soudních poplatků.“*

[20] *Podle názoru třetího senátu se tedy osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích vztahuje jen na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Oproti tomu šestý senát učinil závěr o nutnosti aplikace osvobození podle tohoto ustanovení na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.*

[21] *V nyní projednávané věci se čtvrtý senát ztotožňuje s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 6 Ans 5/2012 - 29, z důvodů v tomto judikátu uvedených. Proto má za to, že napadené usnesení krajského soudu o zastavení řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované z důvodu nezaplacení soudního poplatku je nezákonné, neboť toto řízení bylo osvobozeno od soudních poplatků. S ohledem na uvedený judikaturní rozkol však takový závěr nemůže sám učinit a podle § 17 odst. 1 soudního řádu správního musí věc předložit rozšířenému senátu s touto otázkou:*

pokračování

[22] Vztahuje se osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním, nebo pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu?

**P o u č e n í :** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné. Rozšířený senát bude o věci rozhodovat ve složení JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Jan Passer, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Petr Průcha, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci řízení mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1, odst. 5 s. ř. s.). Ve stejné lhůtě se dále mohou účastníci řízení vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 18. prosince 2013

JUDr. Jíří Palla  
předseda senátu