



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupeného JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, advokátem se sídlem Dukelská 15/16, Hradec Králové, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze ze dne 23. 7. 2010, čj. 4064/10-1500-204639, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2014, čj. 8 Af 59/2010 - 26,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

1) Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2010, čj. 19120/10/034912201099, Finanční úřad v Kolíně (dále jen „správce daně“) zastavil řízení o žádosti žalobce o vydání opisu listin, protože žalobce nesplnil poplatkovou povinnost dodatečně ani na výzvu.

2) Rozhodnutím ze dne 23. 7. 2010, čj. 4064/10-1500-204639 (dále jen „napadené rozhodnutí“), Finanční ředitelství v Praze zamítlo odvolání proti shora uvedenému rozhodnutí správce daně a toto rozhodnutí potvrdilo.

3) Ve věci původně rozhodovalo Finanční ředitelství v Praze, které však bylo ke dni 31. 12. 2012 zrušeno zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

Jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství, přičemž dle § 20 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb. platí, že jsou-li v rozhodnutích vydaných při správě daní uvedeny územní finanční orgány, zde Finanční ředitelství v Praze, rozumí se jimi orgány finanční správy příslušné dle zákona č. 456/2011 Sb., v tomto případě tedy Odvolací finanční ředitelství (dále jen „žalovaný“).

II.

4) Žalobce podal proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu zamítl. Ve věci bylo podstatné, jak interpretovat a aplikovat § 8 odst. 2 písm. j) zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2010 (dále též „zákon o správních poplatcích“). Podle tohoto ustanovení je poplatník osvobozen od správního poplatku nepřevyšujícího 2000 Kč, pokud si vyžádal určitý úkon prostřednictvím dálkového přístupu s použitím elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb (dále též „elektronický podpis“) a tento úkon byl proveden stejným způsobem. Z tohoto ustanovení nevyplývá povinnost správních orgánů ani poplatníků provádět úkony prostřednictvím dálkového přístupu, ani povinnost správních orgánů mít technické předpoklady pro takový postup.

5) Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že žalobce požádal správce daně o opis listin z daňového spisu prostřednictvím dálkového přístupu za použití elektronického podpisu. Správce daně mu však nemohl poskytnout tyto opisy stejnou cestou, neboť k tomu neměl odpovídající technické podmínky. Nebyla tedy splněna podmínka pro přiznání osvobození podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona. Nebylo rozhodné, že tato situace nastala z důvodů na straně správce daně, neboť nebylo jeho povinností provést požadovaný úkon prostřednictvím dálkového přístupu a s použitím elektronického podpisu.

6) Žalobci nebylo možné prominout správní poplatek ani na základě pokynu Ministerstva financí č. D-316 ze dne 14. 12. 2007, čj. 05/99 472/2007-431, uveřejněného ve Finančním zpravodaji č. 10/2007 dne 31. 12. 2007 (dále jen „pokyn D-316“), neboť tento pokyn se vztahoval výlučně na poplatky podle položky 1 Přílohy k zákonu o správních poplatcích (dále jen „Sazebník“). Tyto poplatky se týkaly pasivní činnosti správního orgánu spočívající v přijetí žádosti nebo návrhu. V případě žalobce šlo o opačnou situaci, neboť zpoplatněno bylo „*vydání stejnopisu, opisu, fotokopie, kopie nebo výpisu*“, tedy aktivní činnost správního orgánu. Protože tyto činnosti nebyly srovnatelné, nejednalo se o diskriminaci, pokud se prominutí poplatku týkalo pouze první z nich. Městský soud uzavřel, že žalovaný posoudil všechny skutečnosti pro věc rozhodné.

III.

7) Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem městského soudu, že prominutí poplatku podle pokynu D-316 se týkalo pouze pasivního přijímání žádostí správním orgánem, a nikoli jejich aktivního vyřízení. Podstatou tohoto pokynu bylo prominutí správního poplatku, pokud byly splněny podmínky podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích s tou výjimkou, že správní orgán neprovedl zpoplatněný úkon elektronicky. Text tohoto pokynu tedy přímo předpokládal, že správní orgán má zpoplatněný úkon aktivně provést. Prostřednictvím § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích byli občané motivováni

k tomu, aby s veřejnou správou komunikovali prostřednictvím dálkového přístupu, čemuž odpovídá i text důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o správních poplatcích. Bylo proto věci příslušných orgánů veřejné moci, aby se přizpůsobily požadavkům zákonodárce a komunikovaly s občany elektronicky.

8) Z odůvodnění pokynu D-316 vyplývá, že Ministerstvo financí rozhodlo o prominutí správního poplatku, protože uznalo odpovědnost finančních orgánů za stav, kdy neprovedou požadovaný úkon elektronicky. Je proto nevysvětlitelné, proč byl správní poplatek prominut pouze v případech upravených v položce 1 Sazebníku, ačkoli neprovedení požadovaného úkonu elektronicky nijak nesouvisí s položkou, které se správní poplatek týká. Stěžovatel označil tento postup za diskriminační, neboť otázka, zda bude povinen zaplatit správní poplatek, závisela pouze na libovůli správních orgánů, a poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, podle kterého musí být rozlišování mezi občany založeno na objektivních a rozumných důvodech, aby bylo ústavně akceptovatelné.

IV.

9) Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem městského soudu a zdůraznil, že žádná právní norma v rozhodné době neukládala správcům daně povinnost komunikovat s daňovými subjekty elektronicky. Úlevu v podobě osvobození od správních poplatků podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích bylo možné poskytnout až tehdy, pokud žadateli ani správci daně nevznikly v důsledku elektronické výměny informací zvláštní náklady. Účelem tohoto ustanovení nebylo snižovat náklady a administrativní zátěž a založit povinnost správních orgánů komunikovat elektronicky, nýbrž toliko reflektovat vývoj v oblasti komunikace na dálku a připravit se na budoucí změny, čemuž odpovídá i stěžovatelem citovaná důvodová zpráva. Stěžovatel nemohl legitimně očekávat prominutí správního poplatku za žádost o opis listin na základě pokynu D-316. Tento pokyn se týkal jiného okruhu úkonů a zároveň v něm bylo výslovně uvedeno, že příslušné orgány dosud nemají vytvořeny technické podmínky pro provedení zpoplatněného úkonu dálkovým přístupem s elektronickým podpisem.

10) Stěžovatelova námitka diskriminace je nepřípustná, neboť ji uplatnil poprvé až v kasační stížnosti. Žalobou napadené rozhodnutí potvrdilo rozhodnutí správce daně o zastavení řízení pro nezaplacení správního poplatku. Pokud se stěžovatel domáhal přezkumu správnosti vyměřeného poplatku, byla jeho obrana opožděná, neboť mohl namítat pouze to, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení.

V.

11) Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

12) Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou. Stěžovatelova procesní obrana nebyla opožděná. Podle ustálené judikatury je rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem podle § 70 písm. c) s. ř. s., a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu. Nejedná se o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť není způsobilé zasáhnout do veřejných

subjektivních práv či povinností účastníka řízení. Takovým rozhodnutím se stává až rozhodnutí o zastavení řízení, které je důsledkem nezaplacení správního poplatku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, čj. 3 Ads 1/2012 – 30). Nejvyšší správní soud shledal přípustnou i námitku diskriminace, neboť ji stěžovatel uplatnil již v řízení před městským soudem.

13) Kasační stížnost není důvodná.

14) Podle správního spisu stěžovatel dálkovým přístupem dne 25. 6. 2008 požádal správce daně, aby mu na emailovou adresu info@untax.cz zaslal opisy tří listin ze spisového materiálu opatřené elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb. Výzvou ze dne 25. 3. 2009 správce daně vyzval stěžovatele, aby do 15 dnů ode dne doručení výzvy uhradil správní poplatek ve výši 90 Kč za vydání a ověření opisu z úředního spisu podle položky 3 písm. a) a položky 4 Sazebníku, a poučil jej, že pokud nebude správní poplatek zaplacen v uvedené lhůtě, bude řízení zastaveno. Výzva byla stěžovateli doručena dne 20. 4. 2009. Dne 30. 4. 2009 stěžovatel podal proti této výzvě odvolání, ve kterém argumentoval, že byl od správního poplatku osvobozen podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích. Finanční ředitelství v Praze zamítlo toto odvolání rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009, které nabylo právní moci dne 18. 9. 2009. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, kterou vzal dne 24. 2. 2010 zpět. Správce daně zastavil řízení o vydání opisu listin pro nezaplacení správního poplatku rozhodnutím ze dne 17. 2. 2010, které bylo stěžovateli doručeno 3. 3. 2010. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto žalobou napadeným rozhodnutím.

15) Ve věci bylo sporné, zda správce daně vyměřil stěžovateli poplatek za vydání opisu listin z úředního spisu v souladu se zákonem. Stěžovatel namítal, že měl být od správního poplatku osvobozen podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích, protože požádal o opis listin dálkovým přístupem za použití elektronického podpisu a zároveň žádal, aby mu správce daně poskytl tyto listiny stejným způsobem. Stěžovatel vycházel z toho, že správce daně byl povinen této žádosti vyhovět. Tento předpoklad nebyl správný.

16) Podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2010 jsou od správních poplatků 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. Citované ustanovení vymezuje podmínky pro osvobození od správního poplatku. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o správních poplatcích (sněmovní tisk č. 629, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, volební období 2002 – 2006) byla účelem tohoto osvobození „*podpora elektronické komunikace se správními úřady*.“ Z důvodové zprávy se tedy podává, že záměrem zákonodárce bylo podpořit elektronickou komunikaci se správními úřady, a že se rozhodl tohoto cíle dosáhnout cestou osvobození od správních poplatků, nikoli cestou povinné elektronické komunikace mezi správními orgány a žadateli. Taková úprava by ostatně byla nad rámec zákona o správních poplatcích, jehož předmětem úpravy jsou výhradně otázky týkající se

správních poplatků a výkonu jejich správy, zejména pak vyměřování a vybírání (srov. § 1 zákona o správních poplatcích), nikoli další otázky správního či daňového řízení.

17) Povinnost komunikovat se stěžovatelem elektronicky nestanovil správci daně ani zákon o správě daní a poplatků. Podle § 17a odst. 1 tohoto zákona ve znění účinném do 30. 6. 2009 byl správce daně oprávněn, nikoli však povinen, zasílat úřední písemnosti adresátovi na jím uvedenou elektronickou adresu. Změna právní úpravy nastala až v souvislosti s přijetím zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon č. 300/2008 Sb.“), který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2009. Podle § 17a zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 7. 2009 se adresátovi, který má zpřístupněnu datovou schránku, doručuje přednostně postupem podle zákona č. 300/2008 Sb. Toto pravidlo se však nevztahovalo na nyní projednávanou věc, neboť stěžovatel požádal o opis listin dne 25. 6. 2008 a učinil tak dálkovým přístupem za použití elektronického podpisu, nikoli prostřednictvím datové schránky.

18) Dále lze poukázat na § 34d odst. 1 větu první zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 7. 2006, podle které byl správce daně oprávněn „*zasílat daňovému subjektu informace shromažďované ve spisu a na osobním daňovém účtu tohoto daňového subjektu rovněž prostřednictvím dálkového přístupu v rozsahu a členění, v jakém jsou tyto informace soustředěny v daňové informační schránce daňového subjektu (dále jen "schránka") na společném technickém zařízení správců daně, která je zřízena na základě žádosti daňového subjektu.*“ Podle věty druhé téhož ustanovení byl tento způsob poskytování informací závislý na technickém vybavení správce daně. Ani posledně citované ustanovení tedy neukládalo správci daně povinnost komunikovat s daňovým subjektem elektronicky.

19) Stěžovatel dále namítl, že mu měl být správní poplatek prominut na základě pokynu D-316. Ani tato námitka nebyla důvodná. Pokynem D-316 Ministerstvo financí rozhodlo v souladu s § 55a odst. 4 zákona o správě daní a poplatků o prominutí správních poplatků osobám, kterým vznikla poplatková povinnost podle položky 1 Sazebníku za úkony vůči územním finančním orgánům a Ministerstvu financí, pokud bylo řízení ve věci zahájeno v roce 2008 a byly zároveň splněny všechny podmínky podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích, vyjma provedení úkonu správním orgánem dálkovým přístupem za použití elektronického podpisu. Nejednalo se tedy o plošné osvobození ode všech správních poplatků za úkony vyžádané dálkovým přístupem za použití elektronického podpisu. Stěžovatelem požadovaný úkon nebyl zpoplatněn podle položky 1 Sazebníku, nýbrž podle položek 3 písm. a) a 4 Sazebníku. Pokyn D-316 se na něj tedy nevztahoval. Lze doplnit, že žalovaný ani správce daně nebyli zmocněni k samostatnému rozhodování o promíjení správních poplatků postupem podle § 55a odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, a nemohli tedy bez dalšího prominout stěžovateli správní poplatek ani na základě případné analogie s pokynem D-316.

20) Nelze přisvědčit ani námitce, že pokyn D-316 byl diskriminační. Předně je třeba zdůraznit, že podle ustálené judikatury je rozhodnutí o prominutí daně nebo správního poplatku podle § 55a zákona o správě daní a poplatků založeno na správním uvážení a není na něj právní nárok (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 8 Afs 14/2014 – 29). V rámci soudního přezkumu pak soudu přísluší posoudit, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení nebo jej nezneužil (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.).

21) Bylo tedy zcela na správním uvážení Ministerstva financí, zda a v jakém rozsahu rozhodne o prominutí správních poplatků, pokud při tom nepřekročilo meze správního uvážení nebo jej nezneužilo. Pokud Ministerstvo financí plošně prominulo [za splnění dalších podmínek podle § 8 odst. 2 písm. j) zákona o správních poplatcích] pouze správní poplatky podle položky 1 Sazebníku, nelze z toho ještě dovozovat, že toto rozhodnutí nebylo založeno na objektivních a rozumných důvodech a že se jednalo o nepřipustnou diskriminaci. Stěžovatelova úvaha je v tomto směru spekulativní. Pokud byl přesvědčen, že i v jeho případě nastala „*nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů*“ podle § 55a odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, mohl požádat Ministerstvo financí o prominutí vyměřeného správního poplatku, což neučinil. Nebylo proto postaveno najisto, že by Ministerstvo financí rozhodlo o takové žádosti diskriminačně.

22) Vzhledem ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

23) O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady mimo rámec běžné úřední činnosti.

24) Soud nemohl žalovanému přiznat náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“) s poukazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. pl. ÚS 39/13. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval otázkou, zda lze procesně úspěšnému žalovanému, který nebyl zastoupen advokátem, přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu proti žalobci zastoupenému advokátem. Ústavní soud řešil tuto otázku v kontextu bagatelních sporů o peněžitá plnění, u nichž náhrada nákladů řízení znatelně převyšuje žalovanou částku. Na základě *analogie iuris* dospěl pro tyto případy k závěru, že pokud byl neúspěšný žalobce zastoupen advokátem, je třeba posoudit, zda je na místě přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu i úspěšnému žalovanému nezastoupenému advokátem, a to v zájmu zachování rovnosti stran.

25) V bodě 46. shora uvedeného nálezu Ústavní soud vyslovil, že „*je tedy na soudech, aby v konkrétním případě, v němž bude stát proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana, zvážily, zda je namístě, aby využily prostoru, který se pro ústavně konformní výklad ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu nabízí zejména díky demonstrativní povaze výčtu nákladů řízení. Při takovém zvažování je třeba, aby posoudily, zda by v daném případě bylo zjevně nespravedlivé paušální náhradu nezastoupenému účastníku řízení nepřiznat a zda z odlišného zacházení, které předpokládá text advokátního tarifu, vyplývá v daném případě nerovnost rozporná s článkem 37 odst. 3 Listiny; zejména zda toto odlišné zacházení neznevýhodňuje v kontextu celého sporu právně nezastoupeného účastníka řízení, například proto, že částka paušální náhrady výdajů není bagatelní ve srovnání s částkou, o níž se spor vede, či proto, že jde ze strany právně zastoupeného účastníka o zjevně*

šikanózní postup. Pokud by tyto podmínky byly naplněny, je namístě, aby za náklady řízení označily civilní soudy kromě nákladů vyjmenovaných v demonstračním výčtu ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu také paušální náhradu výdajů, jež náleží advokátům podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“

26) Nejvyšší správní soud posoudil v souladu se shora citovaným právním názorem Ústavního soudu, zda by bylo zjevně nespravedlivé nepřiznat žalovanému náhradu hotových výdajů, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Postavení žalovaného správního orgánu jako účastníka v soudním řízení správním nelze bez dalšího přirovnávat k postavení žalovaného v bagatelním sporu v rámci občanského soudního řízení. Žalovaný je povolán k tomu, aby v řízení před soudem hájil správnost a zákonnost rozhodnutí, které vydal jako orgán moci veřejné na základě zákonného zmocnění. Takový úkol patří do rámce jeho běžné úřední činnosti, k jejíž realizaci je personálně i finančně vybaven ze státního rozpočtu. Žalovaný netvrdil ani neprokázal, že důvodně vynaložil v souvislosti s vypracováním vyjádření ke kasační stížnosti zvláštní náklady či zvláštní hotové výdaje, které by přesahovaly rámec jeho běžné úřední činnosti, a na jejichž náhradu by měl právo podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud mu proto nepřiznal požadovanou náhradu hotových výdajů.

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

V Brně 19. března 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu