

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

navrhovatele

Punktum spol. s r. o.

se sídlem Otická 758/19, Předměstí, 746 01 Opava

proti

odpůrci

Generální finanční ředitelství

se sídlem Lazarská 15/7, 117 22 Praha 1

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pokynu č. GFŘ-D-48, č. j. 80890/20/7700-101023-050230,

takto:

- I. Návrh se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovateli se z účtu Městského soudu v Praze vrací soudní poplatek zaplacený z podaného návrhu ve výši 5000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se návrhem ze dne 12. 1. 2021 domáhá zrušení části pokynu č. GFŘ-D-48, č. j. 80890/20/7700-101023-050230 (dále jen „**napadené opatření**“ či „**napadený pokyn**“), které považuje za opatření obecné povahy, a z této skutečnosti dovozuje taktéž svoji aktivní legitimaci ve smyslu § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „**s. ř. s.**“). Návrh byl nejprve podán ke Krajskému soudu v Ostravě, který jej následně usnesením ze dne 21. 1. 2021 postoupil k Městskému soudu v Praze (dále jen „**městský soud**“) coby soudu místně příslušnému ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s.
2. Navrhovatel namítá, že odpůrce si v rozporu s dikcí § 72 odst. 2 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „**daňový řád**“), aтраhoval pravomoci pro stanovení formátu a struktury formulářového podání. Tento rozpor dovozuje z dikce daného ustanovení, které určuje, že: „*Formulářové podání lze podat pouze elektronicky s využitím dálkového přístupu ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně.*“ Navrhovatel namítá, že *zveřejněním* není myšleno *stanovení* určitého postupu, nýbrž pouhá publikace. Uvedené dovozuje z dikce § 72 odst. 5 písm. d) daňového řádu, jenž stanoví: „*Ministerstvo financí může stanovit pro jednotlivé druhy daní vyhláškou formát elektronického formulářového*

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

podání zveřejněný podle odstavce 2 písm. c).“ Právě z rozdílnosti použitých pojmů navrhovatel dovozuje absenci pravomoci žalovaného k vydání napadeného opatření, neboť ta je spojena pouze s pojmem „stanovit“. Navrhovatel též namítá, že odpůrce není správcem daně, a proto na něj dle jeho názoru nedopadá § 72 odst. 2 písm. c) daňového řádu.

3. Městský soud v řešeném případě nejprve zkoumal, zdali jsou splněny podmínky pro vedení řízení ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., a dospěl k závěru, že není nadán pravomocí k přezkumu napadeného pokynu, neboť se nejedná o opatření obecné povahy, ani jiný akt veřejné správy přezkoumatelný správními soudy.
4. Ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „**správní řád**“), definuje opatření obecné povahy negativním vymezením, a to jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Jedná se o správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací. Podle Nejvyššího správního soudu (ale shodně i právní doktríny) je opatření obecné povahy správním aktem na pomezí normativního (abstraktního) správního aktu a individuálního (konkrétního) správního aktu „s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, 740/2006 Sb. NSS).
5. Prvním typickým znakem opatření obecné povahy, který ovšem ale nemusí být nutně přítomen, je stanovení formy příslušného aktu a eventuálně zvláštní úprava procesu přijímání stanovující odchylky od obecného režimu § 171 a násl. správního řádu. Bývá obvyklé, že příslušný právní předpis stanoví, že akt, jež má být vydán správním orgánem, má mít formu opatření obecné povahy. Tato úprava nicméně v případě napadeného opatření absentuje. Odpůrce v záhlaví napadeného opatření výslovně odkazuje pouze na § 72 odst. 2 daňového řádu, který neobsahuje žádné ustanovení o formě a ani z jiných právních předpisů nelze takové určení formy vyčíst. Tato skutečnost tedy nasvědčuje závěru, že napadený pokyn není opatřením obecné povahy, nicméně v judikatuře soudů převládá materiální přístup posuzování povahy správních aktů, a proto se městský soud dále zabýval naplněním materiálních znaků opatření obecné povahy.
6. Ve shodě s odbornou literaturou (POTĚŠIL, L., a kol. *Správní řád. 2. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 815.) městský soud zkoumal naplnění znaků právní závaznosti, obecného vymezení subjektů a konkrétního předmětu úpravy.
7. Lze konstatovat, že textace napadeného pokynu nepochybně zavazuje subjekty práva k plnění povinností. V čl. I odst. 1 napadeného pokynu je stanoveno: „*Formulářová podání podle § 72 odst. 1 daňového řádu, (...), včetně příloh, které jsou jejich součástí, a dále i jiná podání, u nichž právní předpis stanoví povinnost datovou zprávu učinit ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně, pokud jsou vůči orgánům Finanční správy ČR činěna datovou zprávou, musí být (není-li dále v tomto pokynu uvedeno jinak) učiněna ve formátu XML a ve struktuře odpovídající příslušnému XSD schématu definovanému a zveřejněnému na adrese: http://adisepo.mfcr.cz/adistc/adis/idpr_pub/epo2_info/popis_struktury_seznam.faces.*“ Také další ustanovení mají charakter závazného stanovení povinností, a proto má městský soud tuto podmínku za splněnou.
8. Ohledně podmínky obecného okruhu adresátů městský soud dospěl k závěru, že je taktéž naplněna. Napadený pokyn necílí na konkrétně stanovenou osobu či osoby (na rozdíl od individuálních aktů veřejné správy – např. správního rozhodnutí), ale naopak obecně

stanovuje povinnosti daňovým subjektům, které musí nebo chtějí učinit formulářové podání formou datové zprávy.

9. Městský soud nicméně neshledal splněný poslední materiální znak typický pro opatření obecné povahy, a sice konkrétnost předmětu úpravy. Lze konstatovat, že hranice pro určení toho, co je považováno za dostatečně konkrétní předmět úpravy, může být v praxi mlhavá, o čemž svědčí i kazuistická judikatura zejména Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Typickým příkladem opatření obecné povahy je dopravní značení, které stanovuje povinnosti obecné skupině subjektů ve vztahu ke zcela konkrétnímu úseku pozemní komunikace, nebo územní plán obce, jež závazně vymezuje podmínky pro využití konkrétních ploch v katastrálním území dotčené obce. Naopak opatření obecné povahy nemohou z povahy věci být právně-normativní akty jako obecně závazné vyhlášky obcí, nařízení kraje nebo vyhlášky ústředních správních úřadů, jejichž předmět úpravy necílí na úpravu jedné konkrétní situace, ale mají ambici upravovat typově obdobné situace a stanovit pro ně obecné pravidlo.
10. Z povahy napadeného pokynu městský soud dospěl k závěru, že předmět jeho úpravy není natolik konkrétní, aby bylo možno ho klasifikovat jako opatření obecné povahy. Lze souhlasit, že působí zavádějícím dojmem, že předmět úpravy napadeného pokynu se věnuje ve své podstatě detailní a technické oblasti, která může konkrétnost předmětu úpravy navozovat. To ale není pro určení konkrétnosti předmětu v dané situaci rozhodné. Napadený pokyn stanoví pravidlo chování pro typově obdobné situace a nemíří na žádnou specificky vymezenou situaci (např. na podání formulářových podání pouze ve vztahu k určitému zdaňovacímu období). V tomto ohledu má městský soud za to, že napadený pokyn svou povahou odpovídá povaze právně-normativního aktu, čili právního předpisu. V tomto ohledu lze analogicky poukázat na situace, kdy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se jedná o právní předpis, a nikoliv opatření obecné povahy – např. cenový výměr Ministerstva financí (usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55), cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (rozsudek ze dne 19. 3. 2014, č. j. 1 Aos 7/2013-41) nebo stavovský předpis České advokátní komory, kterým se stanoví vzhled oděvu advokáta (usnesení ze dne 8. 6. 2010, č. j. 5 Ao 1/2011-22).
11. K přezkumu takového aktu veřejné správy nejsou správní soudy nadány pravomocí a působností, a proto městskému soudu nezbylo, než návrh odmítnout pro nesplnění podmínek řízení. Proto se také nemohl městský soud věcně zabývat námitkami navrhovatele, neboť by se tím dopouštěl hodnocení, které mu nepřísluší činit. Pro úplnost městský soud dodává, že v dané situaci nepřicházel v úvahu ani postup formou jiného žalobního typu, jež předvídá soudní řád správní, a proto městský soud ani nevyzýval navrhovatele, aby upravit návrh tak, aby odpovídal jinému žalobnímu typu.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

12. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl městský soud k závěru, že není splněna podmínka pro vedení řízení, a sice že není nadán pravomocí k projednání podaného návrhu a ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jej odmítnul.
13. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť navrhovatel neměl v řízení úspěch a odpůrci žádné náklady nevznikly.

14. Vzhledem k tomu, že v případě, kdy je žaloba odmítnuta, soud vrátí soudní poplatek zaplacený z podané žaloby podle § 10 odst. 3 poslední věta zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, městský soud rozhodl, jak je uvedeno shora.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. června 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu