



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Geotermální energie pro občany, o. p. s.**, se sídlem U Náspu 546/1, Liberec, zastoupené Mgr. Karlem Volfem, advokátem se sídlem Jindřicha Plachty 3163/28, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2019, č. j. MF-28473/2019/1203-17-RK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2022, č. j. 6 Af 8/2020-60,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2022, č. j. 6 Af 8/2020-60, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, návrh na zahájení sporného řízení proti Regionální radě regionu soudržnosti Severovýchod ze smlouvy o poskytnutí dotace č. LB/1128/S ze dne 28. 4. 2011 o zaplacení částky 55 997 598,34 Kč s příslušenstvím. Žalovaný jí vyměřil platebním výměrem správní poplatek z návrhu na zahájení řízení podle § 5 odst. 3 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve spojení s položkou 25a písm. b) bod 2 přílohy k tomuto zákonu (sazebníku poplatků) ve výši 1 000 000 Kč.

[2] Žalobkyně již v návrhu na zahájení sporu z veřejnoprávní smlouvy požádala o osvobození od správního poplatku, protože neměla finanční prostředky k jeho úhradě. Se žádostí však neuspěla. Následně žalobkyně podala proti platebnímu výměru, jímž jí byl

vyměřen správní poplatek, odvolání a opět požádala o osvobození nebo prominutí správního poplatku, přičemž ani v tomto případě žalovaný její žádosti nevyhověl. Žalobkyně tedy správní poplatek neuhradila. Žalovaný poté zastavil správní řízení z důvodu nezaplacení správního poplatku. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala rozklad, který ministryně financí napadeným rozhodnutím zamítla.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobkyně bránila žalobou, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vyšel ze závěrů rozsudku téhož soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 14 Af 55/2019-37, který ve skutkově podobné věci týchž účastníků žalobě také vyhověl. Ve věci řešené čtrnáctým senátem mířila žaloba proti rozhodnutí, jímž byl zamítnut rozklad směřující proti platebnímu výměru na správní poplatek. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 11. 9. 2020, č. j. 8 Afs 80/2020-23, rozsudek č. j. 14 Af 55/2019-37 ke kasační stížnosti žalovaného zrušil a žalobu odmítl. Dospěl totiž k závěru, že toto rozhodnutí je úkonem, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a který je proto ze soudního přezkumu vyloučen. Městský soud v nyní posuzované věci vyšel ze závěrů rozsudku čtrnáctého senátu, jejichž věcnou správnost kasační soud nezpochybnil.

[4] Čtrnáctý senát městského soudu založil své závěry na ústavně konformním 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*. Uvedené ustanovení podle 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“), který je použitelný i na toto řízení. Úmluva je pak onou mezinárodní smlouvou, resp. její čl. 6 je ujednáním, na jejichž základě mohou být fyzické a právnické osoby (zčásti) osvobozeny od správního poplatku.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud se nezabýval argumentací, podle níž není žaloba důvodná, neboť nedůvodný je i návrh na zahájení sporného řízení. Soud dále nevěnoval pozornost tvrzení, že žalobkyně vede dvě různá soudní řízení a požaduje identická plnění ve stejné výši ze dvou různých právních titulů. Soud se nezabýval ani tím, v jaké fázi se nachází řízení o náhradě škody.

[6] Stěžovatel dále namítl, že městský soud nesprávně posoudil možnost správního orgánu osvobodit účastníka správního řízení od správního poplatku. Soud extenzivním výkladem § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích dospěl k závěru, že stěžovatel je na základě Úmluvy oprávněn změnit výši správního poplatku, resp. od jeho vybrání upustit. Podle stěžovatele tento výklad nejen bez zákonného podkladu rozšiřuje jeho pravomoc, ale rovněž odporuje prostému jazykovému výkladu daného ustanovení. Účelem § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích je vnitrostátně zavést mezinárodní exempci předem stanoveného okruhu osob z povinnosti platit správní poplatek, nikoliv možnost osvobození všech potenciálních plátců poplatku. Stěžovatel dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle nichž musí být veškerá moderace správních poplatků upravena v samotném sazebníku správních poplatků. V opačném případě není

pokračování

správní orgán oprávněn správní poplatek snížit či odpustit (usnesení ze dne 16. 3. 2009, č. j. 4 As 1/2009-95, a rozsudek ze dne 8. 12. 2011, č. j. 5 As 34/2010-80).

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnula skutkové okolnosti případu. Dodala, že stěžovatelova rozhodnutí v důsledku znamenají, že kvůli majetkovým poměrům, které jí nedovolují úhradu správního poplatku, nemůže být její návrh na zahájení sporu z veřejnoprávní smlouvy projednán. Svou povahou se přitom jedná o řízení obdobné soudnímu řízení. Žalobkyni je tak fakticky znemožněna obrana proti libovůli poskytovatele dotace. Zatímco v řízení před soudem lze účastníka od soudního poplatku osvobodit, ve věci správního poplatku za podaný návrh na spor z veřejnoprávní smlouvy obdobné ustanovení bezdůvodně chybí. Podle stěžovatelky jde o nepřipustné odepření spravedlnosti.

[8] Na vyjádření žalobkyně stěžovatel reagoval replikou, v níž zopakoval argumentaci obsaženou v kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je podána včas, osobou oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Při posuzování nepřezkoumatelnosti vycházel z vlastní ustálené judikatury (rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a mnoho dalších). Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel městskému soudu vytýká, že se nezabýval argumentací ohledně důvodnosti návrhu na zahájení sporného řízení. Posuzovaný případ se však týká výhradně zastavení řízení z důvodu neuhrazení správního poplatku. Hmotněprávní posouzení věci nebylo předmětem řízení, a proto se mu městský soud ani věnovat nemohl.

[12] Předmětem posouzení kasačního soudu je otázka, zda je správní orgán oprávněn snížit správní poplatek nebo jej dokonce zcela prominout, přestože to příslušné ustanovení zákona o správních poplatcích výslovně neumožňuje.

[13] Podle § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích jsou od poplatků osvobozeny *fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak mezinárodní smlouvy a ujednání, kterými je Česká republika vázána.*

[14] 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.*

[15] Podle položky 25a písm. b) bodu 2 sazebníku poplatků je *podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, jehož předmětem je peněžité plnění v částce vyšší než 20 000 Kč* zpoplatněno 5 % z této částky, nejvýše 1 000 000 Kč. Nejvyšší správní

soud podotýká, že se jedná o řízení, které se zahajuje výhradně na návrh. Výše poplatku koncepčně vychází ze stanovení soudního poplatku, přičemž podle důvodové zprávy k zákonu č. 249/2014 Sb., kterým se mění zákon o správních poplatcích, má správní poplatek „*motivovat navrhovatele, aby nepodávali neuvážené nebo zjevně neopodstatněné návrhy*“. Jde o nejvyšší možnou sazbu poplatku, kterou sazebník obsahuje, nicméně sazebník nezmocňuje správní orgán k jeho snížení či upuštění od jeho vybrání. Současně platí, že podle § 141 odst. 11 správního řádu správní orgán ve sporném řízení přizná účastníku, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníku, který ve věci úspěch neměl (tj. poplatek je v případě plného úspěchu plně nahrazen), v případě částečného úspěchu náhradu nákladů poměrně rozdělí.

[16] Městský soud vyložil § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích ve světle čl. 6 Úmluvy, přičemž dospěl k závěru, že Úmluva je onou mezinárodní smlouvou ve smyslu zákona o správních poplatcích. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích zavádí osobní osvobození od povinnosti platit správní poplatek. Obsahuje tedy výčet subjektů, v jejichž případě – vzhledem k jejich povaze – nastává osvobození od povinnosti platit správní poplatek přímo ze zákona, bez ohledu na typ řízení či úkonu. Jedná se přitom o úplné osvobození. Dané ustanovení nezakládá správnímu orgánu možnost správního uvážení ohledně snížení nebo úplného prominutí poplatku. Základ pro zmocnění správního orgánu ke snížení či zvýšení poplatku, případně upuštění od jeho vybrání, obsahuje § 8 odst. 5 zákona o správních poplatcích, a to ve spojení se sazebníkem poplatků. Výčet obsažený v zákoně o správních poplatcích, resp. v jeho sazebníku, má však povahu *lex specialis* a je taxativní povahy (shodně viz Potěšil, L., Pařízková, I. *Zákon o správních poplatcích a předpisy související. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 8). Zákon o správních poplatcích tedy správnímu orgánu umožňuje poplatek snížit, zvýšit nebo upustit od jeho vybrání pouze v rozsahu stanoveném v sazebníku (viz stěžovatelem citované usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 1/2009-95 nebo rozsudek č. j. 5 As 34/2010-80). Nejedná-li se o žádný z taxativně vymezených případů, pro který lze subjektu správní poplatek prominout, resp. jej osvobodit od jeho placení, je jeho zákonnou povinností poplatek uhradit. V opačném případě správní orgán řízení zastaví [§ 66 odst. 1 písm. d) správního řádu].

[17] Jako příklad mezinárodní smlouvy, která zavádí osvobození ve smyslu § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích, lze uvést některou z dohod uzavřených mezi Evropskou unií a třetími zeměmi o usnadnění udělování víz, jejichž ustanovení stanoví osvobození od poplatků za vyřízení žádosti o víza pro blíže určené kategorie občanů smluvní země. Smyslem § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích ale není plošné osvobození všech osob, jejichž práv a povinností se dotýká Úmluva. Je jím osvobození v případě určité specifické, úzké skupiny subjektů, na něž zákonodárce nepamatoval v žádném z ostatních písmen uvedeného ustanovení, nicméně tento benefit jim přiznává mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána. Nadto, jak již bylo shora zmíněno, dotčené ustanovení zakládá plné osvobození, nikoliv možnost moderace výše správního poplatku či upuštění od něj. Podle výkladu zastávaného městským soudem by tedy žalobkyně měla být od poplatku plně osvobozena, *ad absurdum* stejně jako kdokoliv

pokračování

jiný od jakéhokoli jiného správního poplatku vyměřeného v řízení, které podléhá čl. 6 Úmluvy.

[18] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného souhlasí s námitkou stěžovatele, že Úmluva mu nezakládá pravomoc vyměřený správní poplatek snížit nebo jej zcela prominout, neboť není mezinárodní smlouvou ve smyslu § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích. To však ještě neznamená, že právní úprava postrádající možnost správního uvážení ohledně snížení či prominutí správního poplatku, který může dosahovat výše statisíců korun, je přípustná z hlediska práva na přístup k soudu zaručeného čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy. Výklad zastávaný stěžovatelem má za následek, že žalobkyni je v důsledku toho, že nedisponuje dostatečným množstvím finančních prostředků, zabráněno dosáhnout meritorního posouzení jejího sporu. Posouzení věci správním orgánem je přitom nutným předpokladem pro přístup ke správnímu soudu, neboť řízení před správními soudy je ovládáno zásadou subsidiarity (§ 5 s. ř. s.). Žalobkyně tak musí nejprve vyčerpat prostředky nápravy uvnitř veřejné správy. Pokud je jí znemožněno tak učinit, neboť nemá dostatek finančních prostředků pro zahájení sporu před správním orgánem, je jí fakticky odepřen i případný soudní přezkum. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že stěžovatel žalobkyni vyměřil správní poplatek v nejvyšší zákonné výši 1 000 000 Kč. Žalobkyně přitom byla v řízení před městským soudem ze 70 % osvobozena od soudního poplatku, který činí 3000 Kč.

[19] Bez ohledu na to, že Úmluvu nelze považovat za mezinárodní smlouvu ve smyslu § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích, se stále uplatní východiska práva na přístup k soudu předestřená městským soudem v napadeném rozsudku. Zpoplatnění řízení je v zásadě legitimním omezením práva na přístup k soudu, slučitelným s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nesmí však fakticky zabráňovat zahájení řízení nebo jinak nepřiměřeně omezovat praktičnost a účinnost práva na přístup k soudu [rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) ve věci *Bellet proti Francii* ze dne 4. 12. 1995, č. 23805/94]. Takové nepřípustné omezení mohou představovat například neúměrně vysoké náklady soudního řízení, které navrhovatel vzhledem k jeho finanční situaci znemožňují zahájit řízení (rozsudek ve věci *Ait-Mouhoub proti Francii* ze dne 28. 10. 1998, č. 103/1997/887/1099), nebo nepřiměřeně vysoké soudní poplatky (rozsudek ve věci *Kreuz proti Polsku* ze dne 9. 6. 2001, č. 28249/95; ve věci *Huseyin Ozel proti Turecku* ze dne 10. 1. 2012, č. 2917/05, a další). Jak rovněž městský soud připomněl, podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je nemožnost vnitrostátního orgánu zkoumat finanční situaci navrhovatele sama o sobě porušením práva na přístup k soudu (rozsudek ve věci *Clionov proti Moldavsku* ze dne 9. 10. 2007, č. 13229/04; nebo *Paykar Yev Haghtanak Ltd proti Arménii* ze dne 20. 12. 2007, č. 21638/03). Roli nehraje ani skutečnost, že navrhovatelem je obchodní společnost, neboť komerční charakter navrhovatele nesvědčí o jeho schopnosti uhradit vyměřený poplatek (přiměřeně viz např. rozsudek ve věci *Jedamski a Jedamska proti Polsku* ze dne 26. 7. 2005, č. 73547/01).

[20] Stěžovatel poukázal rovněž na shodnou funkci správních a soudních poplatků a na podobný mechanismus určení výše správního poplatku za podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, jehož předmětem je peněžité plnění převyšující 20 000 Kč, jako je tomu ve sporném řízení před civilním soudem. Opomíjí však, že podle § 138 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, může předseda senátu

účastníkovi na návrh přiznat částečné nebo úplné osvobození od soudních poplatků, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Obdobná úprava platí i ve správním soudnictví [§ 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)]. Shodný účel a fungování obou institutů tak spíše vybízí k úvahám, zda by podobný postup neměl být navrhovatelům k dispozici i v rámci veřejné správy tak, aby nemajetnost byla ve výjimečných případech důvodem k částečnému či úplnému osvobození od poplatku. Městský soud proto v dalším řízení zváží, zda neexistuje jiný způsob, jehož užitím by stěžovatel byl oprávněn uvážít o snížení či prominutí správního poplatku vyměřeného žalobkyni. Nabízí se například užití *analogie legis*. Případné osvobození od poplatku nad rámec mezi plynoucích z doslovného znění zákona za obdobného použití ustanovení o tomto institutu v procesních řádech soudních by muselo vycházet ze smyslu a účelu takového osvobození, jak je patrný z úprav v těchto řádech, tedy přiznat osvobození pouze tehdy, nemá-li dotyčná osoba dostatek prostředků k uhrazení poplatku a nejde-li o svévolné nebo zjevně bezúspěšné uplatňování práva či domáhání se něčeho jiného. Také nesmí jít o zneužití práva (ve vztahu k právníckým osobám podobné povahy, jaké je i žalobkyně, viz zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS). Toto posouzení však náleží v první řadě městskému soudu, a až poté případně soudu kasačnímu.

[21] Pokud by městský soud naznal, že analogické použití procesních řádů není možné, například proto, že absence ustanovení o „právu chudých“ v zákoně o správních poplatcích není nezamýšlenou mezerou v právní úpravě, nýbrž jasně vyjádřenou a zamýšlenou vůlí zákonodárce, vyvstala by otázka postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Obecně ovšem platí a je zdůrazňováno judikaturou Ústavního soudu, že je-li to možné, je třeba upřednostnit ústavně konformní interpretaci před derogací (naposledy viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. 25/21, bod 55, s odkazy na bohatou prejudikaturu; viz též v obecné a metodologické rovině i argumentaci v bodu 56). „*Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tak třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný) a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena.*“

[22] Pro úplnost lze dodat, že v rozsudku č. j. 8 Afs 80/2020-23 kasační soud nepřezkoumal právní názor městského soudu týkající se možnosti osvobození od správních poplatků uvedený v rozsudku č. j. 14 Af 55/2019-37, neboť dospěl k závěru, že žalobu bylo třeba odmítnout. Tvrzení městského soudu, že věcnou správnost závěrů rozsudku jeho čtrnáctého senátu Nejvyšší správní soud *nezpochybnil*, tedy není přesné, neboť se jí kasační soud ve věci sp. zn. 8 Afs 80/2020 vůbec nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Stěžovatel má zcela pravdu v tom, že na věc žalobkyně není možno užít osvobození ve smyslu § 8 odst. 1 písm. e) zákona o správních poplatcích. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zejména tedy prověří možnost osvobození žalobkyně za pomoci analogické aplikace ustanovení soudních procesních řádů o „právu chudých“.

pokračování

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 31. ledna 2023

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu