

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupené Mgr. Janem Bučkem, advokátem se sídlem Zátiší 3501, Frýdek - Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2017, č. j. 22 A 29/2017 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Ostravě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v níž se domáhala, aby soud (1) určil, že stanovení správních poplatků žalovaným za pořízení kopií dne 12. 12. 2016 ze správního spisu sp. zn. MUFO_S 4300/2016 ve výši 45 Kč a dne 18. 1. 2017 ze správního spisu sp. zn. MUFO_S 4300/2016 ve výši 45 Kč je nezákonným zásahem, a (2) zakázal žalovanému stanovovat žalobkyni poplatek za pořízení kopií ze správních spisů podle § 38 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zpoplatnění kopií nemělo podle žalobkyně oporu v zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, neboť se jednalo o

vydání první kopie z úředních spisů ve smyslu položky 3 písmene a) sazebníku, který je přílohou citovaného zákona.

[2] Krajský soud odmítl žalobu v záhlaví označeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s"), jako nepřípustnou, neboť se žalobkyně mohla domáhat nápravy jinými právními prostředky. Pokud spatřovala protiprávnost vybrání správního poplatku v tom, že zákon o správních poplatcích takový poplatek vybrat neumožňuje, měla možnost požádat o vrácení tohoto poplatku. Úřad, kterému byl poplatek zaplacen, by byl následně povinen vydat o této žádosti rozhodnutí podle § 7 odst. 5 zákona o správních poplatcích. Z tvrzení žalobkyně, ani z předloženého spisu však neplyne, že by žalobkyně žádost o vrácení poplatku podala.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") brojila proti usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka vytkla krajskému soudu, že závěr o nepřípustnosti žaloby opřel pouze o část § 85 s. ř. s., podle níž „[ž]*aloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky*", ale opomněl část za středníkem, podle níž „*to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*".

[5] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, je nepřípustná žaloba, která se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., popřípadě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v části, v níž se žalobce domáhá zvláštním výrokem vyslovení nezákonnosti. Z citovaného rozsudku dále vyplývá, že podle § 82 s. ř. s. se poskytuje ochrana před zásahem, který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování, nikoli však ochrana před aktuálně neexistujícími zásahy - mj. zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu. Stěžovatelka byla přesvědčena, že její žaloba byla přípustná, přestože se domáhala mimo jiné určení nezákonnosti zásahu, neboť se jednalo o zásah, u kterého hrozilo nebo hrozí opakování.

[6] K závěru krajského soudu o nevyčerpání dostupných prostředků nápravy stěžovatelka namítla, že se obrátila se stížností na žalovaného již v souvislosti s prvním stanovením poplatku za pořízení kopií ze spisu dne 9. 7. 2014. Tuto skutečnost si krajský soud neověřil. V závěru stížnosti ze dne 16. 7. 2014 stěžovatelka požádala o vrácení poplatku. Žalovaný zaslal stěžovatelce vyrozumění, že postupoval v souladu se zákonem. Žádné rozhodnutí, o kterém hovoří usnesení krajského soudu, stěžovatelka neobdržela. S ohledem na způsob vyřízení žádosti ze dne 16. 7. 2014 nebyl důvod, aby stěžovatelka opakovaně žádala o vrácení poplatků uvedených v nyní podané žalobě. Stěžovatelka měla za to, že usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné z důvodu nezjištění úplného skutkového stavu.

[7] Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 19. 4. 2017 uvedl, že „[s]*tavební úřad bude i nadále postupovat shodně s uvedeným ustanovením zákona o správních poplatcích. Po pravomocném rozhodnutí soudu se následně bude řídit jeho právním názorem.*" Avizované

pokračování ve stanovování správních poplatků potvrzují poplatky stanovené dne 29. 5. 2017 a dne 31. 5. 2017, což svědčí o hrozbě opakování zásahů, a tudíž přípustnosti žaloby v nyní posuzované věci.

[8] V důsledku odmítnutí žaloby nebyla vyřešena otázka, zda žalovaný stanovil správní poplatky v souladu se zákonem. Stanovení poplatků bylo podle stěžovatelky závažným pochybením žalovaného, protože mohlo mít za následek zbytečné náklady stěžovatelky a znevýhodnilo jednoho účastníka řízení (např. vlastníka sousedního pozemku) oproti jinému účastníku (např. stavebníkovi). Odmítnutím žaloby bylo zasaženo do práva stěžovatelky na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[9] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka zdůraznila, že má zásadní pochybnosti o zákonnosti stanovení správních poplatků s ohledem na skutečnost, že v minulosti žalovaný požadoval poplatky za pořízení kopií v různé výši nebo je nepožadoval vůbec.

[10] Nesouhlasila se závěrem krajského soudu, podle kterého měla reálnou možnost domáhat se ochrany jinými právními prostředky. S ohledem na vyjádření žalovaného k žalobě i jeho předchozí postup bylo předem zřejmé, že by případné žádosti stěžovatelky o vrácení poplatku nevyhověl. Podmínění přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podáním žádosti o vrácení poplatku je v daném případě v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti. Vzhledem k okolnostem taková žádost nepředstavuje adekvátní prostředek nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., ani řádný opravný prostředek ve smyslu § 5 s. ř. s. Navíc, přinejmenším v části domáhající se určení nezákonnosti zásahu žalovaného žaloba nepřípustná být nemůže, a to tím spíše, že s ohledem na vyjádření žalovaného reálně hrozí opakování zásahu i v dalších případech.

[11] Dále stěžovatelka namítla, že zaslala krajskému soudu nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Očekávala tak nařízení jednání a byla připravena vyjádřit se okolnostem předchozí marné žádosti o vrácení poplatku. Místo toho však obdržela bez dalšího napadené usnesení o odmítnutí žaloby.

[12] Stanovení a výběr správního poplatku za pořízení kopií ze spisů stěžovatelka považuje za samostatná opatření správního orgánu. Výběr poplatku nebyl zajištěn na základě rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Stanovení poplatku a jeho výběru nepředchází formalizovaný postup - řízení. Poplatek ovlivnil stěžovatelku ve výběru listin, z nichž si pořídila kopie, a takto ji znevýhodnil, neboť nebylo v jejích technických možnostech pořídit si kopie vlastními prostředky.

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se již zabýval skutkově a právně obdobnými kasačními stížnostmi stěžovatelky v rozsudcích ze dne 9. 8. 2017, č. j. 5 Afs 157/2017 - 44, a ze dne 11. 1. 2018, č. j. 5 Afs 156/2017 - 46. Stěžovatelka uplatnila v nyní předložené kasační stížnosti totožné námitky, soud proto neshledal důvod se od svých dříve vyslovených závěrů odchýlit a na plné odůvodnění citovaných rozsudků pro stručnost odkazuje.

[17] Stěžovatelka v žalobě namítla, že jí byl vyměřen správní poplatek, k jehož úhradě nebyla povinna, neboť neměl podle jejího názoru podklad v sazebníku správních poplatků. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem, že v takovém případě nebylo namístě bránit se proti již uhrazenému správnímu poplatku prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Stěžovatelka totiž mohla požádat o vrácení poplatku podle § 7 odst. 1 zákona o správních poplatcích, podle kterého „[s]*právní úřad vrátí poplatek v plné výši na žádost osoby, která poplatek zaplatila,* [...] *b) byl-li zaplacen poplatek, který není stanoven v sazebníku*“. O této žádosti by byl žalovaný povinen rozhodnout (§ *7 odst. 5 téhož zákona), v řízení ve věcech správních poplatků se přitom postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád [§ 1 odst. 1 ve spoje*ní s § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu].

[18] Již v rozsudku ze dne 20. 1. 2005, č. j. 2 Azs 252/2004 - 93, č. 540/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud upozornil, že „[i] *v případech, kdy by žadatel správní poplatek na výzvu správního orgánu zaplatil, třebaže by měl za to, že se jedná o požadavek nezákonný, může se domáhat vrácení takto zaplaceného poplatku. Správní orgán pak jeho žádosti vyhoví a poplatek vrátí* [...], *anebo nevyhoví a žádost o vrácení zamítne. Pak má samozřejmě žadatel možnost (po vyčerpání předepsaných opravných prostředků v rámci správního řízení) domáhat se přezkumu takového zamítavého rozhodnutí soudem ve správním soudnictví.*“ V této souvislosti lze připomenout také rozsudek ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, v němž soud uzavřel, že „*podmiňování vydání některých opisů zaplacením správního poplatku, není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.*“.

[19] Z výše uvedeného je zřejmé, že skutečnosti, které stěžovatelka žalovanému vytýká, mohla uplatnit v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí o její případné žádosti o vrácení předmětných poplatků. Žaloba proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. přitom hraje ústřední roli v systému správního soudnictví. Zásahová žaloba je vůči ní subsidiární a hraje roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[20] Poukázal-li proto krajský soud na nevyčerpání možnosti domáhat se nápravy cestou žádosti o vrácení poplatku, měl na mysli právě nevyužití žaloby proti rozhodnutí, které by bylo vydáno, pokud by stěžovatelka o vrácení poplatku požádala a nebylo jí vyhověno. Poukaz stěžovatelky na část § 85 s. ř. s. za středníkem není v této souvislosti

relevantní. Subsidiarita zásahové žaloby je dvojí – kromě výše uvedené subsidiarity z hlediska žalobního typu je soudní ochrana prostřednictvím zásahové žaloby subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Veřejná správa může v určitých situacích zásah do práv odstranit dříve než soudní přezkum. Z tohoto důvodu § 85 s. ř. s. vyžaduje, aby žalobce před podáním zásahové žaloby využil prostředku ochrany nebo nápravy v rámci veřejné správy, má-li jej k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu podle § 82 s. ř. s. (blíže viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, ve věci *Eurovia*, odst. 39 a 40). Z tohoto pravidla pak stěžovatelkou zmiňovaná věta za středníkem činí výjimku a nepožaduje vyčerpání těchto jiných prostředků nápravy v případech, kdy se žalobce dovolává pouze deklaratorního určení, že zásah byl nezákonný. To však neznamená, že by se žalobce mohl s odkazem na § 85 větu za středníkem s. ř. s. domáhat určení nezákonnosti „*zásahu*“ tam, kde má možnost žaloby proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Primárním a zásadním ukazatelem je také povaha napadeného úkonu, tedy zda se vůbec jedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., který není rozhodnutím.

[21] Zásahová žaloba není „*náhražkou*“ žaloby proti rozhodnutí libovolně použitelnou, ale jejím doplňkem, jakousi „*záchrannou sítí*“ pro situace, v nichž si nelze vystačit s instrumentáriem žaloby proti rozhodnutí, protože akt veřejné správy, který je napadán, není možno jako rozhodnutí identifikovat pro absenci některého z jeho atributů. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v soudním řádu správním, které mají proti jejímu podání přednost (rozsudek rozšířeného senátu ve věci *Eurovia*, odst. 41 a 42).

[22] Lze proto shrnout, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je ve světle § 82 a § 85 s. ř. s. nepřípustná, pokud žalobce napadá postup správního orgánu, proti němuž lze uplatnit prostředky obrany, jejichž procesním vyústěním je vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci. Odmítnutím žaloby krajský soud neodepřel stěžovatelce přístup k soudu, neboť se proti tvrzenému nezákonnému vyměření správních poplatků mohla bránit prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí o její případné žádosti o vrácení správních poplatků. Ostatně, porušení práva na přístup k soudu neshledal ani Ústavní soud, který odmítl ústavní stížnost stěžovatelky proti rozsudku č. j. 5 Afs 157/2017 - 44 pro zjevnou neopodstatněnost (usnesení ze dne 9. 1. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3253/17).

[23] Tvrzení stěžovatelky, že cestu prostřednictvím žádosti o vrácení poplatku považovala za bezvýslednou s ohledem na předchozí postup žalovaného, který nevyhověl její žádosti o vrácení poplatku ze dne 16. 7. 2014 a nevydal o tom rozhodnutí, nemůže na tomto závěru nic změnit. I pokud by se naplnila stěžovatelčina domněnka, že by žalovaný o nevyhovění žádosti nevydal rozhodnutí, měla by v takovém případě možnost bránit se prostředky proti nečinnosti správního orgánu, příp. následně v případě jejich bezvýsledného vyčerpání žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s., ale neotevřela by se jí tím cesta pro zásahovou žalobu. Tvrzení o neúčinnosti prostředku nápravy v podobě žádosti o vrácení poplatku je navíc pouze hypotetické, neboť je

nesporné, že stěžovatelka žádost o vrácení poplatků vyměřených jí dne 12. 12. 2016 a dne 18. 1. 2017 nepodala. Poukaz stěžovatelky na skutečnost, že v minulosti žalovaný nevydal rozhodnutí o její žádosti ze dne 16. 7. 2014 je pro nyní posuzovanou věc zcela irelevantní a krajskému soudu nelze vytknout nedostatečné zjištění skutkového stavu či nepřezkoumatelnost, pokud se osudem předchozí žádosti stěžovatelky nezabýval.

[24] Soud neshledal důvodnou ani námitku, že krajský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, přestože stěžovatelka vyslovila s takovým postupem nesouhlas. Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. krajský soud nařizuje jednání k projednání věci samé. Odmítl-li ovšem krajský soud žalobu, aniž by se zabýval meritem věci, nepochybil tím, že jednání nenařídil.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 1. února 2018

JUDr. Filip
Dienstbier
předseda senátu