



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobkyně: **Geotermální energie pro občany, o.p.s.**, se sídlem U Náspu 546/1, Liberec, zastoupená Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 3163/28, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministryně financí ze dne 2. 10. 2019, čj. MF-16561/2019/1203-6, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2020, čj. 14 Af 55/2019-37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2020, čj. 14 Af 55/2019-37, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 3. 12. 2019 žalobu proti výše uvedenému rozhodnutí, jímž ministryně financí zamítla rozklad proti platebnímu výměru, kterým žalovaný vyměřil žalobkyni správní poplatek ve výši 1 000 000 Kč za podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy 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) bodem 2 přílohy k tomuto zákonu (sazebníku poplatků).

[2] Městský soud v Praze napadené rozhodnutí ministryně financí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, neboť vyšel z ústavněkonformního výkladu § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích, podle něhož jsou *od poplatků osvobozeny fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak mezinárodní smlouvy a ujednání, kterými je Česká republika vázána*. Toto ustanovení dle městského soudu umožňuje správní poplatek zčásti nebo zcela prominout, pokud by neprominutím došlo k porušení mezinárodní smlouvy, tedy i čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“), jenž je použitelný i na dané řízení o náhradě škody za nezákonně ukončený projekt ve výši přislíbené dotace. Podle městského soudu řízení o náhradě škody proti státu je civilním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Úmluva je pak onou mezinárodní smlouvou, resp. její čl. 6 ujednáním, na jejichž základě mohou být fyzické a právnické osoby (zčásti) osvobozeny od správního poplatku.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítl, že městský soud měl žalobu odmítnout pro nepřípustnost, neboť napadené správní rozhodnutí, jímž byl zamítnut rozklad proti platebnímu výměru, kterým žalovaný vyměřil žalobkyni správní poplatek, je úkonem správního orgánu vyloučeným ze soudního přezkumu, protože se jím pouze upravuje vedení řízení. Stěžovatel odkázal na několik rozsudků zdejšího soudu vydaných v obdobných věcech, např. na rozsudek ze dne 20. 1. 2005, čj. 2 Azs 252/2004-93, č. 540/2005 Sb. NSS.

[4] Vedle toho stěžovatel namítl, že městský soud v důsledku extenzivního výkladu § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích nesprávně posoudil právní otázku ohledně možnosti správního orgánu osvobodit účastníka správního řízení od správního poplatku. Podle stěžovatele jde o výklad v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, s prostým jazykovým výkladem tohoto ustanovení i s předchozími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, např. rozsudkem ze dne 8. 12. 2011, čj. 5 As 34/2010-80, podle něhož zákon o správních poplatcích umožňuje správnímu orgánu poplatek snížit, zvýšit nebo upustit od jeho vybrání pouze v rozsahu stanoveném v sazebníku, který je přílohou zákona o správních poplatcích.

[5] Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu odmítl.

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Vyluka ze soudního přezkumu

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že rozhodnutí ministryně financí je vyloučeno ze soudního přezkumu, a proto měl městský soud žalobu odmítnout. V této souvislosti není od věci uvést, že stěžovatel tuto námitku v řízení před městským soudem nevznísl; navrhoval žalobu (meritorně) zamítnout. To však nemůže vést k nepřípustnosti takové kasační námítky ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s, neboť tam uvedený zákaz uvádění novot se vztahuje pouze na žalobce, nikoli na žalovaný správní orgán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104).

pokračování

[8] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný.*

[9] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. *je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*

[10] Podle § 70 písm. c) s. ř. s. *jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.*

[11] Stěžejní právní otázkou je, zda napadené rozhodnutí ministryně financí, jímž zamítla rozklad proti platebnímu výměru, kterým žalovaný vyměřil žalobkyni správní poplatek, je úkonem, jímž se pouze upravuje vedení řízení, tedy úkonem vyloučeným ze soudního přezkumu.

[12] Při úvaze o aplikaci výluky ze soudního přezkumu je třeba v každém individuálním případě vážit, zda byl úkon učiněn v průběhu řízení a zda bude mít adresát tohoto rozhodnutí možnost namítnout jeho nezákonnost v souvislosti s přezkumem konečného rozhodnutí. Jinak řečeno, na „procesní“ rozhodnutí musí navazovat rozhodnutí konečné, v rámci jehož přezkumu se lze úspěšně domoci i přezkumu rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a jehož případná nezákonnost může vést ke zrušení napadeného konečného rozhodnutí (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 555).

[13] Stěžovatel odkázal na relevantní rozhodnutí zdejšího soudu, v nichž je uvedená otázka řešena, mj. poukázal na rozsudek čj. 2 Azs 252/2004-93, podle něhož je rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. Toto rozhodnutí nemá samo o sobě za následek ukončení řízení; k němu dochází až rozhodnutím o zastavení správního řízení, proti němuž je žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. přípustná. V rozsudku ze dne 28. 2. 2006, čj. 1 A 4/2004-75, pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, „že rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil výzvu k zaplacení správního poplatku, je (...) bezesporu úkonem, kterým se upravuje vedení řízení. Práva stěžovatele, která mu vyplývají z hmotněprávních předpisů, tím nebyla nikterak dotčena“.

[14] Shodné závěry, vycházející z rozsudku čj. 2 Azs 252/2004-93, lze nalézt i v novější rozhodovací praxi zdejšího soudu, a to např. v rozsudcích ze dne 18. 4. 2019, čj. 9 Afs 68/2019-66, bod [13], a ze dne 23. 5. 2019, čj. 9 Afs 134/2019-39, bod [9], podle nichž dospěl-li Nejvyšší správní soud „v minulosti k závěru, že rozhodnutím, resp. úkonem, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka řízení ve smyslu § 65 s. ř. s., není výzva k zaplacení soudního poplatku, resp. rozhodnutí o odvolání proti takové výzvě, ale až rozhodnutí o zastavení správního řízení podle § 5 odst. 4 zákona o správních poplatcích, pak tím dal jednoznačně najevo, že těžiště soudního přezkumu poplatkové povinnosti, včetně případného osvobození od správního poplatku, leží až v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo řízení zastaveno“.

[15] Z hlediska dopadů citovaných rozsudků na nyní projednávanou věc není žádného rozdílu mezi výzvou k zaplacení správního poplatku a platebním výměrem, kterým se správní poplatek vyměřuje. Rozdíl je toliko v tom, že výzva se užívá v případě poplatků

stanovených v sazebníku pevnou částkou (§ 5 odst. 2 zákona o správních poplatcích), zatímco platebním výměrem správní orgán vyměřuje procentní poplatky a další poplatky, o nichž tak stanoví sazebník (§ 5 odst. 3 zákona o správních poplatcích).

[16] Nejvyšší správní soud proto v projednávané věci neshledal žádné relevantní důvody, proč by se měl od uvedené judikatury odchýlit a trvat na tom, aby otázka osvobození od správního poplatku byla soudy věcně přezkoumávána již v této procesní fázi správního řízení samostatně. Celá poplatková povinnost totiž může být posouzena komplexně ve vztahu k právu na přístup ke správnímu orgánu v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zastavení řízení (rozsudky čj. 9 Afs 68/2019-66, bod [15] a 9 Afs 134/2019-39, bod [10]).

[17] Rozhodnutí o zastavení řízení totiž bude v daném případě přímým a nevyhnutelným následkem nezaplacení správního poplatku. Vyloučení soudního přezkumu platebního výměru na správní poplatek tak není v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť věcného přezkumu stanovené poplatkové povinnosti se lze domoci v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení správního poplatku. Případná nezákonnost vyměření správního poplatku pak jistě může vést a většinou též povede ke zrušení tohoto konečného rozhodnutí. Materie správních poplatků tak není vyloučena z kontroly soudní moci (čj. 2 Azs 252/2004-93).

[18] Ostatně žalovaný usnesením ze dne 17. 10. 2019 řízení skutečně zastavil. Podaný rozklad ministryně zamítla rozhodnutím ze dne 20. 12. 2019, proti němuž žalobkyně brojila žalobou u městského soudu, které je tam vedena pod sp. zn. 6 Af 8/2020. O žalobě dosud nebylo rozhodnuto. Právě v tomto řízení soudnímu přezkumu může být za předpokladu řádně uplatněného žalobního bodu podroben i postup žalovaného při vyměření správního poplatku.

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že platební výměr, resp. napadené rozhodnutí ministryně financí o rozkladu jsou úkony správního orgánu, jimiž se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem, a proto jsou vyloučeny ze soudního přezkumu. Městský soud proto měl žalobu odmítnout pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. Za této procesní situace, kdy žaloba vůbec neměla být meritorně projednána, se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat druhou kasační námitkou tvrdící nesprávné posouzení právní otázky při výkladu možnosti osvobození od správních poplatků.

Možné právní důsledky zrušení konečného rozhodnutí o zastavení řízení

[20] Aniž by zdejší soud jakkoli mohl naznačovat či předjímat výsledek řízení o žalobě vedené u městského soudu pod sp. zn. 6 Af 8/2020 ve věci přezkumu zastavení řízení, považuje za potřebné se pro úplnost vyjádřit k situaci, která by v dané věci v důsledku vyloučení rozhodnutí o vyměření správního poplatku ze soudního přezkumu mohla nastat. Platební výměr na správní poplatek i rozhodnutí o rozkladu proti němu představují pravomocná správní rozhodnutí, jimiž je správní orgán vázán. Jsou závazným podkladem ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. pro případné rozhodnutí o zastavení řízení, nebude-li poplatek zaplacen.

pokračování

[21] V případě, že by městský soud zrušil konečné rozhodnutí o zastavení řízení, resp. rozhodnutí ministryně o zamítnutí rozkladu, z důvodu nezákonnosti vyměření správního poplatku, tj. v odůvodnění svého zrušujícího rozhodnutí by v rámci závazného právního názoru (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) vyslovil nezákonnost platebního výměru jako podkladového úkonu, nastane formálně absurdní právní situace. Na jedné straně bude správní orgán vázán závazným právním názorem správního soudu, že podkladový úkon je nezákonný, a proto bylo zrušeno i konečné rozhodnutí. Na straně druhé však formálně nezrušený platební výměr, resp. rozhodnutí o rozkladu proti němu, budou nadále představovat právně závazný podklad pro (opětovně) zastavení řízení pro nezaplacení poplatku.

[22] K podobné situaci (byť na půdorysu požadavku na složení kauce podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v rozsudku z 29. 11. 2017, čj. 9 As 269/2016-44 (v bodech 36 až 44). Tam konstatoval, že usnesení, kterým se navrhovatel poskytuje dodatečná lhůta ke složení kauce podle § 115 zákona o veřejných zakázkách, je vyloučeno ze soudního přezkumu, avšak přezkoumat lze rozhodnutí o zastavení správního řízení pro nesložení kauce nebo rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno žádosti o vrácení přeplatku na kauci. Nejvyšší správní soud uvedl, že taková absurdní situace, jak byla popsána shora, nepochybně nemohla být úmyslem zákonodárce při přijímání soudního řádu správního. Dovodil tedy, že tyto podkladové úkony se stanou v důsledku vysloveného právního názoru soudu nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení.

[23] Pokud proto soud rozsudkem následně v rámci přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení vysloví v rámci závazného právního názoru nezákonnost podkladového úkonu (zde platebního výměru), vyměří žalovaný správní poplatek novým platebním výměrem, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu, případně žádný takový platební výměr vůbec nevydá.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť žaloba nebyla s ohledem na povahu napadeného rozhodnutí žalovaného přípustná. Proto rozsudek městského soudu zrušil (výrok I.) a podle § 110 odst. 1 věty za středníkem s. ř. s. žalobu současně odmítl (výrok II.).

[25] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu podle odst. 2 tohoto ustanovení, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (v tomto případě městského) soudu. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá podle § 60 odst. 3 s. ř. s. žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.). Do těchto nákladů řízení patří jak náklady vzniklé v řízení před městským soudem, tak i náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98).

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

V Brně 11. září 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu