



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **T-Mobile Czech Republic a.s.**, se sídlem Tomíčkova 2144/1, Praha 4, proti žalovanému: **Český telekomunikační úřad**, se sídlem Sokolovská 219, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2006, č. j. 45 164/2006-603, o správním poplatku, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2008, č. j. 7 Ca 7/2007 - 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „odvolací orgán“) ze dne 13. 11. 2006, č. j. 45 164/2006-603, ve věci zastavení řízení pro nezaplacení správního poplatku.

Usnesením ČTÚ, odboru pro oblast Praha (dále jen „ČTÚ“ nebo „Úřad“), ze dne 29. 6. 2006, č. j. 032506/2006-631/Hen-IV.vyř., bylo jako orgánem prvního stupně zastaveno řízení ve věci povinnosti účastníka telefonní stanice č. X k úhradě ceny za poskytnutí veřejně dostupné služby elektronických komunikací v celkové výši 6 136 Kč s příslušenstvím.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřil právní názor, že jazykovým výkladem ustanovení § 8 odst. 2 písm. j) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“ nebo „poplatkový zákon“) lze jednoznačně dovodit, že předpokladem osvobození je krom dalšího nejen podání žádosti účastníka dálkovým přístupem, ale také dálkovým přístupem provedený úkon správním orgánem. Žalobní námitku o nejistotě poplatníka ohledně jeho poplatkové povinnosti proto soud posoudil jako nedůvodnou. Naproti tomu Úřadu jakožto druhé straně sporu soud nepřisvědčil pouze v tom, že § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích je speciálním ustanovením ve vztahu k zákonu o správních poplatcích, s odůvodněním, že citované ustanovení má pouze proklamativní povahu, zdůrazňující poplatkovou povinnost, jež konkrétně plyne z pol. 110 zákona o poplatcích. Podle názoru městského soudu je tomu právě naopak, tzn. že zákon o správních poplatcích je k zákonu o elektronických komunikacích ve vztahu speciality, neboť je speciální úpravou pro správní poplatky v oblasti správního práva, a má proto přednost. Celkově soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná, proto ji zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje zákonný důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že zákonem uvedené podmínky pro osvobození od správních poplatků splnil, neboť správní poplatek uvedený pod položkou 110 písm. c) přílohy zákona o správních poplatcích je stanoven pro „*podání návrhu na rozhodnutí o sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění*“, nikoli pro vydání správního rozhodnutí, které je na základě podání správním orgánem vydáno. Podáním návrhu na rozhodnutí o sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění tedy stěžovatel vyžádal i provedl zpoplatněný úkon a naplnil tím dikci § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích. Stěžovatel s odkazem na důvodovou zprávu tvrdí, resp. domnívá se, že z citovaného ustanovení zcela jasně vyplývá vůle zákonodárce osvobodit taxativně vymezené úkony od správních poplatků za účelem podpory rozvoje elektronické komunikace se správními úřady. Zároveň vyjadřuje nesouhlas s tvrzením městského soudu, že zákon o správních poplatcích ve svém § 2 nespecifikuje obsah legislativní zkratky „*úkon*“, neboť z textu zákona vyplývá, že „*Předmětem poplatků jsou správní řízení upravená zvláštním právním předpisem a další činnost správního úřadu související s výkonem státní správy (dále jen „úkon“)*“, přičemž jednotlivé úkony jsou taxativně, tedy dostatečně přesně, vymezeny a popsány v jednotlivých položkách sazebníku poplatků, který tvoří přílohu zákona o správních poplatcích.

Stěžovatel se neztotožňuje s názorem městského soudu, že předpokladem osvobození od správního poplatku ve smyslu § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích je jednak „podání žádosti účastníka dálkovým přístupem, ale také dálkovým přístupem provedený úkon správním orgánem, a správní orgán musí úkon provést totožným způsobem, jinak nejsou splněny podmínky pro osvobození od poplatku“. Stěžovatel má za to, že podmínkou osvobození od poplatku není soudem uváděný obousměrný „totožný“ způsob elektronické komunikace, ale splnění následujících podmínek: 1) jde o úkon ve smyslu zákona o správních poplatcích, který je vyžádán a proveden prostřednictvím dálkového přístupu, 2) je opatřen elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, 3) sazba poplatku nepřevyšuje 2 000 Kč. Za takový úkon je nutno dle položky 110 písm. c) přílohy zákona o správních poplatcích považovat také podání návrhu na rozhodnutí sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění. Závěrem svého podání stěžovatel uvádí, že tento svůj názor opírá i o písemné stanovisko Ministerstva informatiky České republiky ze dne 27. 10. 2005, se kterým plně souhlasí.

Odvolací orgán se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Poté dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že na základě nezaplatněného návrhu ze strany stěžovatele, doručeného ČTÚ dne 2. 6. 2006, bylo zahájeno správní řízení ve věci povinnosti účastníka telefonní stanice č. X k úhradě ceny za poskytnutí veřejně dostupné služby elektronických komunikací v celkové výši 6 136 Kč s příslušenstvím. Jednalo se o podání návrhu na rozhodnutí sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění, které představovala pohledávka stěžovatele za uživatelem shora označené telefonní stanice, resp. dluh váznoucí na této stanici, jejímž uživatelem byl v předmětném období pan J. Z. Dle položky 110 písm. c) Sazebníku je takový návrh zpoplatněn 4 % ze sporné částky, nejméně však částkou 200 Kč (v předmětné věci se konkrétně jednalo o poplatek ve výši 246 Kč). Dne 12. 6. 2006 byl stěžovatel vyzván k zaplacení správního poplatku. Výzva byla stěžovateli doručena dne 14. 6. 2006. Vzhledem k tomu, že stěžovatel ve stanovené lhůtě (15 dnů ode dne následujícího po dni doručení) správní poplatek nezaplatil, bylo řízení podle § 5 odst. 4 zákona o správních poplatcích zastaveno. Správnost tohoto postupu potvrdil žalovaný i městský soud.

Předmětem sporu v posuzované věci je tedy otázka výkladu ustanovení § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích, neboť její objasnění je základním předpokladem pro aplikaci tohoto ustanovení.

Podle citovaného ustanovení mají být od poplatku osvobozeny „*úkony vyžádané a provedené prostřednictvím dálkového přístupu, opatřené elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, nepřevyšuje-li sazba poplatku 2000 Kč*“. Je-li tedy splněna podmínka č. 2, vyjádřená v tomto ustanovení, tedy že podání bylo ze strany navrhovatele uskutečněno prostřednictvím dálkového přístupu a bylo opatřeno elektronickým podpisem, a zároveň byla splněna i podmínka, že sazba poplatku nepřevyšuje stanovenou hranici, zůstává sporným pouze výklad pojmu „*proveden*“, neboť dle zákonné dikce musí být úkon prostřednictvím dálkového přístupu nejen *vyžádán*, ale i *proveden*. Všechny tři podmínky zakotvené v tomto ustanovení musí být splněny kumulativně.

Jakkoli je možno principiálně souhlasit se závěrem městského soudu, že „*oboustrannost*“ či lépe řečeno totožnost elektronické formy úkonu ze strany subjektu, který si jej „*vyžádává*“ na jedné straně, a orgánu veřejné správy, který jej poté na druhé straně „*provádí*“, je zřetelná, prostý jazykový výklad sám o sobě nepostačí. Jazykový výklad představuje prvotní přiblížení se k aplikované právní normě a je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Soud není zcela vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci (srovnej např. nález Pléna Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, zveřejněný pod č. 13 na str. 87 svazku č. 7 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Účelem výkladu zákonného textu je dospět v první řadě k „*objektivnímu*“ smyslu interpretované pasáže zákona, s přihlédnutím k povaze konkrétního interpretačního problému.

V dané věci lze jazykový výklad podpořit i výkladem sledujícím smysl a účel zákona o správních poplatcích. Správní poplatky jsou příjmem státního rozpočtu a sazby jednotlivých poplatků byly dle důvodové zprávy k zákonu o správních poplatcích (který s účinností od 16. 1. 2005 nahradil původní zákon č. 368/1992 Sb.) navrhovány tak, aby plnily svou fiskální funkci. Předmětem poplatků jsou dle § 2 zákona o správních poplatcích správní řízení upravená zvláštními právními předpisy a činnosti, které souvisí s výkonem státní správy. Ustanovení § 8 zákona o správních poplatcích ve svém odst. 1 vymezuje pomocí taxativního výčtu subjekty, které jsou od poplatku osvobozeny, v odst. 2 pak následuje výčet osvobozených

úkonů. Je proto zřejmé, že osvobození od poplatku je výjimkou z poplatkové povinnosti, a tedy výjimkou z pravidla, a že nárok na osvobození od poplatku je určitým způsobem omezen. Nejvyšší správní soud v obecné rovině sdílí názor stěžovatele, že účelem vložení ustanovení § 8 odst. 2 písm. j) do zákona o správních poplatcích bylo zefektivnění a zjednodušení komunikace fyzických a právnických osob se správními úřady a podpora rozvoje komunikace elektronickou formou. Tento cíl ostatně vyplývá i z již výše zmíněné důvodové zprávy, kde je ve zvláštní části takto stručně, avšak doslovně formulován. Povaha úkonů, které mají být prostřednictvím dálkového přístupu provedeny, není zákonem o správních poplatcích nijak blíže konkretizována. Obdobně v tomto ohledu nestanoví zvláštní pravidla ani úprava provedená zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (§ 129 odst. 1 cit. zákona). Pro srovnání lze poukázat např. na ustanovení § 174a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, které upravuje vydání elektronického platebního rozkazu, jehož dikce je naprosto explicitní. Je tedy nepochybné, že se jedná o úkon, který lze učinit elektronicky jak ze strany účastníka, tak i ze strany orgánu veřejné moci, v tomto případě soudu, cit.: *„Je-li návrh podán na elektronickém formuláři podepsaném zaručeným elektronickým podpisem žalobce a nepřevyšuje-li peněžité plnění požadované žalobcem částku 1 000 000 Kč, soud může vydat na návrh žalobce elektronický platební rozkaz“*.

Pokud by se Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu stěžovatele, aplikovalo by se osvobození od správních poplatků široce, a to na jakékoliv úkony, o které by žadatel požádal prostřednictvím dálkového přístupu, nepřekračovala-li by výše poplatku za takový úkon 2 000 Kč. Osvobození od správních poplatků by tak bylo zcela na rozhodnutí jednotlivého žadatele, bez ohledu na to, zda požadovaný úkon je vůbec možno ze strany správního orgánu elektronickou formou provést. Nemožností provést úkon elektronickou formou Nejvyšší správní soud nemá pochopitelně na mysli nedostatek technického zázemí příslušného správního orgánu.

Co se týče vyjádření Ministerstva informatiky České republiky ze dne 27. 10. 2005, které je založeno ve spise, a na které stěžovatel odkazuje, je třeba konstatovat, že toto vyjádření nepovažuje Nejvyšší správní soud za relevantní. Předmětné vyjádření má jednak povahu právně nezávazné písemné odpovědi na dotaz stěžovatele, a navíc je popřeno celou řadou obecných stanovisek Ministerstva informatiky a Pokynů rady D Ministerstva financí, které také samy o sobě nemají obecnou právní závaznost a které svědčí o výkladu zcela opačném.

Zdejší soud sdílí, jak již bylo shora uvedeno, úvahu městského soudu o nutné „*obousměrnosti*“, resp. „*totožnosti formy*“ osvobozeného úkonu, o kterou městský soud opřel výrok napadeného rozsudku, a shledává ji logickou. Nárok na osvobození se nemůže vztahovat na všechny typy řízení a činností správních orgánů, tj. úkonů ve smyslu § 2 zákona o správních poplatcích, u kterých výše

poplatkové povinnosti nepřevyšuje 2 000 Kč, ale pouze na takové úkony, které lze skutečně elektronickou formou „*obousměrně*“ provést. Není přitom podstatné, zda z hlediska poplatkové povinnosti je v obecné rovině zpoplatněn již samotný návrh, nebo je předmětem poplatku až řízení zahájené na základě tohoto návrhu, jehož vyústěním je vydání rozhodnutí. Za situace, kdy by návrh byl podán klasickou cestou v listinné podobě a ustanovení § 8 odst. 2 písm. j) poplatkového zákona by nebylo vůbec aplikováno, by totiž byla tato otázka naprosto irelevantní a správní poplatek by byl v souladu se zákonem vyměřen. Byl-li však tentýž návrh podán (slovy ustanovení § 8 poplatkového zákona „*vyžádán*“) elektronicky a navrhovatel se dožadoval aplikace ustanovení § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích, tj. přiznání nároku na osvobození tohoto úkonu od správního poplatku, pak je rozhodující, zda vyžádaný úkon (ve smyslu ustanovení § 2 zákona o správních poplatcích) lze ze strany příslušného správního orgánu elektronickou formou - dálkovým přístupem - i provést. Osvobození se tak bude automaticky vztahovat na všechny úkony správních orgánů, kde příslušná právní úprava stanoví, že tyto úkony lze provádět elektronickou formou - samozřejmě při respektování všech podmínek stanovených v ustanovení § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích.

V ostatních případech je za dané právní úpravy a ve světle výše uvedených úvah nutno ustanovení § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích vyložit restriktivně, a omezit nárok na osvobození pouze na jednoduché úkony, které lze běžně obousměrně prostřednictvím dálkového přístupu vykonat. Typicky půjde o výpisy nebo opisy z nejrůznějších registrů a evidenčních agend, pořízení kopií, osvědčení, prodloužení pořádkových lhůt apod., které orgán veřejné správy může na vyžádání provést prostřednictvím internetu. Jinak řečeno, pokud fyzická nebo právnická osoba požádá elektronicky orgán veřejné správy o provedení nějakého úkonu (ve smyslu poplatkového zákona) prostřednictvím dálkového přístupu, opatří návrh elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a sazba poplatku je nižší nebo rovná částce 2 000 Kč [věta druhá a třetí ust. § 8 odst. 2 písm. j) poplatkového zákona] a předmět žádosti (požadovaný úkon) je možno provést a zaslat (taktéž s elektronickým podpisem příslušného orgánu), na elektronickou adresu určenou žadatelem, pak je tento úkon od správního poplatku zcela osvobozen.

Námitce stěžovatele zastávajícího názor, že již samotným podáním návrhu na rozhodnutí sporu o plnění povinnosti k peněžitému plnění dle položky 110 písm. c) Sazebníku si předmětný úkon vyžádal a bez jakékoli ingerence správního úřadu a interakce s ním zároveň provedl, není možno přisvědčit. I přesto, že znění posuzovaného ustanovení vykazuje jistou nepřesnost vzbuzující pochybnosti o jeho výkladu, považuje kasační soud tuto úvahu za principiálně nesprávnou a zjevně neudržitelnou. Pro posouzení další, s tím související, resp. navazující otázky, zda konkrétní úkon stěžovatele má být od poplatku osvobozen či nikoli, je

rozhodující povaha vyžádaného úkonu. Žádné ustanovení, které by určovalo, zda konkrétní úkon, jenž je v posuzovaném případě úkonem sporným, lze provést elektronicky i ze strany orgánu veřejné správy, neobsahuje ani zákon o správních poplatcích, ani příslušná zvláštní právní úprava a ani stěžovatel žádnou argumentaci v tomto směru ve svém podání nenabídl. Nejvyšší správní soud je dle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti, přičemž námitky, které stěžovatel uplatnil, soud jako nedůvodné odmítl (viz shora). Kasačnímu soudu tak nezbylo, než kasační stížnost zamítnout.

Nad rámec úvah uvedených shora považuje ještě Nejvyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že i státní moc si při výběru správních poplatků musí počínat v mezích stanovených zákonem a volba, který z úkonů zpoplatní a který osvobodí, nemůže být ponechána na její libovůli. Jinými slovy způsob, kterým bude úkon proveden, tj. zda standardně či elektronicky, nemůže být ponechán na libovůli toho kterého správního orgánu, či dokonce toho kterého pracovníka správního orgánu. Je proto v této souvislosti vhodné zdůraznit, že umožňuje-li to povaha daného úkonu a jsou-li splněny obecné podmínky pro osvobození, je správní orgán povinen provést daný úkon elektronickou formou. Opačný výklad by mohl založit již zmíněnou libovůli orgánů veřejné správy a v důsledku toho i potenciální nerovnost subjektů, tedy fyzických a právnických osob, které by osvobození od poplatku nárokovaly. Takové důsledky jsou však z ústavního hlediska nepřijatelné.

S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, odvolacímu správnímu orgánu v tomto řízení žádné náklady nevznikly. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení nemá právo.

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

V Brně 14. května 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu