

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **A. D.**, zastoupeného JUDr. Janem Konečným, advokátem se sídlem v Praze 2, Oldřichova 273/13, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, 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 vrací** k projednání a rozhodnutí pátému senátu.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

- [1] Usnesením z 11. 5. 2006 zastavil Úřad městské části Praha 2 řízení o žalobcově žádosti o změnu jména a příjmení podané dle § 72 odst. 1 a 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a změně některých zákonů. K zastavení řízení správní orgán přistoupil poté, co žalobce vyzval ke splnění zákonných povinností, mimo jiné i k zaplacení správního poplatku (ve výši 2000 Kč), a za tím účelem stanovená lhůta uplynula marně.
- [2] Proti citovanému usnesení podal žalobce odvolání. Mimo jiné uvedl (shodně s předchozím vyjádřením k výzvě), že je plně invalidní, přesto nepobírá invalidní důchod, neboť nemůže vykázat dostatek odpracovaných let. Jelikož nepobírá ani jakékoli dávky sociální podpory a lékařská posudková komise mu vyslovila přísný zákaz jakékoli práce, nemá dostatek prostředků na uhrazení správního poplatku, proto požádal o „změkčení zákona“ a „zproštění povinnosti“ poplatek platit.
- [3] Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil. K zastavení řízení z důvodu neuhrazení správního poplatku uvedl, že povolení změny jména a příjmení podléhalo poplatku dle položky č. 11 sazebníku správních poplatků, který tvořil přílohu zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích: podle písmene b) měl být uhrazen poplatek ve výši 1000 Kč. Na žalobce se podle něho nevztahovala žádná z výjimek osvobození od poplatku uvedených v citované položce. Na žalobce rovněž nedopadalo

osvobození od správního poplatku podle § 8 odst. 1 či 2 zákona o správních poplatcích. Právní úprava neumožňovala prominutí správního poplatku; pouze § 8 odst. 5 cit. zákona umožňoval snížit nebo zvýšit poplatek nebo od poplatku upustit, ovšem pouze v rozsahu stanoveném v sazebníku.

- [4] Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl jako nedůvodnou. Přisvědčil žalovanému, že žalobce nesplňoval podmínky pro osvobození od poplatku, a zdůraznil, že dle zákona o správních poplatcích nebylo možno poplatek prominout (z důvodu špatných majetkových poměrů a zdravotního stavu); prominutí poplatku umožňoval zákon o správních poplatcích č. 368/1992 Sb. (účinný do 15. 1. 2005), zákon č. 634/2004 Sb. však již tento institut nepřevzal. Z toho důvodu také nelze na daný případ použít závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 1 Afs 42/2006 -53.
- [5] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že „*městský soud ignoroval Ústavu ČR, pokud uvedl, že neexistuje žádná možnost odpuštění či prominutí poplatku*“. V doplnění provedeném svým zástupcem stěžovatel dále tvrdil, že nemá žádný finanční příjem, dostává jen 100 Kč měsíčně na hygienické potřeby a požadovaný správní poplatek proto nemůže zaplatit. Soud se nezabýval možnostmi odstranit tvrdost zákona, stát mu nemůže odeprít právo jen proto, že nemá peníze na zaplacení poplatku. Stěžovatelův advokát dovedl z předestřených tvrzení, že stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a z důvodu vady řízení, neboť skutková podstata nebyla zjištěna úplně a městský soud měl z tohoto důvodu rozhodnutí žalovaného zrušit [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.].

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

- [6] Pátý senát zjistil, že ohledně vznesené otázky existuje rozporná judikatura: sám se přiklonil k názoru vyslovenému v rozsudku z 16. 3. 2009, č. j. 4 As 1/2009 - 95, který je odlišný od právního názoru vysloveného v rozsudku ze dne 21. 3. 2007, č. j. 1 Afs 42/2006 - 53.

- [7] K dalšímu výkladu je nutno předeslat, že první senát ve svém rozsudku aplikoval zákon č. 368/1992 Sb. Pro věc jsou relevantní následující ustanovení:

§ 8 odst. 1: „*Správní orgán, který poplatek vybral, jej vrátí:*

- a) *v plné výši, nedošlo-li vůbec k provedení úkonu bez viny poplatníka anebo poplatek byl zaplacen, aniž byl k tomu poplatník povinen, anebo byl-li poplatek na žádost prominut;*
- b) *v částce, o kterou poplatník zaplatil na poplatek více, než byl povinen nebo o kterou byl poplatek na žádost snížen nebo prominut.*“

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

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

§ 10: „*Při řízení ve věcech poplatků se postupuje podle zvláštního předpisu, pokud není tímto zákonem stanoveno jinak.*“

Dle poznámky pod čarou byl zvláštním zákonem míněn zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále též „*daňový řád z r. 1992*“, „*d. ř. 1992*“).

- [8] Čtvrtý senát (stejně jako nyní pátý senát) vycházel ze zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, účinného od 16. 1. 2005:

§ 7 odst. 1: „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.“

§ 7 odst. 2: „Správní úřad vrátí na žádost poplatníka částku, o kterou zaplatil poplatník na poplatku více, než činí sazba stanovená v sazebníku.“

§ 8 odst. 4: „Od poplatků jsou osvobozeny i další osoby nebo úkony, a to v rozsahu stanoveném v sazebníku.“

§ 8 odst. 5: „V rozsahu stanoveném v sazebníku se správní úřad zmocňuje snížit nebo zvýšit poplatek anebo upustit od jeho vybrání“.

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

- [9] Pátý senát vyjádřil názor, že ačkoliv každý ze vzájemně si odporujících rozsudků aplikoval jiný právní předpis, základ pro jejich právní posouzení byl stejný: oba citované zákony o správních poplatcích byly zvláštními zákony k daňovému řádu z r. 1992 a oba umožňovaly správním orgánům poplatek snížit, zvýšit nebo upustit od jeho vybrání pouze v rozsahu stanoveném v sazebníku. Oba zákony tedy shodně upravovaly pravidla pro osvobození, resp. případnou moderaci výše poplatku.

- [10] První senát v citovaném rozsudku mimo jiné uvedl:

„Zákon o správních poplatcích v ustanovení § 10 stanoví pro řízení ve věcech poplatků subsidiární použití daňového řádu. Nicméně daňový řád by byl na uvedené řízení subsidiárně aplikovatelný i bez tohoto výslovného ustanovení, protože ve svém § 1 odst. 1 vymezuje svou působnost tak, že upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh 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 nezuzuje. Ani zákon o správních poplatcích použití těchto ustanovení daňového řádu nevylučuje; naopak možnost užití institutu prominutí poplatku se výslovně odráží 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“.

„...Je 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 osvobodit 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 odpuštění 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 připuštěna 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 ohled na majetkové poměry daňových subjektů“.

[11] První senát pak uzavřel, že městský soud pochybil, když se ztotožnil se závěrem žalovaného, že odpustit stěžovateli zaplacení tohoto správního poplatku nebylo podle platné právní úpravy možné.

[12] S těmito závěry předkládající pátý senát nesouhlasí. Přiklonil se naopak k závěrům vysloveným čtvrtým senátem v rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 1/2009. Čtvrtý senát argumentoval tím, že „podle 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.“

[13] Pátý senát pak předložil rozšířenému senátu otázku, zda v případě, kdy zákon o správních poplatcích výslovně neuvádí možnost prominutí poplatku, lze na žádost účastníka řízení prominout správní poplatek či nikoli, resp. zda správní orgán může postupovat v případě podání žádosti o prominutí poplatku dle § 55a daňového řádu z r. 1992.

III. Argumentace pátého senátu

- [14] Pátý senát má (shodně se čtvrtým senátem) za to, že v řízení o správním poplatku nelze aplikovat prominutí poplatku dle daňového řádu z r. 1992, neboť zákon o správních poplatcích je v tomto směru zákonem speciálním, obsahujícím zvláštní úpravu.
- [15] Dovojuje, že správní orgány vedou o věcech podléhajících správnímu poplatku vedle sebe dvojí řízení: jednak řízení o meritu věci dle právního předpisu, který na takovou věc dopadá (v nyní posuzované věci zákonná úprava změny jména a příjmení), a jednak řízení daňové ve smyslu § 1 daňového řádu z r. 1992 [odst. 1: „*tento zákon upravuje správu daní, poplatků, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně (dále jen daň)*“]. Podle § 9 zákona o správních poplatcích v takovém řízení postupuje příslušný správní orgán dle daňového řádu z r. 1992, pokud zákon o správních poplatcích (tj. zákon zvláštní) nestanoví jinak. Podle pátého senátu však zákon o správních poplatcích ohledně posuzované otázky „jinak“ stanoví, neboť připouští toliko možnost upustit od správního poplatku (§ 8 odst. 5), nikoliv poplatek prominout.
- [16] Podle daňového řádu z r. 1992 by tedy správní orgán postupoval v otázkách placení poplatku (dle části šesté) tam, kde zákon o správních poplatcích neobsahuje vlastní úpravu. Bylo by tedy například možno posečkat s placením poplatku (§ 60 d. ř. 1992) atd.
- [17] Pátý senát rovněž přdestřel názor, že pro prominutí poplatku ze sociálních důvodů by rozhodně nemohl posloužit § 55a d. ř. 1992, neboť takové důvody nelze považovat za „nesrovnalosti vyplývající z uplatňovaných daňových zákonů“ (§ 55a odst. 1); z „důvodu odstranění tvrdosti (zákona)“ lze prominout pouze příslušenství daně, nikoliv daň (poplatek) samotnou (viz tamtéž).

IV. Posouzení předložené otázky

- [18] Rozšířený senát musel nejprve zkoumat, zda je oprávněn rozhodnout ve věci. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.
- [19] Jak rozšířený senát již dříve vyslovil v usnesení ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86 (dostupném na www.nssoud.cz), je jeho úkolem sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát je podle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu věc byla postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek.
- [20] Rozšířený senát především musel zodpovědět otázku, zda právní názor obsažený ve shora citovaném rozsudku prvního senátu je aplikovatelný na věc řešenou nyní předkládajícím senátem pátým. Pro rozhodnutí proto bylo podstatné zjistit, zda se jedná o právně a skutkově totožné věci; rozšířený senát dospěl k závěru, že tak tomu není.

- [21] Rozhodující je, že chybí již první předpoklad pro posouzení věci rozšířeným senátem, a to shodná relevantní právní úprava. První senát, jehož názoru [10] pátý senát odporuje, aplikoval zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, zatímco na věc pátého senátu je nutno použít (nový) zákon o správních poplatcích č. 634/2004 Sb., účinný od 16. 1. 2005. Tento zákon použil rovněž čtvrtý senát ve shora zmíněném rozhodnutí.
- [22] Pátý senát má za to, že základ pro právní posouzení podle obou zákonů o správních poplatcích je týž, protože oba zákony jsou zvláštními předpisy ve vztahu k daňovému řádu z r. 1992, a oba umožňují, resp. umožňovaly správním orgánům výši poplatků změnit či od vybrání upustit jen v rozsahu stanoveném v připojených sazebnících. To však není ani přesné, ani úplné.
- [23] První senát vyšel při formulaci svého právního názoru z ustanovení starého poplatkového zákona, který v § 8 odst. 1 písm. a) a b) předpokládal, že poplatek lze na žádost „prominout“. Z toho pak první senát vyvodil, že právní podmínky „prominutí“ poplatku, které starý poplatkový zákon neupravoval (protože upravoval toliko zvýšení, snížení či upuštění od poplatku, a to navíc pouze v případech, které stanoví sazebník ke starému poplatkovému zákonu), je nutno hledat v předpisu obecném, totiž v daňovém řádu z roku 1992, přesněji pak v jeho ustanovení § 55a o prominutí daně, případně prominutí daňového nedoplatku (§ 65). Pro přesnost je vhodné dodat, že zmínku o „prominutí“ správního poplatku starý poplatkový zákon obsahoval také v položce 10 sazebníku ve znění účinném do 31. 5. 1994 (do účinnosti novely provedené zákonem č. 85/1994); tato možnost se ale týkala poplatku za udělení státního občanství, a navíc šlo o zmocnění pro Ministerstvo vnitra v případech „zamezení tvrdosti“.
- [24] Pátý senát však přehlédl, že právní úprava, kterou on sám musí na věc použít – totiž nový poplatkový zákon (č. 634/2004 Sb.), již nemá obdobu ustanovení dovolávajícího se možnosti poplatku na žádost prominout, a to ani v textu zákona, ani v připojeném sazebníku. Ustanovení § 7 nového poplatkového zákona má textaci odchylnou, a prominutí poplatku nebo jeho snížení na žádost již neupravuje.
- [25] Je tedy zřejmé, že právní názory obou senátů se ve skutečnosti nestřetávají, ale míjejí v důsledku toho, že každý senát při rozhodování své věci musí použít jiné právo, třebaže obojí úprava správních poplatků je velmi podobná. Nicméně v klíčovém ustanovení se ale liší.
- [26] Právní názor pátého senátu se při výkladu nového práva v důsledku toho nemůže dostat do rozporu s dřívějším rozhodnutím senátu prvního, a pátý senát může ve věci vyložit právo sám, aniž by mu v tom v naznačeném směru rozhodnutí prvního senátu bránilo.
- [27] Tato skutečnost pak nedává oprávnění rozšířenému senátu předestřenou právní otázku dále zkoumat. Nejsou tak splněny procesní podmínky rozhodování rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. a § 68 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu).
- [28] Pro úplnost je vhodné dodat, že zatím neexistuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž by byl aplikován zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, způsobem, který

by bránil pátému senátu rozhodnout s využitím právního názoru uvedeného při předložení věci rozšířenému senátu.

**V.
Závěr**

[29] Rozšířený senát proto přestal na tom, že neshledal rozpor s právním názorem již zastávaným Nejvyšším správním soudem, a věc vrátil pátému senátu k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 27. září 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu