

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466, Praha 8, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2015, č. j. 7649/15/5100-41453-710158, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2018, č. j. 5 Af 36/2015 – 36,

### t a k t o :

Věc se **postupuje** rozšířenému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Specializovaný finanční úřad rozhodnutím ze dne 16. 9. 2014 zřídil zástavní právo k movitým věcem společnosti VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, podnikající na území ČR prostřednictvím své organizační složky (dále jen „Viktoriagruppe“), k zajištění nedoplatku této společnosti na dani z přidané hodnoty ve výši 80.839.160 Kč. Odvolání společnosti Viktoriagruppe žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím.

[2] Žalobce (jako insolvenční správce společnosti Viktoriagruppe) napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[3] Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné uvedl, že jsou u něj splněny předpoklady pro osvobození od soudního poplatku za kasační stížnost podle § 11 odst. 2 písm. n) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, neboť se v posuzované věci jedná o nárok týkající se majetku patřícího do majetkové podstaty a stěžovatel je insolvenčním správcem společnosti Viktoriagruppe. V této souvislosti dále uvedl, že hlavní insolvenční řízení bylo se společností Viktoriagruppe zahájeno dne 1. 2. 2015 rozhodnutím Okresního soudu ve Weilheimu (*Amtsgericht Weilheim in Oberbayern*), Spolková republika Německo. V souladu s čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1346/2000 o úpadkovém řízení je právem rozhodným pro úpadkové řízení a jeho účinky právo toho členského státu, na jehož území bylo úpadkové řízení zahájeno, tudíž právo německé. Podle § 426 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) spadalo jak předběžné insolvenční řízení, tak posléze zahájené hlavní insolvenční řízení proti společnosti Viktoriagruppe pod režim nařízení Rady o úpadkovém řízení, a má účinky i na území České republiky, kde se nachází odštěpný závod společnosti Viktoriagruppe, a to nezávisle na tom, zda bylo

insolvenční usnesení zveřejněno v českém insolvenčním rejstříku. Ke správě majetku náleží nepochybně i podání kasační stížnosti insolvenčním správcem proti rozsudku krajského soudu, který rozhodoval o žalobách proti rozhodnutím žalovaného, neboť tato rozhodnutí mají dopad do majetkové sféry společnosti Viktoriagruppe, resp. do majetkové podstaty úpadce.

## II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Před tím, než se první senát mohl zabývat věcným projednáním kasační stížnosti, musel řešit otázku, zda jsou pro to splněny procesní podmínky, mimo jiné zda byl zaplacen soudní poplatek za kasační stížnost a zda je stěžovatel, který vystupuje v postavení insolvenčního správce, povinen tento poplatek uhradit. Při předběžném posouzení věci první senát zjistil, že k této otázce existuje rozdílná praxe jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, a to dokonce ve vztahu k témuž stěžovateli. Jak bude níže podrobněji popsáno, některé senáty rozhodly ve věci samé, aniž po stěžovateli vyžadovaly úhradu soudního poplatku, zatímco druhý senát stěžovatele k úhradě soudního poplatku vyzval a jeho návrh na vrácení poplatku zamítl.

[5] Sporným ustanovením je § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, podle kterého se od poplatku osvobozují „*insolvenční správce nebo dlužník s dispozičními oprávněními v řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku*“.

### II.1 Linie judikatury vyžadující zaplacení soudního poplatku insolvenčním správcem

[6] Druhý senát ve věci sp. zn. 2 Afs 327/2018 vyzval stěžovatele dne 13. 11. 2018 k úhradě soudního poplatku s odůvodněním, že § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích nelze uplatnit na soudní řízení ve správním soudnictví. Tento závěr dovodil z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017 – 121, *ELMO-PLAST*, č. 3767/2018 Sb. NSS. Toto řízení bylo následně zastaveno usnesením ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 Afs 327/2018 – 36, pro zpětvzetí kasační stížnosti.

[7] Obdobně ve věci sp. zn. 2 Afs 190/2018 druhý senát vyzval stěžovatele dne 19. 12. 2018 k úhradě soudního poplatku se shodným odůvodněním jako ve výše uvedené věci. Stěžovatel soudní poplatek uhradil, ale podal proti výzvě ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 5. 3. 2019, sp. zn. III ÚS 640/19, pro nepřipustnost, neboť usnesení s výzvou k zaplacení soudního poplatku není způsobilé bezprostředně způsobit zásah do základních práv a svobod poplatníka. Takový důsledek by bylo možné přičíst až usnesení, kterým se zastavuje řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku, nebo usnesení, kterým nebylo vyhověno návrhu poplatníka na vrácení poplatku, jenž byl zaplacen na základě nesprávné výzvy soudu. Výjimku z nepřipustnosti pro podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele Ústavní soud neshledal, neboť v případě, že by insolvenční správci považovali zpoplatnění určitých řízení za nesprávné, nabízí se možnost soudní poplatek zaplatit a obratem žádat jeho vrácení.

[8] Stěžovatel následně podáním ze dne 6. 3. 2019 požádal o vrácení soudního poplatku. K rozsudku rozšířeného senátu *ELMO-PLAST* uvedl, že sice souhlasí se závěrem, podle něhož insolvenční řízení nemá vliv na soudní spory správní týkající se například daní a pokut, a proto se tato řízení nepřerušují, pro posouzení osvobození od soudních poplatků je však nepřiléhavý. Rozdíl, který rozšířený senát zmiňuje, míří jen na povahu sporů, u nichž v důsledku insolvenčního řízení dochází k přerušování řízení. Jedná se především o soukromoprávní spory. Spory plynoucí z vrchnostenských vztahů, kdy o právech a povinnostech rozhoduje správní orgán, podléhají pravomoci správních soudů. Veřejná moc se vykonává nad dlužníkem (úpadcem) i v případě, kdy probíhá insolvenční řízení s dlužníkem jakožto daňovým subjektem, obviněným z přestupku atp. V tom tkví podle názoru stěžovatele jádro a smysl rozhodnutí

rozšířeného senátu, resp. právní závěry v tomto rozsudku vyslovené. Smyslem těchto závěrů je naplnit i ústavou danou záruku, že práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. Přitom při výkonu vrchnostenské pravomoci zpravidla k takovým zásahům dochází. Proto existence insolvenčního řízení pravomoc správních soudů nesuspenduje. Dlužníku nebo insolvenčnímu správci zůstává v průběhu insolvenčního řízení zachováno právo brojit proti úkonům a rozhodnutím správního orgánu způsobem, jakým stanoví příslušné správně-procesní předpisy (například správní řád, daňový řád nebo přestupkový zákon) a předpisy o soudním procesu (například soudní řád správní).

[9] V návrhu na vrácení poplatku stěžovatel dále uvedl, že rozšířený senát v předmětném rozsudku správně konstatoval, že výsledek řízení může mít význam (slovy rozšířeného senátu často zcela zásadní) pro insolvenční řízení tím, že může ovlivnit majetkové poměry dlužníka, tedy se týkat majetkové podstaty. Zákon o soudních poplatcích v § 11 odst. 2 písm. n) nerozlišuje, zda se jedná o spory soukromoprávní či veřejnoprávní povahy. Jako podmínku stanoví, že se jedná o nároky, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku. Daně, poplatky, pokuty atp. právě takový přímý dopad do majetkové podstaty mají. Stejně tak přímý dopad do majetkové podstaty mají i spory, které se o nich vedou. Insolvenční řízení totiž nemá vliv na povinnost státu stanovit a vybrat daň ve správné výši, zjistit skutečnosti rozhodné pro uznání viny z přestupku a pro uložení spravedlivého trestu. Výše daňové povinnosti včetně jejího vymáhání a výše trestu ve správním trestání má i vliv na výši, v jaké budou uspokojeni jednotliví věřitelé z majetkové podstaty.

[10] Druhý senát návrh na vrácení soudního poplatku zamítl usnesením ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 Afs 190/2018 – 60. Nevyhovění návrhu opřel o rozsudek rozšířeného senátu *ELMO-PLAST*, který vyložil následujícím způsobem. Rozšířený senát podle druhého senátu stanovil paradigma vztahu mezi insolvenčním řízením a řízením ve správním soudnictví tak, že se jedná o dvě oddělené sféry soudnictví (předmětem prvního je řešení úpadku dlužníka a vypořádání jeho peněžitých závazků, druhé se týká kontroly jednání veřejné správy), které jsou vzájemně nezávislé, byť věcný výsledek jednoho řízení může přirozeně mít význam pro průběh druhého řízení. S ohledem na rozsudek *ELMO-PLAST* je podle druhého senátu třeba vykládat smysl a účel § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích tak, že osvobození od soudního poplatku cílí na řízení (ve věcech občanskoprávních) zabývající se pohledávkami, které se týkají majetkové podstaty dlužníka, nikoli na správní soudnictví řešící zákonnost jednání veřejné správy vůči osobě, s níž je vedeno insolvenční řízení. Soudní poplatky za řízení ve správním soudnictví jsou ostatně oproti civilnímu řízení zásadně nižší a fixní. Rozsudky ze dne 11. 12. 2015, č. j. 5 Ads 100/2015 – 37, ze dne 18. 12. 2015, č. j. 7 As 187/2015 – 13, a ze dne 10. 3. 2016, č. j. 5 Ads 240/2015 – 31, ve kterých Nejvyšší správní soud dovodil, že dlužníku, s nímž je vedeno insolvenční řízení, náleží osvobození od soudního poplatku, tak byly podle názoru druhého senátu překonány rozsudkem rozšířeného senátu *ELMO-PLAST*.

[11] Druhý senát připustil, že účastník řízení, který je dlužníkem, jehož úpadek se řeší v insolvenčním řízení, nemusí mít prostředky k tomu, aby hradil náklady řízení. Totéž může platit za určitých podmínek i pro insolvenčního správce. Jedná se však o věc individuálního posouzení v konkrétním případě na základě řádného procesního návrhu účastníka, nikoli o závěr, který lze paušálně dovodit z citovaného zákonného ustanovení.

[12] Podle druhého senátu nebylo možné použít ani zásadu, podle které v případě více srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ zákona je třeba přiklonit se k té, jež je k jednotlivci vstřícnější. V posuzované věci totiž neexistují dvě rovnocenné alternativy. Jedinou dostatečně přesvědčivou výkladovou alternativou je ta, podle níž se § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích vztahuje jen na ta řízení, jež mohou být dotčena specifickými pravidly insolvenčního zákona, a tedy se nevztahuje na ta řízení,

jež těmito pravidly dotčena být nemohou. Mezi druhý z obou typů řízení patří i řízení ve správním soudnictví. Druhý senát nepovažoval jím přijatý výklad za nepřiměřený zásah do práva na přístup k soudu, a tedy práva na spravedlivý proces. Toto právo není absolutním právem, ale je možno jej omezit právě například stanovením povinnosti uhradit soudní poplatek na základě zákona o soudních poplatcích.

[13] Z popsaných důvodů druhý senát uzavřel, že pokud se chce insolvenční správce či dlužník domáhat přezkumu zákonnosti jednání veřejné správy před Nejvyšším správním soudem, musí v řízení o kasační stížnosti mimo jiné uhradit soudní poplatek v souladu s § 4 odst. 1 písm. d) zákona o soudních poplatcích, případně, pokud má za to, že to vyžaduje jeho konkrétní situace, požádat o individuální osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s.

## *II.2 Linie judikatury nevyžadující zaplacení soudního poplatku insolvenčním správcem*

[14] Před Nejvyšším správním soudem byla a je vedena řada řízení o kasačních stížnostech stěžovatele M. M. jako insolvenčního správce společnosti Viktoriagruppe. Na rozdíl od výše popsaného přístupu druhého senátu, několik jiných senátů rozhodlo o kasačních stížnostech tohoto stěžovatele ve věci samé, aniž by (jak vyplývá z vnitřního informačního systému Nejvyššího správního soudu) stěžovatel zaplatil soudní poplatek a aniž by byl k jeho úhradě vyzván. Jedná se o věci sp. zn. 3 Afs 173/2017, 3 Afs 1/2017, 4 Afs 194/2018, 6 Afs 128/2018, 6 Afs 121/2018, 8 Afs 109/2018, 8 Afs 98/2018, 9 Afs 298/2017, 9 Afs 171/2017, 9 Afs 69/2017, 9 Afs 214/2016, 9 Afs 369/2018, 10 Afs 158/2018 a 10 Afs 113/2018.

[15] Byť se citované rozsudky výslovně nevyjádřily k otázce osvobození od soudních poplatků na základě § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, ze skutečnosti, že bylo rozhodnuto ve věci samé, aniž by byl poplatek zaplacen a aniž by bylo rozhodnuto o individuálním osvobození, nepochybně vyplývá, že si dané senáty musely učinit úsudek o tom, že jimi posuzované kasační stížnosti poplatkové povinnosti nepodléhají. Lze tedy usuzovat, že akceptovaly tvrzení stěžovatele obsažené v jeho kasačních stížnostech, podle něhož se na něj vztahuje § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích.

[16] Je třeba dodat, že rozsudky v některých z citovaných věcí (konkrétně rozsudky ze dne 17. 7. 2018, č. j. 9 Afs 171/2017 – 44, ze dne 8. 8. 2018, č. j. 10 Afs 113/2018 – 76, ze dne 29. 8. 2018, č. j. 8 Afs 98/2018 – 52, ze dne 11. 9. 2018, č. j. 4 Afs 194/2018 – 69, ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 1/2017 – 71, ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 173/2017 – 37, ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 Afs 128/2018 – 49, ze dne 6. 12. 2018, č. j. 10 Afs 158/2018 – 66, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 9 Afs 369/2018 – 57, ze dne 29. 1. 2019, č. j. 9 Afs 298/2017 – 73, a ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 109/2018 – 68) byly vydány již po rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *ELMO-PLAST* dne 10. 7. 2018. První senát nepředpokládá, že se dané senáty vědomě chtěly odlišit či že by dokonce zamýšlely záměrně nerespektovat závěry rozšířeného senátu. Lze proto usuzovat, že z rozsudku rozšířeného senátu *ELMO-PLAST* nedovodily důsledky pro poplatkovou povinnost insolvenčního správce, jak to učinil druhý senát.

[17] Rozsudek rozšířeného senátu *ELMO-PLAST* skutečně poplatkovou povinnost insolvenčního správce výslovně neřeší. Taková otázka ostatně nebyla rozšířenému senátu v dané věci ani předložena. Druhý senát dovodil důsledky pro poplatkovou povinnost z obecných východisek, na nichž je rozsudek *ELMO-PLAST* založen. Aplikovatelnost těchto východisek na § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích však podle prvního senátu není jednoznačná a nesporná, a to mimo jiné s ohledem na množství jiných řízení, které v rozsudku *ELMO-PLAST* nespátřovaly překážku pro osvobození insolvenčního správce podle § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích i ve správním soudnictví.

### II.3 Rozpor v judikatuře a pravomoc rozšířeného senátu

[18] Z výše uvedeného je zřejmé, že v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu existují rozdílné pohledy na otázku, zda může být insolvenční správce ve věcech projednávaných správními soudy osvobozen od placení soudních poplatků na základě § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích, je-li splněna hypotéza citovaného ustanovení, nebo zda může žádat pouze o individuální osvobození podle § 36 odst. 3 s. ř. s. s tím, že § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích není pro řízení ve správním soudnictví vůbec aplikovatelný. Tato rozdílná praxe se navíc týká téhož stěžovatele, který je stěžovatelem i věci nyní předložené rozšířenému senátu. Ať již by první senát požadoval zaplacení soudního poplatku, nebo rozhodl ve věci samé bez zaplacení poplatku, dostal by se do rozporu s částí judikatury tohoto soudu. S ohledem na § 17 s. ř. s. není první senát oprávněn si sám učinit úsudek o tom, která z popsaných linií je souladná se zákonem. Vyřešení sporné otázky je přitom v předložené věci třeba, neboť bez jejího zodpovězení nelze postavit na jisto, zda je součástí podmínek pro věcné projednání také úhrada soudního poplatku.

[19] Pro úplnost soud dodává, že předložená otázka se může dotknout také řady jiných řízení, neboť v současné době probíhá více než 10 řízení téhož stěžovatele, stejně tak jako existují řízení, v nichž byly kasační stížnosti podány jiným insolvenčním správcem. V rámci neskončených řízení o kasačních stížnostech M. M. jako insolvenčního správce společnosti Viktoriagruppe nebyl dosud ve většině případů soudní poplatek uhrazen, ani vyžadován. Výjimkou jsou věci vedené pod sp. zn. 3 Afs 9/2018 a 3 Afs 27/2018, v nichž byl soudní poplatek k výzvě soudu uhrazen. Výzvy ovšem byly vydány již dne 6. 3. 2018, resp. 14. 2. 2018, tedy před rozhodnutím rozšířeného senátu ve věci *ELMO-PLAST*, a byly odůvodněny tím, že se v daných věcech nejedná o řízení o nárocích, které se týkají majetku patřícího do majetkové podstaty nebo které mají být uspokojeny z tohoto majetku. Třetí senát tedy nevyločil použití § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích zcela, čemuž odpovídá i jeho postup v již rozhodnutých věcech citovaných výše (viz bod [16]).

[20] Byť výše popsaný rozpor není založen formulovanými právními názory vyslovenými přímo v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ve věci samé a jedná se do jisté míry o rozpor implicitní, nejedná se o takový rozpor, který by byl dovozován pouze na základě neurčité domněnky, že některé senáty něco pravděpodobně předpokládaly. První senát nepochybuje o tom, že senáty, které rozhodly ve věci samé bez zaplacení poplatku, jednaly v přesvědčení o souladu svého postupu se zákonem, a tedy nutně v přesvědčení, že podmínky pro věcné projednání byly splněny. Otázku poplatkové povinnosti musely před vydáním rozsudků ve věci samé nepochybně zvážit, a musely tedy dojít k právnímu závěru o osvobození stěžovatele od soudních poplatků *ex lege*. Tento názor podporuje i skutečnost, že stěžovatel se v kasačních stížnostech osvobození od soudního poplatku na základě § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích výslovně dovolával.

[21] Nejedná se ani o situaci obdobnou té, která nastala ve věci sp. zn. 10 Azs 65/2017, kdy rozšířený senát odmítl svou pravomoc s odůvodněním, podle něhož skutečnost, že se od dříve vyslovených závěrů rozšířeného senátu jiné senáty svévolně nebo nevědomky odchýlily, třebas i opakovaně, nemůže sama o sobě založit pravomoc rozšířeného senátu znovu o věci jednat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017 – 72). Jak již první senát uvedl výše, v rozsudku *ELMO-PLAST* se rozšířený senát k otázce poplatkové povinnosti insolvenčního správce nevyjádřil, nelze proto tvrdit, že by se rozsudky citované výše v bodu [16] od něj svévolně nebo nevědomky odchýlily. Rozdílnost výše popsaných přístupů spočívá v odlišném závěru o tom, zda obecná východiska rozsudku *ELMO-PLAST* (oddělenost insolvenčního řízení a správního soudnictví) lze vyložit tím způsobem, že § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích nelze ve správním soudnictví vůbec použít.

[22] Předkládající senát je proto přesvědčen, že pravomoc rozšířeného senátu je dána.

### III. Otázka předložená rozšířenému senátu

[23] První senát proto postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

[24] Je návrh na zahájení řízení ve správním soudnictví podaný insolvenčním správcem osvobozen od poplatkové povinnosti na základě § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích v případě, že je naplněna hypotéza citovaného ustanovení (jedná se o nárok, který se týká majetku patřícího do majetkové podstaty nebo který má být uspokojen z tohoto majetku), nebo je použití § 11 odst. 2 písm. n) zákona o soudních poplatcích na řízení před správními soudy zcela vyloučeno?

**P o u č e n í:** Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka. Náhradníky jsou Mgr. Radovan Havelec a JUDr. Tomáš Foltas. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě se mohou účastníci vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 10. dubna 2019

JUDr. Filip Dienstbier  
předseda senátu