



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce: A. Ž. R., s. r. o., zastoupený JUDr. Petrem Vyroubalem, advokátem se sídlem v Praze 1, Lazarská 5, proti žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, o žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu v Klatovech ze dne 22. 6. 2000, zn. RF 156/2000, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2003, čj. 30 Ca 241/2000 – 47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2003, čj. 30 Ca 241/2000 - 47 se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Okresního úřadu v Klatovech (jakožto právního předchůdce žalovaného) ze dne 22. 6. 2000, zn. RF 156/2000 bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu v Železné Rudě ze dne 2. 5. 2000, čj. 1942/00 tak, že bylo vysloveno, že se dle § 14 zákona č. 565/1991 Sb., o místních poplatcích a § 37 zákona č. 337/1992 Sb. ukládá firmě A. Ž. R., s. r. o. pokuta 147 000 Kč za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy podle § 37 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni. Shora označeným rozsudkem tento soud vyslovil, že rozhodnutí Okresního úřadu v Klatovech, finančního referátu ze dne 22. 6. 2000, zn. RF 156/2000 a rozhodnutí Městského úřadu Železná Ruda ze dne 2. 5. 2000, čj. 1942/00 jsou nicotná. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, krajský soud vycházel především ze závěru, že nejen vydání předmětné vyhlášky „o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj“, ale i správa (výkon správy) tohoto poplatku (tedy uvedená

správní rozhodnutí) náležely do samostatné působnosti obce. Městský úřad Železná Ruda tedy konal řízení a vydal rozhodnutí o předmětu, který nenáležel do jeho věcné příslušnosti a dopustil se tak pochybení, jež spočívalo v tom, že jím vydané rozhodnutí není možno považovat vůbec za výsledek správní činnosti (v širším slova smyslu) a je nicotné. Nápravu v odvolacím řízení nezajistil ani právní předchůdce žalovaného, jenž dokonce tento nicotný akt změnil, a v odůvodnění svého rozhodnutí navíc poukázal na to, že rozhodnutí o uložení pokuty bylo správně vydáno v rámci přenesené působnosti Městským úřadem Železná Ruda.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalovaný (dále též stěžovatel) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., spočívajícího v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. V poměrně obsáhlé právní argumentaci stěžovatel zejména namítá, že soud směšoval dva typy kompetencí vyplývajících ze zákona o místních poplatcích. Prvním typem je kompetence přijímání obecně závazné vyhlášky – stanovení poplatku dle tohoto zákona, kde obec rozhoduje, jaké poplatky budou na jejím území vybírány. Zde se jedná o výkon samostatné působnosti. Správa poplatků, vycházející ze zákona o správě daní a poplatků (dle odkazu obsaženém v § 13 zákona o místních poplatcích) je však výkonem přenesené působnosti. Stěžovatel pak dále rozvádí tuto argumentaci především s poukazem na původní i současný zákon o obcích (č. 367/1990 Sb. a č. 128/2000 Sb.) zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, jakož i na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 11. 6. 1996 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 45/95.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na obsah své žaloby a navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek a shledal tuto stížnost důvodnou. Soud vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s již dříve vysloveným názorem správních soudů (především viz Soudní judikatura ve věcech správních č. 714/2000), podle něhož správa místních poplatků náležela (v době vydání napadeného správního rozhodnutí) do samostatné působnosti obce. Samotný zákon o místních poplatcích nedával odpověď na otázku po charakteru působnosti obce při výkonu správy místních poplatků; ze zákona č. 367/1990 Sb. však vyplývalo, že správu místních poplatků nelze vykonávat v přenesené působnosti. Zatímco úkoly spadající do samostatné působnosti obce byly v tomto zákoně stanoveny pouze příkladmo [§ 14 odst. 1 písm. h) - stanovení druhů místních poplatků a jejich vazeb], státní správu v přenesené působnosti vykonávala obec jen v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Jinak řečeno, v oblasti samostatné působnosti byla obec činná bez konkrétního zmocnění, toliko na základě obecné klauzule; v působnosti přenesené jí však byly uloženy pouze ty činnosti, které jí zákon výslovně svěřil. Jelikož zákon o místních poplatcích ani žádný jiný zákon nestanovil, že správu místního poplatku vykonává obec v přenesené působnosti, náležela tato činnost do samostatné působnosti obce. Obecní

úřad o místních poplatcích rozhodovat mohl, ovšem jen jménem obce a za předpokladu, že jej k tomu zmocnil některý z orgánů obce vykonávajících samostatnou působnost; tak tomu však v citované věci nebylo, a není tak tomu ani v projednávané věci.

Pro úplnost – se zřetelem na konkrétní okolnosti této věci – je nutno dodat, že správou poplatků (zde správou místních poplatků) je nutno rozumět nejen vyměřování, vybírání a vymáhání poplatků, ale i další opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a plnění daňových povinností, tedy i rozhodnutí o uložení pokuty za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy podle § 37 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb. (viz zejména § 1 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 1 téhož zákona).

Potud tedy nelze nic vytknout Krajskému soudu v Plzni, který ve svém závěru o samostatné působnosti obce při rozhodování o místních poplatcích přisvědčil dosavadní judikatuře. Krajský soud nicméně pochybil, považoval-li vady dotčených správních aktů za vady způsobující nicotnost. Tento závěr však není správný.

Nicotnost aktu – která je s ohledem na chybějící vymezení v nyní účinné právní úpravě zatím stále jen doktrinální kategorií (pozn.: nicotnost definuje až nový správní řád, vydaný pod č. 500/2004 Sb.; ten však nabude účinnosti až k 1. 1. 2006) – bývá způsobena některou z poměrně úzce vymezené skupiny závažných vad. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, absolutní věcná nepřislušnost, absolutní nedostatek formy úkonu správního orgánu apod. (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 136 – 141). Jako hraniční příklad nedostatku věcné příslušnosti se uvádí i rozhodnutí orgánu obce v oboru působnosti, v němž mu rozhodovat nepřisluší; soud má však za to, že v projednávané věci se takový závěr neuplatní, a to z těchto důvodů:

Problematiku věcné příslušnosti je zde třeba hodnotit s přihlédnutím k celé koncepci zákonného vymezení pravomocí jednotlivých obecních orgánů. Obecní zastupitelstvo a obecní rada (v terminologii zákona o obcích účinného v době rozhodování správního orgánu I. stupně) jsou orgány, jimž je v prvé řadě svěřeno rozhodování a výkon dalších činností v oblasti samostatné působnosti obce; jejich pravomoci při výkonu přenesené působnosti obce jsou stanoveny úzce a jsou u každého orgánu omezeny na jediný případ. Obecní zastupitelstvo v přenesené působnosti pouze schvaluje územně plánovací dokumentaci sídelních útvarů a zón [§ 36 odst. 1 písm. n) a § 36 odst. 3 téhož zákona] a obecní rada v tomto režimu jen vydávala obecně závazné vyhlášky [§ 44 odst. 1 a § 45 písm. l)]. Pravomoci obecního úřadu, který měl zajišťovat plnění úkolů obce úředního charakteru, naproti tomu směřovaly ve významné míře do obou oblastí působnosti obce. Obecní úřad jednak rozhodoval ve správním řízení, kde zásadně vystupoval jako orgán obce v přenesené působnosti; byl ovšem pověřen i úkony v rámci samostatné působnosti [§ 58 odst. 3 písm. a) cit. zákona], jejichž obecné a široké vymezení (bod 1 - „plní úkoly, které mu uložila obecní rada nebo obecní zastupitelstvo“) neposkytovalo zcela určitou představu o tom, jaké formy správní činnosti může v této oblasti využívat. Nelze jistě zpochybnit pravidlo, podle něž vykonávala obec státní správu (tedy: vykonávala své pravomoci v oblasti přenesené působnosti) jen v rozsahu stanoveném zvláštními zákony (§ 21 odst. 1 tohoto zákona); ze shora

uvedeného je však zřejmé, že právě obecní úřad ve smíšeném modelu organizace územní správy – v němž obec a její orgány vystupují jednak jako vykonavatelé samosprávy, jednak jako vykonavatelé státní správy – největší měrou naplňuje onu dvojtvářnost územních samosprávných jednotek při výkonu veřejné moci a že žádná z obou domén veřejné moci mu není zapovězena.

Tvrzení o absolutním nedostatku jeho věcné příslušnosti na tomto právním pozadí pozbývá podkladu.

Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tedy s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo si vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné. V případě obecního úřadu je však rozhodující subjekt stále týž, i když jeho rozhodování směřuje tu k přenesenému výkonu státní správy, tu k originárnímu výkonu samosprávy. Mezi těmito dvěma typy rozhodování jistě existují rozdíly: v přenesené působnosti je obec pouhým vykonavatelem státní moci a napomáhá jejímu jednotnému uplatňování, zatímco rozhodováním a vůbec činnostmi v působnosti samostatné obec naplňuje své ústavně zaručené právo na samosprávu. To ale nic nemění na skutečnosti, že obecnímu úřadu přísluší rozhodovat v obou režimech (a ve srovnání s ostatními obecními orgány – viz ustanovení obecního zřízení citovaná výše – je přitom mnohem méně věcně omezen). Rozhodnutí o místních poplatcích v přenesené působnosti nebylo tedy vydáno v důsledku pochybení natolik očividného a závažného, aby mohlo být nicotné. Absolutní věcná nepřislušnost totiž s sebou nese pojmovou nemožnost rozhodovat o věcech jistého druhu; tu však soud v tomto případě nespátřuje. U obecního úřadu v projednávané věci mohlo jít nanejvýš o jakousi – *sit venia verbo* - relativní věcnou nepřislušnost.

Je zapotřebí si také uvědomit, s jakým cílem byla správním soudům svěřena pravomoc vyslovit nicotnost správního rozhodnutí. Účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob; institut nicotnosti umožňuje s účinností *ex tunc* odstranit účinky rozhodnutí vydaných při nedostatku pravomoci či příslušnosti, a nedopustit tak, aby se do těchto práv zasahovalo bez zákonného podkladu. Nicotnost je však vyhrazena jen pro ojedinělé případy: je výjimkou ze zásady presumpce správnosti individuálního správního aktu. Nicotnost správního aktu vysloví soud pouze tehdy, jestliže akt trpí natolik intenzivními a zřejmými vadami, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby jej respektovali (srov. č. 212/2004 Sb. NSS). Takové vady soud neshledal: obecní úřad běžně vykonává jak samostatnou působnost obce, tak působnost přenesenou, a pokud při rozhodování v konkrétní věci pochybil co do režimu působnosti, není to pochybení natolik závažné, aby mohlo přivodit nicotnost. Rozhodnutí obecního úřadu o místních poplatcích v přenesené působnosti je tedy existujícím správním aktem;

jeho nicotnost byla vyslovena neprávem, a krajský soud je tak v novém žalobním řízení bude posuzovat toliko z hlediska zákonnosti, tedy zjišťovat, zda správní orgán pochybil při výkladu hmotného práva nebo zda rozhodnutí – případně řízení vedoucí k jeho vydání - trpí vadami, které mají vliv na jeho zákonnost.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), projedná žalobu v rozsahu a v mezích stěžovatelem vymezených a v novém rozhodnutí o žalobě rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. května 2005

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu