

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **A. Ž.**, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky**, se sídlem Soudní 1672/1a, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2012, č. j. VS 204/2012-50/St/133, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2012, čj. 11 A 98/2012 - 24,

t a k t o :

- I. Proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, je přípustná kasační stížnost.
- II. Věc **se v r a c í** k projednání a rozhodnutí třetímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze rozhodnutí žalované, jímž byla vyřízena stížnost žalobce na jednání a chování příslušníka vazební věznice v Ostravě při eskortě vězňených osob dne 15. 3. 2012. S podáním žaloby žalobce požádal také o přiznání osvobození od placení soudních poplatků a záloh pro soudní řízení.

[2] Městský soud zamítl žádost žalobce usnesením ze dne 17. 9. 2012, č. j. 11 A 98/2012 - 24. Žalobce (stěžovatel) brojil proti usnesení městského soudu kasační stížností, doručenou Nejvyššímu správnímu soudu (dále též jen „soud“) dne 3. 10. 2012.

[3] Městský soud vyzval dne 20. 9. 2012 stěžovatele k zaplacení soudního poplatku a po marném uplynutí lhůty usnesením ze dne 9. 10. 2012, č. j. 11 A 98/2012 - 28, zastavil řízení o žalobě z důvodu nezaplacení soudního poplatku

[4] Třetí senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla kasační stížnost proti rozhodnutí městského soudu o neosvobození od soudních poplatků přidělena k projednání a rozhodnutí, dospěl k závěru, že existuje rozporná judikatura soudu k otázce podstatné pro rozhodnutí této věci.

[5] V podrobnostech popisu dosavadního průběhu řízení rozšířený senát odkazuje na napadené usnesení městského soudu a na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 3 As 125/2012 - 12.

II. Předložení věci rozšířenému senátu

[6] Usnesením ze dne 22. 11. 2012, č. j. 3 As 125/2012 - 12, třetí senát postoupil věc rozšířenému senátu k posouzení otázky „*zda je proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, přípustná kasační stížnost*“.

II.a

[7] Osmý senát podle předkládacího usnesení v rozhodnutí ze dne 23. 2. 2007, č. j. 8 As 25/2006 - 144, uzavřel, že podle § 57 s. ř. s. soudní poplatky spadají pod náklady řízení, proto je kasační stížnost proti rozhodnutí soudu o soudních poplatcích, v posuzované věci o vrácení poplatku, nepřipustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s.

II.b

[8] V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007 - 37, první senát vyšel bez dalšího z názoru, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků, je přípustná.

[9] Podobně jako první senát ve své rozhodovací činnosti postupovaly další senáty, které v daném typu případů vycházely z přípustnosti kasační stížnosti.

II.c

[10] Třetí senát, vedle poukazu na tvrzený rozpor v judikatuře soudu, přdestřel vlastní argumentaci vedoucí k závěru o nepřipustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků.

[11] Rozhodování o soudních poplatcích souvisí s veřejnoprávní poplatkovou povinností na úseku daní a poplatků. Soudy při rozhodování o soudních poplatcích vystupují více jako správní orgány než jako nezávislí arbitři sporu mezi účastníky. Rozhodnutí o soudních poplatcích je spíše správním než soudním rozhodnutím.

[12] Zvláštnosti poplatkové problematiky se odrážejí i ve zvláštním procesním režimu upraveném zákonem č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Ten upravuje z opravných prostředků pouze odvolání, které se výslovně neuplatní v případě správního soudnictví. Podobně jako není možné uplatnit v civilním řízení ve věcech soudních poplatků mimořádný opravný prostředek dovolání, nemělo by být možné uplatnit v soudním řízení správním kasační stížnost.

[13] Vyloučení kasačního přezkumu rozhodnutí krajských soudů, týkajících se poplatkové povinnosti, nasvědčuje i systematika soudního řádu správního. Ta počítá vedle rozsudků s přezkumem pouze těch usnesení, jimiž se řízení končí (tzn. řízení se zastavuje nebo se žaloba odmítá) a za použití rozšiřující judikatury soudu dále ta usnesení, která technicky nezajišťují průběh řízení, ale dotýkají se jeho samotných podmínek nebo vymezují okruh účastníků a osob zúčastněných na řízení.

[14] Nepřípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků se navíc nedotkne práv účastníků, protože kasační stížnost proti případnému rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku nepochybně přípustná je.

[15] Třetí senát poukázal i na procesní komplikace spojené s přípustností kasační stížnosti v daném typu věci po novele soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., kdy je podle § 106 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost podávána přímo u Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tak může zcela legitimně zastavit řízení pro nezaplacení soudního poplatku dříve, než se dozví, že proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků byla podána kasační stížnost.

[16] V podrobnostech argumentace třetího senátu rozšířený senát odkazuje na předkládací usnesení č. j. 3 As 125/2012 - 12.

III. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát se nejprve zabýval svou pravomocí rozhodnout předmětnou právní otázku. Dospěl přitom k závěru, že rozpor v judikatuře soudu, nastíněný třetím senátem, neexistuje.

[18] Osmý senát rozhodoval v situaci, kdy na pravomocné rozhodnutí ve věci (odmítnutí návrhu) navazovalo rozhodnutí o vrácení včas zaplaceného soudního poplatku. V kontextu jím posuzované věci tedy bylo možné považovat soudní poplatek za součást nákladů řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. (obdobně § 137 odst. 1 o. s. ř.).

[19] Oproti tomu první senát posuzoval rozhodnutí, které se týkalo neosvobození žalobce od soudních poplatků, přičemž uhrazení soudního poplatku představuje jednu ze skutečností podmiňujících následnou procesní aktivitu soudu. Zvážení, zda žalobce splňuje podmínky pro osvobození od soudního poplatku, které předchází případnému vyměření poplatkové povinnosti, resp. výzvě k uhrazení soudního poplatku a samotnému věcnému posuzování žaloby, nelze podřadit pod rozhodování o nákladech řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. potažmo § 104 odst. 2 s. ř. s. – typicky spojenému s rozhodnutím ve věci či na ně navazujícím.

[20] Rozšířený senát ovšem přesto uzavřel, že jeho pravomoc je dána. Jakkoliv se totiž lišil skutkový a částečně i právní základ věci v rozhodnutích zmíněných v bodech II.a a II.b tohoto usnesení, nelze pochybovat o tom, že se třetí senát hodlá odchýlit od dosavadní judikatury soudu reprezentované názorem pod bodem II.b a na podporu svého stanoviska předestřel ucelenou argumentaci, shrnutou v bodu II.c.

IV. Posouzení věci

[21] Soudní poplatky představují podmnožinu obecné množiny poplatků, které dále tvoří podmnožinu obecné množiny daní (viz § 2 odst. 3 daňového řádu). Soustava poplatků není vymezena v jednom zákoně. Poplatkové povinnosti jsou obsaženy v zákonech vymezujících určitý druh poplatku a jeho náležitosti, např. v zákoně o soudních poplatcích, nebo v zákonech týkajících se problematiky, se kterou souvisejí (viz také Bakeš, Karfíková, Kotáb, Marková a kol., Finanční právo, 5. vydání, C. H. Beck, 2009, str. 247 a násl.). Správci finančních prostředků

státního rozpočtu získávaných ze soudních poplatků jsou soudy (viz také důvodovou zprávu k návrhu zákona později přijatého pod č. 255/2000 Sb., citováno dle systému ASPI).

[22] V souladu s takto vymezeným postavením soudních poplatků a soudů při správě poplatků právní úprava rozlišuje dva obecné procesní předpisy a ve vztahu k oběma z nich určuje jako *lex specialis* zákon o soudních poplatcích. Platí tedy, že soud rozhoduje a postupuje ve věcech soudních poplatků podle zvláštní právní úpravy – zákona o soudních poplatcích, a v otázkách neupravených tímto předpisem podle občanského soudního řádu (§ 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Výslovně upravenou výjimku v této dualitě právních předpisů představuje pouze oblast správy placení soudních poplatků – kde soud postupuje podle zákona o soudních poplatcích, a v otázkách neupravených tímto předpisem podle daňového řádu (§ 13 odst. 2 zákona o soudních poplatcích).

[23] Popsanému systému podle § 13 odst. 1, 2 zákona o soudních poplatcích odpovídá i ustanovení § 4 daňového řádu, podle kterého v případě speciální úpravy správy daní v jiném zákoně je nutno přednostně využít tuto zvláštní úpravu. Za tu je třeba ve věcech rozhodování soudů o soudních poplatcích, s výjimkou správy placení poplatků, nutné považovat právě kombinaci zákona o soudních poplatcích a občanského soudního řádu. V souladu s tím je pro další úvahy podstatný legitimní názor, že soudní poplatek ve fázi svého stanovení není daní a soud není správcem daně (viz T. Rozehnal, Dělená správa aneb kdo je v České republice správcem daně?, in Daňový expert 1/2013, Wolters Kluwer, str. 10 a násl., citováno dle ASPI).

[24] Tomuto názoru zcela odpovídá chápání rozhodnutí o poplatkové povinnosti nebo o osvobození od soudního poplatku jako ryze soudního, protože je neoddělitelně spjaté s právem na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 162/99, který je stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, nebo R. Waltr, Zákon o soudních poplatcích, komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2012, str. 2).

[25] Pro další úvahy je proto podstatná kombinace soudního procesního předpisu a zákona o soudních poplatcích. Postavení soudů jako správců daně (související se správou placení poplatků) a daňový řád naopak nejsou pro další úvahy relevantní. Pouze na okraj přitom rozšířený senát podotýká, že právě popsanou logikou právní úpravy je odůvodněn jeho závěr o neexistenci rozporu v dosavadní judikatuře soudu a rozdíl mezi rozhodnutím o osvobození od soudního poplatku před rozhodnutím ve věci a rozhodnutím o vrácení již zaplaceného soudního poplatku následujícím po skončení věci.

[26] Zákon o soudních poplatcích v ustanovení § 13 odst. 1 výslovně odkazuje na obecnou úpravu občanského soudního řádu. Dále pak podle § 14 zákona o soudních poplatcích není odvolání přípustné proti usnesením ve věcech poplatků vydaným správním soudy. Toto ustanovení rovněž vychází ze zřejmé úpravy občanského soudního řádu, protože soudní řád správní nezná institut odvolání. Je tedy třeba zabývat se otázkou, zda mají i správní soudy použít při rozhodování o soudních poplatcích občanský soudní řád jako obecný předpis k zákonu o soudních poplatcích.

[27] Zákonodárce přitom na koncepční změnu správního soudnictví a přijetí soudního řádu správního při přijímání zákona o soudních poplatcích reagoval. Mj. zákon o soudních poplatcích byl novelizován zákonem č. 151/2002. Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. Zákon č. 151/2002 Sb. nově zakotvil do zákona o soudních poplatcích i ustanovení § 14 v jeho současném znění. Důvodová zpráva (citovaná dle systému ASPI) k návrhu tohoto zákona je však mimořádně strohá. Ke změně zákona o soudních

poplatcích říká v zásadě pouze to, že „[n]ovela zákona o soudních poplatcích kromě věcného osvobození některých řízení ve správním soudnictví od soudních poplatků především doplňuje sazebník poplatků o stanovení pevných částek poplatků za zpoplatněná řízení (v rozmezí 1.000 – 5.000 Kč s jedinou vyšší výjimkou). Výše sazeb je stanovena v relaci ke sazbám soudních poplatků za řízení ve věcech občanskoprávních, s přiblížením k dosavadní úpravě i k náročnosti jednotlivých typů řízení.“

[28] Bylo by proto možné legitimně argumentovat, že i ve správním soudnictví mají soudy při rozhodování o poplatcích použít zákon o soudních poplatcích a v otázkách neupravených tímto zákonem občanský soudní řád. Takový závěr by však nebyl správný. Soudní řád správní totiž nejen obsahuje autonomní úpravu pro řízení před správními soudy, nezávislou na občanském soudním řádu, který se použije pouze částečně a přiměřeně (viz § 64 s. ř. s.), ale především sám upravuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků (viz § 36 odst. 3 s. ř. s.). Toto ustanovení by bylo již od svého vzniku zcela obsolentní za situace, kdyby se na rozhodování i správních soudů ve věcech soudních poplatků bez dalšího použil podle § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích občanský soudní řád.

[29] Pokud proto ustanovení § 13 odst. 1 zákona o soudních poplatcích mlčí o soudním řádu správním, je třeba tuto skutečnost považovat za zákonodárcem nezamýšlenou mezeru v zákoně a relevantní ustanovení soudního řádu správního za nepřímou novelizaci zákona o soudních poplatcích. Nepřímá novelizace je přitom nežádoucím jevem v činnosti zákonodárce, bez dalšího však zpravidla není důvodem protiústavnosti relevantních zákonných ustanovení.

[30] Podobně jako ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. představuje samostatnou úpravu regulující osvobození od soudních poplatků při řízení před správními soudy, je při posuzování případné existence opravných prostředků, resp. přípustnosti kasační stížnosti proti takovému rozhodnutí, nutno vycházet pouze ze soudního řádu správního. Ani ustanovení § 14 zákona o soudních poplatcích, vylučující možnost napadnout rozhodnutí správních soudů o soudních poplatcích odvoláním, totiž nelze považovat za úpravu zcela vyčerpávající problematiku opravných prostředků proti rozhodnutím správních soudů o soudních poplatcích (obdobně viz R. Waltr, Zákon o soudních poplatcích, komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2012, str. 65).

[31] V tomto závěru je, přes odlišnosti obou opravných prostředků vyplývající z rozdílnosti právní úpravy, jistě inspirativní přihlídnout i k civilnímu řízení a otázce přípustnosti dovolání ve věcech soudních poplatků. Původní nepřípustnost dovolání proti usnesením ve věcech soudních poplatků, nebyla dána mimořádným charakterem tohoto opravného prostředku, ale úzkým vymezením přípustnosti v občanském soudním řádu. Po změně právní úpravy Nejvyšší soud opakovaně dovolání proti usnesením ve věcech soudních poplatků připustil (viz např. rozhodnutí ze dne 17. 7. 2013, sp. zn. 29 Cdo 1301/2013, ze dne 18. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2643/2013, a ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1359/2013).

[32] Za situace, kdy se přípustnost opravného prostředku ve správním soudnictví posuzuje podle soudního řádu správního, je namísto soustředit se na kasační stížnost a na konkrétní podmínky nepřípustnosti vymezené soudním řádem správním.

[33] Předkládající třetí senát především poukázal na usnesení soudu č. j. 8 As 25/2006 - 144 s tím, že rozhodnutí ve věci soudních poplatků je více než co jiného rozhodnutím o nákladech řízení (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Zároveň však předeštel argumentaci zpochybňující možnost napadení jakýchkoliv procesních usnesení. Tu opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a naznačil, že judikaturu dovozující přípustnost kasační stížnosti proti procesním rozhodnutím je třeba považovat za rozšiřující. Důvody, které vedly soud k rozšiřujícímu výkladu kasační stížnosti však nejsou naplněny u rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků.

[34] Rozšířený senát již shora rozebral, proč usnesení o neosvobození od soudních poplatků není možné považovat za rozhodnutí o nákladech řízení.

[35] Rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků však nenaplnuje ani další důvody nepřipustnosti ve smyslu ustanovení § 104 s. ř. s., přičemž z podstaty věci lze teoreticky uvažovat zejména o důvodech nepřipustnosti podle § 104 odst. 3 písm. b), c) s. ř. s.

[36] Neobstojí názor, že se rozhodnutím o neosvobození od soudních poplatků pouze upravuje vedení řízení. Poukázat lze přitom na judikaturu soudu ve vztahu k různým typům usnesení, kterou v usnesení č. j. 3 As 125/2012 - 12 nastínil předkládající třetí senát. Pod výlukou tak lze zařadit pouze ta rozhodnutí, jimiž se „technicky“ upravuje vedení řízení, jako např. usnesení o spojení věci, o přerušování řízení, usnesení s výzvou k odstranění vad podání apod. Rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků bezprostředně souvisí s povinností uhradit soudní poplatek. Teprve na toto uhrazení navazuje procesní aktivita soudu vedoucí k věcnému posouzení návrhu. Otázka osvobození od soudních poplatků je proto úzce spjata s otázkou samotného přístupu k soudu a nelze ji považovat za pouhé „technické“ opatření v rámci řízení.

[37] To platí tím spíše, že všechna usnesení, jež se dotýkají samotných podmínek řízení, vymezení okruhu účastníků a osob zúčastněných na řízení zásadně přezkumu podléhají – nespádají-li pod některou z dalších výluk uvedených v § 104 odst. 2, 3 s. ř. s. Např. usnesení o ne/přiznání odkladného účinku žalobě tedy zřejmě nelze podřadit pouhému „technickému“ vedení řízení a současně se jím končí „podmnožina řízení“ (či „řízení v řízení“) o návrhu na přiznání odkladného účinku, jedná se ovšem o rozhodnutí, které je svou povahou dočasné [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

[38] V případě usnesení o neosvobození od soudních poplatků je v jistém smyslu možné hovořit o dočasnosti. To vyplývá již jen ze skutečnosti, že jakákoliv změna majetkových poměrů účastníka může vést k odejmutí již přiznaného osvobození a to i se zpětnou účinností (§ 36 odst. 3 s. ř. s.). Přesto se však nejedná o rozhodnutí svou povahou dočasné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. Důvody tohoto závěru leží v povaze a bezprostředních důsledcích rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků. Následuje-li po neosvobození od soudních poplatků výzva k jejich uhrazení se sankcí v podobě zastavení řízení, nelze hovořit o dočasnosti ve smyslu předmětného ustanovení a nezbývá než zopakovat, že se takové rozhodnutí bezprostředně dotýká práva na přístup k soudní ochraně. Pro srovnání lze opět poukázat i na judikaturu Nejvyššího soudu a přes možnost změny rozhodnutí v případě změny poměrů na vázanost soudu rozhodnutím o ne/osvobození od soudních poplatků (viz rozhodnutí sp. zn. 29 Cdo 1301/2013).

[39] Pro úplnost rozšířený senát podotýká, že dosavadní judikaturu týkající se přípustnosti kasační stížnosti proti usnesením dotýkajícím se samotných podmínek řízení nepovažuje za rozšiřující, ale naopak za plně odpovídající dikci i smyslu zákona.

[40] Argumentem proti přezkumu takových usnesení nemůže být ani poukaz na to, že se jím ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. stává do určité míry obsolentním, resp. nahraditelným kasačními důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) či d) s. ř. s.. V případě omezení přípustnosti kasační stížnosti pouze na usnesení vyjmenovaná v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. by se totiž zcela obsolentními stala ustanovení § 104 odst. 3 písm. b), c) s. ř. s.

[41] Ve vztahu k přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků lze poukázat i na rozhodnutí o ne/ustanovení zástupce, zpravidla advokáta. Žádost

o ustanovení zástupce bývá zhusta spojena s žádostí o osvobození od soudních poplatků a bývá o nich rozhodnuto jedním usnesením - ostatně, rozhodnutí o ne/ustanovení zástupce se do značné míry odvíjí od rozhodnutí o ne/osvobození od soudních poplatků. Pochyby o přípustnosti kasační stížnosti proti neustanovení zástupce nebyly vzneseny. Bylo by absurdním důsledkem judikatury soudu, kdyby vyšel z nepřípustnosti kasační stížnosti proti neosvobození od soudních poplatků, ale současně připouštěl kasační stížnost proti neustanovení zástupce (k významu právního zastoupení srov. i rozsudek soudu ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011 - 56).

[42] Dovedil-li přitom předkládající třetí senát, že ochranu týkající se rozhodnutí krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků lze poskytnout v rámci případného přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení, které by následovalo po nezaplacení poplatku účastníkem řízení, rozšířený senát mu nepřisvědčil. Tato ochrana by mohla splnit svůj účel pouze v případě, že by soud v rámci přezkumu usnesení o zastavení řízení shledal nezákonným předchozí rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků. V případě zákonnosti takového rozhodnutí by však účastník řízení již nemohl poplatek uhradit. Jinými slovy, toto procesní řešení by účastníka řízení prakticky připravilo o možnost reálného přezkumu rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků, nechtěl-li by hrát vabank s možným výsledkem zastavení řízení bez možnosti doplatit poplatek v návaznosti na výsledek přezkumu před kasačním soudem. Naopak kdyby od poplatků neosvobozený účastník pod hrozbou zastavení řízení poplatek uhradil, již by prakticky neměl procesní možnost přezkumu usnesení, jímž nebyl od poplatků osvobozen – a to zejména v případě pro něj příznivého rozhodnutí ve věci samé.

[43] Přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků plně odpovídá i hodnotovým východiskům zastávaným ve vztahu k soudním poplatkům Ústavním soudem (srov. usnesení ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 671/02, nebo náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/07).

[44] Předkládajícímu třetímu senátu lze přisvědčit, že novela soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., v jejímž důsledku se kasační stížnost podává u Nejvyššího správního soudu, může vést k některým procesním obtížím. Zároveň se však nejedná o obtíže, jimž by krajské soudy do značné míry nečelily již před uvedenou novelou. Otázka případného okruhu účastníků řízení o kasační stížnosti nebyla zmíněnou novelou nijak modifikována. Stejně tak se nezměnila otázka související s případným rozhodnutím krajského soudu o zastavení řízení s jedinou výjimkou – zatímco před novelou mohl krajský soud ověřit, zda byla podána kasační stížnost nahlédnutím do vlastního rejstříku, musí po novele učinit dotaz u Nejvyššího správního soudu.

[45] Východiskem pro postup krajského soudu přitom musí být zachování procesních práv účastníků řízení nahlížených perspektivou jejich ústavního základu. Souvisí-li tedy právo napadnout rozhodnutí (zde o neosvobození od soudních poplatků) opravným prostředkem (zde kasační stížností), musí soud postupovat tak, aby účastníku řízení fakticky neznemožnil výkon tohoto práva. V opačném případě by totiž mohl být postup krajského soudu shledán rozporným s právem na soudní ochranu ve smyslu článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V zásadě by tedy krajský soud měl přistoupit k zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku až poté, kdy uplynula lhůta pro podání kasační stížnosti proti neosvobození od soudního poplatku (pokud krajský soud rozhodoval o odpovídajícím návrhu) a krajský soud ověřil u Nejvyššího správního soudu, že usnesení o neosvobození od soudních poplatků nebylo napadeno kasační stížností.

V. Závěr

[46] Rozšířený senát v souhrnu uzavírá, že proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, je přípustná kasační stížnost.

[47] V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl rozšířený senát jen o předložené právní otázce. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí třetímu senátu, který rozhodne ve věci samé v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 20. května 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko soudce JUDr. Jaroslava Vlašína k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2012, č. j. 3 As 125/2012 – 43.

- 1) Mám za to, že závěr, k němuž dospěl rozšířený senát v otázce přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, není správný, a to z následujících důvodů.
- 2) Právní názor většiny rozšířeného senátu se v ústavní rovině odvolává na článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, na úrovni zákona pak vychází především z ustanovení § 104 odst. 2 a 3 s. ř. s. při vědomém potlačení ustanovení § 103 odst. 1 písmeno e) s. ř. s. a § 104 odst. 4 s. ř. s. Dále se opírá o § 13 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v jehož úpravě však nachází mezeru, o níž má za to, že je třeba ji vyplnit interpretací, při níž se občanský soudní řád prakticky neuplatní. Ve výsledku pak dochází k závěru, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, je přípustná, neboť jiné řešení uvedené otázky by účastníkům značně ztížilo přístup k soudu. Právní i praktické problémy spojené s uvedeným závěrem většina nedefinuje ani nepojednává.
- 3) Úvodem nejprve stručně k právní úpravě. Podle ustanovení § 1 zákona o soudních poplatcích se soudní 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.
- 4) Podle § 3 odst. 1 zákona ve správním soudnictví rozhoduje ve věcech poplatků za řízení soud, který je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci, podle odstavce 4 však ve věcech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
- 5) Podle § 8 odst. 1 zákona vykonává správu placení poplatků příslušný soud nebo správa soudu podle § 3 zákona, podle § 8 odst. 2 jsou poplatky příjmem státního rozpočtu.
- 6) Podle § 13 zákona
 - (1) Ve věcech poplatků rozhoduje a postupuje soud nebo správa soudu podle občanského soudního řádu, pokud nestanoví tento zákon jinak.
 - (2) Při správě placení poplatků se postupuje podle daňového řádu, pokud nestanoví tento zákon jinak.
 - (3) Poplatkové povinnosti, jakož i rozhodnutí předsedy senátu o přiznání osvobození od soudních poplatků, se evidují podle daňového řádu.
- 7) Z výše uvedené právní úpravy lze dovodit, že poplatková povinnost vznikající účastníkům v souvislosti se soudním řízením, které vedou, je veřejnoprávní povinností na úseku daní a poplatků, kterou jim stanoví přímo zákon, eventuální rozhodování o této povinnosti pak přísluší podle zákona soudům. Soud ovšem při rozhodování a při správě soudních poplatků nevystupuje jako nezávislý arbitr ve sporu mezi účastníky, ale má vůči poplatníkovi vrchnostenské postavení při hájení (v širším slova smyslu) fiskálních zájmů státu, takže v řízení vystupuje spíše jako správní orgán než soud. Svojí povahou je proto rozhodnutí ve věcech správních poplatků více rozhodnutím správním než soudním, na výsledek soudního řízení má (nebo spíše může mít) vliv pouze sekundární. K tomuto závěru ostatně dospěl již třetí senát ve svém usnesení o postoupení věci, na jehož podrobnější odůvodnění k dané otázce odkazuji.

- 8) Na tomto místě je pak třeba ještě připomenout, že ve věcech správního soudnictví je přílohou k zákonu – sazebníkem poplatků stanoven soudní poplatek za podání žaloby fixně ve výši 3.000 Kč, eventuálně 2.000 Kč, za kasační stížnost pak ve výši 5.000 Kč, přičemž podle § 4 odst. 1 písm. a) a d) zákona je poplatek splatný podáním návrhu.
- 9) Uvádí-li tedy rozšířený senát, že lze legitimně hájit i názor, podle něhož soudní poplatek ve fázi svého stanovení není daní a soud v této době není správcem daně, pak musím podotknout, že tento názor mi není zcela srozumitelný, neboť poplatková povinnost vzniká ve správním soudnictví účastníkovi v okamžiku podání návrhu na zahájení řízení či provedení jiného úkonu, v tento okamžik je poplatek i splatný a soud zde, více než kde jinde, vystupuje pouze jako výběřčí a správce poplatku, nikoliv jako orgán rozhodující o poplatkové povinnosti.
- 10) Pravomoc soudu rozhodnout na základě žádosti účastníka o osvobození od soudních poplatků pak představuje pouze určité dobrodiní zákona, na jehož základě lze účastníkovi podle jeho individuálních příjmových a majetkových poměrů tuto povinnost zčásti nebo výjimečně též zcela prominout. I toto dobrodiní má ovšem svoje limity, neboť nelze přehlédnout, že podle ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., které se s ohledem na ustanovení § 13 zákona o soudních poplatcích uplatní i ve správním soudnictví, platí, že osvobození od soudních poplatků lze sice přiznat i zpětně, poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se však nevracejí. Zákonodárce zde stanovil jasnou hierarchii při uplatňování norem, neboť i v případě, že by účastník od počátku řízení plnil podmínky pro osvobození od soudních poplatků, nelze na zaplacený poplatek hledět jako na plnění bez právního důvodu či poplatek vybraný státem v rozporu se zákonem.
- 11) První otázka, jež se nabízí, tedy směřuje k tomu, zda za výše popsané situace je imperativ čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny tak silný, že je nutno v případě soudních poplatků zahrnout do práva na spravedlivý proces i právo na bezprostřední opravný prostředek proti rozhodnutí o (svým způsobem) výjimce z povinnosti stanovené zákonem a zda je ho vzhledem k tíži stanovené povinnosti také opravdu třeba. Podle mého názoru tomu tak není. Jak bylo již uvedeno výše, soudní poplatky ve správním soudnictví jsou určeny fixní částkou a ve srovnání s poplatky v občanském soudním řízení jsou velmi nízké. Potenciálně sociálně slabé skupiny účastníků jsou přitom před dopady poplatkové povinnosti na přístup k soudní ochraně preventivně chráněny již ustanoveními § 11 odst. 1 a 2 zákona o soudních poplatcích.
- 12) Pokud jde o ústavní rozměr posouzení nutné existence opravných prostředků, lze provést srovnání též s § 202 odst. 2 o. s. ř., upravujícím řízení o tzv. bagatelních pohledávkách. Ten stanoví, že odvolání není přípustné proti rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím částku 10.000 Kč. Přitom se nepřihlíží k příslušenství pohledávky. O ústavnosti tohoto ustanovení nejsou pochyby, ač i zde je řešena otázka přístupu k soudu, a to dokonce přímo, nikoliv pouze zprostředkovaně, jako je tomu u soudních poplatků.
- 13) Je zřejmé, že ze samotného čl. 36 Listiny nutnost nějakého opravného prostředku proti rozhodnutí o neosvobození od soudního poplatku dovodit nelze, ostatně pokud by tomu tak bylo, neobstála by zákonná absence opravného prostředku proti rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti, kde je navíc poplatek za návrh výrazně vyšší než v řízení o žalobě.

- 14) Nic by na požadavku práva na spravedlivý proces nemohla změnit ani skutečnost, že od účinnosti novely s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb. je zde poplatkovým soudem Nejvyšší správní soud. Ten by se totiž nemohl zbavit své odpovědnosti za respektování Listiny a poukazovat na to, že zákonodárce opustil předchozí koncept úpravy rozhodování o soudních poplatcích společný pro civilní i správní soudní řízení, podle něhož o soudních poplatcích za návrhy k soudům kterékoliv instance rozhodoval vždy soud prvního stupně (ve správním soudnictví krajský soud), a nahradil ho novou úpravou, podle níž je ve správním soudnictví každý soud „pánem nad poplatky“ ve svém řízení, aniž by vzal v potaz možné důsledky této změny. Uvedená skutečnost by ke krácení práv účastníků nesměla vést a Nejvyšší správní soud by takový opravný prostředek musel najít nebo by musel věc předložit Ústavnímu soudu s příslušným návrhem na zrušení právního předpisu.
- 15) Shodnu se s názorovou většinou v tom, že v dané věci se opravný prostředek hledat nemusí, považují však za nutné poznamenat, že připuštění opravného prostředku proti rozhodnutí, jehož předmětem je plnění ve výši 3.000 Kč, eventuálně 2.000 Kč (zvláště s tou argumentací, která ho provází), a jeho upření v případě, kdy předmětem rozhodnutí je plnění ve výši 5.000 Kč, přičemž v obou případech se dle názoru většiny rozšířeného senátu jedná o otázku přístupu k soudu, je jedním z problematických důsledků přijatého usnesení, o nichž bude ještě pojednáno níže.
- 16) Po vypořádání čl. 36 Listiny je tak nutno v dalším posoudit, zda lze možnost podání opravného prostředku (kasační stížnosti) dovodit ze soudního řádu správního. Na tomto místě se ovšem dlouhodobě střetávají dvě koncepce výkladu uvedeného procesního předpisu, a to jednak koncepce konzervativní, vycházející z jeho zákonného znění, a koncepce progresivní, založená na přesvědčení, že tento zákon je ohledně přístupu k soudu nedokonalý a je proto třeba jeho jednotlivá ustanovení judikaturou přetvořit a dát některým jeho institutům jiný význam, než který měl zákonodárce původně na mysli.
- 17) Při práci s právním předpisem preferuji spíše konzervativnější přístupy, v daném konkrétním případě tedy při posuzování otázky přípustnosti kasační stížnosti proti usnesení procesního charakteru vycházím (oprostím-li se na chvíli od existující judikatury na toto téma) především z ustanovení § 102, § 103 odst. 1 písmeno e) a § 104 odst. 4 s. ř. s. K tomu považuji za vhodné předeslat, že druhé uvedené ustanovení je sice systematicky zařazeno pod důvody kasační stížnosti, na rozdíl od předchozích bodů § 103 odst. 1 s. ř. s. však žádné konkrétní důvody neobsahuje, ale pouze podává charakteristiku rozhodnutí, která lze kasační stížností napadnout. Z tohoto ustanovení lze pak dle mého názoru v návaznosti na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *stricto sensu* dovodit přípustnost kasační stížnosti jen proti těm usnesením, jimiž se řízení končí.
- 18) Výše uvedenému závěru pak odpovídá i ustanovení § 105 odst. 1 s. ř. s., které vymezuje účastníky řízení o kasační stížnosti tak, že jimi jsou stěžovatel a ti, kdo byli účastníky řízení původního (tj. skončeného), a dále i ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s., věta druhá, které evidentně nepočítá s tím, že by osoba zúčastněná na řízení mohla podat kasační stížnost dřív, než je řízení skončeno, a tedy že by kasační stížnost byla přípustná již proti procesnímu usnesení o neuznání za osobu zúčastněnou na řízení, neboť jinak by hypotéza zde uvedená nemohla v praxi vůbec nastat. Podpůrně lze odkázat i na § 110 s. ř. s., který je rovněž koncipován prakticky pouze pro rozhodování o kasačních stížnostech proti konečným rozhodnutím krajského soudu, jeho jednotlivá ustanovení jsou na kasační stížnosti podané proti procesním rozhodnutím učiněným v probíhajícím řízení o žalobě aplikovatelná jen velmi obtížně či vůbec ne.

- 19) Mám proto za to, že všechna ostatní procesní usnesení (např. usnesení o procesním nástupnictví, usnesení o tom, že osoba přihlášená není osobou zúčastněnou na řízení, ale také usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce) jsou přezkoumatelná jen v rámci řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí ve věci samé či proti usnesení o odmítnutí žaloby nebo o zastavení řízení. Nelze tedy proti nim podat kasační stížnost samostatně, lze je však napadnout v rámci tvrzené vady podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Usnesení, kterými se jen upravuje vedení řízení či rozhodnutí svojí povahou dočasná podle §104 odst. 2 a 3 s. ř. s., pak nejsou v rámci řízení o kasační stížnosti přezkoumatelná vůbec, neboť se do konečných rozhodnutí soudu nijak nepromítají.
- 20) Názorová většina při formulování svého stanoviska vychází z opačné, progresivní koncepce a pro posouzení otázky přípustnosti kasační stížnosti proti usnesením si vystačí pouze s ustanoveními § 104 odst. 2 až 3 s. ř. s., přičemž nijak neskrývá, že se neustálým rozšiřováním okruhu procesních usnesení, proti nimž se připouští kasační stížnost, stává ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. postupně obsoletním. Jak vykládá ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. v návaznosti právě na ustanovení § 103 odst. 1 písmeno e) s. ř. s., není z textu přijatého usnesení zcela jasné, většina se nikterak nezabývá ani otázkou, jak v tomto pojetí interpretovat výše zmiňovaná ustanovení § 105 odst. 1 s. ř. s. a případně § 106 odst. 2, věta druhá, s. ř. s., která se pro tento typ rozhodnutí rovněž stávají nepoužitelnými, případně jak by se dle jejího názoru v těchto věcech aplikovalo ustanovení § 110 s. ř. s.
- 21) K tomu dále uvádím, že v praxi samozřejmě judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se již v minulosti vydala právě tímto směrem a proti všem procesním usnesením příkladmo uvedeným v bodě 19 kasační stížnost připustila, respektuji, mám však za to, že dosavadní kolekci těchto usnesení není třeba dále rozšiřovat.
- 22) Názorová většina na podporu svého stanoviska poukazuje na skutečnost, že proti usnesení, jímž se zamítá žádost o ustanovení zástupce, je připuštěna kasační stížnost a bylo by proto nekonzistentní nepřipustit ji proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků, jestliže naplnění podmínek pro osvobození je jedním z předpokladů pro ustanovení. S takovýmto srovnáním však nemohu souhlasit. Pominu-li, že již samo připuštění kasační stížnosti proti zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je výsledkem značně rozšiřujícího k výkladu příslušných ustanovení s. ř. s., jak bylo vyloženo výše, nemohu již pominout skutečnost, že charakter obou rozhodnutí je rozdílný a že posouzení podmínek pro osvobození od soudních poplatků je jen jedním z dílčích komponentů rozhodování o žádosti o ustanovení zástupce.
- 23) Musím tedy znovu zdůraznit to, co bylo stručně pojednáno již pod bodem 7, že rozhodnutí soudu v oblasti poplatků má spíše charakter rozhodnutí správního orgánu o fiskální povinnosti než rozhodnutí soudu v řízení. Není přitom nejpodstatnější, nakořik soudní poplatek splňuje doktrinální definici daně či poplatku a do jaké míry se spravuje podle daňového řádu, podstatné je, že rozhodování o poplatku má vlastní úpravu hmotně právní i procesní a rozhodnutí o něm je vždy rozhodnutím *sui generis*, jež je na úseku občanského soudního řízení (a do 31. 12. 2011 bylo i na úseku správního soudnictví) upraveno autonomně i z hlediska věcné a funkční příslušnosti soudu. Dále považuji za podstatné, že dopad rozhodnutí o poplatku do soudního řízení není bezprostřední, je závislý též na dalším chování účastníka a nijak se nepromítá do výsledků meritorního přezkoumání napadeného správního rozhodnutí.

- 24) Rozhodnutí o ustanovení zástupce, jímž bývá zpravidla advokát, je naproti tomu rozhodnutím čistě soudním, jež může rozsah, podobu i výsledek přezkumného řízení významně ovlivnit. Kromě příjmových a majetkových poměrů odůvodňujících osvobození od soudních poplatků je podmínkou pro ustanovení zástupce i nezbytná potřeba ochrany práv účastníka v probíhajícím řízení, přihlíží se i k jiným skutečnostem (např. existenci zástupce již zvoleného). Také předpokládaná výše nákladů, kterou by měl účastník hradit v souvislosti se zastoupením advokátem, je v průměru zásadně vyšší než předepsaný soudní poplatek.
- 25) Zde pro názornost stačí uvést, že jen mimosmluvní odměna za jeden jediný úkon právní služby bez režijního paušálu činí ve správním soudnictví podle vyhl. č. 177/1996 Sb. 3.100 Kč, což samo o sobě převyšuje hodnotu celého soudního poplatku za řízení o žalobě. Kolik takových úkonů v řízení advokát udělá, jaké má další náklady, v jakých částkách se pohybuje odměna smluvní a tedy s jakými výdaji je ve výsledku advokátní zastoupení v řízení obvykle spojeno, si jistě každý představí sám. O ustanovení advokáta pak soudy rozhodují i v řízeních, která jsou ze zákona osvobozena od soudních poplatků, případně u účastníků, na něž se vztahuje osvobození osobní. Rovnítko tedy mezi obě rozhodnutí položit nelze.
- 26) Přes všechny výše uvedené výhrady bych další rozšíření okruhu procesních usnesení, proti nimž je přípustná kasační stížnost, akceptoval, pokud by systém předestřený názorovou většinou byl alespoň funkční. Tak tomu ovšem v žádném případě není.
- 27) Postupuje-li totiž krajský soud podle zákona, je povinen současně se zamítnutím žádosti o osvobození od soudních poplatků vyzvat podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích účastníka ke splnění jeho zákonné povinnosti a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Nesplní-li účastník svoji povinnost, soud řízení zastaví. Dnem právní moci usnesení o zastavení řízení poplatková povinnost zaniká.
- 28) Pokud by ovšem byla předtím podána kasační stížnost proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků, neměl by Nejvyšší správní soud poté, co bylo zastaveno řízení o žalobě, o čem rozhodovat, neboť zajisté nemůže posuzovat podmínky pro osvobození od povinnosti, kterou již účastník nemá, ani po případném, pro účastníka úspěšném, „přezkumu“ vracet věc krajskému soudu k řízení, které již bylo pravomocně skončeno.
- 29) Vzniklý problém by nevyřešilo ani podání kasační stížnosti proti usnesení o zastavení řízení, neboť na právní moc a vykonatelnost tohoto usnesení nemá takový úkon bez dalšího žádný vliv a platily by tedy nadále závěry uvedené pod bodem 28. Na základě jakých kritérií by pak byla následně posouzena zákonnost samotného usnesení o zastavení řízení, si za daných okolností nedovedu představit.
- 30) Názorová většina se snaží vzniku tohoto problému předejít tím, že „na dálku“ ukládá krajským soudům povinnost, kterou podle zákona nemají (zjišťovat, zda byla podána kasační stížnost), a dále jim v případě kladného výsledku ukládá postupovat v rozporu s výše citovaným ustanovením § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích tak, jako by o žádosti o osvobození od soudních poplatků pravomocně nerozhodly, tj. zakazuje jim vyzývat účastníka ke splnění zákonné povinnosti a následně rozhodnout ve věci. Současně s tím jim ukládá vyčkat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Kolizi se zákonem i vzniklé průtahy v řízení zřejmě nepovažuje za problém.

- 31) Jakým způsobem by však Nejvyšší správní soud řešil situaci na úseku rozhodování o soudních poplatcích, pokud by krajské soudy postupovaly nikoliv podle usnesení rozšířeného senátu, ale podle zákona, názorová většina ani nenaznačuje a sám takové řešení nevidím.
- 32) Opětovně bych se s takovýmto přístupem, odstraňujícím z cesty různá ustanovení soudního řádu správního i zákona o soudních poplatcích, která brání dosažení žádoucího výsledku, nakonec nějak vyrovnal, kdyby toho bylo třeba k zajištění soudní ochrany účastníků. Opětovně musím konstatovat, že taková potřeba tu není. Na tomto místě považuji za nutné zdůraznit, že v dané věci se nejedná o fundamentální spor o to, zda účastníka v oblasti soudních poplatků vůbec připustit k soudu či nikoliv, jediný rozdíl mezi návrhem třetího senátu obsaženým v usnesení o postoupení věci a řešením přijatým rozšířeným senátem spočívá v názoru na procesní fázi, ve které má být tato ochrana účastníkovi poskytnuta.
- 33) Pokud se názorová většina snaží tuto ochranu situovat již do fáze bezprostředně po vydání usnesení o neosvobození od soudního poplatku s hlavním argumentem, že ochrana na konci *„by splnila svůj účel jen tehdy, pokud by soud v rámci přezkumu usnesení o zastavení řízení sbledal předchozí rozhodnutí o neosvobození od soudních poplatků nezákonným, v případě zákonnosti takového rozhodnutí by však účastník již nemohl poplatek ubradit“*, pak jsem hluboce přesvědčen o tom, že za popsany masivní zásah do právních předpisů a za problémy, které jsou s tím spojeny a o jejichž řešení nemá většina bližší představu, dosažený výsledek nestojí.

V Brně dne 20. května 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu