

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Barbary Pořízkové, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. P.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2018, č. j. JMK 93914/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2020, č. j. 32 A 54/2018 - 40,

t a k t o :

Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto usnesení, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) blanketní kasační stížnost, současně s jejím podáním zaplatil soudní poplatek. Nejvyšší správní soud následně usnesením ze dne 15. 12. 2020, č. j. 8 As 287/2020 - 14, stěžovatele vyzval k doplnění kasační stížnosti, toto usnesení mu bylo doručeno dne 16. 12. 2020. Stěžovatel kasační stížnost ve lhůtě jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení nedoplnil, proto ji NSS podle § 37 odst. 5 ve spojení s § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), odmítl (viz usnesení ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 22). O vrácení zaplaceného soudního poplatku však nerozhodl.

[2] Sporným v předložené věci je totiž výklad § 10 odst. 3 věty třetí (případně ve spojení s § 10 odst. 5) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), podle nějž soud vrátí zaplacený soudní poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut.

II. Důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu

[3] Dle dosavadního výkladu shora uvedených ustanovení soud při odmítnutí kasační stížnosti vrací zaplacený soudní poplatek v plné výši (viz např. usnesení ze dne 6. 1. 2015, č. j.

4 As 154/2013 - 51, ze dne 27. 8. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 58, nebo ze dne 24. 9. 2020, č. j. 8 As 116/2020 - 22).

[4] Osmý senát dospěl při předběžném posouzení věci k odlišnému právnímu názoru.

[5] Vracení zaplaceného poplatku zákon spojuje s odmítnutím *návrhu na zahájení řízení*. Jde o legislativní zkratku definovanou v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích, podle níž se jím rozumí žaloba nebo jiný návrh na zahájení řízení. V následujících písmenech tohoto odstavce jsou vyjmenovány další druhy podání, které tudíž pod tuto legislativní zkratku nespádají, a to především dovolání [písm. c)] a kasační stížnost [písm. d)]. Toto odlišení není nahodilé, neboť zákon o soudních poplatcích rozlišuje návrh na zahájení řízení v prvním stupni a návrhy na zahájení řízení o různých opravných prostředcích i na jiných místech (např. § 6a odst. 3, § 7 odst. 2 či § 9 odst. 1; viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 2075/15, bod 12).

[6] Uvedeným způsobem vykládají zákon o soudních poplatcích civilní soudy. Pro řízení o kasační stížnosti je zejména významné, že civilní soudy (Nejvyšší soud nebo soudy prvního stupně provádějící přípravné úkony) nevrací zaplacený soudní poplatek za dovolání, je-li dovolání odmítnuto. Důvod odmítnutí není podstatný.

[7] Tuto praxi aproboval Ústavní soud v usneseních ze dne 21. 4. 2015, sp. zn. II. ÚS 2188/14, ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 2075/15, a ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. III. ÚS 506/16. Svůj závěr podpořil odkazem na komentář R. Waltra k § 6a odst. 4 zákona o soudních poplatcích (WALTR, R. *Zákon o soudních poplatcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012), podle něž by bylo protismyslné motivovat účastníky k podávání subjektivně a objektivně nepřijatelných či opožděných návrhů, aniž by měli povinnost zaplatit soudní poplatek.

[8] Při opačném výkladu by byli zvýhodněni účastníci podávající neprojednatelné návrhy v rámci různých obstrukcí, od účastníků podávajících „jen“ neúspěšné návrhy. Logiku nemá ani odlišení procesního a kvazimeritorního odmítání, protože při kvazimeritorním přezkumu se účastníku dostane určitého posouzení věci soudem, zatímco při procesním odmítnutí k posouzení věci vůbec nedojde.

[9] Ani komentářová literatura nicméně není ohledně sporné otázky jednotná. Komentář J. Večeří k § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích (VEČEŘA, J. *Zákon o soudních poplatcích a předpisy související. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015) upozorňuje na zvýhodnění účastníků soudního řízení správního, jelikož poplatek vrácený soudem se snižuje při zastavení řízení, nikoli však při odmítnutí návrhu. Nesouhlasí s praxí civilních soudů, podle níž je *návrh na zahájení řízení* legislativní zkratka, jež neobsahuje mj. odvolání a dovolání. Byť tento výklad odpovídá doslovnému textu zákona, odporuje zásadě, že poplatková povinnost je vázána teprve na posouzení věci samé. Měl by být překlenut celkovým pohledem na § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích. Při odmítání opravných prostředků by proto měl být vrácen soudní poplatek ve stejné výši jako při zastavení řízení (snížený o 20 %, nejméně o 1.000 Kč). V civilních řízeních nadto mohou poplatky dosahovat značné výše.

[10] Předkládající senát s uvedeným výkladem nesouhlasí. Poukazuje na novelu zákona o soudních poplatcích provedenou zákonem č. 218/2011 Sb., která s účinností od 1. 9. 2011 zakotvila § 10 odst. 3 (a § 6a odst. 4) v současném znění. V souladu s důvodovou zprávou bylo smyslem novely posílení všech funkcí soudních poplatků (fiskální, regulační i motivační). Proto má soud v případě opravných prostředků nejprve řešit vyjasnění zcela nejasných podání a následně se zabývat zaplacením soudního poplatku. Pokud jej účastník nezaplatí, řízení usnesením zastaví, aniž by se věcí zabýval. Poplatková povinnost účastníka nabytím právní moci tohoto usnesení zaniká (§ 9 odst. 7 zákon o soudních poplatcích). Pokud účastník poplatek zaplatí, nese již určité

riziko. I nadále je však motivován vzít svůj opravný prostředek zpět, neboť se mu část (zpravidla 80 %) poplatku vrátí.

[11] Poplatková povinnost není vázána na posouzení věci samé, ale je spojena s podáním návrhu [§ 4 odst. 1 písm. a) až d) zákona o soudních poplatcích]. Jakkoli by vznik poplatkové povinnosti bylo možné spojit s věcným projednáním návrhu [viz např. návrh na nařízení předběžného opatření podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona o soudních poplatcích], zákon tak nečiní. Při odmítnutí opravného prostředku není ani namístě postupovat podle pravidel pro zastavení řízení, neboť podání např. předčasné kasační stížnosti by bylo postaveno na roveň jejímu zpětvzetí.

[12] Zákon o soudních poplatcích přiznává účastníkům zvláštní výhodu v podobě vrácení celého poplatku za řízení před soudem prvního stupně, pokud byl jejich návrh odmítnut, což má určitý význam z hlediska přístupu k soudu. Není však žádného věcného důvodu nad rámec znění zákona zvýhodňovat účastníky i v řízení o opravných prostředcích, neboť taková úvaha míří přímo proti regulační funkci soudních poplatků.

[13] Není ani žádný důvod, aby tomu v řízení o kasační stížnosti bylo jinak než v řízení o dovolání. Je třeba současně upozornit, že civilní soudy primárně vždy vyzývají dovolatele k zaplacení soudního poplatku. Podle názoru Nejvyššího soudu lze totiž například zastavit řízení o dovolání z důvodu nedostatku zastoupení až v případě, že byl zaplacen poplatek, není-li možné v řízení pokračovat bez zaplacení poplatku podle § 9 odst. 4 zákona o soudních poplatcích (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2012, sp. zn. 29 NSČR 6/2012, č. 57/2012 Sb. rozh. obč.).

[14] Ostatně také úprava platná od roku 2011 požaduje, aby byl účastník nejprve vyzván k zaplacení soudního poplatku. Získá tak dodatečný prostor v délce patnácti dnů, aby svůj postup uvážil. Teprve zaplacením soudního poplatku za podání opravného prostředku se účastník vystavuje finančnímu riziku, což je ovšem v souladu s cíli právní úpravy.

[15] Současná praxe NSS přináší řadu paradoxů. Příkladem je i projednávaná věc. Kasační stížnost je třeba podat do dvou týdnů od doručení rozhodnutí krajského soudu. Pokud účastník nezplatí s podáním kasační stížnosti soudní poplatek, vyzve jej soud k zaplacení v patnáctidenní lhůtě. Jestliže poplatek zaplatí a zároveň podá blanketní kasační stížnost, vyzve jej k doplnění kasační stížnosti ve lhůtě 1 měsíce. Pokud ji nedoplní, NSS ji odmítne a podle současné praxe též účastníkovi vrátí celý soudní poplatek. Účastník si tak o celý měsíc „zdarma“ prodloužil lhůtu k úvaze, zda podat kasační stížnost. Takové prodloužení sice nabízí v délce patnácti dnů již samotný zákon o soudních poplatcích, soudu tím však alespoň nevzniká administrativní zátěž spojená se zbytečným vrácením soudního poplatku.

[16] Procesních paradoxů se nabízí více. Místo zpětvzetí kasační stížnosti by účastník mohl vypovědět zastoupení a následně nereagovat na výzvu, aby předložil plnou moc pro jiného zástupce. Získal by tak zpět celý soudní poplatek, oproti 80 % vráceným při zpětvzetí kasační stížnosti. Smysl zpětvzetí kasační stížnosti s motivací získání části zaplaceného soudního poplatku, je takovým postupem zcela popřen.

[17] Předkládající senát zastává názor, že § 10 odst. 3 větu třetí zákona o soudních poplatcích nelze vykládat tak, že má NSS vracet již zaplacený soudní poplatek při odmítnutí kasační stížnosti, s výjimkou zaplaceného poplatku za podání, která nelze vůbec považovat za kasační stížnost.

[18] Protože se hodlá odchýlit od dosavadní rozhodovací praxe, předkládá rozšířenému senátu k rozhodnutí otázku: ***Má Nejvyšší správní soud při odmítnutí kasační stížnosti vracet podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích již zaplacený soudní poplatek?***

[19] S ohledem na široký aplikační dopad předložené otázky předkládající senát žádá o přednostní projednání věci.

[20] Stěžovatel ani žalovaný se k předložené otázce nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[21] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. V nynější věci je zjevné, že se osmý senát hodlá od dosud zastávaného výkladu § 10 odst. 3 věty třetí zákona o soudních poplatcích odchýlit, neboť má za to, že uvedené ustanovení neopravňuje soud vracet soudní poplatek při odmítnutí kasační stížnosti.

[22] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[23] Podle § 6a odst. 4 zákona o soudních poplatcích: *Poplatek za návrh na zahájení řízení se nevybírá, jestliže soud návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítne.*

[24] Podle § 10 odst. 3 věty první zákona o soudních poplatcích: *Soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1.000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním.*

[25] Podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona o soudních poplatcích: *Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.*

[26] Podle § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích: *V řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, postupuje soud obdobně podle odstavců 3 a 4, dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé.*

[27] Z citovaných ustanovení plyne, že soud poplatek za návrh na zahájení řízení nevybírá, popř. již zaplacený poplatek vrátí, byl-li návrh před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut. Bylo-li řízení o návrhu zastaveno, vrátí soud poplatek též, avšak ve sníženém rozsahu.

[28] Podstatou posuzované otázky je, zda se *návrhem na zahájení řízení* rozumí pouze návrh, jímž se zahajuje řízení v prvním stupni, nebo i návrh, jímž se zahajuje řízení o opravných prostředcích. Přeneseno na oblast správního soudnictví, zda se *návrhem na zahájení řízení* rozumí (zjednodušeně) žaloba, nebo i kasační stížnost.

[29] Text zákona o soudních poplatcích připouští dvě výkladová východiska.

[30] Obecný význam pojmu *návrh na zahájení řízení* nepochybně zahrnuje veškeré návrhy, jimiž se zahajuje řízení, nevyjímaje tedy kasační stížnost, již se zahajuje řízení o tomto mimořádném opravném prostředku před NSS.

[31] Pojem *návrh na zahájení řízení* je však zároveň legálně definován jako žaloba nebo jiný návrh na zahájení řízení [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích], přičemž tato definice nezahrnuje odvolání, dovolání a kasační stížnost, neboť o těchto opravných prostředcích pojednává zákon samostatně [viz především § 4 odst. 1 písm. b) až d) a § 10 odst. 3 věta první zákona o soudních poplatcích].

[32] Praxe civilních soudů, kterou aproboval Ústavní soud, se přiklonila k druhému východisku. Soudy odlišují mezi odmítnutím toho kterého podání z důvodu neodstraněných vad a jiných důvodů (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2188/14, body 2 a 10). Z kontextu § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích dovozují i úmysl zákonodárce odlišit návrh na zahájení řízení v prvním stupni a návrh na zahájení řízení o opravných prostředcích, přičemž by bylo „protismyslné motivovat účastníky ke podávání subjektivně a objektivně nepřijatelných či opožděných návrhů“ (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2188/14, body 9 a 10, sp. zn. III. ÚS 2075/15, body 12 a 13, a sp. zn. III. ÚS 506/16, body 14 až 16, vždy včetně odkazu na citovaný komentář R. Waltra k § 6a odst. 4 zákona o soudních poplatcích).

[33] Naopak praxe správních soudů staví na prvním východisku. To platí i pro ustálenou a konzistentní rozhodovací praxi NSS, která byla navíc v relativně nedávné době jednoznačně potvrzena rozhodnutím rozšířeného senátu ve věci placení poplatku za opakovanou kasační stížnost (usnesení ze dne 16. 12. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS). Od jakkoliv ustálené judikatury se lze odklonit, jsou-li tu závažné důvody na straně ochrany ústavního pořádku a jednoty právního řádu (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, bod 44). Pokud jde o řízení o kasační stížnosti, předkládající senát žádá, aby se rozšířený senát od praxe malých senátů NSS i své vlastní odklonil. Svůj odchylný právní názor však v tomto kontextu nereflektuje, přičemž výše uvedené usnesení rozšířeného senátu ani nezmiňuje.

[34] Rozšířený senát dospěl k závěru, že zde nejsou jasné převažující nebo zcela pádné důvody, pro něž by bylo třeba se odklonit od dlouhodobé a ustálené soudní praxe.

[35] Pokud jazyková východiska připouštějí vícero možných výkladů, je třeba vzít v úvahu funkci a smysl právní úpravy.

[36] Soudní poplatky plní tři funkce: fiskální (úhradovou), regulatorní a motivační (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, bod 33 a tam citovaná judikatura rozšířeného senátu). Fiskální funkce je pouze podpůrná (bod 34 tamtéž), což odpovídá poslání správního soudnictví, jež poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům proti činnosti veřejné správy, a nachází svůj odraz v relativně velmi nízkých částkách soudních poplatků (viz položky 18 a 19 Sazebníku poplatků). Stejně tak motivace účastníků k mimosoudnímu řešení sporů je v porovnání s civilním řízením z povahy věci omezená.

[37] Klíčovou funkcí soudních poplatků je jejich funkce regulatorní. Rozšířený senát nicméně v souvislosti s odmítnutím opakované kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. již dospěl k závěru, že tato funkce „ve vztahu ke nepřijatelné kasační stížnosti absentuje, protože soud je povinen zaplacený soudní poplatek vrátit“ (viz usnesení rozšířeného senátu, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, body 35 až 37).

[38] V obecné rovině tedy soudní řízení správní zásadně podléhá poplatkové povinnosti s tím, že poplatek plní především regulatorní funkci. Stanoví-li však zákon výjimku z poplatkové povinnosti, jako např. v § 10 odst. 3 větě třetí nebo § 6 odst. 4, poplatek tuto funkci neplní.

[39] Pokud jde o srovnání s praxí civilních soudů, nelze předně odhlédnout od toho, že zákon o soudních poplatcích byl a zůstal spojen s občanským soudním řízením a nikdy nebyl plně přizpůsoben potřebám soudního řízení správního (za vše srov. zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, část desátou). To je ostatně patrné i z diskuse komentářové literatury.

[40] Komentář R. Waltra v podstatě především odmítá, že by se vracení (nevybírání) soudního poplatku mělo týkat daleko širšího okruhu případů než pouze odmítnutí podání pro vady (§ 43 odst. 2 o. s. ř. a § 37 odst. 5 s. ř. s.), tedy praxi před novelou zákona o soudních poplatcích

provedenou zákonem č. 218/2011 Sb., jež zakotvila stávající pravidla. Uvádí, že by to bylo v rozporu s funkcemi soudních poplatků i „s věcným důvodem uvedené úpravy, která vychází z myšlenky, že odmítnutí návrhu pro vady jednak představuje podstatně menší zátěž soudu než projednání věci, a zejména u návrhu trpícího závažnými vadami bránícími jeho věcnému projednání je zpravidla obtížné či dokonce nemožné určit, pod kterou položku sazebníku poplatků by měl být podřazen. Bylo by však protismyslné motivovat účastníky k podávání subjektivně a objektivně nepřijatelných či opožděných návrhů, aniž by je stíhala povinnost zaplatit i za ně soudní poplatek“ (viz komentář R. Waltra k § 6a odst. 4 zákona o soudních poplatcích).

[41] Naopak podle komentáře J. Večeří i jiné důvody odmítnutí návrhu zakládají povinnost vrátit soudní poplatek. Jde o případy, které by měly být postaveny na roveň zastavení řízení podle § 10 odst. 3 věty první zákona o soudních poplatcích. Proto i při odmítnutí návrhu by měl soud vracet poplatek ve sníženém rozsahu, a tím zohlednit „zájem na tom, aby nedocházelo k nadbytečnému zatěžování soudů návrhy, které nedospějí ke věcnému přezkumů“. Jinak „by bylo nutné vybrat [a nevrátit – pozn. rozšířeného senátu] poplatek vždy, a to i při absenci elementárních podmínek řízení s následkem odmítnutí návrhu jednoduchým usnesením bez meritorního projednání“ (viz komentář J. Večeří k § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích).

[42] Pro správní soudnictví z uvedeného neplyne žádný přesvědčivý důvod, proč by se § 10 odst. 3 věta třetí zákona o soudních poplatcích měl týkat pouze správní žaloby, nikoli kasační stížnosti. Je-li totiž „protismyslné motivovat účastníky k podávání subjektivně a objektivně nepřijatelných či opožděných“ kasačních stížností, není zřejmé, proč by totéž nemělo platit i pro podávání správních žalob. V takovém případě by však bylo nutné vybrat a nevrátit poplatek vždy, a to např. i tehdy nejsou-li splněny podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a civilní soud by za obdobné procesní situace řízení zastavil (§ 104 o. s. ř.) a poplatek ve sníženém rozsahu vrátil.

[43] Jinak řečeno odlišují-li civilní soudy věcně návrh na zahájení řízení v prvním stupni a návrh na zahájení řízení o opravných prostředcích v kontextu § 10 odst. 3 vět první a třetí zákona o soudních poplatcích, není takové srovnání pro oblast správního soudnictví přiléhavé. Správní soudnictví se ve dvou ohledech liší. Zaprvé správní soud je již v prvním stupni soudem přezkumným (byť přezkoumává činnost veřejné správy), nikoli nalézacím. Za druhé v situacích, kdy civilní soud v prvním stupni řízení zastaví, správní soud návrh (žalobu) odmítne. Jedinou výjimkou je zpětvzetí návrhu, kdy § 10 odst. 3 věta první zákona o soudních poplatcích dopadá shodně na oba procesy.

[44] Rozšířený senát dbá o zajištění jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Bylo by „absurdní, aby tentýž institut byl vykládán jinak v judikatuře civilních a jinak v judikatuře správních soudů, a to způsobem méně příznivým pro účastníky řízení před správními soudy ve srovnání s řízením civilním“ (viz usnesení rozšířeného senátu, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, bod 42). Rozšířený senát si je vědom, že potvrzení dosavadní rozhodovací praxe prohlubuje rozdíly mezi civilním a správním soudnictvím při výkladu téže právní normy. Jejich zacelení ze strany rozšířeného senátu však brání nejen výše uvedené odlišnosti obou procesů, ale znamenalo by též narušení poslání správní justice, jež chrání práva fyzických a právnických osob před zásahy veřejné moci, a odporovalo by i ústavní zásadě *in dubio pro libertate* příkazující dát v konkurenci vícero srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ přednost takové, která je pro jednotlivce nejvýhodnější. Dosavadní praxe správních soudů je zkrátka pro navrhovatele nejpriznivější možná. Pádný důvod pro její zpřísnění rozšířený senát neshledal.

[45] Rozšířený senát nepřesvědčily ani praktické důsledky stávající praxe.

[46] Z hlediska administrativní zátěže soudu je její vliv přinejmenším nejednoznačný. Byť je soud povinen již zaplacený soudní poplatek vrátit, není na druhou stranu povinen jej vybírat (§ 6a odst. 4 zákona o soudních poplatcích). Proto NSS nyní nevybírá poplatek za kasační stížnost, je-li např. podána opožděně nebo není-li stěžovatel zastoupen advokátem. Zrcadlově k tomu

by při změně praxe sice soudu odpadla administrativní zátěž s vrácením poplatků, přibyla by však v souvislosti s jejich vybíráním.

[47] Poukazuje-li předkládající senát na některá procesní úskalí spojená s vrácením poplatků v plné výši, vyvěrají jednak z toho, že regulatorní funkce poplatku při odmítnutí návrhu absentuje (viz bod [37] shora), jednak z toho, že při zastavení řízení je tato funkce pouze omezená. Zákon reguluje návrhy, které nedospějí k věcnému přezkumu i v důsledku realizace dispozičního oprávnění navrhovatele vzít návrh zpět tím, že soud vrací poplatek jen v omezeném rozsahu (snížený o pětinu, nejméně o 1.000 Kč; § 10 odst. 3 věty první zákona o soudních poplatcích). *De lege lata* a s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi NSS však rozšířenému senátu nepřísluší konzistentní závěr soudu přehodnocovat a nově (přínejmenším pro část případů) pravidla zpřísnit a zakotvit regulatorní funkci poplatku a stanovit její míru jen proto, že její důsledky nejsou vždy žádoucí. To samozřejmě nevyklučuje, že *de lege ferenda* by bylo vhodnější, aby o návrzích, které nedospějí k věcnému přezkumu, stanovil zákon o soudních poplatcích v obdobných situacích stejně. Ruku v ruce s tím by otázkou *de lege ferenda* bylo určení spravedlivé míry regulace těchto návrhů, tedy rozsahu vrácení poplatku, popř. zjednodušení procesu vybírání *de facto* částí nezaplacených poplatků.

III. 3. Shrnutí

[48] Rozšířený senát nenalezl jasně převažující či pádné důvody, pro něž by bylo třeba se odklonit od dosavadní dlouhodobé a ustálené soudní praxe spočívající ve vrácení soudních poplatků při odmítnutí kasační stížnosti. Dojde-li k odmítnutí kasační stížnosti bez věcného projednání, je NSS povinen již zaplacený soudní poplatek ve smyslu § 10 odst. 3 věty třetí zákona o soudních poplatcích vrátit.

III. 4. Související úvahy

[49] Jak již bylo uvedeno, zákon o soudních poplatcích byl koncipován zejména pro řízení před civilními soudy. Při jeho výkladu pro řízení před správními soudy je proto nutno přihlídnout zejména k účelu vykládaného pravidla. Účelem § 10 odst. 3 věty třetí (popř. ve spojení s § 10 odst. 5) zákona o soudních poplatcích je vrátit poplatek v případě, kdy soud před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) návrh odmítne, tj. *i*) soud ve věci nezačal jednat a *ii*) návrh je odmítnut bez věcného posouzení.

[50] V řízení před NSS je takovou procesní situací odmítnutí kasační stížnosti pro neodstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. či odmítnutí kasační stížnosti pro důvody stanovené v § 46 s. ř. s. (např. nedostatek podmínek řízení, opožděnost, nedostatek aktivní legitimace, nepřijatelnost). Společným znakem těchto nedostatků je jejich závažnost, která brání věcnému posouzení kasační stížnosti soudem, a proto musí být stížnost odmítnuta.

[51] Kromě odmítnutí kasační stížnosti pro výše uvedené nedostatky však může řízení před NSS skončit i odmítnutím kasační stížnosti ze zcela odlišných důvodů, mimo jiné pro nepřijatelnost podle § 104a s. ř. s. Z pohledu přezkumné činnosti soudu jde o diametrálně odlišný postup.

[52] Nepřijatelnost je zvláštní procesní kategorií k posouzení kasační stížnosti upravenou v soudním řízení toliko ve větvi správního soudnictví pro řízení před Nejvyšším správním soudem. Jiné soudní procesní řády ji neupravují. Aby mohla být posuzována přijatelnost, musí jít o přípustnou, včasnou a projednatelnou kasační stížnost podanou oprávněnou osobou. Nepřijatelnost žádný případ ze soudního přezkumu nevyklučuje. K odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost dochází na základě věcného, byť zjednodušeného, ale stabilní judikaturou vytvořeného (srov. rozsudek ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS) kritériálního posouzení případu. Při odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost musí soud dospět k jednomyslnému závěru (srov. § 104a odst. 2 s. ř. s.), že kasační stížnost svým významem

nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pro tento procesní výsledek musí shledat neexistenci výše zmíněných kritérií přijatelnosti. Jinak řečeno, shledá-li existenci alespoň jednoho z nich, je kasační stížnost „přijata“ k dalšímu již věcnému posouzení a rozhodnutí. I když je shledání nepřijatelnosti kasační stížnosti pojmově vyjádřeno shodně „odmítnutím“, obsah a rozsah přezkumné činnosti soudu je kvalitativně i kvantitativně zcela odlišný od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, které se děje bez jakéhokoliv meritorního posuzování její důvodnosti.

[53] Jde o „jemný filtr“, který zajišťuje obě role Nejvyššího správního soudu, tj. poslání sjednocovatele judikatury, zaručujícího právní jistotu a efektivitu práva, a poslání ochránce spravedlnosti každého jednotlivého případu, zajišťujícího posouzení dopadů napadeného rozhodnutí do subjektivních veřejných práv člověka a umožňujícího mu domoci se nápravy. Na straně druhé, dospěje-li soud k závěru, že ani jednoho není v konkrétní věci třeba, postačí, odůvodní-li svůj závěr na věc jen stručným odkazem na judikaturu, která se již obdobnou věcí zabývala. Na meritorní přezkum soudem (byť zjednodušený) však dojde vždy, a není tak naplněn předpoklad ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích, s nímž zákonodárce spojil povinnost soudní poplatek vrátit.

IV. Aplikace právního názoru na projednávanou věc

[54] Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní projednávanou věc. Jelikož po rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti šlo o jedinou zbývající právní otázku, posoudil věc sám (§ 71 Jednacího řádu NSS).

[55] Stěžovatel zaplatil soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, avšak jeho návrh na zahájení řízení byl před prvním jednáním (vydáním rozhodnutí o věci samé) odmítnut. Rozšířený senát proto rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku. Uvedená částka bude stěžovateli vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 25. března 2021

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu