

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V. U.**, zastoupeného JUDr. Alenou Porostlou, advokátkou se sídlem Prostorná 4, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2014, č. j. MSK 98822/2014, sp. zn. DSH/20356/2014/Zez, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 9. 2014, č. j. 20 A 31/2014 - 14,

t a k t o :

- I. Stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé (o žalobě), či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností [§ 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích].**
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí prvním senátu.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

- 1) Napadeným usnesením zastavil Krajský soud v Ostravě podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích řízení o žalobě proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného pro nezaplacení soudního poplatku. Právní moci nabylo usnesení dne 16. 9. 2014. V soudním spisu je založen přípis žalobce s nalepenými kolkovými známkami v hodnotě 3.000 Kč, doručený dle razítka podatelny krajskému soudu dne 17. 9. 2014.
- 2) V kasační stížnosti žalobce (dále jen stěžovatel) namítá, že napadené usnesení je zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť ve věci rozhodoval vyloučený soudce. Dále spatřuje nezákonnost tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. rovněž v tom, že výzva k zaplacení soudního poplatku byla zaslána pouze jeho zástupkyni a nikoliv také jemu.
- 3) Usnesením ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 As 196/2014 – 12, postoupil první senát věc senátu rozšířenému k posouzení otázky poplatkové povinnosti stěžovatele. V něm poukázal na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž v řízení o kasační stížnosti proti tomuto typu rozhodnutí není nutné trvat na splnění poplatkové povinnosti. V této souvislosti upozornil především na rozsudek ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 3/2007 - 77, v němž Nejvyšší

správní soud uvedl, že „s ohledem na povahu rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje, by trvání na splnění poplatkové povinnosti znamenalo řetězení řešeného problému, které by ve svém důsledku popínalo smysl samotného řízení, jehož předmětem je posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení předchozího řízení, které bylo následkem nesplnění právě této povinnosti ze strany stěžovatele, tedy povinnosti zaplatit soudní poplatek.“

4) Tento náhled zůstal v judikatuře Nejvyššího správního soudu zachován i po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., jak o tom svědčí rozsudek ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 As 83/2013 - 12, před jehož vyhlášením nebyl stěžovatel z důvodů výše uvedených vyzván k zaplacení soudního poplatku.

5) Takový postup je však podle názoru prvního senátu chybný a k automatickému osvobození všech stěžovatelů, kteří napadají usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, není důvod. Navíc ne všechny senáty postupují v této věci jednotně. V řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 120/2012 osmý senát nejprve vyzval stěžovatele k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost a po marném uplynutí k tomu stanovené lhůty rozhodl usnesením ze dne 5. 3. 2013, č. j. 8 As 120/2012 – 19, o zastavení řízení.

6) Podle názoru předkládajícího senátu je nejednotnost v postupu soudu nežádoucí, přičemž nelze opomenout ani skutečnost, že soudní poplatek je svojí povahou daní (v jejím širším pojetí). Nelze obhájit stav, kdy by Nejvyšší správní soud jako správce daně v typově vymezených případech někdy poplatek vybíral, a jindy by tak nečinil.

7) Předkládající senát nesouhlasí s dosavadní a v praxi převažující judikaturou nejen proto, že zde není zákonný podklad pro paušální nevybírání soudního poplatku, ale také z toho důvodu, že problém „řetězení“ vznikl za staré právní úpravy, kdy poplatkovým soudem byl i pro řízení o kasační stížnosti krajský soud. Ten rozhodoval jak o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku, tak i o případných žádostech o osvobození od soudních poplatků pro toto řízení.

8) Tato situace po novelizaci soudního řádu správního i zákona o soudních poplatcích provedené zákonem č. 303/2011 Sb. již nastat nemůže, neboť poplatkovým soudem se stal pro řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. K paušální aplikaci popsané výjimky z poplatkové povinnosti, jak ji stanovila judikatura Nejvyššího správního soudu, tak nadále není důvod. První senát má naopak za to, že soudní poplatek by i ve výše uvedeném případě vybírán být měl, naopak výjimkou by se mělo stát (v některých odůvodněných případech) upuštění od jeho vybrání.

II.

Pravomoc rozšířeného senátu

9) Dříve než přistoupil k řešení sporné otázky, musel rozšířený senát posoudit svoji pravomoc o ní rozhodnout.

10) Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-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. Při postoupení věci svůj odlišný právní názor zdůvodní.

11) Rozšířený senát má za to, že podmínky výše citovaného ustanovení jsou splněny. K dílčímu rozkolu v postupech jednotlivých senátů při vybírání soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti již došlo (v důsledku jejich odlišných právních názorů na nutnost splnění poplatkové povinnosti či samotnou poplatkovou povinnost), předkládající senát se chce navíc odchýlit od převažujícího právního názoru výslovně a opakovaně již vyjádřeného v rozhodnutích

Nejvyššího správního soudu. Tento názor přitom v aplikační praxi přetrvává i po změně právní úpravy v oblasti soudních poplatků, jež byla v zákoně o soudních poplatcích i v soudním řádu správním provedena s účinností ode dne 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb.

III. Posouzení věci

12) Úvodem považuje rozšířený senát za potřebné připomenout podstatu a funkce institutu soudních poplatků a také základní ustanovení zákona, jež poplatkovou povinnost upravují a do jejichž znění se tato doktrinální východiska promítají.

13) Soudní poplatky jsou součástí soustavy poplatků (do ní ještě patří zejména poplatky správní a místní), jejichž základním rysem je zpoplatnění úkonů veřejné moci. Soudní poplatky mají tři základní funkce: fiskální (jejímž cílem je, aby ti, kdo se obracejí na soudy, přispěli k úhradě nákladů spojených s jejich činností), regulační (jejímž cílem je odradit podatele od svévolných, bezdůvodných anebo malicherných návrhů, které by soudy zbytečně zatěžovaly) a motivační (jež má působit tak, aby povinní dobrovolně plnili své povinnosti a účastníci právních vztahů řešili své spory mimosoudně).

14) Podle § 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, se poplatky vybírají za a) řízení před soudy České republiky, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků, b) jednotlivé úkony prováděné soudy a úkony prováděné správou soudů, uvedené v sazebníku poplatků (Příloha zákona).

15) Podle § 3 odst. 1, věta druhá zákona rozhoduje ve správním soudnictví ve věcech poplatků za řízení soud, který je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci. Podle § 3 odst. 4 zákona ve věcech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

16) Podle § 4 odst. 1 zákona, jde-li o poplatek za řízení, vzniká poplatková povinnost a) podáním žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení, d) podáním kasační stížnosti.

17) Výše uvedená ustanovení, v nichž jsou zakotvena základní pravidla pro výběr soudních poplatků, jsou pak s ohledem na funkce, jež tyto poplatky mají, dále rozvinuta v ustanoveních § 11 zákona, kde jsou upraveny případy osvobození od soudních poplatků. Ze zákona se osvobození vztahuje buď na řízení v určitých věcech, anebo na osoby, které zákon taxativně vypočítává. Takovéto osvobození pak platí i pro další fáze řízení ve věci, ve správním soudnictví tedy i pro řízení o kasační stížnosti.

18) Kromě osvobození, kterého se dostává účastníkům ze zákona, lze toto dobrodiní přiznat podle § 36 odst. 3 s. ř. s. též individuálně rozhodnutím soudu při splnění podmínek zde uvedených. Také v tomto případě se osvobození přiznané pro řízení o návrhu (žalobě) vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.

19) Ve správním soudnictví se tedy soudní poplatek platí za každý návrh, jímž se zahajuje řízení ve věci samé (za žalobu), není-li řízení od poplatku osvobozeno nebo není-li od poplatku osvobozen účastník, ať již ze zákona či rozhodnutím soudu. Totéž platí i pro kasační stížnost. Zákon o soudních poplatcích pak v určitých případech stanoví poplatkovou povinnost i nad tento rámec a spojuje ji i s některými dalšími návrhy; v oblasti správního soudnictví konkrétně s návrhem na přiznání odkladného účinku žaloby nebo kasační stížnosti (položka 20 Přílohy), dále s návrhem na vydání předběžného opatření (položka 5 Přílohy) a s návrhem na přikázání věci z důvodu vhodnosti (položka 24 Přílohy).

20) Na základě této výchozí premisy přistoupil rozšířený senát k posouzení sporné otázky. V projednávané věci směřuje podaná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve věci přestupkové. Řízení v této věci podléhá poplatkové povinnosti (o čemž není mezi účastníky sporu), stěžovatel jako přestupce není od této povinnosti osvobozen ani zákonem, ani rozhodnutím soudu, svoji povinnost zaplatit poplatek ostatně sám nijak nezpochybnil. Řízení o žalobě bylo ukončeno usnesením o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Při aplikaci obecného pravidla formulovaného v bodě 19 tedy podléhá poplatkové povinnosti i kasační stížnost proti tomuto usnesení podaná.

21) Rozšířený senát nenalezl na straně stěžovatele žádné důvody, proč by soudní poplatek v projednávané věci neměl být vybrán. Zákon sám neformuluje žádné výjimky pro tyto případy a o individuální osvobození si stěžovatel ani v řízení o žalobě, ani v řízení o kasační stížnosti nepožádal. Dřívější judikaturou definovaný problém „řetězení“ odpadl ke dni účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., jímž byl novelizován zákon o soudních poplatcích (tj. ke dni 1. 1. 2012), a proto již v současné době nemůže být pro modifikaci poplatkové povinnosti relevantním důvodem.

22) Dotazuje-li se tedy první senát, zda lze považovat skutečnost, že stěžovatel napadá kasační stížností usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, samu o sobě za důvod k tomu, aby Nejvyšší správní soud nepožadoval po stěžovateli zaplacení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti, pak odpověď zní, že nikoliv. Jestliže věci ve smyslu soudního řádu správního i zákona o soudních poplatcích je zde přezkoumání rozhodnutí o uložení sankce za přestupek a řízení o žalobě je zpoplatněno, pak nelze řízení o kasační stížnosti v této věci nějak oddělit a dovodit, že toto řízení poplatkové povinnosti nepodléhá. Důvody, které krajský soud k jeho rozhodnutí vedly, jsou pro posouzení této otázky irelevantní.

23) Vzhledem k šíři problematiky, kterou s odkazem na dosavadní judikaturu první senát v usnesení o postoupení věci předeštel, považuje rozšířený senát za potřebné vyjádřit se dále i k poplatkové povinnosti stěžovatelů za kasační stížnosti podané proti usnesením krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků nebo o neustanovení zástupce a také k otázce povinného zastoupení.

24) Zde je totiž situace odlišná. V předešlém textu bylo zdůrazněno, že poplatková povinnost stíhá účastníky zásadně za řízení a její vznik je spojen s podáním návrhu na zahájení řízení ve věci samé (zde žaloby); za jiné návrhy či úkony se poplatek platí jen tehdy, jestliže to zákon výslovně stanoví.

25) Žádost o osvobození od soudních poplatků či návrh na ustanovení zástupce však svojí povahou nejsou návrhy na zahájení řízení ve věci samé ani nepatří mezi jiné zpoplatněné návrhy či úkony vyjmenované v zákoně o soudních poplatcích; jedná se jen o procesní návrhy podané v probíhajícím řízení o žalobě, které je zpoplatněno a za něž má být poplatek vybrán. „Řízení“ o těchto návrzích tak nejsou spojena s další poplatkovou povinností.

26) Kasační stížnost je však připuštěna i proti usnesením o těchto procesních návrzích (srovnej usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 3 As 125/2012 – 43), je proto otázkou, zda v těchto případech podléhá řízení o kasační stížnosti poplatkové povinnosti či nikoliv. Rozšířený senát proto zvažoval, zda ve prospěch poplatkové povinnosti svědčí více skutečnost, že i v těchto případech probíhá jakési řízení o návrhu, jenž je v zákoně primárně koncipován jako (mimořádný) opravný prostředek proti konečným rozhodnutím krajského soudu o návrzích podaných ve věci samé (zde o žalobě proti rozhodnutí), nebo zda má naopak větší význam skutečnost, že zde o žádné pokračování řízení ve věci samé nejde a poplatek se za procesní návrhy podané v řízení u krajského soudu nevybírání.

27) Po posouzení věci dospěl rozšířený senát k závěru, že řízení o kasační stížnosti zde s poplatkovou povinností spojeno není. V případě rozhodování krajského soudu o žádosti o osvobození od soudního poplatku a o návrhu na ustanovení zástupce (ale i o jiných procesních návrzích) totiž považuje za nejpodstatnější, že se jedná pouze o úkony učiněné v probíhajícím řízení o žalobě, které slouží k zajištění podmínek řízení nebo jeho řádného průběhu. Řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím soudu o těchto návrzích nevybočuje z vymezeného rámce, jeho výsledkem není nic jiného než jen konečné rozhodnutí o procesní otázce podstatné pro žalobní řízení, jež před krajským soudem i v době rozhodování Nejvyššího správního soudu stále běží.

28) Jestliže je tedy poplatková povinnost spojena s řízením o žalobě, v jehož rámci rozhoduje Nejvyšší správní soud o „procesní“ kasační stížnosti, nevzniká podáním takové kasační stížnosti stěžovateli nová poplatková povinnost, neboť za řízení ve věci je již zapláceno (případně se tato otázka řeší).

29) Výše uvedené závěry se pak promítají i do úvah o povinném zastoupení stěžovatele. Je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků, o neustanovení zástupce či proti jinému procesnímu usnesení učiněnému v řízení o žalobě, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti učiněno v rámci tohoto řízení, a proto se zde ustanovení § 105 odst. 1 a 2 s. ř. s. neuplatní.

IV. Závěr

30) Rozšířený senát shrnuje, že stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu podaném ve věci samé (o žalobě) či o jiném návrhu, jenž je spojen s poplatkovou povinností. [§ 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích].

31) Řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím krajského soudu o procesních návrzích, které učinil stěžovatel v průběhu řízení o žalobě, poplatkové povinnosti nepodléhá. Podmínkou řízení zde není ani povinné zastoupení stěžovatele podle § 105 odst. 2 s. ř. s.

32) Rozšířený senát v předložené věci posuzoval pouze dílčí právní otázku, proto o ní podle § 71 odst. 1 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením a věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu s právním názorem výše uvedeným.

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

V Brně dne 9. června 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu