



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **T-Mobile Czech Republic a.s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, zastoupené advokátem JUDr. Petrem Hostašem, se sídlem Růžová 1416/17, Praha 1, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 58/219, Praha 9, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** Quadient Technologies Czech s.r.o., se sídlem Na Brně 1972, Hradec Králové, zastoupené advokátem JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, se sídlem Dukelská třída 15/16, Hradec Králové, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2022, č. j. 17 Af 24/2021-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 4114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Petra Hostaše, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

[1] Předsedkyně Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „předsedkyně Rady“) rozhodnutím ze dne 1. 7. 2021, č. j. ČTÚ-36 235/2020-603/II. vyř. (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítla rozklad žalobkyně a potvrdila usnesení žalovaného ze dne 20. 2. 2020, č. j. ČTÚ-107 526/2016-636/IV. vyř. – ZeV (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení ve věci sporu o povinnost k peněžitému plnění, jehož účastníky byly žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení, pro nezaplacení vyměřeného správního poplatku.

[2] Žalobkyně podala u žalovaného dne 23. 11. 2016 návrh na rozhodnutí sporu o povinnosti k peněžitému plnění proti osobě zúčastněné na řízení jako odpůrci, jímž se domáhala zaplacení částky 5 375 142,02 Kč s příslušenstvím za zúčtovací období od 1. 10. 2012 do 31. 10. 2012 dle vyúčtování č. 0317691112 s datem splatnosti 26. 11. 2012. Uvedla, že pod č. j. ČTÚ-7 040/2013-633 je vedeno řízení o námitce proti vyřízení reklamace vyúčtování cen za služby za uvedené období. K podání návrhu přistoupila s ohledem na blížící se uplynutí 4 let od splatnosti. Současně požádala o odložení splatnosti správního poplatku za podání návrhu do pravomocného rozhodnutí v uvedeném řízení. Žalovaný usnesením ze dne 12. 6. 2017 přerušil řízení o návrhu žalobkyně do rozhodnutí o námitce. Dne 29. 1. 2020 vyrozuměl účastníky o pokračování v řízení a téhož dne vydal platební výměr na správní poplatek ve výši 215 000 Kč. Podáním ze dne 14. 2. 2020 vzala žalobkyně návrh částečně zpět v rozsahu přesahujícím část ceny za volání uskutečněná na deseti kanálech nad rámec „již přiznaných“ deseti kanálů. Současně navrhla přerušit řízení do právní moci rozsudku v řízení o žalobě, kterou podala podle části páté občanského soudního řádu ve věci výše uvedeného vyúčtování. Dne 26. 2. 2020 doručil žalovaný účastníkům prvostupňové rozhodnutí. Dne 28. 2. 2020 podala žalobkyně rozklad proti platebnímu výměru a proti prvostupňovému rozhodnutí. Zejména namítala, že řízení mělo být nadále přerušeno do rozhodnutí o žalobě podle části páté. Současně avizovala, že z opatrnosti zaplatí příslušnou část poplatku za část správního řízení, v níž hodlá pokračovat. V podání ze dne 12. 3. 2020 navrhla osoba zúčastněná oba rozklady zamítnout, neboť podle jejího názoru žalovaný postupoval správně, když po odpadnutí překážky pokračoval v řízení a vyměřil správní poplatek. Dne 20. 4. 2020 sdělila žalobkyně žalovanému, že příslušnou část správního poplatku uhradila, k čemuž doložila výpis z účtu s odepsanou částkou 89 278 Kč. Dne 14. 7. 2020 postoupil žalovaný rozklady k rozhodnutí předsedkyni Rady spolu se spisem. Předsedkyně Rady rozhodnutím ze dne 1. 7. 2021 podle § 116 odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zamítla rozklad proti platebnímu výměru na správní poplatek a platební výměr potvrdila. Uvedla, že výše správního poplatku závisí na tom, jaká částka (hodnota sporu) je uvedena v podaném návrhu. Úkony správního orgánu ani podání účastníků nemohou zpětně ovlivnit poplatkovou povinnost, která se váže k okamžiku zahájení řízení. Téhož dne vydala předsedkyně Rady napadené rozhodnutí. V něm odkázala na rozhodnutí o rozkladu proti platebnímu výměru s tím, že správní poplatek byl vyměřen ve správné výši a částečné následné zpětvzetí návrhu nemůže výši vyměřeného poplatku ovlivnit.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu k městskému soudu, který v záhlaví uvedeným rozsudkem napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud neshledal důvodnou argumentaci žalobkyně směřující proti nepřerušení správního řízení. Tyto závěry není třeba blíže rekapitulovat, neboť proti nim nesměřují důvody kasační stížnosti.

[5] Městský soud však přisvědčil námitce žalobkyně, že bylo nutné zohlednit částečné zpětvzetí návrhu, které učinila po vydání platebního výměru na správní poplatek ve lhůtě k podání rozkladu proti platebnímu výměru.

pokračování

[6] Připomněl, že v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí lze namítat i vady platebního výměru spočívající v tom, že správní poplatek nebyl vyměřen v odpovídající výši. Platební výměr na správní poplatek, respektive rozhodnutí, jímž byl zamítnut rozklad žalobkyně proti tomuto platebnímu výměru, je podkladovým rozhodnutím, které je soud povinen přezkoumat podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[7] Podle městského soudu bylo pro posouzení vlivu částečného zpětvzetí návrhu na výši vyměřeného správního poplatku podstatné, zda příslušný procesní předpis upravující vedení řízení o návrhu žalobkyně umožňuje vzít tento návrh částečně zpět a zda příslušný procesní předpis upravující výběr správních poplatků umožňuje na tuto situaci reagovat.

[8] Konstatoval, že žalobkyně podala návrh na rozhodnutí sporu o povinnosti k peněžitému plnění podle § 129 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“). Na toto řízení se podle § 2 odst. 3 správního řádu použije správní řád. Žalobkyně zúžila předmět řízení v souladu s § 45 odst. 4 správního řádu před vydáním meritorního rozhodnutí.

[9] Dále poukázal na to, že výše správního poplatku byla v projednávaném případě dle položky 110 písm. c) sazebníku správních poplatků, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“), určena příslušným procentem z částky peněžitého plnění, jehož se žalobkyně podaným návrhem domáhá, a případné částečné zpětvzetí návrhu učiněné v souladu se správním řádem má tedy zpravidla vliv na výši správního poplatku. Uvedl, že samotný proces vyměření správního poplatku podléhá podle § 2 odst. 3 daňového řádu právní úpravě tohoto zákona, na jehož ustanovení ostatně odkazoval platební výměr a rozhodnutí o rozkladu proti němu. Platební výměr na správní poplatek se stává závazným a nezměnitelným pro navrhovatele a správní orgány okamžikem nabytí právní moci. Ve smyslu § 103 odst. 1 daňového řádu je platební výměr pravomocný, jestliže je účinný, tj. byl navrhovateli doručen, a nelze se proti němu odvolat. Do okamžiku právní moci platebního výměru lze tedy případně platební výměr změnit, čemuž odpovídá i § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu.

[10] Zdůraznil, že k částečnému zpětvzetí návrhu žalobkyně došlo ve lhůtě k podání rozkladu proti platebnímu výměru. Postup rozkladového orgánu po podání rozkladu upravuje § 108 odst. 2 daňového řádu ve spojení s § 114 až § 116 daňového řádu. K výkladu § 114 odst. 3 daňového řádu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 96/2013-28, podle něhož odvolací orgán musí v odůvodnění rozhodnutí zohlednit veškeré odvolací námitky i další neuplatněné skutečnosti, vyjdou-li najevo a jde-li o „nesprávnosti nebo nezákonnosti“, které mohou mít vliv na výrok rozhodnutí o odvolání. V projednávaném případě vyšly podle městského soudu v řízení o rozkladu proti platebnímu výměru najevo další skutečnosti ve smyslu § 114 odst. 3 daňového řádu. Žalobkyně totiž v průběhu rozkladového řízení podáním ze dne 14. 2. 2020 zúžila předmět řízení. S touto skutečností musela být předsedkyně Rady seznámena, neboť toto podání bylo součástí spisového materiálu, který jí byl předložen k rozhodnutí o rozkladu proti platebnímu výměru, žalobkyně na ně navíc poukázala v podaném rozkladu. Předsedkyně Rady tak měla částečné zpětvzetí návrhu v souladu s § 114 odst. 3 daňového řádu zohlednit v rámci rozhodnutí o rozkladu proti platebnímu výměru a s ohledem na zúžení předmětu

řízení v souladu s § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu změnit vydaný platební výměr, respektive snížit výši vyměřeného poplatku tak, aby odpovídala návrhu žalobkyně s ohledem na částečné zpětvzetí. Jestliže tak neučinila, zatížila rozhodnutí o rozkladu proti platebnímu výměru nezákonností. Nezákonnost podkladového rozhodnutí pak měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, včetně předcházejícího prvostupňového rozhodnutí.

[11] Vzhledem k tomu, že odpověď na spornou otázku bylo podle městského soudu možné nalézt v daňovém řádu, nepovažoval za relevantní argumentaci žalobkyně poukazující na zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a související judikaturu Nejvyššího soudu, podle níž se v případě částečného zpětvzetí žaloby a zaplacení soudního poplatku za zbývajících předmět řízení zastaví řízení pro nezaplacení soudního poplatku v části, která byla vzata zpět.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Stěžovatel namítá, že městský soud věc posuzoval pouze z hlediska daňového řádu a zcela opomněl ustanovení zákona o správních poplatcích, ačkoli při vyměření správního poplatku je třeba postupovat podle obou předpisů. Takové posouzení považuje stěžovatel za nedostatečné a v rozporu s právní úpravou zákona o správních poplatcích. Zdůrazňuje, že správní poplatek nelze vyměřit a vybrat pouze podle daňového řádu. Ačkoli městský soud v napadeném rozsudku zmínil, že s marným uplynutím lhůty k zaplacení správního poplatku zákon o správních poplatcích spojuje zastavení řízení, dále nevysvětluje, proč dospěl ke zcela rozpornému závěru, že stěžovatel měl v řízení o rozkladu platební výměr změnit. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na právní úpravu v zákoně o soudních poplatcích, kterou je též třeba vykládat ve spojení se zákonem č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), kdy teprve zákon o soudních poplatcích v § 10 stanoví povinnost soudu v určitých situacích vrátit poměrnou část uhrazeného správního poplatku. Obdobně je podle stěžovatele třeba postupovat i při vyměření a vybírání správních poplatků. Posouzení věci městským soudem tedy považuje za nesprávné, neboť vůbec nezohledňuje zákon o správních poplatcích. Nedostatek úvahy městského soudu ohledně aplikace uvedeného zákona navíc dle stěžovatele zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[14] Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že zcela přehlíží skutečnost, že správní poplatek je dle položky 110 písm. c) sazebníku správních poplatků vyměřen za podání návrhu jako takového. Na výši peněžitého plnění, jehož se návrhem účastník v okamžiku podání návrhu domáhá, nemůže mít následné částečné zpětvzetí návrhu vliv, neboť podat návrh lze pouze jednou. Částečné zpětvzetí by mohlo být považováno za skutečnost, která vyšla najevo a současně jde o nesprávnost nebo nezákonnost, která může mít vliv na výrok rozhodnutí o odvolání, pokud by byl správní poplatek vybírán za vydání rozhodnutí. Je-li však správní poplatek vybírán za učinění podání k určitému v čase neměnnému okamžiku, nelze ho zpětně ovlivnit. Stěžovatel je přesvědčen, že částečné zpětvzetí návrhu nemůže být posouzeno jako další okolnost, která vyšla najevo, přičemž současně jde o nesprávnost nebo nezákonnost, která může mít vliv na výrok rozhodnutí o odvolání, ve smyslu § 114 odst. 3 daňového řádu. Stěžovatel ve smyslu tohoto ustanovení prověřil, že poplatek byl vyměřen

pokračování

řádně a ve správné výši. Žalobkyně teprve po uplynutí lhůty k zaplacení vyměřeného správního poplatku vzala návrh částečně zpět. Stěžovatel odmítá, že by tato skutečnost měla mít za následek nezákonnost či nesprávnost vydaného platebního výměru. Poukázal na to, že žalobkyně podala rozklad proti platebnímu výměru až dne 28. 2. 2020, tedy s odstupem dvou týdnů, po které byl stěžovatel povinen postupovat dle zákona o správních poplatcích.

[15] Stěžovatel považuje za nepřijatelný závěr městského soudu, že platební výměr lze změnit do okamžiku právní moci. Platební výměr nabude právní moci až právní mocí rozhodnutí o odvolání (rozkladu), který může nastat se značným časovým odstupem od jeho vydání. Stěžovatel se domnívá, že při bližším posouzení celé problematiky vyměřování správních poplatků by městský soud musel dospět k závěru, že pokud by mělo být částečné zpětvzetí návrhu důvodem ke změně vyměřeného správního poplatku, musela by být úprava tohoto postupu zakotvena do zákona, zejména s důrazem na jednoznačné určení okamžiku, do kterého je v řízení o odvolání třeba částečné zpětvzetí návrhu učinit, aby byl stěžovatel povinen a schopen ho zohlednit při přezkumu vydaného platebního výměru.

[16] Podle stěžovatele není ani zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že částečné zpětvzetí návrhu učiněné v souladu se správním řádem by mělo mít vliv na výši správního poplatku. Vytýká městskému soudu, že nerozlišuje druhy úkonů, za které jsou správní poplatky vybírány. Sám navíc uvádí, že částečné zpětvzetí návrhu má na výši správního poplatku vliv zpravidla, tedy nikoli vždy.

[17] Aplikace § 116 daňového řádu je možná pouze subsidiárně v případech, kdy zákon o správních poplatcích postrádá příslušnou úpravu. V tomto případě je *lex specialis* zákon o správních poplatcích, který zmocnění, jež by v případě částečného zpětvzetí návrhu stěžovateli umožňovalo či ukládalo povinnost vyměřený správní poplatek změnit, neobsahuje. Stěžovatel poukazuje na § 5 odst. 4 zákona o správních poplatcích. Městský soud pomíjí, že stěžovatel může svou pravomoc uplatňovat pouze v mezích a způsoby, které stanoví zákon, a že daň a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Zákon o správních poplatcích stěžovateli změnu vyměřeného správního poplatku neumožňuje. Rozhodnutí městského soudu považuje za nekoncepční, neboť posuzuje změnu vyměřeného správního poplatku za podání návrhu pouze z hlediska odvolacího řízení dle daňového řádu a pomíjí, že způsobuje při vyměřování a výběru správních poplatků rozdílnost v postupu stěžovatele, neboť nezohledňuje, že k částečnému zpětvzetí může dojít před právní mocí platebního výměru, aniž by bylo zahájeno odvolací řízení. Na takovou situaci právní úprava vyměřování a výběru správních poplatků nepamatuje, a stěžovatel tedy nemůže vyměřený správní poplatek změnit.

[18] Osoba zúčastněná na řízení se ztotožňuje s argumentací stěžovatele a navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Souhlasí se stěžovatelem, že městský soud nesprávně pominul zákon o správních poplatcích, který upravuje nejen předmět zpoplatnění a výši správního poplatku, ale je též procesním předpisem, podle něhož správní orgán postupuje při vyměření poplatku. Pouze podpůrně, v případech, kdy zákon o správních poplatcích postrádá příslušnou úpravu, postupuje správní orgán podle daňového řádu. Zákon o správních poplatcích představuje *lex specialis* ve vztahu k daňovému řádu a správnímu orgánu nelze vytknout, že podle něj postupoval. K tomu odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 34/2010. Žalobkyně podala návrh podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, který

podléhá správnímu poplatku. Jeho vyměření, splatnost a následky nezaplacení upravuje § 5 zákona o správních poplatcích. Jelikož žalobkyně vyměřený poplatek neuhradila, stěžovatel správně řízení podle § 5 odst. 4 zákona o správních poplatcích zastavil. S názorem městského soudu, že se v daném případě uplatní postup podle daňového řádu, nesouhlasí.

[19] Žalobkyně považuje postup městského soudu za správný a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Zdůraznila, že městský soud postupoval nejen podle správního a daňového řádu, ale i podle zákona o správních poplatcích. Městský soud vymezil, že pro posouzení věci je rozhodné, zda žalobkyně mohla vzít návrh částečně zpět a zda příslušný procesní předpis upravující výběr správních poplatků umožňuje na takovou situaci reagovat. V odstavci 25 napadeného rozhodnutí ke druhé z těchto otázek poukázal na to, že výše správního poplatku byla určena dle položky 110 písm. c) sazebníku správních poplatků příslušným procentem z částky peněžitého plnění, jehož se žalobkyně podaným návrhem domáhá, a částečné zpětvzetí návrhu učiněné v souladu se správním řádem má tedy zpravidla vliv na výši správního poplatku. Podle žalobkyně z napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá, že městský soud věc posuzoval komplexně z hlediska zákona o správních poplatcích i souvisejících procesních předpisů. V projednávané věci byla výše správního poplatku určena jako 4 % z částky, která je předmětem návrhu na rozhodnutí sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění, nejméně 200 Kč. Je zřejmé, že se jednalo o případ, kdy částečné zpětvzetí návrhu má vliv na výši správního poplatku, který má navrhovatel za zahájení takového řízení povinnost uhradit. Samotná skutečnost, že městský soud výslovně nevypočetl případy, kdy částečné zpětvzetí návrhu má vliv na výši správního poplatku, a kdy nikoli, není pro rozhodnutí relevantní.

[20] Městský soud nemohl aplikovat právní úpravu obsaženou v zákoně o správních poplatcích, která by upravovala postup po částečném zpětvzetí návrhu, neboť takovou výslovnou úpravu neobsahuje. Přistoupil proto k subsidiární aplikaci daňového řádu, což je v souladu s právním předpisy, včetně zákona o správních poplatcích.

[21] Napadený rozsudek nepovažuje žalobkyně za nepřezkoumatelný. K tomu poukazuje na kritéria přezkoumatelnosti vymezená judikaturou.

[22] Žalobkyně má za to, že stěžovatel směšuje dvě různé situace, a sice důsledky nezaplacení správního poplatku a důsledky zaplacení části správního poplatku po částečném zpětvzetí návrhu za část řízení, ve které žalobkyně hodlá pokračovat. Souhlasí se stěžovatelem, že není-li správní poplatek ze strany navrhovatele zaplacen, jedná se o důvod zastavení řízení. Situace v projednávané věci je však odlišná, neboť žalobkyně část správního poplatku odpovídající části řízení, která má být nadále vedena, uhradila. Poukazuje na argumentaci městského soudu, podle níž byla oprávněna zúžit předmět řízení a právní úprava umožňovala stěžovateli na její procesní postup reagovat. Právní argumentace městského soudu se opírá o konkrétní zákonná ustanovení a je zřejmé, jakými úvahami byl městský soud veden.

[23] K odkazu stěžovatele na podobnou úpravu soudních poplatků žalobkyně upozorňuje, že jí uplatněnou analogii se soudními poplatky městský soud považoval za irrelevantní, a argumentace stěžovatele tak nemůže být důvodná. Městský soud postupoval způsobem, jehož se stěžovatel domáhá, neboť vyložil úpravu zákona o správních poplatcích ve spojitosti se správním řádem a daňovým řádem. Na řízení o rozkladu se podle § 108

pokračování

odst. 2 daňového řádu použijí obdobně ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci. Při výkladu právního předpisu nelze mechanicky vycházet pouze z jazykového výkladu, ale je nutno vzít v potaz smysl a účel právní úpravy. Změna platebního výměru v návaznosti na částečné zpětvzetí návrhu je zcela v souladu s účelem a smyslem povinnosti k úhradě správního poplatku. Poplatková povinnost musí vznikat k nějakému okamžiku a zákon o správních poplatcích ji váže na podání návrhu. Ačkoli samotný návrh lze učinit pouze jednou, je možné jej po podání změnit. Dojde-li k jeho rozšíření, bude logicky správní poplatek doměřen. V případě zúžení návrhu se obdobně nabízí adekvátní snížení. Z hlediska funkce správních poplatků by nedávalo smysl, aby byla nucena plnit poplatkovou povinnost i ve vztahu k části řízení, kterou vést nechce a jejíž projednávání nebylo a nebude zahájeno. Opačný závěr by vedl ke zjevně nespravedlivým a nesmyslným důsledkům, neboť by musela plnit poplatkovou povinnost za něco, co nebude projednáno. Jedná se přitom o nezanedbatelnou částku převyšující 100 000 Kč.

[24] Žalobkyně upozorňuje, že ani zákon o soudních poplatcích výslovně neupravuje další postup po částečném zpětvzetí žaloby, přesto je v soudní praxi přijímán závěr, že k částečné úhradě soudního poplatku je třeba přihlédnout. Neshledává důvod, aby v rámci civilního řízení bylo přípustné postupovat způsobem, který není v zákoně výslovně upraven, zatímco v rámci správního řízení nikoliv, ačkoli absenci výslovného ustanovení v zákoně o správních poplatcích lze odpovídajícím způsobem doplnit subsidiární aplikací daňového řádu.

[25] K námitce stěžovatele, že částečné zpětvzetí nemůže být posouzeno jako další okolnost ve smyslu § 114 odst. 3 daňového řádu, žalobkyně uvádí, že stěžovatel tento názor ničím neodůvodňuje. Smysl a účel poplatkové povinnosti, tj. aby navrhovatel uhradil správní poplatek za řízení, které bude k jeho návrhu (skutečně) vedeno, odůvodňují závěr, že výměra správního poplatku nad rámec této části řízení je nesprávná, a tedy nezákonná, a je tak na místě postup dle § 114 odst. 3 daňového řádu. Nesouhlasí se stěžovatelem, že částečné zpětvzetí návrhu by mohlo být důvodem ke změně vyměřeného správního poplatku, pouze pokud by zákon obsahoval výslovnou úpravu. Zákon nemůže pamatovat na všechny varianty, které mohou nastat. Z pouhé skutečnosti, že zákon o správních poplatcích neobsahuje výslovné ustanovení, které by umožňovalo navrhovateli vzít návrh částečně zpět a zároveň zavazovalo správní orgán, aby změnil výměru správního poplatku, neznamená, že takový postup je nemožný či nezákonný. Zákon o správních poplatcích je třeba vykládat komplexně a v souvislostech s právní úpravou obsaženou ve správním řádu a daňovém řádu. Pravomoci správního orgánu v rámci postupu při vyměřování a vybírání správních poplatků nemusí nutně vyplývat pouze ze zákona o správních poplatcích. Vyplývá-li možnost změny platebního výměru z daňového řádu, není nezbytné, aby taková úprava byla obsažena v zákoně o správních poplatcích.

[26] Městský soud se v rámci své argumentace vypořádal i s otázkou, do kdy je možné změnit výši vyměřeného správního poplatku na základě platebního výměru při částečném zpětvzetí návrhu. Žalobkyně poukazuje na to, že aplikace daňového řádu je na místě tehdy, když zákon o správních poplatcích příslušnou úpravu postrádá, a to i podle názoru Ministerstva financí, na který odkazuje stěžovatel. To, že pravomoc správního orgánu změnit platební výměr neplyne ze zákona o správních poplatcích, ale z daňového řádu, nemění nic na tom, že správní poplatek byl vyměřen na základě zákona. Jeho výše vyplývá

ze zákona o správních poplatcích a procesní postup pro tuto změnu upravuje (subsidiárně) daňový řád.

[27] V replice stěžovatel doplnil, že řízení o návrhu žalobkyně bylo zahájeno dle § 44 odst. 1 správního řádu dnem, kdy její návrh došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Pokud v zahájeném řízení využije navrhovatel práva, které mu přiznává § 45 odst. 4 správního řádu, a vezme návrh částečně zpět, musí stěžovatel postupovat podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu, přičemž ve sporném řízení správní orgán řízení nezastaví, pokud se zpětvzetím odpůrce z vážných důvodů nesouhlasí. Žalobkyně podáním ze dne 23. 11. 2016 zahájila sporné správní řízení. To, že vzala návrh částečně zpět, ještě neznamená, že bude řízení zastaveno, neboť pokud by odpůrce s takovým postupem nesouhlasil a uvedl k tomu vážné důvody, byl by stěžovatel povinen v řízení pokračovat. Stěžovatel zdůrazňuje, že k zahájení řízení došlo a k okamžiku podání návrhu vznikla žalobkyni poplatková povinnost, kterou ve vyměřeném rozsahu nesplnila. K odkazu žalobkyně na postup podle zákona o soudních poplatcích uvádí, že uvedený zákon v § 10 obsahuje výslovnou úpravu pro případ zastavení řízení z důvodu zpětvzetí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[29] Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Pouze v případě, že je rozsudek přezkoumatelný, je totiž na místě zabývat se jeho správností a zákonností. Podle ustálené judikatury jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vypořádal s žalobní argumentací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Současně je nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[31] Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou argumentace účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč ji nepovažuje za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na

pokračování

všechny myslitelné aspekty vznesené argumentace a případně se dopustí dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, či ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79). Není povinností krajského soudu reagovat na každé tvrzení obsažené ve vyjádření k žalobě. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009-153, *„nezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypovídá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“* Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123).

[32] Rozsudek městského soudu kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Je z něj zřejmé, k jakým závěrům a na základě jakých úvah městský soud dospěl, proč shledal žalobu důvodnou a naopak nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že následné dispoziční úkony žalobkyně nemohly mít vliv na poplatek vyměřený za podání návrhu na zahájení správního řízení, jestliže zákon o správních poplatcích neupravuje situaci, kdy by stěžovatel mohl či měl vyměřený správní poplatek přepočítat. Městský soud srozumitelně odůvodnil právní názor, že na základě § 2 odst. 3 daňového řádu bylo možné užít na řízení o rozkladu proti platebnímu výměru na správní poplatek ustanovení § 103 odst. 1, § 108 odst. 2, § 114 odst. 3 a § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Vysvětlil, že příslušný procesní předpis (§ 45 odst. 4 správního řádu) umožňoval žalobkyni zúžit předmět řízení a že částečné zpětvzetí návrhu, které má zpravidla vliv na výši správního poplatku určeného podle položky 110 písm. c) sazebníku procentem z částky peněžitého plnění, měla předsedkyně Rady, která o něm musela vědět z obsahu spisu i z podaného rozkladu, zohlednit a odpovídajícím způsobem platební výměr změnit tak, aby odpovídal návrhu s ohledem na částečné zpětvzetí. Z toho je patrné, že podle městského soudu bylo možné při absenci výslovné procesní úpravy postupu v zákoně o správních poplatcích aplikovat ustanovení daňového řádu. Odůvodnil, že platební výměr na správní poplatek lze v řízení o rozkladu změnit dle § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu, neboť závazným se platební výměr stává až okamžikem právní moci. Ani poznámka, že částečné zpětvzetí návrhu má *zpravidla* vliv na výši poplatku stanoveného procentem podle položky 110 písm. c) sazebníku, nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným, neboť v kontextu odkazovaného ustanovení je patrné, že tím byly míněny minimální a maximální výše poplatku. Městský soud též uvedl, že s ohledem na zúžení předmětu řízení žalobkyní před právní mocí platebního výměru na správní poplatek měla být výše správního poplatku snížena tak, aby odpovídala návrhu s ohledem na částečné zpětvzetí. Nejvyšší správní soud připomíná, že nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Správnost úvah, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, je otázkou zákonnosti rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal a přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[33] Podle § 1 zákona o správních poplatcích, *tento zákon upravuje správní poplatky (dále jen „poplatky“) a výkon jejich správy, zejména jejich vyměřování a vybírání, prováděné orgány moci výkonné a dále orgány územních samosprávných celků a orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy (dále jen „správní úřad“).*

[34] Podle § 2 odst. 1 zákona o správních poplatcích, *předmětem poplatků je správní řízení upravené zvláštním právním předpisem a další činnost správního úřadu související s výkonem státní správy (dále jen „úkon“). Úkony, které podléhají zpoplatnění, jsou vymezeny v jednotlivých položkách sazebníku poplatků, který tvoří přílohu k tomuto zákonu (dále jen „sazebník“). Sazebník v jednotlivých položkách dále obsahuje případné osvobození od poplatku, úkony, které nejsou předmětem poplatku, zmocnění správního úřadu při stanovení výše poplatku, popřípadě poznámky, které upravují podrobnosti k jednotlivým úkonům.*

[35] Podle § 4 zákona o správních poplatcích, *sazby poplatků jsou stanoveny v sazebníku pevnou částkou nebo procentem u poplatku, jehož základ je vyjádřen v penězích (dále jen „procentní poplatek“). Základ procentního poplatku se zaokrouhluje na celé desítky korun českých nahoru. Procentní poplatek se vypočte jako součin základu poplatku a sazby poplatku. Podle položky 110 písm. c) sazebníku správních poplatků činí správní poplatek za podání návrhu na rozhodnutí sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění 4 % z této částky, nejméně 200 Kč; podle poznámky k této položce se poplatek vybere nejvýše v částce 500 000 Kč.*

[36] Podle § 5 odst. 1 zákona o správních poplatcích, *poplatky vyměřuje, vybírá a vymáhá správní úřad příslušný k provedení úkonu, nestanoví-li sazebník jinak. Podle odstavce 3 téhož ustanovení, procentní poplatky a další poplatky, o nichž tak stanoví sazebník, vyměřuje správní úřad platebním výměrem a jsou splatné ve lhůtě do 15 dnů ode dne, který následuje po doručení platebního výměru. Obdobně vyměřuje správní úřad nedoplatky na poplatek. Podle odstavce 4 citovaného ustanovení, nezaplatí-li poplatník poplatek ve lhůtách uvedených v odstavcích 2 a 3, správní úřad zastaví zahájené řízení nebo úkon neprovede, nestanoví-li sazebník jinak. Zaplatí-li poplatník poplatek po lhůtách uvedených v odstavcích 2 a 3, postupuje správní úřad v řízení tak, jako by byl poplatek zaplacen včas, pokud již nerozhodl o zastavení řízení. Je-li však poplatek zaplacen nejpozději do konce běhu odvolací lhůty proti tomuto rozhodnutí, pozbývá rozhodnutí platnosti a správní úřad tuto skutečnost vyznačí formou úředního záznamu ve spise.*

[37] Žalobkyně podala návrh na rozhodnutí sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění, u něhož se poplatek za řízení stanoví dle položky 110 písm. c) sazebníku správních poplatků procentním podílem z hodnoty sporu. Procentní poplatek vyměřuje správní úřad platebním výměrem (§ 5 odst. 3 zákona o správních poplatcích).

[38] V řízení ve věcech správních poplatků se v souladu s § 1 odst. 1 daňového řádu postupuje podle daňového řádu, neboť podle § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu se daní rozumí peněžité plnění, které zákon označuje jako poplatek. Podle § 4 daňového řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, neupravuje-li jiný zákon správu daní jinak.

[39] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že v řízení o rozkladu proti platebnímu výměru se užijí též ustanovení § 103, § 108 a § 114 až § 116 daňového řádu,

pokračování

neboť zákon o správních poplatcích právní moc platebního výměru ani postup a rozhodování v řízení o opravném prostředku neupravuje.

[40] Je-li podán rozklad ve vyměřovacím řízení, správní orgán musí vycházet ze skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí o rozkladu (obdobně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2021, č. j. 3 Afs 85/2019-44). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že zúžení předmětu návrhu dle § 45 odst. 4 správního řádu je okolností, kterou bylo třeba v řízení o rozkladu proti platebnímu výměru na správní poplatek zohlednit. Ačkoli je procentní poplatek dle položky 110 písm. c) sazebníku správních poplatků spojen s podáním návrhu, jde svou povahou o poplatek za řízení (§ 2 odst. 1 zákona o správních poplatcích) a jeho výše se odvíjí od hodnoty peněžitého sporu, který má být předmětem věcného projednání. Jestliže žalobkyně před vydáním rozhodnutí o podaném rozkladu proti platebnímu výměru na správní poplatek (tedy před pravomocným vyměřením správního poplatku) zúžila předmět návrhu, a dala tak svým procesním úkonem jasně najevo, že na projednání návrhu v jeho části netrvá, jde o okolnost, která ovlivňuje procentní výši poplatku, neboť se nejednalo o situaci, kdy by s ohledem na minimální či maximální výši poplatku nemohlo zúžení předmětu řízení výši poplatku ovlivnit.

[41] Správní poplatky za sporné řízení plní obdobně jako soudní poplatky nejen funkci fiskální, tedy příspěv k úhradě nákladů spojených s činností správního orgánu, ale též funkci regulační (omezovací), tedy odradit od zjevně bezdůvodných či šikanózních návrhů, které by správní orgány či ostatní účastníky zbytečně zatěžovaly, a motivační, tedy motivovat k dobrovolnému plnění povinností, případně smírnému řešení sporů. Jejich výše musí být stanovena tak, aby uvedené funkce naplňovala, současně však musí být přiměřená a racionální, aby nebránila v přístupu k uplatňování práv. Pokud se navrhovatel rozhodne, například s ohledem na výši vyměřeného poplatku či pro chování odpůrce, předmět návrhu ve fázi vyměřování poplatku zúžit, bylo by v rozporu s účelem poplatku za řízení trvat na jeho úhradě v původní výši, která nebude odpovídat hodnotě peněžitého sporu, který má být ve správním řízení po zaplacení správního poplatku věcně projednán. Názor stěžovatele by vedl k absurdnímu důsledku, kdy je navrhovatel v podstatě nucen volit mezi úhradou poplatku neodpovídajícího částce, která má být předmětem věcného projednání, a zastavením řízení pro nezaplacení správního poplatku v celém rozsahu s nutností podat nový návrh se zúženým předmětem, což navíc nemusí být s ohledem na běh promlčecích lhůt možné.

[42] Zákon o správních poplatcích neupravuje postup pro případ změny předmětu řízení, respektive částky, od níž se odvíjí procentní výše poplatku. Jak ale bylo uvedeno výše, na postup a rozhodování v řízení o rozkladu se subsidiárně použije daňový řád, který umožňuje změnit výši procentního správního poplatku tak, aby odpovídala peněžní částce, která je v době vydání rozhodnutí o rozkladu předmětem návrhu a má být předmětem věcného projednání. I když je poplatková povinnost navázána na podání návrhu, procentní poplatek vyměřuje správní orgán platebním výměrem. Při stanovení jeho výše ve vyměřovacím řízení musí vycházet z částky peněžitého plnění, která je předmětem sporu, jehož rozhodnutí se navrhovatel domáhá. Dojde-li v průběhu vyměřovacího řízení, které je pravomocně ukončeno až rozhodnutím o rozkladu, v důsledku přípustného zúžení předmětu návrhu ke změně peněžní částky, která je základem pro stanovení výše poplatku, musí k takové

okolnosti dle § 114 odst. 2 a 3 daňového řádu správní orgán při vydání rozhodnutí o rozkladu přihlédnout.

[43] Argumentaci stěžovatele, že by se mohl účastník řízení, který podal rozklad proti platebnímu výměru na správní poplatek, ocitnout z tohoto důvodu ve výhodnějším postavení oproti účastníku, který tak neučinil, nepovažuje Nejvyšší správní soud za relevantní, neboť je věcí každého účastníka, zda využije prostředků ochrany, které mu právní řád poskytuje. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za potřebné se v nyní posuzovaném případě zabývat hypoteticky dalšími procesními situacemi, které mohou v souvislosti se změnami v předmětu řízení v souvislosti se správním poplatkem nastat.

[44] Pokud stěžovatel v replice došlé soudu dne 23. 12. 2022 namítl, že na základě zúžení předmětu návrhu by nebylo možné přistoupit k částečnému zastavení řízení, pokud by s tím odpůrce z vážných důvodů nesouhlasil, jedná se o nový důvod uplatněný po uplynutí měsíční lhůty, která mu byla stanovena k doplnění kasační stížnosti dle § 106 odst. 3 s. ř. s. usnesením ze dne 7. 11. 2022, č. j. 5 Afs 299/2022-9. Usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 9. 11. 2022. K novým důvodům uplatněným po uplynutí této lhůty nelze přihlížet (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 2 As 28/2009-28). Na okraj tak Nejvyšší správní soud dodává, že je na stěžovateli, aby si před rozhodnutím o rozkladu proti platebnímu výměru posoudil, zda je zúžení předmětu návrhu právně účinné. Na rozdíl od obecného ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu není zúžení předmětu návrhu podmíněno souhlasem správního orgánu, přičemž správní řád ani výslovně nepředpokládá rozhodování o zúžení předmětu řízení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 8. 2015, 5 As 182/2014-37). V procesní fázi vyměřování správního poplatku si přitom lze poměrně obtížně představit vážné důvody, na jejichž základě by mohl odpůrce v řízení ve sporu o peněžité plnění důvodně bránit zúžení předmětu řízení. Nelze přehlédnout, že občanský soudní řád v této procesní fázi možnost (částečného) zpětvzetí návrhu neomezuje (viz § 96 odst. 3 a 4 o. s. ř.).

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[45] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k účastníkům rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a náleží jí tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení vynaložila. Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna advokáta za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve výši 3100 Kč za úkon a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka 3400 Kč o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč.

[47] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud

pokračování

osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, nemá na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu