



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **Geotermální energie pro občany o.p.s.**,
se sídlem U náspu 546/1, Liberec,
zastoupena Mgr. Karlem Volfem, advokátem
se sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**,
se sídlem Letenská 15, Praha 1,

proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2019, č.j. MF-28473/2019/1203-17-RK,

takto:

I. Rozhodnutí ministryně financí ze dne 20. 12. 2019, č.j. MF-28473/2019/1203-17-RK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobkyni částku 21 470 Kč do jednoho (1) měsíce od právní moci rozsudku do rukou Mgr. Karla Volfa, advokáta.

Odůvodnění

[1] Žalobou se žalobkyně domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým byl zamítnut její rozklad do rozhodnutí (usnesení) ministerstva financí ze dne 17. 10. 2019, č.j. MF-14693/2019/1203-15. Žalobkyně podala u žalovaného dne 4. 6. 2019 návrh podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*správní řád*“), na zahájení sporného řízení proti

6 Af 8/2020

Regionální radě regionu soudržnosti Severovýchod ze smlouvy o poskytnutí dotace č. LB/1128/S ze dne 28. 4. 2011 o zaplacení částky xxxx Kč s příslušenstvím. Žalované ministerstvo vyměřilo platebním výměrem č. 10/2019 ze dne 10. 6. 2019 správní poplatek ve výši xxxx Kč (dále také jen „platební výměr“), napadeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad proti usnesení, jímž bylo správní řízení z důvodu nezaplacení správního poplatku zastaveno.

[2] V odůvodnění napadeného rozhodnutí je mj. k rozhodovacímu důvodu uvedeno, že platební výměr nabyl právní moci, čímž muselo být řízení zastaveno, neboť správní poplatek nebyl zaplacen. Je odkázáno na zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o správních poplatcích“), a to jeho ust. § 2 odst. 1 a položku 25a písm. b) sazebníku k tomuto zákonu, dále ust. § 8 odst. 5 s tím, že u shora uvedené položky sazebníku není připuštěna možnost snížit nebo zvýšit tento poplatek, ani možnost upustit od jeho vybrání, proto nedostatek peněžních prostředků na zaplacení poplatku nemůže být důvodem pro osvobození poplatku.

[3] 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.

[4] Žalobkyně nemá finanční prostředky, z kterých by vyměřený správní poplatek mohla zaplatit. V důsledku je vyloučena z jakéhokoli 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.

[5] Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Podle něj byl správní poplatek vyměřen v zákonné výši. K porušení základních práv žalobce nedošlo, neboť poplatek nebyl zaplacen. 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. Poukázal na různá rozhodnutí správních soudů, která vycházela z toho, že správní poplatek je nutné zaplatit, a není možné jeho prominutí.

[6] 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.

[7] Při ústním jednání účastníci na svých procesních stanoviscích setrvali.

[8] Městský soud v Praze již o věci rozhodoval rozsudkem ze dne 28. 4. 2022, čj. 6 Af 8/2020-60, a to tak, že napadené správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. K podané kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2023, čj. 2 Afs 124/2022-31, a věc

6 Af 8/2020

byla vrácena zdejšímu soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl tento právní názor: „[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 kdokoli 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

6 Af 8/2020

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 navrhovateli vzhledem k jeho finanční situaci znemožňují zahájit řízení (rozsudek ve věci Aït-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 rádech soudních by muselo vycházet ze smyslu a účelu takového osvobození, jak je patrný z úprav v těchto rádech, 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 rádu 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.“

[9] V posuzované věci soud souhlasí s žalovaným, že pro tento konkrétní případ zákon o správních poplatcích nezná institut případného snížení či prominutí poplatku. Nicméně, jak uvedl shora Nejvyšší správní soud, městský soud se nedomnívá, že by tato mezera v právu nebyla odstranitelná ústavně konformním výkladem, a to analogií legis. Podle názoru soudu je tomu z toho důvodu, že v různých řízeních o téže věci (tedy o témže hmotněprávním nároku, jehož se účastník domáhá), zde stát v určitých řízeních tuto možnost přiznává (konkrétně zde v tomto řízení soudní řád správní), a soud nenalézá žádný racionální důvod, proč by taková možnost neměla být v řízení jiném (zde správní řízení).

[10] Zákon o správních poplatcích zná institut osvobození od poplatku ve svém ust. § 8, které však omezuje pouze na výčet subjektů a řízení, v nichž je řízení od poplatku osvobozeno, a v odst. 5 umožňuje snížení či upuštění od jeho vybrání, ale pouze v těch případech, kdy tak stanoví sazebník správních poplatků. V řízení o určení právního vztahu výši poplatků ve svém sazebníku 25a určuje, aniž by kdekoliv umožňoval takto určený a vypočtený poplatek snížit či prominout.

[11] Zákon o soudních poplatcích (zákon č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů) je koncipován obdobně, i on stanoví výši poplatků, aniž by umožňoval takto vypočtený poplatek snížit či prominout.

[12] Tento stav ale výrazně mění samotné soudní řády, jejichž řízení je tímto zákonem o soudních poplatcích zpoplatněno (tedy občanský soudní řád, soudní řád správní). Oba tyto procesní předpisy prominutí či snížení soudního poplatku umožňují, a to obecnou úpravou, když předem nijak neomezují toto právo na konkrétní řízení nebo jejich typy.

[13] Pokud budeme posuzovat situaci, která nastala v této věci, žalobkyni by ve správním řízení nebylo umožněno snížit či prominout správní poplatek z důvodu nemajetnosti, v řízení soudním by však tato možnost existovala, a to i v tom případě, kdy by právní předpisy umožňovaly možné přímé uplatnění tvrzeného hmotněprávního práva u soudu. V takovém případě by soud mohl o prominutí či snížení soudního poplatku rozhodnout a uplatnění práva tak umožnit. Stejně tak dochází k poněkud absurdní situaci, kdy snížení či prominutí poplatku není možné v řízení správním (podle správního řádu), v řízení soudním správním (podle soudního řádu správního) však toto rozhodnutí učinit lze (a v tomto konkrétním případě i učiněno bylo). Soud tak umožňuje uplatnění tvrzeného práva i po snížení soudního poplatku, je však možné uplatnit pouze právo procesní (či spíše možnost splnění poplatkové povinnosti), aniž by účastník řízení mohl uplatnit účinně své tvrzené právo hmotné (nesplněním poplatkové povinnosti o jeho hmotném právu vůbec nebude rozhodováno).

[14] Okolnost, že tuto možnost neupravuje přímo ani zákon o správních poplatcích, ani obecně správní řád, soud považuje za mezeru v právu, která rozděluje přístup k uplatnění hmotněprávního nároku na řízení správní a soudní, a která nemá žádné racionální zdůvodnění, když v řízení před soudem by tato možnost byla, a soudní a správní poplatky v zásadě sledují též veřejný zájem. Proto podle názoru soudu je nutné postupovat analogií legis, konkrétně ustanovením § 138 odst. 1 občanského soudního řádu, a posoudit „poměry účastníka“ v tom smyslu, zda tyto poměry mu nebrání v uplatnění svého tvrzeného práva. Je nutné uvést, že správní úřad toto zmocnění nemá obsaženo v položce 25a sazebníku správních poplatků (na rozdíl např. od položky 3, 8 a jiných v sazebníku správních poplatků, kdy zákon o správních poplatcích pracuje s obsahově obdobným pojmem „z důvodů hodných zvláštního zřetele“, byť ten je podle názoru soudu poněkud širší), ale musí tak učinit touto analogií, a proto v daném případě přichází v úvahu analogie občanským soudním řádem.

[15] Tato analogie podle názoru soudu nejlépe odpovídá charakteru a smyslu celého procesu, neboť, jak již bylo shora uvedeno, pokud by žalobkyně mohla uplatnit své tvrzené právo přímo u soudu, musela by tak činit podle občanského soudního řádu žalobou, a zde by jí mohlo být částečné nebo úplné osvobození od placení soudního poplatku přiznáno. Podle názoru soudu tak ústavně konformní výklad této konkrétní situace bude spočívat v tom, že správní úřad může přiznat žalobkyni snížení či upuštění od vybrání poplatku po posouzení poměrů účastníka. Další okolnosti takového rozhodnutí soud v této fázi řízení prozatím neposuzuje (např. další zákonné podmínky ust. § 138 odst. 1 občanského soudního řádu), neboť ty prozatím nebyly předmětem rozhodování veřejné správy, ale odkazuje na shora uvedené obecné odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu v této konkrétní věci.

[16] Ze všech těchto důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 1, 4 s.ř.s.).

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že ve věci byl úspěšný žalobce, má právo na náhradu nákladů řízení, jímž je zaplacený soudní poplatek (900 Kč po přiznaném částečném osvobození soudem), a odměna za zastupování advokátem. Konkrétně soud přiznal náhradu za pět úkonů právní služby po 3 100 Kč společně se pěti režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, vyjádření ke kasační stížnosti a účast na 2 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. Daň z přidané hodnoty tvoří částku 3 570 Kč z odměny advokáta, celkem tak částku uvedenou ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Podle ust. § 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s. v případě, kdy městský soud rozhodoval po zrušení rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, je kasační stížnost nepřipustná, mimo situaci, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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 dne 30. března 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu