



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci **žalobce: Č., a. s.**, proti **žalovanému Krajskému úřadu Ústeckého kraje** se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu Litoměřice ze dne 28. 6. 2002, č. j. 898/2002/FR, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 8. 2003, č. j. 15 Ca 336/2002-38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 8. 2003, č. j. 15 Ca 336/2002-38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 8. 2000, č. j. 1158/2000/FR, zamítl Okresní úřad Litoměřice jako právní předchůdce žalovaného žalobcovo odvolání proti platebnímu výměru na místní poplatek za užívání veřejného prostranství, který vydal dne 23. 5. 2000 pod č. j. 1160/00 Městský úřad Bohušovice nad Ohří podle zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a s odkazem na vyhlášku města Bohušovice nad Ohří č. 1/99 z 29. 3. 1999.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou u soudu; ten zrušil rozhodnutí rozsudkem ze dne 18. 4. 2002, č. j. 15 Ca 479/2000-26, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění zejména uvedl, že k vydání platebního výměru nebyl oprávněn Městský úřad Bohušovice nad Ohří, nýbrž [s ohledem na § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a na § 14 zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích] město Bohušovice nad Ohří; platební výměr, o němž rozhodoval Okresní úřad Litoměřice, je tak nulitním aktem a samotné rozhodnutí napadené žalobou je nezákonné. Soud vytkl Okresnímu úřadu Litoměřice rovněž to, že při přezkoumávání platebního výměru, v němž správce poplatku stanovil výši poplatku na základě pomůcek, nezjišťoval osobní a věcné podmínky poplatkové povinnosti: neučinil si tak jasno o tom, zda je žalobce povinen k placení poplatku, a zda je tedy možno daň vůbec vyměřit.

Poté, co mu věc byla vrácena k dalšímu řízení, rozhodl Okresní úřad Litoměřice dne 28. 6. 2002 opět; i tentokrát však žalobcovo odvolání zamítl. Vzhledem k tomu,

že poplatek byl stanoven na základě pomůcek, přezkoumal pouze to, zda správce poplatku dodržel podmínky pro použití tohoto způsobu stanovení poplatku, a shledal jeho postup zákonným. Konstatoval přitom, že ostatními námitkami obsaženými v odvolání se odvolací orgán nezabývá.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí se žalobce zaštil argumentací rozsudku ze dne 18. 4. 2002 a zdůraznil, že Okresní úřad v Litoměřicích jakožto odvolací orgán měl zkoumat, zda zde vůbec existoval poplatkový subjekt, a tedy i poplatková povinnost. Okresní úřad v Litoměřicích tak však neučinil, a to navzdory citovanému rozsudku, v němž dal soud žalobcovu tvrzení za pravdu. Správní orgán dále nerespektoval závěr soudu o nicotnosti platebního výměru, a porušil tak § 250j odst. 3 občanského soudního řádu. Žalobce proto navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě naopak hájil zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Je přesvědčen, že jeho právní předchůdce v souladu se zákonem přezkoumal jen dodržení podmínek pro vyměření poplatku podle pomůcek; ve správním řízení byla dostatečně objasněna i existence poplatkové povinnosti a poplatníka, neboť žalobce užíval veřejné prostranství pro umístění výkopového a zásypového materiálu. Žalovaný se ohradil i proti názoru soudu, který přiřkl příslušnost k rozhodování o poplatku městu Bohušovice nad Ohří, nikoli jeho městskému úřadu; odvolal se přitom na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. 8. 2000, č. j. 21 Cdo 2612/99-30, jímž se právní předchůdce žalovaného cítil být vázán jako stanoviskem vyšší soudní instance. Správa místních poplatků náleží podle žalovaného do výkonu státní správy v přenesené působnosti obce, takže postavení správce daně má obecní úřad, jak plyne z § 1 odst. 3 daňového řádu.

Krajský soud v Ústí nad Labem vyslovil rozsudkem ze dne 1. 8. 2003 nicotnost rozhodnutí Okresního úřadu Litoměřice ze dne 28. 6. 2002 i jemu předcházejícího platebního výměru ze dne 23. 5. 2000. V odůvodnění dospěl opětovně k závěru, že správa místních poplatků náležela v době vydání platebního výměru do samostatné působnosti obce stejně jako samotné stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb. S ohledem na čl. 105 Ústavy České republiky by mohla správa místních poplatků náležet do přenesené působnosti obce pouze tehdy, kdyby tak stanovil zákon, konkrétně tedy ustanovení § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích; tak tomu však v době rozhodování správního orgánu prvního stupně nebylo. To, že obce postupovaly při správě poplatků podle daňového řádu a měly při tom postavení správce daně, na věci nic nemění, neboť charakter věcné působnosti obce mohou určovat pouze předpisy hmotněprávní a organizační, nikoli daňový řád jako předpis procesní. Soud proto nesdílí názor Nejvyššího soudu, na nějž se odvolal žalovaný, a trvá na tom, že působnost v řízení o místních poplatcích je výkonem přenesené působnosti obce až podle novelizovaného ustanovení § 15 tohoto zákona. Platební výměr, který vydal Městský úřad Bohušovice nad Ohří a o kterém rozhodoval právní předchůdce žalovaného v rozhodnutí napadeném žalobou, tak vzešel od věcně nepřislušného správního orgánu, což vyvolává jeho nicotnost.

Krajský soud dále vytkl právnímu předchůdci žalovaného, že nerespektoval tento právní názor, který soud vyslovil již ve svém rozsudku ze dne 18. 4. 2002. Správní orgán byl vázán jeho stanoviskem, nikoli stanoviskem Nejvyššího soudu vyjádřeným v jiné právní věci; Nejvyšší soud navíc ani nebyl nadřízenou instancí Krajského soudu v Ústí nad Labem rozhodujícího ve správním soudnictví. Správní orgán v rozporu s uvedeným rozhodnutím nesplnil ani povinnost zkoumat skutečnost, zda byl žalobce skutečně poplatníkem místního poplatku. Pokud by tedy soud nevyslovil nicotnost platebního výměru a rozhodnutí napadeného žalobou, musel by je zrušit pro nepřezkoumatelnost.

Soud závěrem uložil správnímu orgánu prvního stupně, aby posoudil, zda byl žalobce poplatníkem místního poplatku a vznikla mu poplatková povinnost, a teprve v závislosti na tomto zjištění případně vyměřil poplatek.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“]. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že obec vždy vykonávala a nadále vykonává správu místních poplatků v přenesené působnosti. Obecní úřad plní v oblasti samostatné působnosti úkoly, které mu uložila rada obce nebo zastupitelstvo obce; mohl by tak vykonávat pouze přípravnou fázi poplatkového řízení, neboť v této oblasti nemá rozhodovací pravomoc. Rada obce i zastupitelstvo obce navíc rozhodují kolektivně; o jejich zasedání se pořizuje zápis, který je k nahlédnutí u obecního úřadu. Při rozhodování o poplatku v samostatné působnosti by tak byla jednak porušena mlčenlivost a neveřejnost jako základní zásady daňového řízení, jednak by se o individuálním právu nerozhodovalo podle výsledku řízení, nýbrž podle hlasování zastupitelů obce.

Pravomoc zastupitelstva nebo rady obce zmocnit obecní úřad k provádění daňového řízení však není obsahem obecního zřízení a odborná literatura i metodika považují již od roku 1990 výkon správy místních poplatků za výkon přenesené působnosti obce. Místní poplatky jsou daněmi, na řízení o nichž se vztahuje daňový řád. Stejně jako u ostatních daní se v řízení o poplatcích jedná o osobních a majetkových poměrech poplatkového subjektu a pro zachování rovnosti všech daňových subjektů je nutné zajistit dodržení všech zásad daňového řízení i v řízení s poplatníky místních poplatků. Tato řízení jsou ostatně značně administrativně náročná a vyžadují průběžné zajišťování agendy, jakož i vysokou odbornost příslušných pracovníků.

Obecní zřízení nepředpokládá pravomoc zastupitelstva obce či rady obce rozhodovat o individuálních právech a povinnostech daňových subjektů v daňovém řízení. Podle § 10 obecního zřízení může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou; ve vztahu k místním poplatkům vydává obec vyhlášku, kterou na svém území poplatky zavádí, stanoví výši jejich sazeb, určuje splatnost atd. Obecní úřad pak provádí pouze výkon obecně závazné vyhlášky. Stěžovatel konečně podotkl, že veškeré záležitosti týkající se místních poplatků průběžně konzultuje s odbornými pracovníky Ministerstva financí i Ministerstva vnitra, podle nichž bylo poplatkové řízení vždy výkonem státní správy v přenesené působnosti obce. Z těchto doporučení vychází i praxe správců místních poplatků v Ústeckém kraji: platební výměry zde vydávané mají v záhlaví uvedeno „Obecní úřad“ („Městský úřad“) s názvem obce či města a jsou opatřena odpovídajícím razítkem, aby bylo zřejmé, že se jedná o výkon státní správy v přenesené působnosti.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel namítal nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; domnívá se totiž, že rozhodnutí vydaná ve správním řízení nejsou nicotná, jelikož o individuálních právech a povinnostech osob na úseku správy místních poplatků rozhoduje obec (resp. její obecní úřad) v přenesené působnosti. Nejvyšší správní soud se k této stěžovatelově argumentaci nepřiklonil; stejně jako stěžovatel však má za to, že závěr krajského soudu o nicotnosti správních rozhodnutí je nesprávný, a že k nesprávnému posouzení právní otázky tedy došlo. Je třeba dodat, že Nejvyšší správní soud vycházel z právní úpravy účinné v době rozhodování správního orgánu I. stupně (tedy z obecního zřízení vydaného pod č. 367/1990 Sb.); zásadní otázkou zde totiž je existence či neexistence

platebního výměru, resp. procesních podmínek pro jeho vydání na straně správního orgánu I. stupně, které je nutno hodnotit s ohledem na tehdejší právní stav.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s již dříve vysloveným názorem správních soudů (Soudní judikatura ve věcech správních č. 714/2000; č. 35/2003 Sb. NSS), podle nichž náleží správa místních poplatků do samostatné působnosti obce. Samotný zákon o místních poplatcích nedává odpověď na otázku po charakteru působnosti obce při výkonu správy místních poplatků; z obecního zřízení však plyne, že správu místních poplatků nelze vykonávat v přenesené působnosti. Zatímco úkoly spadající do samostatné působnosti obce jsou v obecním zřízení stanoveny pouze příkladmo [§ 14 odst. 1 písm. h) – stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb], státní správu v přenesené působnosti vykonává obec jen v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Jinak řečeno, v oblasti samostatné působnosti je obec činná bez konkrétního zmocnění, toliko na základě obecné klauzule; v působnosti přenesené jí však jsou uloženy pouze ty činnosti, které jí zákon výslovně světil. Jelikož zákon o místních poplatcích ani žádný jiný zákon nestanovil, že správu místního poplatku vykonává obec v přenesené působnosti, náleží tato činnost do samostatné působnosti obce. Obecní úřad o místních poplatcích rozhodovat může, ovšem jen jménem obce a za předpokladu, že jej k tomu zmocnil některý z orgánů obce vykonávajících samostatnou působnost; tak tomu však v citovaných věcech nebylo, a není tak tomu ani v projednávané věci.

Potud tedy nelze nic vytknout Krajskému soudu v Ústí nad Labem, 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 (platebního výměru a rozhodnutí zamítajícího odvolání proti němu) za vady způsobující nicotnost. Podle krajského soudu rozhodl Městský úřad Bohušovice nad Ohří jako správní orgán věcně nepřislušný a v důsledku této vady je na dotčená rozhodnutí třeba pohlížet tak, jako by vůbec neexistovala. 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 obecního zřízení 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 obecního zřízení] a obecní rada v tomto režimu jen vydává obecně závazné vyhlášky [§ 44 odst. 1 a § 45 písm. l) obecního zřízení]. Pravomoci obecního úřadu, který má zajišťovat plnění úkolů obce úředního charakteru, naproti tomu směřují ve významné míře do obou oblastí působnosti obce. Obecní úřad jednak rozhoduje ve správním řízení, kde zásadně vystupuje jako orgán obce v přenesené působnosti; je ovšem pověřen i úkony v rámci samostatné působnosti [§ 58 odst. 3 písm. a) obecního zřízení], jejichž obecné a široké vymezení

(bod 1 - „plní úkoly, které mu uložila obecní rada nebo obecní zastupitelstvo“) neposkytuje zcela určitou představu o tom, jaké formy správní činnosti může v této oblasti využívat. Nelze jistě zpochybnit pravidlo, podle něž vykonává obec státní správu (tedy: vykonává své pravomoci v oblasti přenesené působnosti) jen v rozsahu stanoveném zvláštními zákony (§ 21 odst. 1 obecního zřízení); 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 dvojitvářnost 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 druhořadě: 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 jako právo předstátní. 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 bylo 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.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. ledna 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu