

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudců Tomáše Lichovníka Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti **BIKE PARK, z. s.**, IČO 02182700, sídlem v Brně, Potocká 58/7, zastoupené Mgr. Janem Pořízkem, advokátem se sídlem v Praze, Kováků 554/24, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 50/2018-20 ze dne 2. května 2018 a usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 273/2017-35 ze dne 18. ledna 2018, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně** jako účastníků řízení a Krajského úřadu Jihomoravského kraje jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. **Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 50/2018-20 ze dne 2. května 2018 a usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 273/2017-35 ze dne 18. ledna 2018 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. **Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 50/2018-20 ze dne 2. května 2018 a usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 273/2017-35 ze dne 18. ledna 2018 se ruší.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Stěžovatel se v řízení před Krajským soudem v Brně domáhal zrušení správního rozhodnutí vedlejšího účastníka. Krajský soud řízení zastavil, neboť stěžovatel přes výzvu soudu soudní poplatek nezaplatil ve stanovené lhůtě 15 dnů. K tomuto závěru soud dospěl na základě úvahy, že k zaplacení soudního poplatku kolkovou známkou dochází až tehdy, kdy se kolková známka dostane do dispozice soudu (je jím znehodnocena). Ve stanovené lhůtě je tedy třeba soudu kolkové známky doručit, nikoliv jen předat k poštovní přepravě.

2. Následnou kasační stížnost stěžovatele Nejvyšší správní soud zamítl. Otázka placení soudního poplatku byla v jeho rozhodovací činnosti vyřešena způsobem odpovídajícím rozhodnutí krajského soudu. Zákonný pojem „zaplacen“ je třeba chápat v hmotněprávním smyslu, neboť teprve připsáním na účet soudu je vyjasněno, zda poplatník podle pokynů zaplatil. Tomu odpovídá i úprava placení podle § 166 daňového řádu.

II.

Ústavní stížnost

3. Proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně stěžovatel brojil ústavní stížností, neboť se domníval, že jimi došlo k porušení práva na přístup k soudu. Porušení spatřoval v tom, že zákonná ustanovení nebyla v jeho věci vykládána tak, aby byl šetřen výkon jeho ústavně zaručených práv. Zákon o způsobu placení soudního poplatku kolkovými známkami nic bližšího nestanoví. Lhůta stanovená k zaplacení soudního poplatku je ve smyslu § 40 odst. 1 soudního řádu správního lhůtou k podání, k jejímuž zachování stačí předání k poštovní přepravě. Není důvod, proč by placení soudního poplatku mělo mít jiný režim, než uplatnění práva či splnění procesní povinnosti, nehledě na to, že by tím byl poplatník vystaven nejistotě z hlediska rychlosti doručování. Placení kolkovými známkami je fakticky jen účelovým určením prostředků, které byly dříve zaplacený, tedy již byly příjmem veřejných rozpočtů. V rozhodovací činnosti civilních a správních soudů navíc existuje zřejmý rozpor, neboť podle civilních soudů postačuje předání k poštovní přepravě.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

4. Nejvyšší správní soud k ústavní stížnosti uvedl, že z jeho rozhodovací činnosti plyne ustálený a nepochybný závěr, že placení soudního poplatku je placením ve smyslu hmotného práva, nezbytná je tedy dispozice soudu s finančními prostředky. To platí i pro placení kolkovými známkami, které mohou být znehodnoceny až tehdy, kdy se dostanou do dispozice soudu.

5. Krajský soud v Brně k ústavní stížnosti uvedl argumentaci obsahově shodnou jako Nejvyšší správní soud, nad její rámec poukázal na usnesení sp. zn. IV. ÚS 1582/08 ze dne 6. 8. 2008, v němž byl závěr o zaplacení soudního poplatku dojitím kolkových známek do dispozice soudu výslovně označen jako jediný možný.

6. Krajský úřad Jihomoravského kraje k ústavní stížnosti sdělil, že také považuje rozhodnou právní otázku za vyřešenou dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu. Dodal také, že není dán věcný důvod, proč by pro placení soudního poplatku kolkovou známkou měla platit jiná pravidla než pro placení na účet soudu či v jeho pokladně.

7. Stěžovatel v replice k výše uvedeným vyjádřením uvedl, že účelem soudního poplatku je částečná úhrada nákladů státu vznikajících výkonem soudnictví a omezení neuvážených a nevážných podání. Výklad správních soudů tento účel nepodporuje, naopak upřednostňuje možnost vyřídit věc bez jejího věcného řešení. Lhůta k zaplacení soudního poplatku je procesněprávní a procesní právo upravuje i její zachování. I kdyby procesní úprava chyběla, není dán důvod pro aplikaci úpravy hmotněprávní. Předchozí rozhodnutí správních soudů, na něž nyní napadená rozhodnutí odkazují, byla pro posouzení věci zcela bez významu: všechna totiž řeší možnost zaplatit soudní poplatek do právní moci rozhodnutí o zastavení řízení, tj. nyní neúčinnou a neaplikovatelnou úpravu. Pro stejný režim placení soudního poplatku kolkovými známkami a převodem na účet není důvod, neboť převody na účet jsou výrazně spolehlivější z hlediska možnosti načasování.

IV.

Formální předpoklady projednání návrhu

8. Podmínky řízení byly splněny. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupeným a oprávněným stěžovatelem (byl účastníkem řízení před Krajským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem), který vyčerpал všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práv poskytuje. Ústavní stížnost je proto přípustná.

V.

Vlastní posouzení

9. Listina základních práv a svobod v čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu). Podmínkou ovšem je, že se tak musí stát „stanoveným postupem“. Součástí tohoto postupu jsou veškeré zákonem stanovené požadavky kladené na účastníka řízení, jež musí být z jeho strany splněny, aby soud mohl rozhodnout v jeho věci a aby při tom mohl zohlednit jím předestřené tvrzení a důkazy. Jednotlivě ani ve svém celku nesmí představovat takové omezení přístupu k soudu, které by se práva na soudní ochranu dotýkalo v samotné jeho podstatě a fakticky by tak znemožňovalo jeho uplatnění [srov. náleží sp. zn. IV. ÚS 281/04 ze dne 25. srpna 2005 (N 165/38 SbNU 319)]. Uplatnění řady práv je podmíněno zaplacením příslušného poplatku, což je též součástí stanoveného postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny [odst. 40 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (338/2017 Sb.)].

10. Povinnost hradit soudní poplatky a dodržovat procesní lhůty je standardní podmínkou řádného vedení soudního řízení, a je proto na poplatníkovi, aby lhůty stanovené soudem v přiměřené délce dodržel a svou povinnost zaplacení soudního poplatku za podaný návrh splnil [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 2/07 ze dne 13. 11. 2007 (N 193/47 SbNU 539) či usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1286/16 ze dne 24. 5. 2016 a sp. zn. II. ÚS 438/18 ze dne 17. 4. 2018]. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že současná úprava § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (tj. ve znění zákona č. 296/2017 Sb.) je ústavně přijatelná: zastavení řízení v případě marného uplynutí soudcovské lhůty v délce alespoň 15 dnů není nepřiměřené ve vztahu k možnosti uplatnit u soudu tvrzené právo, neboť jde již o lhůtu náhradní pro případ nesplnění povinnosti zaplatit soudní poplatek společně s podáním návrhu [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích]. Nadto je možné se negativnímu následku zastavení řízení vyhnout podle § 9 odst. 4 písm. c) zákona o soudních poplatcích, tedy včasným vysvětlením důvodů, pro které poplatník dosud nemohl poplatek zaplatit. Poplatníkům v zásadě nic nebrání, aby svou poplatkovou povinnost řádně splnili již při podání žaloby. Pokud tak neučiní, a dokonce tak neučiní ani v dodatečné lhůtě poskytnuté soudem, je zastavení řízení logickým a ústavně konformním důsledkem jejich pasivity (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1334/18 ze dne 15. 5. 2018 či sp. zn. I. ÚS 1335/18 ze dne 20. 6. 2018).

11. Závěr o ústavnosti napadených rozhodnutí tudíž závisí na posouzení toho, zda správní soudy aplikovaly úpravu zákona o soudních poplatcích ústavně akceptovatelným způsobem, resp. závisí na posouzení toho, zda byl soudní poplatek zaplacen řádně – ve lhůtě stanovené soudem, nebo až po jejím uplynutí. Toto posouzení se odvíjí výlučně od výkladu pojmů „zaplacen“ a „marné uplynutí lhůty“ v § 9 odst. 1

zákona o soudních poplatcích a „lhůta je zachována“ v § 40 odst. 4 soudního řádu správního, tedy předpisů podústavního práva.

12. Výklad podústavního práva lze hodnotit za protiústavní, jestliže (a) nepřipustně postihuje některé ze základních práv a svobod, případně (b) pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo (c) je výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jež je v soudní praxi respektován, resp. jež odpovídá všeobecně akceptovanému chápání dotčených právních institutů, případně (d) je v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)].

13. Z hlediska vad vymezených pod (a) a (d) je možné uvést, že samotná otázka toho, kdy má být poplatek zaplacen, je z hlediska práva na soudní ochranu neutrální, neboť jde teprve o vymezení, co je stanoveným postupem ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Ani jedna z předložených variant výkladu (zaplacení předáním kolkových známek k poštovní přepravě, nebo dojitím kolkových známek do dispozice soudu) podstatu tohoto práva nepřiměřeně nepostihuje. Jak ostatně uvedeno výše, poplatník má soudní poplatek platit s podáním návrhu, stanovení dodatečné lhůty je náhradním řešením pro případ nedodržení této zákonné povinnosti (a na poplatníka tak logicky mohou být kladeny přísnější požadavky). Nad rámec nezbytného pak lze uvést, že zákonem preferovaný způsob placení soudního poplatku je placení na účet zřízený u České národní banky (nikoliv nutně bankovním převodem), zatímco platba kolkovými známkami je způsob náhradní (§ 8 odst. 3 a 4 zákona o soudních poplatcích). To je také odpovědí na námitku stěžovatele, že poštovní služby nejsou dostatečně spolehlivé na to, aby bylo možné počítat s doručením zásilky do konce lhůty: stačí platit s podáním návrhu (tj. podle zákona), nebo následně přímo na bankovní účet. V souzené věci to tedy znamená, že předložené varianty výkladu nemají ústavní význam, neboť ani jedna z nich nepřipustně právo na přístup k soudu nepostihuje. Pro zachování přístupu k soudu je podstatná předvídatelnost pravidel placení soudního poplatku, nikoliv to, zda tato pravidla věcně vyžadují, aby se soudní poplatek dostal do dispozice soudu nejpozději 15. den od výzvy k placení (jak žádají správní soudy), nebo zda stačí až 16. den (jak se ve věci stalo).

14. Stejný závěr však nelze učinit pro vady vymezené pod (b) a (c), tedy pominutí jiného možného, ústavně konformního výkladu, dosavadní soudní praxe a názorů doktríny.

15. Správní soudy v souzené věci vychází z toho, že otázka zaplacení soudního poplatku byla v jejich praxi (dávno) vyřešena a z těchto rozhodnutí tak lze vycházet. Tento závěr správních soudů ovšem věci neodpovídá. Téměř všechna citovaná rozhodnutí správních soudů (rozsudky č. j. 9 Afs 7/2012-49, č. j. 7 Azs 21/2018-11, č. j. 7 Azs 21/2018-11) totiž řeší převážně jiný právní problém – placení převodem na účet – podle jiného ustanovení předchozí právní úpravy. Do 29. 9. 2017 nebyla soudcovská lhůta k placení soudního poplatku propadná, ale pořádková. Zaplatit soudní poplatek tedy bylo možné i po jejím uplynutí, ale pouze do právní moci usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku (§ 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích ve znění do 29. 9. 2017). Nebyl tedy zásadní důvod, proč by judikatura správních soudů řešila zachování soudcovské lhůty podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích, protože podstatné bylo samotné rozhodnutí o zastavení řízení, resp. zaplacení do právní moci tohoto rozhodnutí podle § 9 odst. 7 zákona. K tomuto ustanovení se také závěry

dřívější rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu upínají, přičemž výslovně vychází z toho, že § 9 odst. 7 žádnou lhůtu nestanoví (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Afs 1/2007-172 ze dne 17. 4. 2008, č. 2328/2011 Sb. NSS). Judikatura k § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích tedy může řešit nyní souzený problém pouze z části – odpovídá na to, kdy je poplatek zaplacen, nevyjadřuje se k tomu, za jakých podmínek je lhůta k zaplacení zachována.

16. Částečnou výjimkou je Nejvyšším správním soudem citovaný rozsudek č. j. 8 Afs 37/2018-51 ze dne 28. 3. 2018, č. 3734/2018 Sb. NSS, který se již vyjadřoval k § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve znění od 30. 9. 2017. Z něj však pro otázku zachování lhůty pro zaplacení, tj. aplikaci § 40 odst. 4 soudního řádu správního, také nic neplyne, nehledě na to, že v této věci Nejvyšší správní soud placení kolkovými známkami fakticky ani nesoudil a aplikaci novelizované úpravy zjevně nesprávně odvíjí od dne vydání výzvy, přestože rozhodný je den zahájení řízení podle čl. IV zákona č. 296/2017 Sb. (tj. od 30. 9. 2017 *včetně*).

17. Odkazoval-li Nejvyšší správní soud na úpravu dne platby daně (poplatku) podle § 166 odst. 1 daňového řádu, zásadní závěr z toho pro věc učinit nelze. Daňový řád zde upravuje *den platby jen některých způsobů placení daně*, přičemž platba kolkovými známkami [§ 163 odst. 3 písm. c) daňového řádu] zde upravena zjevně není (srov. ostatně i obdobnou úpravu § 59 a 61 zákona č. 337/1992 Sb.).

18. Důvody, pro které na lhůtu k placení soudního poplatku nelze užít § 40 odst. 4 soudního řádu správního, tedy z napadených rozhodnutí neplynou. K výslovné výzvě Ústavního soudu [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 740/15 ze dne 27. 6. 2017, odst. 25, či sp. zn. I. ÚS 17/16 ze dne 4. 9. 2018, odst. 30] Nejvyšší správní soud sdělil, že aplikace § 40 odst. 4 soudního řádu správního je na lhůtu pro placení soudního poplatku vyloučena právě proto, že pojem „zaplacen“ je třeba chápat hmotněprávně. Takový závěr ovšem neobstojí s ohledem na předchozí rozhodnutí Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu.

19. V nálezech sp. zn. II. ÚS 738/2000 ze dne 11. 9. 2001 (N 134/23 SbNU 273) a sp. zn. II. ÚS 318/2000 ze dne 30. 10. 2001 (N 161/24 SbNU 183), přijatých ve věcech s prakticky stejným skutkovým stavem a argumentací obecného soudu jako v nyní souzené věci, Ústavní soud uzavřel, že postačí předání zásilky s vylepenými kolkovými známkami k poštovní přepravě (tento právní názor nebyl popřen následným, korigujícím nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/07). To výslovně převzal do svého rozhodnutí i Nejvyšší správní soud v cit. rozsudku č. j. 5 Afs 1/2007-172, jehož závěry by ostatně jinak stěží byly třeba: soud zde dovedl neaplikovatelnost § 40 odst. 4 soudního řádu správního na § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích *pro absenci lhůty*. Pokud by se § 40 odst. 4 soudního řádu správního na lhůty k placení poplatku podle zákona o soudních poplatcích vůbec nevztahoval, bylo by nadbytečné se zabývat tím, zda to které ustanovení zákona lhůtu stanoví.

20. Zachování lhůty podle § 40 odst. 4 soudního řádu správního (resp. § 57 odst. 3 občanského soudního řádu) pro lhůtu k placení soudního poplatku dovozuje (resp. přebírá) i doktrína: srov. Waltr, R. *Zákon o soudních poplatcích. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 29, a Večeřa, J. *Zákon o soudních poplatcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 48.

21. Za toho stavu lze tedy uzavřít, že doposud byla otázka zachování lhůty k placení soudního poplatku podle § 40 odst. 4 soudního řádu správního řešena opačně, než jak v souzené věci dovodil Nejvyšší správní soud a Krajský soud v Brně. Jejich závěrům také nelze upřít racionální jádro (např. v tom smyslu, že jediné poplatky do 5 000 Kč mají toto privilegované postavení) a zákon nepochybně může jednoznačně stanovit, že poplatník musí ve lhůtě k zaplacení soudního poplatku dostat kolkové známky do dispozice soudu. Při nezměněné právní úpravě však podle čl. 89 odst. 2 Ústavy platí dříve vyřčené závěry nálezů sp. zn. II. ÚS 738/2000 a sp. zn. II. ÚS 318/2000, podle nichž pro zachování lhůty postačí předat kolkové známky k poštovní přepravě. Od toho právního názoru by bylo možné se odchýlit, pokud by zásadní důvody pro změnu předestřel nesouhlasící obecný soud, případně pokud by zásadní důvody shledal rozhodující senát sám [srov. výklad v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)]. To se však nestalo.

VI. *Závěr*

22. Rozhodnutími Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu, neboť tyto soudy dospěly k závěru o marném uplynutí lhůty pro platbu soudního poplatku v rozporu s předchozí judikaturou Ústavního soudu. Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadená rozhodnutí zrušil.

23. V dalším řízení je Krajský soud v Brně právním názorem Ústavního soudu vázán, nebude tedy považovat soudní poplatek za nezaplacený jen proto, že zásilka s kolkovými známkami byla k poštovní přepravě předána v poslední den lhůty a doručena do dispozice soudu den následující.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 21. května 2019

David Uhlíř
předseda senátu