



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupená Mgr. Janem Bučkem, advokátem, se sídlem Frýdek – Místek, Zátiší 3501, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Frýdlant nad Ostravicí, Náměstí 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 5. 2017, č. j. 22 A 109/2016 - 26,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a obsah kasační stížnosti

[1] Žalobou doručenu Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) dne 11. 7. 2016 se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala určení nezákonnosti zásahu ze dne 16. 5. 2016, který má spočívat ve stanovení poplatku 25 Kč za pořízení kopií ze spisu MUFO_S 1841/2015.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením odmítl žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Dovedil, že stěžovatelka měla k dispozici jiný právní prostředek, pokud se chtěla domáhat nápravy jí tvrzeného protiprávního stavu, který má dle jejího názoru spočívat ve vybrání správního poplatku, který zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (dále jen „zákon o správních poplatcích“), vybrat neumožňuje. Stěžovatelka totiž měla možnost požádat o vrácení uvedeného poplatku a úřad, kterému byl poplatek zaplacen, by byl povinen o této žádosti podle § 7 odst. 1 písm. b), odst. 5 zákona o správních poplatcích rozhodnout. Z tvrzení stěžovatelky a z obsahu spisu ovšem neplyne, že by stěžovatelka žádost o vrácení poplatku podala.

[3] Proti usnesení krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvedla, že podle krajského soudu je žaloba ve smyslu § 85 s. ř. s. nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Krajský soud však nezmínil část citovaného ustanovení za středníkem, podle které „*to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*“. Podle stěžovatelky byla žaloba v části týkající

se poplatku ze dne 16. 5. 2016 přípustná, neboť se jednalo o zásah, u něhož hrozilo opakování, což „*dokazuje zbyvajících část téže žaloby ze dne 9. 7. 2016 a žaloba ze dne 7. 11. 2016*“. Namítla, že krajský soud si neověřil, zda požádala o vrácení poplatku či nikoliv. K této námitce stěžovatelka dále uvedla, že se v souvislosti s poplatkem za pořízení kopií ze spisu pod sp. zn. MUFO_S 1047/2014 dne 9. 7. 2014 obrátila se stížností ze dne 16. 7. 2014 na žalovaného a v jejím závěru požádala také o vrácení poplatku. K této stížnosti obdržela přípis právního a organizačního odboru žalovaného ze dne 22. 7. 2014, zn. MUFO 18315/2014, a vyznění odboru regionálního rozvoje a stavebního úřadu žalovaného ze dne 15. 9. 2014, zn. 23291/2014, o vyřízení stížnosti se závěrem, že stavební úřad (žalovaný) postupoval v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a zákonem o správních poplatcích. Žádné rozhodnutí podle § 7 odst. 5 zákona o správních poplatcích ovšem neobdržela. S ohledem na výsledek ve věci vrácení poplatku ze dne 9. 7. 2014 tedy nebyl podle stěžovatelky důvod žádat o vrácení poplatku ze dne 16. 5. 2016. Usnesení krajského soudu je proto podle stěžovatelky z důvodu nezjištěné úplného skutkového stavu nepřezkoumatelné.

[4] Dále stěžovatelka uvedla, že žalovaný ve vyjádření ze dne 6. 1. 2017, zn. MUFO 734/2017, sp. zn. MUFO_S 120/2017, sdělil, že bude i nadále postupovat shodně se zákonem o správních poplatcích a po pravomocném rozhodnutí soudu se bude řídit jeho právním názorem. Uvedeným podle stěžovatelky žalovaný avizoval pokračování ve stanovování poplatků, což podle ní svědčí o hrozbě opakování zásahů a žaloba stěžovatelky je v nyní projednávané věci přípustná.

[5] Stěžovatelka rovněž zdůraznila, že odmítnutím její žaloby nebyla vyřešena otázka, zda žalovaný postupoval nezákonně a zapříčinil tak zbytečné náklady stěžovatelky a znevýhodnil ji oproti jiným účastníkům řízení (např. stavebníkovi).

[6] Stanovení a výběr poplatku stěžovatelku přímo ovlivnily ve výběru listin k pořízení kopie; tím byla znevýhodněna, neboť v jejích technických možnostech není opatřit si kopie vlastními prostředky. Poplatek za poskytnutí kopie protokolu o nahlížení do spisu a zpětvzetí žádosti o vydání územního rozhodnutí je kontroverzní a převyšuje skutečné náklady.

[7] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud nijak nezohlednil, že se žalobou domáhala určení nezákonnosti zásahu žalovaného; podle názoru stěžovatelky se totiž jedná o otázku důvodnosti a nikoli přípustnosti žaloby. U daného typu žaloby podle stěžovatelky není vyžadováno vyčerpání jiných prostředků nápravy, a tedy ztrácí povahu subsidiárního prostředku ochrany ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí a na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podmínění přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podáním žádosti o vrácení poplatku je dle názoru stěžovatelky v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti, neboť vzhledem ke konkrétním okolnostem případu je zřejmé, že se nejedná o adekvátní prostředek nápravy ve smyslu § 5 či § 85 s. ř. s.

[8] Stěžovatelka rovněž očekávala v řízení před krajským soudem nařízení jednání, ale místo toho obdržela bez dalšího napadené usnesení.

[9] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ztotožnil s usnesením krajského soudu.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Stěžovatelka se kasační stížností podanou v zákonem stanovené dvouměsíční lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhá přezkoumání usnesení krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož

pokračování

byla účastnicí (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost splňuje veškeré náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejprve Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadá-li stěžovatelka kasační stížností usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci přichází v úvahu jen důvod kasační stížností předvídaný § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[13] Rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu v řízení před Nejvyšším správním soudem je vymezen jeho povahou a obsahem. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc meritorně neposuzoval, může soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na internetové adrese www.nssoud.cz).

[14] Kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[16] Podle § 85 s. ř. s. žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[17] 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.

[18] Podle § 7 odst. 5 zákona o správních poplatcích o vrácení poplatku, jeho části nebo přeplatku na poplatek rozhoduje a poplatek, jeho část nebo přeplatek na poplatek vrací správní úřad, kterému byl poplatek zaplacen. Poplatek, který byl zaplacen kolkovou známkou, vrátí správní úřad ze zvláštního účtu státního rozpočtu. Nemá-li správní úřad tento zvláštní účet státního rozpočtu zřízen, vrátí poplatek, zaplacený kolkovou známkou, na základě jeho rozhodnutí, finanční úřad místně příslušný podle sídla správního úřadu, který o vrácení poplatku rozhodl.

[19] V řízení ve věcech správních poplatků se v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), postupuje podle daňového řádu, neboť podle § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu se daní rozumí peněžité plnění, které zákon označuje jako poplatek.

[20] V projednávané věci byla předmětem řízení žaloba proti stěžovatelkou tvrzenému nezákonnému zásahu, k němuž mělo dojít dne 16. 5. 2016 a který má spočívat ve stanovení poplatku 25 Kč za pořízení kopií ze spisu MUFO_S 1841/2015.

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, konstatoval, že institut žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.) „nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalobou nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „procesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“ Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že „nelze soublasit s tvrzením stěžovatele, že zásahová žaloba a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se vzájemně nevylučují. Skrze zásahovou žalobu se může bránit ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (viz § 82 s. ř. s.). Naopak žalobou proti rozhodnutí se může domáhat ochrany ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, který je rozhodnutím. Zásahová žaloba má tedy své místo tam, kde zkrácení na právech vzešlo z úkonu správního orgánu (v podobě nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení), který není rozhodnutím, kdežto žaloba proti rozhodnutí má své místo tam, kde zkrácení na právech vzešlo z úkonu správního orgánu, který je rozhodnutím. Pro volbu příslušného žalobního typu je určující povaha úkonu, jímž došlo k tvrzenému zásahu do práv. Tento úkon nemůže současně splňovat to, že je rozhodnutím, a to, že rozhodnutím není, z čehož vyplývá nesprávnost stěžovatelova tvrzení, že zásahová žaloba a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se vzájemně nevylučují“ (rozsudek ze dne 24. listopadu 2016, č. j. 9 Ads 259/2016 - 22).

[22] Z uvedeného plyne, že má-li subjekt k dispozici prostředek nápravy, jehož výsledkem je rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., musí se v rámci správního soudnictví domáhat ochrany žalobou podanou podle § 65 s. ř. s., nikoliv žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Na tom nic nemění ani skutečnost, že ve smyslu § 85 s. ř. s. není žaloba nepřípustná z důvodu nevyčerpání jiných opravných prostředků, pokud se žalobce domáhá toliko určení, že zásah byl nezákonný. Také v tomto případě je totiž primárním a zásadním ukazatelem povaha napadeného úkonu, tedy zda se vůbec jedná o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., který není rozhodnutím. Ve vztahu k nyní posuzované věci lze tedy jinými slovy uvést, 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.

[23] Právě takovým případem je stěžovatelkou tvrzený zásah žalovaného. Stěžovatelka se domáhala určení, že stanovení poplatku za pořízení kopií písemností ze spisu při nahlížení do spisu bylo nezákonným zásahem žalovaného.

[24] Stěžovatelka ovšem v projednávané věci mohla požádat o vrácení stanoveného soudního poplatku ve výši 25 Kč, který zaplatila. O její žádosti by pak byl povinen žalovaný vydat podle § 7 odst. 5 zákona o správních poplatcích rozhodnutí. Ostatně 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 vyhovějí a poplatek vrátí [...], anebo nevhovějí 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,

pokračování

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.*“.

[25] Pokud se jedná o tvrzení stěžovatelky, že s ohledem na výsledek řízení ve věci případného vrácení správního poplatku ze dne 9. 7. 2014, kdy žádné rozhodnutí podle § 7 odst. 5 zákona o správních poplatcích neobdržela, neměla důvod žádat o vrácení poplatku v případě ze dne 16. 5. 2016, je nutné konstatovat, že je pro rozhodnutí v nyní projednávané věci irelevantní. Argumentace stěžovatelky se totiž týká stanovení poplatku v jiném případě, který ovšem není předmětem řízení v této věci. Předmětem řízení v této věci je výhradně poplatek stanovený dne 16. 5. 2016. O vrácení tohoto poplatku ovšem stěžovatelka nepožádala, jak sama potvrdila v kasační stížnosti.

[26] Z popsaných důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ochrany před stěžovatelkou tvrzeným údajným příkořím se lze domáhat žalobou podle § 65 s. ř. s. proti případnému konečnému rozhodnutí o její případné žádosti o vrácení předmětného poplatku a nikoli zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s.

[27] 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 nepřijatelný.

[28] 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.

III. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[29] Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl.

[30] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[31] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 9. srpna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu