



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobkyně:

Geotermální energie pro občany, o.p.s.
sídlem U Náspu 546, Liberec
zastoupena advokátem Mgr. Karlem Volfem,
sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5

proti

žalovanému:

Ministerstvo financí
sídlem Letenská 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 2. 10. 2019, č. j. MF-16561/2019/1203-6,

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně financí ze dne 2. 10. 2019, č. j. MF-16561/2019/1203-6, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Karla Volfa, advokáta.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministryně financí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut její rozklad a potvrzen platební výměr ze dne 10. 6. 2019, č. j. MF-14693/2019/1203-3 (dále jen „platební výměr“).
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Regionální rada soudržnosti Severovýchod přislíbila žalobkyni na základě smlouvy o poskytnutí dotace prostředky v maximální výši 55 997 598,34 Kč na úhradu způsobilých výdajů projektu s názvem „Centrum podpory Geotermálního využití energie“. Dopisem ze dne 30. 3. 2017 Regionální rada však žalobkyni informovala, že projekt jednostranně ukončuje.
4. Dne 27. 5. 2019 žalobkyně u žalované podala návrh na zahájení sporného řízení z veřejnoprávní smlouvy, kterým se domáhala náhrady škody ve výši přislíbené dotace za nezákonně ukončený projekt.
5. Žalovaný vyměřil žalobkyni platebním výměrem správní poplatek z návrhu na zahájení řízení podle § 5 odst. 3 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“) ve spojení s položkou 25a písm. b) bod 2 přílohy k tomuto zákonu (sazebníku poplatků) ve výši 1 000 000 Kč.
6. Žalobkyně podala proti platebnímu výměru rozklad. Namítala, že není schopna takto vysoký poplatek zaplatit, a že by měla být od jeho placení osvobozena, jinak dojde k porušení jejích ústavních práv.
7. Ministryně financí napadeným rozhodnutím rozklad žalobkyně zamítla. V odůvodnění uvedla, že poplatek byl stanoven v souladu se zákonem. Spory z veřejnoprávních smluv jsou obdobné sporům, které řeší civilní soudy. Stanovení výše správního poplatku tak koncepčně vychází ze stanovení soudního poplatku. Výše poplatku je stanovena podle výše předmětu peněžitého plnění, avšak s maximální výší 1 000 000 Kč.
8. Ministryně také odkázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 249/2019 Sb., který zavedl správní poplatek za podání návrhu na zahájení sporného řízení. Podle důvodové zprávy je tento správní poplatek obdobou soudního poplatku a metoda jeho stanovení podle výše hodnoty sporu je tedy v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.
9. V daném případě zákon podle ministryně neumožňuje snížit správní poplatek anebo upustit od jeho vybrání. Podle § 8 odst. 5 zákona o správních poplatcích tak lze učinit pouze v rozsahu stanoveném v sazebníku. U položky 25a však sazebník možnost snížit nebo prominout poplatek neuvádí.
10. Následně ministerstvo dne 17. 10. 2019 zastavilo řízení o náhradě škody, neboť žalobkyně nezaplatila správní poplatek. Rozklad proti tomuto rozhodnutí ministryně zamítla dne 20. 12. 2019.

II.

Argumentace účastníků

11. Žalobkyně v žalobě namítá, že napadeným rozhodnutím je jí odepřen přístup ke spravedlivému rozhodnutí. Spory z veřejnoprávní smlouvy musí být zahájeny u správního orgánu místo soudu, přestože jde o obdobná sporná řízení. V řízení před soudem je však možné účastníka osvobodit od placení soudního poplatku. Ve věci správního poplatku však tato možnost výslovně chybí.
12. Žalobkyně nemá finanční prostředky, z kterých by vyměřený správní poplatek mohla zaplatit. V důsledku je vyloučena z jakéhokoliv domáhání se svých práv z veřejnoprávní smlouvy. Takové odepření spravedlnosti považuje za protiústavní. Skutečnost, že žalobkyně se nemůže domoci ochrany svých práv, považuje za rozporné se základními zásadami spravedlivého procesu.
13. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Podle něj byl správní poplatek vyměřen v zákonné výši. K porušení základních práv žalobce nedošlo. Žalovaný poukázal na judikaturu ESLP, podle které soudní poplatek sám o sobě není omezením práva na přístup k soudu, které by bylo neslučitelné s čl. 6 odst. 1 Úmluvy.
14. Žalovaný poukázal na to, že žalobkyně byla již účastnicí jiných sporných řízení, a proto povinnost zaplatit správní poplatek a nemožnost jeho prominutí jí musela být známa. Žalovaný dodal, že nárok žalobkyně je také zjevně neopodstatněný. Žalobkyně projekt nikdy nedokončila a projekt byl zastaven z důvodu podezření z dotačního podvodu.
15. Dne 17. 6. 2020 se ve věci konalo jednání před soudem, při kterém žalobkyně i žalovaný setrvali na své argumentaci z písemných podání.

III.

Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
17. Žalobkyně v žalobě vznáší jeden žalobní bod. Podle ní byla napadeným rozhodnutím porušena její základní práva, konkrétně právo na spravedlivý proces.
18. Podle § 259 odst. 1 daňového řádu pokud zákon stanoví orgánu veřejné moci pravomoc zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně, lze tak učinit na základě žádosti daňového subjektu nebo z moci úřední. Daňový řád tak samotnou pravomoc prominout daň, kterou se myslí i poplatek (§ 2 odst. 3 daňového řádu), nezakládá. Tato pravomoc by musela být založena jiným právním předpisem. V dané věci je tak zásadní, zda zákon o správních poplatcích takovou možnost obsahuje.
19. Podle § 8 odst. 5 zákona o správních poplatcích v rozsahu stanoveném v sazebníku se správní úřad zmocňuje snížit nebo zvýšit poplatek anebo upustit od jeho vybrání. Tato pravomoc tedy musí být stanovena v sazebníku, který je přílohou k zákonu o správních poplatcích. Žalobkyně byla povinna zaplatit správní poplatek stanovený v položce 25a sazebníku. Tato položka však žádnou možnost správnímu orgánu placení tohoto poplatku zcela ani částečně prominout neobsahuje. Soud tedy souhlasí se závěrem ministryně, že § 8

odst. 5 zákona o správních poplatcích v daném případě neumožňuje správní poplatek ani z části prominout.

20. Vzhledem k žalobní námitce však soud považuje za zásadní následující okolnosti.
21. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.
22. Podle čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.
23. Městský soud předně nemá pochyb o tom, že na dané řízení je čl. 6 Úmluvy aplikovatelný. Žalobkyně u žalované zahájila řízení o náhradě škody za nezákonně ukončený projekt ve výši přislíbené dotace. Nárok na náhradu škody proti státu je majetkoprávním nárokem a spadá pod civilní řízení ve smyslu čl. 6 Úmluvy (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Werner proti Rakousku* ze dne 24. 11. 1997, č. 21835/93, § 38).
24. Čl. 6 Úmluvy ve své civilní části se zásadně týká až fáze před soudem. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) jsou však výjimkou případy, kdy podmínkou předložení věci soudu je její projednání před jiným, například správním, orgánem (rozsudek ESLP ve věci *König proti Německu* ze dne 28. 6. 1978, č. 6232/73, § 98). V takovém případě se již v předsoudní fázi aplikují některé aspekty práva na spravedlivý proces.
25. Dle městského soudu tato situace nastala i v nyní posuzovaném případě. Žalobkyně zahájila řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 správního řádu. Spory z veřejnoprávních smluv, včetně smluv o poskytnutí dotace, rozhoduje dle § 169 správního řádu příslušný správní orgán (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013-53). Žalobkyně tak byla povinna zahájit toto sporné správní řízení a nemohla se přímo obrátit na civilní soud. Je tedy nutné některé aspekty práva na spravedlivý proces v čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikovat již na řízení podle § 141 správního řádu, které je vedeno před žalovaným.
26. Z judikatury ESLP je zřejmé, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy obsahuje i právo na přístup k soudu (viz již rozsudek ESLP ve věci *Golder proti Spojenému království* ze dne 21. 2. 1975, č. 4451/70). Toto právo ale není absolutní a může být omezeno. Jakákoli vnitrostátním právem stanovená omezení však nesmí omezovat přístup k soudu takovým způsobem či do té míry, aby bylo právo dané osoby zasaženo v samotné své podstatě. Omezení jsou v souladu s čl. 6 odst. 1 EÚLP pouze tehdy, pokud sledují legitimní cíl a pokud existuje rozumná rovnováha mezi použitými prostředky a sledovaným cílem (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Ashingdane proti Spojenému království* ze dne 28. 5. 1985, č. 8225/78, § 57).
27. Jedním z možných omezení práva na přístup k soudu je zaplacení soudního poplatku. Žalovaný má pravdu, pokud tvrdí, že povinnost zaplatit soudní poplatek v souvislosti s podáním žaloby k civilním soudům nemůže být považována za omezení práva na přístup k soudu, které by bylo samo o sobě neslučitelné s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Žalovaný však pomíjí, že podstatné je zde sousloví „samo o sobě“, a že tento princip v judikatuře ESLP je ihned následován pravidlem, že výše poplatku posuzována ve světle zvláštních okolností

daného případu, včetně povinnosti dotyčné osoby poplatků v takové výši zaplatit, je faktor, který hraje roli při rozhodnutí, zda takové osobě bylo či nebylo zachováno právo na přístup k soudu (viz např. rozsudek ESLP ve věci *Kreuz proti Polsku* ze dne 19. 6. 2001, č. 28249/95, § 60). V konkrétním případě tedy nadměrná výše poplatku, který navrhovatel není schopen zaplatit, může představovat porušení práva podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

28. Evropský soud pro lidská práva se ve své judikatuře již mnohokrát zabýval otázkou, zda konkrétní výše poplatku nebrání jednotlivci v přístupu k soudu způsobem, že by již došlo k porušení práva podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Je zřejmé, že v první řadě musí být vnitrostátní orgány oprávněny vůbec takové posouzení učinit. Pokud vnitrostátní orgány nemají vůbec pravomoc v daném případě posoudit, zda navrhovatel je schopen stanovený poplatek zaplatit a pokud zjistí, že není, jeho výši snížit či zcela prominout, tak nelze zajistit, že v konkrétním případě nedojde k porušení práva na přístup k soudu. Proto ESLP ve své judikatuře dovodil, že nemožnost vnitrostátního orgánu zkoumat finanční situaci navrhovatele je sama o sobě porušením práva na přístup k soudu (viz např. rozsudky ve věci *Clionov proti Moldavsku* ze dne 9. 10. 2007, č. 13229/04, § 41; *Tudor-Comert proti Moldavsku* ze dne 4. 11. 2008, č. 27888/04, § 38; *Paykar Yev Haghtanak Ltd proti Arménii* ze dne 20. 12. 2007, č. 21638/03, § 49).
29. Podle městského soudu jsou tato pravidla z judikatury ESLP plně aplikovatelná na nyní posuzovaný případ. Pokud žalovaný nijak neposoudil schopnost žalobkyně skutečně zaplatit správní poplatek ve výši 1 000 000 Kč a následně řízení pro nezaplacený správní poplatek zastavil, je tak žalobkyně zbavena i věcného projednání jejího nároku před soudem. Podle soudu tedy principy práva na přístup k soudu musí v daném případě platit i pro přístup ke správnímu orgánu, který je podmínkou následného přístupu k soudu.
30. Podle ministryně financí jí však zákon neumožňuje posoudit majetkovou situaci žalobkyně a případně rozhodnout o snížení nebo prominutí správního poplatku. Dle městského soudu taková situace by však byla porušením čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak je zřejmé z výše uvedené judikatury ESLP.
31. Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy přitom Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Z tohoto ustanovení pro žalovaného jako orgán veřejné moci vyplývá závazek ve své činnosti závazky z mezinárodního práva, včetně Úmluvy, dodržovat. V tomto kontextu judikatura Ústavního soudu stanoví pro orgány veřejné moci povinnost tzv. ústavněkonformního výkladu zákona (viz např. nálezy II. ÚS 2398/18, bod 66; I. ÚS 185/04). Ústavněkonformní interpretace zákona znamená, že pokud je více možných interpretací předpisu, přičemž jeden by vedl k výsledku, který by byl v rozporu se základními právy účastníků řízení a druhý nikoliv, je nutno zvolit ten druhý. Podle Ústavního soudu: „ochrana ústavnosti není a z povahy věci ani nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, jelikož ochrana základních práv a svobod je úlohou všech orgánů veřejné moci“ (II. ÚS 2398/18, bod 66). Vzhledem k tomu, že Úmluva je dle Ústavního soudu součástí ústavního pořádku, platí tato povinnost interpretace zákona co možná nejvíce v souladu se základními právy i pro práva vyplývající z Úmluvy.
32. Ministryně financí však došla k názoru, že § 8 zákona o správních poplatcích ve spojení s přílohou k zákonu mu v případě návrhu žalobkyně neumožňuje posoudit konkrétní finanční situaci žalobkyně a případně poplatky snížit nebo prominout. Městský soud tento názor nesdílí. Ministryně totiž zcela přehlédla, že podle § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích jsou od poplatků osvobozeny fyzické nebo právnické osoby, stanovi-

li tak mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Toto ustanovení dle městského soudu bezpochyby umožňuje správní poplatek zčásti nebo zcela prominout, pokud by neprominutím došlo k porušení mezinárodní smlouvy, tedy i čl. 6 Úmluvy. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích tedy umožňuje ústavněkonformní výklad zákona, který zabezpečí, že nedojde k porušení základního práva na přístup k soudu účastníků sporného správního řízení podle § 141 správního řádu.

33. S ohledem na § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích v souvislosti s čl. 6 odst. 1 Úmluvy je tedy žalovaný i ministryně povinna posoudit finanční situaci žalobkyně. V případě, že zjistí, že není v majetkových možnostech žalobkyně poplatek stanovený ve výši 1 000 000 Kč zaplatit, je žalovaný oprávněn jeho výši snížit, případně i zcela prominout.

34. Městský soud tedy došel k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, pokud ministryně neposoudila finanční možnosti žalobkyně zaplatit určený správní poplatek a vyloučila možnost osvobození od placení správního poplatku.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

35. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí ministryně financí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil a podle § 78 odst. 4 soudního řádu správního věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku jsou správní orgány vázány. V novém řízení bude ministryně povinna věcně posoudit žádost žalobkyně o prominutí správního poplatku. Přitom zohlední kritéria z judikatury ESLP, případně bude postupovat analogicky podle § 138 občanského soudního řádu, který je obecně v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

36. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, dle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, a proto jí přísluší náhrada nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Z obsahu spisu vyplývá, že žalobkyni vznikly náklady ve výši 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále se jednalo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně advokáta. Konkrétně soud přiznal náhradu za dva úkony právní služby po 3 100 Kč společně se dvěma režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení a účast na jednání dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif), přičemž právní zástupce byl zároveň plátcem DPH. Celkem je tedy žalovaný povinen k náhradě nákladů řízení ve výši 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. června 2020

JUDr. Karla Č h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu