



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **RENGL, s.r.o.**, se sídlem Zákopnická 354/11, Liberec, zast. JUDr. Karlem Palečkem, advokátem, se sídlem Zbrojnická 229/1, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2017, č. j. 102612/2017/KUSK, v řízení o kasační stížnosti města Neratovice proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2019, č. j. 48 Af 26/2017 - 49,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Město Neratovice a žalovaný **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Město Neratovice **j e p o v i n n o** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 4.114 Kč k rukám zástupce žalobkyně, JUDr. Karla Palečka, advokáta, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Městský úřad města Neratovice (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 14. 11. 2016, č. j. MěÚN/82067/2016 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), vyměřil žalobkyni poplatek za užívání veřejného prostranství za období říjen až prosinec 2013 v základní částce 21.160 Kč, navýšený na částku 63.480 Kč.

[2] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný změnil tak, že žalobkyni vyměřil podle pomůcek poplatek za užívání veřejného prostranství za období říjen až prosinec 2013 v celkové výši 17.480 Kč, navýšený o 34.960 Kč.

## II.

[3] Žalobkyně podala proti shora specifikovanému rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Město Neratovice se podáním ze dne 5. 2. 2018 domáhalo postavení osoby zúčastněné na řízení. Tvrdilo, že je osobou, která může být přímo dotčena na svých právech a povinnostech zrušením napadeného rozhodnutí, neboť by mohlo dojít ke snížení příjmů jeho rozpočtu, pokud by město Neratovice bylo povinno přeplatek místního poplatku vracet. Krajský soud v Praze napadeným usnesením rozhodl tak, že město Neratovice není osobou zúčastněnou na řízení.

## III.

[4] Město Neratovice (dále jen „stěžovatel“) se proti napadenému usnesení bránilo kasační stížností, v níž namítalo, že jej krajský soud měl připustit do řízení v pozici osoby zúčastněné na řízení, jelikož splňuje podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s.

[5] Podle stěžovatele je třeba rozlišovat mezi městským úřadem jako orgánem veřejné moci a městem Neratovice jako samostatnou osobu nadanou subjektivními právy a povinnostmi. Městský úřad vykonává veřejnou správu a v rámci své pravomoci vydává rozhodnutí, kterým zakládá, mění nebo ruší subjektivní práva osob. Městský úřad v nyní projednávané věci vydal rozhodnutí, jímž uložil žalobkyni povinnost uhradit místní poplatek, který je příjmem rozpočtu města, tj. stěžovatele. Městský úřad proto pouze vybírá finanční prostředky, které jsou příjmem rozpočtu stěžovatele, který s nimi dále hospodaří a samostatně rozhoduje o jejich použití. Stěžovatel nepopírá, že městský úřad je správním orgánem, který vydal rozhodnutí v prvním stupni. V řízení o žalobě však stěžovatel nevystupuje v pozici správního orgánu ale v pozici města, jehož příjmem jsou finanční prostředky pocházející z výběru místních poplatků. V případě, že bude muset stěžovatel vracet část místního poplatku, bude dotčen na svých subjektivních právech a povinnostech, jelikož budou ovlivněny jeho majetkové poměry. Stěžovatel má povinnost spravovat svůj majetek a pečovat o něj. Není proto možné městu odeprít právo chránit svůj majetek v řízení o žalobě. Z těchto důvodů mělo být stěžovateli přiznáno postavení osoby zúčastněné na řízení.

## IV.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu uvedeným v napadeném usnesení. Popírá, že by stěžovatel mohl být jakkoli dotčen rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, když jej vydal právě jeho orgán. Žalobkyně odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž správnímu orgánu prvního stupně ani obci, která jej zřizuje, nelze přiznat postavení osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatel je podle žalobkyně prostým příjemcem prostředků z výběru místních poplatků, které si sám určil obecně závaznou vyhláškou. Stěžovatel se tak podle žalobkyně nepřipustně snaží domoci postavení, z něhož by mohl kontrolovat aplikaci vlastního právního předpisu, což je nepřipustné.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatele považuje za osobu splňující formální i materiální podmínky pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatel jako veřejnoprávní korporace může být podle závěru žalovaného přímo dotčen zrušením nebo změnou platebního výměru o vyměření místního poplatku, který je příjmem rozpočtu obce. Stěžovatel je současně povinen pečovat o své příjmy s péčí řádného hospodáře, proto je motivován dosáhnout své účasti v řízení o žalobě.

[8] V replice stěžovatel setrval na svém názoru, že je nezbytné rozlišovat mezi městským úřadem a městem. Město je příjemcem místních poplatků a vykonává správu svého rozpočtu.

pokračování

Podle stěžovatele také zákonodárce důsledně rozlišuje mezi městem a městským úřadem, proto je nelze považovat za jeden subjekt.

## V.

[9] Nejvyšší správní soud již v minulosti rozhodoval o přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí, jímž krajský soud nepřiznal stěžovateli postavení osoby zúčastněné na řízení. Takové rozhodnutí má zásadní vliv na práva osoby, které není postavení osoby zúčastněné na řízení přiznáno, proto jej nelze ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. označit za usnesení, kterým se pouze upravuje vedení řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005 - 53). Kasační stížnost je tedy z tohoto hlediska přípustná, Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné důvody její nepřipustnosti.

[10] Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Spornou je zde otázka, zda stěžovatel splňuje předpoklady, aby v souzené věci mohl vystupovat v řízení o žalobě jako osoba zúčastněná na řízení.

[13] Soudní řád správní vymezuje v § 34 odst. 1 osoby zúčastněné na řízení jako osoby, „*které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“

[14] Krajský soud nepovažoval stěžovatele za osobu zúčastněnou na řízení, neboť v projednávané věci vystupoval nikoliv jako nositel veřejných subjektivních práv a povinností, nýbrž jako vykonavatel veřejné moci, který prostřednictvím svého orgánu – městského úřadu vykonává veřejnou správu – správu místního poplatku. V řízení o žalobě pak veřejný zájem na správném stanovení místního poplatku hájí odvolací správní orgán – žalovaný.

[15] Judikatura Nejvyššího správního soudu se k otázce účasti správního orgánu prvního stupně v soudním řízení opakovaně vyjádřila se závěrem, že „*[s]oudní řád správní nepočítá s účastí správního orgánu prvního stupně v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Vychází totiž z předpokladu, že řízení před správními orgány tvoří jeden celek a postačí, pokud žalobou napadené správní rozhodnutí v soudním řízení obhajuje toliko odvolací správní orgán, který je k tomu zpravidla lépe personálně i materiálně vybaven. Správní orgán, který rozhodl v prvním stupni, tedy není žalovaný, ačkoliv soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. může zrušit také jeho rozhodnutí a ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. je i správní orgán prvního stupně vázán právním názorem soudu. Postavení účastníka řízení nesvědčí správnímu orgánu prvního stupně ani z jiného titulu, nemůže být ani osobou zúčastněnou na řízení. Tou je totiž podle § 34 odst. 1 s. ř. s. osoba přímo dotčená na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí správního orgánu, a nikoliv správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni.*“ (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013 - 25, nebo usnesení ze dne 27. 9. 2013, č. j. 5 As 57/2013 - 16).

[16] Stěžovatel nezpochybňuje, že v projednávané věci rozhodl jeho městský úřad jako správní orgán prvního stupně. Je však přesvědčen o svém oprávnění vystupovat v žalobním řízení též v pozici osoby zúčastněné na řízení. Odděluje své postavení jako příjemce místního poplatku

a z něj plynoucího oprávnění použít tento poplatek podle obecního zřízení a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a postavení městského úřadu jako správního orgánu. Stěžovatel míní, že městský úřad je třeba považovat při výkonu pravomoci podle zákona o místních poplatcích za samostatný správní orgán vykonávající výběr místního poplatku v přenesené působnosti, jenž je oddělen od města jako subjektu práva. Stěžovatel přitom hodlá hájit svá práva v žalobním řízení jako veřejnoprávní korporace, poživatel vybraného místního poplatku, jehož „majetkové“, tedy subjektivní, zájmy mohou být rozhodnutím krajského soudu dotčeny, neboť o otázkách svého rozpočtu, tj. o věcech majetkových, rozhoduje v samostatné působnosti. Nejvyšší správní soud se se stěžovatelskými námitkami neztotožňuje.

[17] Podle § 5 odst. 1 věta druhá zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) je [o]bec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města. (...) Podle § 14 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích [s]tanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce, která je ve svém území zavedla. Poplatky zavádí obec obecně závaznou vyhláškou (odst. 2 téhož ustanovení). Podle odstavce 3 téhož ustanovení [ř]ízení o poplatcích vykonává obecní úřad. Ve smyslu § 15 zákona o místních poplatcích působnost stanovená obecnímu úřadu podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti.

[18] Obecní zřízení dále v § 61 odst. 1 písm. a) stanoví, že [p]řenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem.

[19] Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že obecní úřad (resp. v souzené věci městský úřad) je orgánem obce, který vede v přenesené působnosti řízení o místních poplatcích. Tato přenesená působnost je však svěřena obci [viz cit. § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení]. Obecní (městský) úřad je pak zákonem určeným orgánem, skrze nějž obec (zde stěžovatel) tuto přenesenou působnost při správě věcí veřejných vykonává.

[20] V nyní projednávané věci se jedná o rozhodnutí městského úřadu stěžovatele, kterým vyměřil žalobkyni poplatek za užívání veřejného prostranství. Toto rozhodnutí funkčně učinil za stěžovatele městský úřad jako jeho orgán, který vykonává přenesenou působnost ve věcech řízení o poplatcích. Jedná se však stále o rozhodnutí stěžovatele, nikoli o rozhodnutí městského úřadu „odděleného“ od stěžovatele.

[21] Kasační soud obecně dává stěžovateli za pravdu v tom, že není vyloučeno, aby vystupoval jako nositel veřejných subjektivních práv a povinností, jejichž ochrany se může dovolávat jako účastník soudního řízení, nebo, za podmínek vyplývajících z § 34 odst. 1 s. ř. s., i v postavení osoby zúčastněné na řízení. O takový případ se zde však nejedná.

[22] Jak již správně krajský soud vyložil, stěžovatel je ve věcech týkajících se místních poplatků nikoliv vykonavatelem svých veřejných subjektivních práv a povinností, nýbrž vykonavatelem veřejné správy. V tomto smyslu je jeho postavení v podstatě „dvojjediné“. Jednak je nositelem ústavně zaručeného práva na samosprávu, v jehož rámci je v samostatné působnosti oprávněn stanovit místní poplatek za užívání veřejného prostranství (§ 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích). V otázkách správy místních poplatků, jež vyplývá z § 15 téhož zákona ve spojení s § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení, se jedná o výkon státní správy svěřené obci, tedy na obec

pokračování

decentralizované. Tuto přenesenou působnost stěžovatel vykonává skrze městský úřad jako správní orgán prvního stupně. Samostatná a přenesená působnost obce ve věcech místních poplatků se tak doplňuje a tvoří onu zmíněnou dvojedinost. V každém případě však stále jde o výkon veřejné moci prováděný stěžovatelem, nikoliv uskutečňování veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele.

[23] Lze jistě stěžovali také přisvědčit, že v konečném důsledku má správa místních poplatků vliv na jeho rozpočet. Jak totiž vyplývá z § 7 odst. 1 písm. e) rozpočtových pravidel, příjmy rozpočtu obce tvoří mimo jiné též příjmy z místních poplatků. Stěžovatel v kasační stížnosti správně uvádí, že výsledkem řízení o žalobě týkající se stanovení místního poplatku může být dotčen jeho „majetkový“ zájem. Je nepochybné, že výsledek (správního či soudního) řízení bude mít vliv na výši příjmů plynoucích z místních poplatků do rozpočtu města. Takové dotčení stěžovatelova zájmu na řádné správě a ochraně jeho majetku však přesto nezakládá jeho postavení jako osoby zúčastněné na řízení ve smyslu výše citovaného § 34 odst. 1 s. ř. s. Stále totiž nepůjde o přímé dotčení veřejných subjektivních práv či povinností stěžovatele, nýbrž toliko zprostředkované ovlivnění finančních toků v rámci jeho rozpočtu, s nímž hospodář jako vykonavatel veřejné správy ve své samostatné působnosti.

[24] Stěžovatel se vlastně snaží dosáhnout v jednom řízení jednak postavení správního orgánu (prostřednictvím městského úřadu), který vrchnostensky vykonává veřejnou moc a jednak postavení veřejnoprávní korporace jako osoby zúčastněné na řízení, o níž tvrdí, že v řízení hájí svá veřejná subjektivní práva. Jak již kasační soud vyložil výše, obec a její orgány nelze v případě, který je nyní předmětem řízení, oddělovat. Při stanovení i správě místních poplatků se totiž jedná stále o výkon veřejné správy, nikoliv realizaci veřejných subjektivních práv a povinností.

[25] Na uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že obec při vedení řízení podle zákona o místních poplatcích prostřednictvím obecního úřadu vykonává přenesenou působnost a stanovení místních poplatků, stejně jako záležitosti rozpočtu, spravuje obec v samostatné působnosti.

[26] Stěžovatelovo postavení jako nositele a vykonavatele veřejné správy nemůže také ovlivnit, že sám není účastníkem řízení o žalobě, ale že je jím krajský úřad jako odvolací správní orgán rozhodující o odvolání proti rozhodnutí orgánu obce (městského úřadu), skrze nějž stěžovatel svoji působnost vykonává (viz závěry plynoucí z judikatury kasačního soudu citované v odstavci[15]). Stále totiž chybí požadavek na přímé dotčení stěžovatelových práv a povinností přezkoumávaným rozhodnutím.

[27] Nejvyšší správní soud tudíž dospěl k závěru, že stěžovatel není osobou zúčastněnou na řízení. Krajský soud věc posoudil správně a nezákonnosti se nedopustil.

[28] O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť rozhodl o kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po provedení přípravných úkonů a předložení soudního spisu.

## VI.

[29] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly jakékoli náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

[31] V řízení o kasační stížnosti byla plně úspěšná žalobkyně, proto právo na náhradu řízení sestávající se z odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2019 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Celkem se tedy jedná o jeden úkon právní služby za 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu]. Vedle toho má žalobkyně též právo na náhradu hotových výdajů svého zástupce ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je plátcem DPH, proto se náklady ve výši 3.400 Kč zvyšují o tuto daň v sazbě 21 % na celkem 4.114 Kč. Ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. je stěžovatel, který nebyl v kasačním řízení úspěšný, povinen žalobkyni nahradit náklady řízení v celkové výši 4.114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. května 2019

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu