ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **JOB-Centrum Ostrava s. r. o.,** se sídlem Studentská 1770/1, Ostrava - Poruba, zast. JUDr. Jiřím Miketou, advokátem AK Miketa a partneři, se sídlem Jaklovecká 1249/18, Ostrava – Slezská Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 20. 1. 2011, č. j. 2010/85378-422/51 a č. j. 2010/85392-422/51, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2011, č. j. 8Ad 7/2011 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze, kterým odmítl jeho žalobu proti shora označeným rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí, kterými byly zamítnuty rozklady žalobce proti výzvám Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 13. 10. 2010 č.j. 2010/74600-422/3 a č.j. 2010/59995-422/3 k zaplacení správního poplatku za vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky a ke zprostředkování zaměstnání cizincům na území České republiky.

Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení nejprve uvedl, že rozhodnutí týkající se soudních poplatků jsou považována za rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení. Přitom soudní a správní poplatky jsou co do podstaty a funkce stejné, což platí i o právních následcích jejich nezaplacení. Pokud žadatel nebo účastník řízení nezaplatí

správní poplatek z vlastní iniciativy, uloží mu tuto povinnost správní orgán výzvou k zaplacení správního poplatku. Proti této výzvě je přípustné odvolání dle § 5 odst. 1 věta čtvrtá zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích"). Nevyhovění této výzvě má za následky dle § 5 odst. 4 citovaného zákona, buď zastavení řízení nebo neprovedení úkonu správním orgánem.

Dle názoru městského soudu, který podpořil odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, lze rozhodnutí ve věcech správních poplatků jako rozhodnutí o vedení řízení vyloučit ze soudního přezkumu, pokud tato rozhodnutí sama o sobě neukončují proceduru konanou správním orgánem ve věci samé, tj. věci, za níž má být správní poplatek zaplacen, a pokud rozhodnutí či jiné úkony, kterými při nezaplacení správního poplatku dojde k ukončení této procedury, jsou soudně přezkoumatelné nebo jinak podřízené kontrole soudní moci. Pokud správní orgán zastaví řízení pro nezaplacení správního poplatku, lze takové rozhodnutí napadnout žalobou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Pokud správní úkon v důsledku nezaplacení správního poplatku neprovede úkon, přichází v úvahu náprava žalobou na nečinnost dle § 79 a násl. s. ř. s., případně žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s.

Z uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že napadená rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí jsou úkony vyloučenými ze soudního přezkumu dle § 70 písm. c) s. ř. s., a proto žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl.

Stěžovatel se závěry městského soudu v obecné rovině souhlasil. V daném případě však dle jeho názoru nejde o situaci, kdy správní orgán při nezaplacení správních poplatků úkon neprovede a řízení zastaví. Žalobce podal žádost o udělení licence a Ministerstvo práce a sociálních věcí vyžaduje správní poplatek za udělení licence v rozsahu, o který nežádal. Správní poplatek je vyžadován za úkon takovým způsobem, že předjímá vydání rozhodnutí v podobě, která nebyla předmětem žalobcovy žádosti. Zaplacením poplatku by žalobci bylo vydáno rozhodnutí, které je samo o sobě v rozporu se zákonem. Žalobce podotkl, že on i jemu blízké právnické osoby se již v jiných soudních řízeních domáhají zrušení pravomocných správních rozhodnutí, která byla vydána právě na základě takto nesprávně vyžadovaného a zaplaceného správního poplatku. Ministerstvo práce a sociálních věcí tak dle žalobce vydává správní rozhodnutí, která jsou v rozporu se zákonem a za vydání těchto rozhodnutí požaduje zaplacení správního poplatku.

Řízení při vydávání požadovaných licencí považoval za specifické. Dle jeho názoru představuje onu výjimku, kterou má na mysli shora citovaný názor městského, potažmo Nejvyššího správního soudu. Tato specifičnost spočívá v tom, že řízení o zaplacení soudního poplatku je na rozdíl od obvyklých správních řízení přímo provázáno s projednáním merita věci. Pokud žalobce správní poplatek zaplatí, budou mu vydána povolení k činnosti v takové podobě, o jakou nežádal a která je v rozporu se zákonem. Zaplacení správního poplatku tedy přímo ovlivňuje rozsah vydané licence. O tom dle žalobce svědčí řada soudních řízení vedených u městského soudu i u Nejvyššího správního soudu. Dle jeho názoru tedy měl městský soud žalobu projednat v meritu věci. Proto

navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž nejprve popsal průběh správního řízení před tím, než byly vydány výzvy k zaplacení správních poplatků. Žalobce doručil žalovanému písemnou žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti"). Ve stejný den podal i žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání cizincům na území České republiky dle § 60 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti pro všechny obory a druhy prací se všemi formami zprostředkování podle § 14 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o zaměstnanosti. Tím zahájil správní řízení ve věci vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobce však jako právnická osoba usazená na území členského státu Evropské unie byl na základě § 61 odst. 7 téhož zákona povinen podat žádost o povolení ke zprostředkování podle § 14 odst. 1 písm. b) samostatně. Na výzvu žalovaného tuto chybu odstranil podáním samostatné žádosti o povolení zprostředkování zaměstnání, a to zvlášť pro formu zprostředkování podle § 14 odst. 1 písm. a) a c) a zvlášť pro formu zprostředkování podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

V obou případech použil interaktivní formulář žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání a na druhé straně žádosti, v části nazvané „Zprostředkování zaměstnání na území České republiky" doplnil za předepsaná slova „cizincům z jiných států mimo EU/EHP" dodatek „pro něž se nevyžaduje povolení k zaměstnání". Pod textem uvedl žalobce do závorky poznámku uvedenou v části I., položky 9, písm. d) až f) zákona o správních poplatcích, podle které se pro účely úkolů podle písmen b) až d) této položky cizincem rozumí osoba, které k výkonu práce na území České republiky je vydáváno povolení k zaměstnání.

Na základě toho posoudilo Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedené žádosti jako žádosti o zprostředkování zaměstnání na území České republiky jak občanům České republiky a občanům států Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům, tak i cizincům z jiných států mimo Evropskou unii. Po zjištění zákonných podmínek pro udělení povolení zaslalo žalobci výzvy k zaplacení správních poplatků, proti nimž podal odvolání, s nimiž bylo zacházeno dle § 152 správního řádu jako s rozklady, s výsledkem shora uvedeným.

Žalovaný plně souhlasil se závěrem městského soudu, že dotčené výzvy k zaplacení správních poplatků jsou úkonem, jímž se vede správní řízení, a že tento úkon lze subsumovat pod § 70 písm. c) s. ř. s. Žalobce dle něho nezmínil, v čem je předmětné správní řízení jiné a proč by mělo představovat výjimku vymezenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Dle žalovaného má správní řízení o povolení zprostředkování zaměstnání jistě svá specifika, jako většina jiných správních řízení, ale v žádném případě se nejedná o výjimku, která by mohla zakládat soudní přezkum výzvy k zaplacení správního poplatku. Pokud totiž v daném správním řízení nedojde k zaplacení správního poplatku, správní orgán prvního stupně dle § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu usnesením správní řízení zastaví. Až toto usnesení, kterým se správní řízení ukončuje, zasahuje do hmotných práv účastníka řízení.

Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl a žalobci nepřiznal náklady řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. O věci usoudil následovně.

Předně konstatoval, že otázkou, zda rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku je rozhodnutím způsobilým soudního přezkumu se již v minulosti Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval a jeho judikaturu v této oblasti je tak možno označit za konstantní (nejednalo se pouze o oběma stranami i městským soudem zmiňovaný rozsudek ze dne 20. 1. 2005, č. j. 2 Azs 252/2004 - 93, ale například rovněž o rozsudek ze dne 28. 2. 2006, č. j. 1 As 4/2004 - 75; oba dostupné na www.nssoud.cz).

Judikatorní závěry uvedených rozhodnutí citoval již v podrobnosti městský soud, který z nich při svém rozhodování vycházel. Přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné je alespoň ve stručnosti zopakovat, neboť se s nimi plně ztotožňuje. Dle těchto závěrů platí, že rozhodnutí o odvolání (rozkladu) proti výzvě k zaplacení správního poplatku je rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. a je tak ze soudního přezkumu vyloučeno. Nenaplňuje totiž definiční znaky rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., tedy není způsobilé zasáhnout do práv či povinností účastníka správního řízení, který byl k zaplacení správního poplatku vyzván. Takovým rozhodnutím je až rozhodnutí o zastavení správního řízení, které je důsledkem toho, že účastník správního řízení k výzvě správní poplatek nezaplatí.

Žalobce se snažil argumentovat tím, že správní řízení o žádosti o povolení zprostředkování zaměstnání dle § 60 zákona o zaměstnanosti představuje výjimku z uvedené zásady, neboť z obsahu výzvy k zaplacení správního poplatku lze předjímat, že správní orgán hodlá vydat rozhodnutí v podobě, která nebyla předmětem jeho žádosti a že v případě zaplacení poplatku bude vydáno rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem.

Je evidentní, že k vyslovení shora uvedeného názoru vedly žalobce zkušenosti z dřívějších správních řízení o podobných žádostech, v nichž bylo žalobci po zaplacení správního poplatku vydáno správní rozhodnutí, které dle jeho názoru nepožadoval a které považoval za nezákonné. To však nic nemění na shora uvedených závěrech ohledně povahy výzvy k zaplacení správního poplatku, respektive rozhodnutí o odvolání (rozkladu) proti ní.

Také v případě správního řízení o povolení zprostředkování zaměstnání dle § 60 zákona o zaměstnanosti totiž platí, že pokud by žalobce správní poplatek nezaplatil, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, kterým řízení zastaví (§ 5 odst. 4 zákona o správních poplatcích). V tom nepředstavuje uvedené správní řízení výjimku.

Jak již ale správně konstatoval s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu městský soud v napadeném rozsudku, *„rozhodnutí ve věcech správních poplatků lze jako rozhodnutí o vedení řízení vyloučit ze soudního přezkumu, pokud tato rozhodnutí sama o*

sobě neukončují proceduru konanou správním orgánem ve věci samé, tj. ve věci, za niž má být správní poplatek zaplacen, a pokud rozhodnutí či jiné úkony, kterými při nezaplacení správního poplatku dojde k ukončení této procedury, jsou soudně přezkoumatelné nebo jinak podřízené kontrole soudní moci".

Pokud by tedy žalobce správní poplatek k výzvě správního orgánu nezaplatil, správní orgán by správní řízení rozhodnutím zastavil. Teprve toto rozhodnutí je, jak již bylo shora řečeno, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., které je způsobilé soudního přezkumu, neboť teprve tímto rozhodnutím by správní orgán zasáhl do práv žalobce.

Ve shodě s názorem městského soudu a citovanou judikaturou také Nejvyšší správní soud připomíná, že i pokud by žalobce správní poplatek zaplatil, třebaže by jej považoval za nezákonný, nezbavil by se tím možnosti požádat o vrácení takto zaplaceného soudního poplatku. Pokud by správní orgán jeho žádosti nevyhověl [§ 7 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 2 zákona o správních poplatcích] a jeho žádost o vrácení správního poplatku zamítl, také proti tomuto rozhodnutí by mohl žalobce brojit soudní žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. Rovněž v tom nepředstavuje správní řízení o povolení zprostředkování zaměstnání dle zákona o zaměstnanosti žádnou výjimku.

Stěžovatel tvrdí, že pokud by správní poplatky, k jejichž zaplacení byl vyzván zaplatil, správní orgán by vydal rozhodnutí, které by bylo v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí o povolení zprostředkování zaměstnání naplňuje bezpochyby kriteria rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a z toho důvodu by nezákonnost také tohoto rozhodnutí mohl stěžovatel ve správním soudnictví napadnout. Nejvyšší správní soud však nemůže přezkoumávat zákonnost správního rozhodnutí, které doposud nebylo správním orgánem vydáno, a jehož vydání a případnou nezákonnost účastník správního řízení toliko předvídá, byť na základě zkušeností z obdobných správních řízení, která předcházela.

Žalobcova tvrzení o specifičnosti správního řízení o povolení zprostředkování zaměstnání dle § 60 zákona o zaměstnanosti jinak zůstala ve zcela obecné rovině a nebyla nijak konkretizována. Stěží tak na ně Nejvyšší správní soud může, kromě shora uvedeného, podrobněji reagovat. Pokud tuto specifičnost spatřoval žalobce v tom, že v daném správním řízení je řízení o zaplacení správního poplatku dle jeho názoru provázáno s projednáním merita věci, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že tuto skutečnost naopak za nijak výjimečnou nepovažuje. Správní poplatek, respektive jeho výše, je vždy odvislý od předmětu správního řízení. Ve správních řízeních, která jsou zahajována na základě žádosti, která předmět řízení v zásadě vymezuje, může samozřejmě docházet k tomu, že mezi účastníkem, k jehož žádosti bylo správní řízení zahájeno, a správním orgánem správní řízení vedoucím, vzniknou odlišné názory na to, zda správní poplatek platit a v jaké výši, ale i na to, vydání jakého rozhodnutí se žadatel vlastně domáhal a zda zaplacený správní poplatek vydanému rozhodnutí ve věci skutečně odpovídá. Uvedené rozpory pak mohou vyústit ve shora naznačené procesní postupy a rozhodnutí správního orgánu, která jsou způsobilá práva účastníka řízení zasáhnout. Taková rozhodnutí soudnímu přezkumu podléhají. Účastníkovi správního řízení tak možnost uplatnit své námitky a výhrady vůči postupu správního orgánu v poplatkové oblasti rozhodně není

upřena. Tyto obecné závěry lze vztáhnout z důvodů shora uvedených i na řízení o povolení zprostředkování zaměstnání dle zákona o zaměstnanosti.

Nejvyšší správní soud tak kasační stížnost důvodnou neshledal, a proto mu nezbylo, než aby ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce coby stěžovatel nedosáhl v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 120, § 60 odst. 1 s. ř. s.). Pokud jde o žalovaného, pak ten úspěch ve věci měl, ale ze soudního spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly.

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

V Brně dne 23. května 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu