

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobce: **A. D.**, zast. JUDr. Janem Konečným, advokátem se sídlem Oldřichova 273/13, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2009, č. j. 11 Ca 201/2007 - 39,

t a k t o :

Věc **se postupuje** dle ust. § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2006, č. j. S-MHMP 193410/2006, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Úřadu městské části Praha 2 ze dne 11. 5. 2006, č. j. 608/016584/2006; tímto bylo podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastaveno správní řízení o žádosti stěžovatele o povolení změny jména a příjmení z dosud užívaného jména a příjmení pro nezaplacení správního poplatku.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že městský soud ignoruje Ústavu ČR, Listinu základních práv a svobod i zákon, když tvrdí, že neexistuje žádná možnost odpuštění či prominutí předmětného správního poplatku, ať již pro sociální nouzi či zmírnění zákona, neboť takový stav by zcela vylučoval právní koncept tohoto státu. Právní otázka stran možnosti prominutí správního poplatku byla dle stěžovatele městským soudem posouzena v rozporu se zákonem. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný své právo podat vyjádření ke kasační stížnosti nevyužil.

Ze spisového materiálu vyplynuly následující skutečnosti rozhodné pro posouzení věci:

Stěžovatel byl ve správním řízení ve věci povolení změny jména a příjmení vyzván k zaplacení správního poplatku ve výši 2.000,- Kč (položka č. 11 Sazebníku, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Správní orgán vycházel z dikce zákona o správních poplatcích, který v ust. § 8 a dále v Sazebníku stanoví, kdo je od povinnosti zaplatit správní poplatek osvobozen. Správní orgán konstatoval, že žádá z těchto výjimek nedopadá na stěžovatele, stěžovateli proto vznikla povinnost správní poplatek uhradit. Na výzvu k zaplacení správního poplatku reagoval stěžovatel žádostí o zproštění povinnosti tento poplatek zaplatit z majetkových důvodů (příjem 100,- Kč měsíčně). Správní orgán řízení o změnu jména a příjmení zastavil z důvodu nezaplacení správního poplatku. Žalovaný, jakožto odvolací orgán, rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil s tím, že platná právní úprava zproštění od zaplacení správního poplatku na žádost neumožňuje. S tímto právním posouzením se ztotožnil i městský soud a žalobu zamítl. Městský soud poukázal na skutečnost, že stávající zákon o správních poplatcích na rozdíl od zákona č. 368/1992 Sb., možnost prominutí správního poplatku neupravuje. V této souvislosti městský soud konstatuje, že není proto možno ve věci aplikovat závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 42/2006 - 53 ze dne 21. 3. 2007, který se zabýval otázkou možného prominutí správního poplatku v intencích zákona č. 368/1992 Sb. Městský soud dospěl k závěru, že i kdyby žalovaný posoudil žádost žalobce nikoli jako návrh na osvobození od správního poplatku, ale jako žádost o prominutí z důvodů majetkových poměrů a zdravotního stavu, nemohl by podané žádosti vyhovět, protože hmotněprávní předpis, tj. zákon o správních poplatcích, správnímu orgánu takové oprávnění nepřiznává.

Meritem projednávané věci je zodpovědět právní otázku, a to, zda, jakkoli zákon o správních poplatcích takovou možnost *expressis verbis* neuvádí, lze na žádost účastníka řízení prominout správní poplatek, či nikoli, resp. zda lze, resp. je povinností správního orgánu postupovat v případě žádosti o prominutí poplatku dle §55a zákona o správě daní a poplatků.

Senát ve věci nyní rozhodující dospěl při předběžném posouzení věci k závěru, že právní otázka stran možného prominutí správního poplatku je sporná. K tomuto závěru dospěl i přesto, že věci níže uvedené byly posuzovány dle odlišné právní úpravy správních poplatků.

Jak zákon o správních poplatcích č. 368/1992 Sb., tak i stávající zákon č. 634/2004 Sb., účinný od 16. 1. 2005 totiž shodně upravují řízení i pravidla pro osvobození, resp. pro případnou moderaci výše poplatku. Sporné právní posouzení stran nastolené otázky je obsaženo v rozsudku NSS ze dne 21. 3. 2007, č. j. 1 Afs 42/2006 - 53 a v rozsudku ze dne 16. 3. 2009, č. j. 4 As 1/2009 - 95.

Pro účely posouzení vycházel pátý senát ze srovnatelné právní úpravy obou zmiňovaných právních předpisů:

Právní úprava obsažená v zákoně č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích:

§ 9 zákona č. 368/1992 S., o správních poplatcích , v jehož intencích rozhodoval 1. senát mimo jiné stanovil :

v odst. (4) „*Od poplatků jsou osvobozeny i další fyzické nebo právnické osoby, popřípadě úkony, a to v rozsahu stanoveném v sazebníku.*“

v odst. (5) „*V rozsahu uvedeném v jednotlivých položkách sazebníku správní orgán sníží nebo zvýší poplatek nebo upustí od jeho vybrání.*“

V § 10 potom cit. zákon stanovil:

„Při řízení ve věcech poplatků se postupuje podle zvláštního předpisu, (odkaz na zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) pokud není tímto zákonem stanoveno jinak“.

Právní úprava obsažená v zákoně č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích:

§ 8 zákona č. 634/2004 Sb. o správních poplatcích, v jehož intencích rozhodoval 4. senát , stanoví:

v odst. (4) *„Od poplatků jsou osvobozeny i další osoby nebo úkony, a to v rozsahu stanoveném v sazebníku.“*

v odst. (5) *„V rozsahu stanoveném v sazebníku se správní úřad zmocňuje snížit nebo zvýšit poplatek anebo upustit od jeho vybrání“.*

V § 9 potom cit. zákon ve znění nyní účinném stanoví:

„V řízení ve věcech poplatků se postupuje podle zvláštního právního předpisu upravujícího správu daní, nestanoví-li tento zákon jinak“.

Z uvedeného je zřejmé, že v obou případech umožňoval zákon o správních poplatcích, který je k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků lex specialis, správnímu orgánu poplatek snížit, zvýšit nebo upustit od jeho vybrání pouze v rozsahu stanoveném v sazebníku.

V rozsudku č. j. 1 Afs 42/2006 - 53 ze dne 21. 3. 2007, rozhodující senát mimo jiné uvedl, že: *„(z)ákon o správních poplatcích v ustanovení § 10 stanoví pro řízení ve věcech poplatků subsidiární použití daňového řádu. Nicméně daňový řád by byl na uvedeně řízení subsidiárně aplikovatelný i bez tohoto výslovného ustanovení, protože ve svém § 1 odst. 1 vymezuje svou působnost tak, že upravuje správu daní, poplatků, odvodů, žalob na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem státního rozpočtu, pro něž zavádí legislativní zkratku „daň“. Daňový řád pak mimo jiné připouští možnost využití institutu prominutí daně (§ 55a) a prominutí daňového nedoplatku při nesplnění poplatkové povinnosti (§ 65). Přitom pro tato svá ustanovení daňový řád legislativní zkratku „daň“ nijak neuzušuje. Ani zákon o správních poplatcích použití těchto ustanovení daňového řádu nevylučuje; naopak možnost užití institutu prominutí poplatku se výslovně odnáší i v ustanovení § 8 odst. 1 zákona o správních poplatcích, podle něhož správní orgán, který poplatek vybral, jej vrátí v plné výši, byl-li poplatek na žádost prominut [písm. a)], anebo v částce, o kterou byl poplatek na žádost snížen nebo prominut [písm. b)]. Jestliže zákon o správních poplatcích výslovně předpokládá možnost prominutí správního poplatku po jeho zaplacení, když ji zmiňuje pouze v ustanovení § 8 odst. 1, tím spíše musí být možné, aby správní orgán prominul správní poplatek již před jeho zaplacením“.*

Dále se v uvedeném rozsudku 1. senátu konstatuje, že *„(j)e také třeba rozlišit osvobození od správního poplatku a jeho prominutí. Zákon o správních poplatcích upravuje věcné a osobní osvobození v § 9 odst. 1 a 2. V odst. 5 tohoto ustanovení je pak stanoveno, že v rozsahu uvedeném v jednotlivých položkách sazebníku správní orgán sníží nebo zvýší poplatek nebo upustí od jeho vybrání; tento institut nelze zaměňovat s prominutím poplatku nebo jeho části na žádost povinného subjektu. Správnímu orgánu není tímto ustanovením dána pravomoc osvobozovat povinné subjekty od správního poplatku v jednotlivých případech na základě jejich žádosti, ale tímto ustanovením a ustanoveními, která jsou u jednotlivých položek sazebníku nadepsána jako zmocnění, je správním orgánům stanovena povinnost nevybrat správní poplatek, popř. jej vybrat v jiné výši, ve všech případech, kdy budou splněny podmínky ve zmocnění uvedené; k takovému postupu je správní orgán vázán ze zákona. Důvodem, proč jsou jednotlivá zmocnění k osvobození uvedena až v sazebníku správních poplatků je to, že každé z těchto zmocnění obsahuje specifické podmínky dotýkající se jen správních poplatků uvedených v určité položce sazebníku. Naopak prominutí správního poplatku na žádost představuje přiznání osvobození individuální správním aktem vydaným v samostatném řízení. Samotný pojem odpustění není v zákoně o správních poplatcích ani v daňovém řádu použit. Nicméně z § 21 odst. 6 daňového řádu vyplývá, že pro řízení, tedy i pro řízení o povinnosti platit správní poplatek, je rozhodující obsah podání, i když je nesprávně označeno.*

Správce daně měl tedy posoudit podání žalobce označeného jako „žádost o odpuštění poplatku“ resp. „žádost o prominutí nedoplatku“ v souladu s jeho obsahem, nikoli pouze dle jeho označení a na základě náležitého posouzení aplikovat příslušný institut daňového řádu. Významová totožnost pojmů odpuštění a prominutí je naprosto zřejmá a není třeba ji nijak blíže rozebírat. Lze tedy uzavřít, že možnost podat žádost o odpuštění správního poplatku je přípustná samotným zákonem o správních poplatcích a daňovým řádem; pro učinění tohoto závěru tedy ani není nutné odvolávat se na právní řád jako celek, resp. ústavně konformní výklad uvedených předpisů, jak činí žalobce. Nicméně žalobci je v této souvislosti třeba dát za pravdu, že smyslem institutu prominutí, alespoň pokud jde o daňový nedoplatek, je skutečně obled na majetkové poměry daňových subjektů“.

Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku č. j. 1 Afs 42/2006 - 53 uzavřel, že městský soud pochybil, když se ztotožnil se závěrem žalovaného, že odpustit stěžovateli zaplacení tohoto správního poplatku nebylo podle platné právní úpravy možné.

K odlišnému názoru stran možnosti prominutí správního poplatku dospěl 4. senát v rozsudku č. j. 4 As 1/2009 - 95, v němž se vyslovil k možnosti prominutí správního poplatku podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích; v něm mimo jiné konstatoval: „(p)odle části VIII, položky 110 písm. d) sazebníku, který je přílohou zákona o správních poplatcích, platí účastník za podání námítky proti vyřízení reklamace podle § 129 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, částku 100 Kč. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že tento poplatek nelze prominout či jakkoli snížit nebo upustit od jeho vybrání, případně účastníka od jeho placení osvobodit, protože tak je možné postupovat pouze v rozsahu stanoveném v sazebníku (§ 8 zákona o správních poplatcích). V části VIII, položce 110 písm. d) sazebníku však není stanovena žádná taková možnost ani žádné rozmezí, které by umožňovalo takový postup“

V rozsudku výše uvedeném dospěl čtvrtý senát k odlišnému právnímu závěru a možnost postupu dle zákona o správě daní a poplatků pro případ prominutí (odpuštění, upuštění) de facto nepřipouští, přitom vychází ze speciální úpravy obsažené v zákoně o správních poplatcích. Senát ve věci nyní rozhodující se k výše uvedenému názoru přiklání, přitom vychází z následujícího:

Vede-li správní orgán správní řízení podle zvláštního předpisu a toto řízení je dle sazebníku předmětem správního poplatku, provádí zcela nepochybně dvojí řízení. V první řadě je to řízení správní, které patří do jeho působnosti (zde povolení změny jména a příjmení), a dále i řízení daňové, tj. vykonává ve smyslu ust. § 1 zákona č. 337/1992 Sb., správu daní (poplatků). V tomto případě postupuje v intencích ust. § 9, resp. 10 (starého) zákona o správních poplatcích podle zákona o správě daní a poplatků, nestanoví-li zákon o správních poplatcích, tj. lex specialis, jinak (pozn. s účinností od 1.1.2011 v souvislosti s přijetím zákona č. 281/2009 Sb., byl § 9 zákona o správních poplatcích, který odkazoval na postup dle procesního daňového předpisu, bez náhrady zrušen, tj. nebyla provedena pouze změna odkazu na nový daňový řád) Dle názoru předkládajícího senátu však lex specialis jinak stanoví a taxativně uvádí kdy – pouze v těchto případech- lze správní poplatek prominout, resp. od něj upustit. Dle zákona o správě daní a poplatků by bylo lze, dle názoru předkládajícího senátu postupovat, co se týče placení (jinak samozřejmě platí daňový procesní předpis pro „správu“ poplatku, tj. jeho kontrolu, vymáhání,...) dle části šesté zákona o správě daní tam, kde lex specialis nemá vlastní právní úpravu. Bylo by tedy lze např. posečkat s placením poplatku dle § 60 zákona o správě daní a poplatků, apod. Nadto se předkládající senát domnívá, že ust. § 55a zákona o správě daní a poplatků nelze pro případ prominutí správního poplatku z důvodů sociálních vůbec použít, neboť se zjevně nejedná o nesrovnalost vyplývající z uplatňování zákonů, z důvodu tvrdosti lze prominout pouze příslušenství, nikoli daň (poplatek).

Jelikož v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor v právním názoru stran případnosti užití zákona o správě daní a poplatků v případech, kdy lex specialis (zákon

o správních poplatcích) neupravuje *expressis verbis* možnost prominutí poplatku, nicméně taxativně naopak stanoví, ve kterých případech lze poplatek snížit, zvýšit, resp. od něj upustit (tzn. jej *de facto* prominout), postupuje pátý senát věc v souladu s § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jakub Čamrda, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1 s. ř. s.).

V Brně dne 16. září 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu