

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Mayášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Z. Š.,** zast. 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 kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 5. 2017, č. j. 22 A 172/2016 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaného; tyto stěžovatelka spatřovala ve stanovení poplatku za pořízení kopií ze správních spisů, a to dne 7. 9. 2016 ve výši 20 Kč, dne 3. 10. 2016 ve výši 55 Kč, dne 2. 11. 2016 ve výši 25 Kč. Stěžovatelka měla za to, že zpoplatnění kopií nemá oporu v zákoně č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; napadá skutečnost, že jí byly předepsány poplatky za pořízení kopií ze správních spisů.

[2] Krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, neboť dospěl k závěru, že návrh je nepřípustný. Krajský soud vycházel z § 7 odst. 1 písm. b) zákona o správních poplatcích, podle kterého správní úřad vrátí poplatek v plné výši na žádost osoby, která poplatek zaplatila, byl-li zaplacen poplatek, který není stanoven v sazebníku. Krajský soud konstatoval, že stěžovatelka měla k dispozici jiný právní prostředek, jestliže se chtěla domáhat nápravy protiprávního stavu, spočívajícího dle jejích tvrzení ve vybrání poplatku, který zákon vybrat neumožňuje; měla možnost požádat o vrácení tohoto poplatku, a následně by úřad, kterému byl poplatek zaplacen, byl povinen vydat o této

žádosti rozhodnutí dle § 7 odst. 5 zákona o správních poplatcích; z předloženého spisového materiálu však neplyne, že by stěžovatelka žádost o vrácení poplatku podala.

[3] Stěžovatelka podává kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že v daném případě měla reálnou možnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Stěžovatelka má za to, že napadeným rozhodnutím krajského soudu bylo porušeno její právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka doplňuje, že s ohledem na vyjádření žalovaného k žalobě, i předchozí postup žalovaného, bylo a je předem zřejmé, že případné žádosti stěžovatelky o vrácení poplatku by žalovaný nevyhověl a ani tak nehodlá učinit v žádném dalším případě, když ve svém vyjádření k žalobě deklaruje záměr shodným způsobem stanovovat správní poplatek stěžovatelce za pořízení kopií ze spisů i nadále až do pravomocného rozhodnutí soudu a tedy nelze očekávat změnu jeho názoru v případě rozhodování o eventuální žádosti o vrácení poplatku. Podmínění přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podáním předmětné stížnosti je dle názoru stěžovatelky v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti, když vzhledem k okolnostem tohoto konkrétního případu je zřejmé, že taková žádost nepředstavuje adekvátní prostředek nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. a byla by a priori marná. Tato žádost rovněž nepředstavuje řádný opravný prostředek ve smyslu § 5 s. ř. s. Jak navíc stěžovatelka uvádí, když dříve v obdobném případě v jí přiloženém přípise ze dne 16. 7. 2014 o vrácení poplatku žalovaného žádala, obdržela ze strany žalovaného pouze vyrozumění žalovaného o neshledání pochybení v postupu správního orgánu při stanovení správního poplatku za pořízení kopie ze spisu. Stěžovatelka tak v konfrontaci s výše uvedeným postupem a stanoviskem žalovaného k věci vyhodnotila, že jí nezbývá, než se ve smyslu petitu podané žaloby domáhat vyřešení otázky určení nezákonnosti zásahu správního orgánu do jejího práva, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části dle § 38 odst. 4 správního řádu, kdy přinejmenším v této části žaloba dle názoru stěžovatelky s ohledem na okolnosti případu být nepřípustná dle § 85 s. ř. s. nemůže, a tedy že mělo dojít k posouzení žaloby v otázce její důvodnosti, a nikoli její přípustnosti, tím spíše, že s ohledem na vyjádření žalovaného reálně hrozí jeho opakování i v dalších případech, na základě čehož se stěžovatelka domáhala též zákazu žalovanému stanovovat žalobkyni poplatek za pořízení kopie ze spisu.

[4] Stěžovatelka uvádí, že nesouhlasila s rozhodnutím bez jednání; očekávala nařízení soudního jednání ve věci, byla k případné výzvě soudu rovněž připravena se vyjádřit k okolnostem předchozí marné žádosti o vrácení poplatku. Místo toho však stěžovatelka obdržela bez dalšího napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby.

[5] Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy, které nemají povahu individuálního správního aktu, směřují proti jednotlivci a jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho povinností. Stanovení a výběr správního poplatku za pořízení kopií ze spisů v daných případech považuje stěžovatelka za samostatná opatření správního orgánu. Výběr správního poplatku nebyl zajištěn na základě rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., nemá formu rozhodnutí a jeho stanovení a okamžitému výběru správním orgánem nepředchází formalizovaný postup, resp. řízení. Stanovení a výběr poplatku pak přitom ve výše uvedených případech, v té době dosud neskončených řízení, ve svém důsledku stěžovatelku přímo ovlivnil ve výběru listin k pořízení kopie ze spisu a

takto ji znevýhodnil, jestliže není v jejích technických možnostech si pořídit kopie vlastními prostředky. V dané souvislosti nelze dle stěžovatelky odhlédnout od kontroverzní povahy požadavku na správní poplatek za poskytnutí kopie dokumentu ze správního spisu po účastníkovi řízení v průběhu správního řízení; to přímo zasahuje do práva účastníka vyjádřit se k podkladům řízení, jež je součástí práva na spravedlivý proces, tím spíše, že výše poplatku zjevně převyšuje náklady na pořízení kopie dokumentu; na toto již dlouhodobě upozorňuje např. veřejných ochránce práv. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ztotožnil s usnesením krajského soudu.

[7] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti a přípustnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněných (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětem kasační stížnosti je usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu; v takovém případě přichází v úvahu kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je tak oprávněn posuzovat toliko, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud návrh stěžovatelky (zásahovou žalobu) odmítl.; nepřísluší mu však již v tomto řízení zkoumat, zda a v jaké výši, byla či nebyla stěžovatelka povinna správní poplatky hradit, ani to, zda měla či neměla být účastníkem územního řízení.

[9] Stěžovatelka v žalobě uvedla, že nezákonný zásah spatřuje ve zpoplatnění pořízení kopií ze správního spisu, požadovala, aby soud určil, že stanovení poplatku žalovaným je nezákonným zásahem a zakázal mu stanovovat poplatky za pořízení kopií ze spisů.

[10] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelce bylo umožněno z důvodu prokázání závažného důvodu nahlížet do spisové dokumentace a podkladů pro vydání územního rozhodnutí; stěžovatelka pořádala ve třech případech o pořízení kopií ze správních spisů. Správní úřad stanovil stěžovatelce správní poplatky dle § 2 odst. 1 zákona o správních poplatcích a pol. č. 3 části 1. Sazebníku za pořízení kopií požadovaných listin.

[11] Podle § 5 odst. 2 zákona o správních poplatcích poplatky stanovené v sazebníku pevnou částkou jsou splatné buď při přijetí podání, nebo později, vždy však před provedením úkonu, a to podle jeho vymezení v jednotlivých položkách sazebníku, nestanoví-li sazebník jinak. Nezaplatí-li poplatník poplatek v této lhůtě, vyzve ho správní úřad, aby tak učinil ve lhůtě do 15 dnů ode dne, který následuje po doručení výzvy k zaplacení poplatku, která je rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu upravujícího správu daní. Ve výzvě k zaplacení poplatku správní úřad zároveň upozorní poplatníka na důsledky nezaplacení poplatku. Proti výzvě k zaplacení poplatku lze podat odvolání ve lhůtě do 15 dnů ode dne, který následuje po jejím doručení (zvýraznění provedeno NSS).

[12] Nezaplatí-li poplatník poplatek ve stanovené lhůtě, správní úřad zastaví zahájené řízení nebo úkon neprovede, nestanoví-li sazebník jinak. Zaplatí-li poplatník poplatek po lhůtě, 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.

[13] Podle § 7 odst. 1 zákona o správních poplatcích správní úřad vrátí poplatek v plné výši na žádost osoby, která poplatek zaplatila, a) nebyl-li proveden požadovaný úkon, vymezený v jednotlivých položkách sazebníku, a nejde-li o poplatek, jehož předmětem je správním úřadem přijatá žádost, návrh, přihláška, podnět, námitka, ohlášení nebo oznámení, b) byl-li zaplacen poplatek, který není stanoven v sazebníku, c) byl-li zaplacen poplatek osobou, která není podle tohoto zákona poplatníkem (zvýraznění provedeno NSS).

[14] Stěžovatelka v projednávané věci mohla požádat o vrácení stanoveného správního poplatku, který v jednotlivých případech uhradila. O její žádosti by pak byl povinen žalovaný vydat podle § 7 odst. 5 zákona o správních poplatcích rozhodnutí. Pokud by byl nečinný, měla stěžovatelka možnost bránit se prostředky proti nečinnosti správního orgánu (povinnost vydat rozhodnutí) a po jejich vyčerpání popř. žalobou na ochranu proti nečinnosti (§ 79 s. ř. s.). Argumentuje-li stěžovatelka předchozím postupem žalovaného v jiné věci a tím, že by její žádosti nevyhověl, nelze jí přisvědčit; pro rozhodnutí v nyní projednávané věci je tato námitka irelevantní.

[15] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 1. 2005, č. j. 2 Azs 252/2004 - 93, publ. pod č. 540/2005 Sb. NSS, konstatoval: „*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 rozsudku ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 – 101, pak zdejší soud dovodil, že „*podmiňování vydání některých opisů zaplacením správního poplatku, není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.*“ Lze rovněž odkázat na nedávný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, který se mimo jiné zabýval otázkami subsidiarity správního soudnictví vůči veřejné správě a subsidiarity zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí (viz body 39 až 42). Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval: „*Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne* (...) *Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS).*“

[16] Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku zabýval rovněž otázkami včasnosti, přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby; konstatoval: „*Pokud nebude zásahová žaloba*

odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je na místě zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem (...) *Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí", tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací", tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s."*

[17] Kasačním námitkám stěžovatelky nelze přisvědčit. Nejvyšší správní soud shledal postup krajského soudu zcela v souladu se zákonem a v souladu s ustálenou judikaturou. Stěžovatelka má stále možnost požádat o vrácení zaplacených soudních poplatků a domáhat se ochrany svých práv jinými přípustnými prostředky.

[18] Krajský soud tedy nepochybil, pokud žalobu stěžovatelky odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřípustný.

[19] K námitce stěžovatelky, že očekávala, že krajský soud nařídí ve věci jednání, nelze než uvést, že podle § 49 odst. 1 s. ř. s. se v řízení před krajským soudem nařizuje jednání k projednání věci samé. Odmítl-li krajský soud žalobu, aniž by se zabýval meritem věci, pak nijak nepochybil, pokud jednání nenařídil.

[20] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady přesahující jeho správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 11. ledna 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně
senátu