



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **R., s.r.o., IČO X**
sídlem X
zastoupena advokátem JUDr. Karlem Palečkem
sídlem Zbrojnická 229/1, 301 00 Plzeň

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 8. 2017, č. j. 105990/2017/KUSK, ze dne 31. 8. 2017, č. j. 107476/2017/KUSK, a č. j. 107937/2017/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2017, č. j. 105990/2017/KUSK, a ze dne 31. 8. 2017, č. j. 107476/2017/KUSK a č. j. 107937/2017/KUSK, se zrušují a věci se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 39 250 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Karla Palečka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) žalobami odeslanými dne 30. 10. 2017 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného označených v záhlaví. Rozhodnutím ze dne 30. 8. 2017, č. j. 105990/2017/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí I“), žalovaný změnil platební výměr Městského úřadu N. (dále jen „správce daně“) ze dne 22. 12. 2016, č. j. MěÚN/91291/2016, kterým byl žalobkyni vyměřen místní poplatek za užívání veřejného prostranství za rok 2014 (dále jen „platební výměr I“). Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2017, č. j. 107476/2017/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí II“), žalovaný změnil

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

platební výměr správce daně ze dne 4. 1. 2017, č. j. MěÚN/91876/2016, kterým byl žalobkyni vyměřen místní poplatek za užívání veřejného prostranství za rok 2015 (dále jen „platební výměr II“). Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2017, č. j. 107937/2017/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí III“), pak žalovaný změnil platební výměr správce daně ze dne 4. 1. 2017, č. j. MěÚN/91877/2016, kterým byl žalobkyni vyměřen místní poplatek za užívání veřejného prostranství za rok 2016 (dále jen „platební výměr III“).

2. Žalobkyně v žalobě namítá jednak neurčitost a nesrozumitelnost vymezení veřejných prostranství obecně závaznou vyhláškou města N. č. 5/2012 o místních poplatcích (dále jen „vyhláška“) a jednak nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí. Ve vztahu k určitosti vymezení veřejných prostranství obecně závaznou vyhláškou poukázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95, a ze dne 25. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, přičemž dovozuje, že vyhláška tyto nálezy nerespektuje. Žalobkyně má za to, že plánky, které jsou přílohou č. 1 vyhlášky, mající veřejná prostranství vymezovat, jsou staré až 30 let, když je na nich znázorněn a označen areál národního podniku L., jenž byl v roce 1990 přeměněn na akciovou společnost a rovněž obsahuje označení „O.“, tedy dle žalobkyně okresní ústavy národního zdraví, které byly zrušeny ke dni 31. 12. 1990. Poukazuje rovněž na to, že názvy ulic jsou nečitelné a některé části map jsou „začmárány“ zvýrazňovačem, přičemž není zřejmé, zdali je veřejným prostranstvím zatíženým místním poplatkem místo označené zvýrazňovačem nebo to, které označené není. Žalobkyně je toho názoru, že z vyhlášky a její přílohy č. 1 nelze žádným obvyklým výkladem dovodit, kde se která plakátovací plocha nachází a zdali je umístěna na veřejném prostranství zatíženém místním poplatkem či nikoliv.
3. Žalobkyně poukazuje na to, že žalovaný dospěl k závěru, že sice názvy ulic jsou špatně čitelné a s nepřesným grafickým ohraničením je orientace v mapě problematická, ale s pomocí nahlédnutí do katastru nemovitostí lze předmětné pozemky v mapách vyhledat, a že v napadených rozhodnutích uvedl, že se žalobkyně mohla v případě nejistoty na městském úřadě informovat. Dle žalobkyně však žalovaný postup, kterým měla žalobkyně překlenout špatnou čitelnost ulic a nepřesné grafické rozlišení, v napadených rozhodnutích nepopsal a žalobkyni s ním neseznámil. Dále namítá, že není zřejmé, jak dospěl žalovaný k závěru, že veřejným prostranstvím jsou právě v plánu zvýrazňovačem označená místa, když tento svůj závěr žalovaný pouze sděluje, ale nikterak jej neodůvodňuje. Má proto za to, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami a ani řádně neodůvodnil své vlastní závěry.
4. Žalovaný ve svém vyjádření předně uvedl, že hlavní žalobní bod se shoduje s odvolací námitkou, přičemž v odvolacím řízení byla daňová povinnost žalobkyně snížena o místní poplatek za pozemky, které nebyly veřejným prostranstvím. Shrnl, že vyhláška splňuje formální i materiální znaky obecně závazného předpisu, a připomněl, že nebyl shledán dozorovým orgánem její nesoulad s právními předpisy. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 6. 8. 2008, č. j. 9 As 96/2008-44, a v návaznosti na něj dovodil, že je-li soudem přezkoumáván platební výměr, nelze současně přezkoumávat obecně závaznou vyhlášku. Žalobkyně tak má napadat vyhlášku v příslušném řízení, a nikoliv v řízení o vyměření poplatku. Žalovaný připomněl, že žalobkyně měla od 25. 7. 2012 pronajaté reklamní plochy od města N., v té době již vyhláška platila, žalobkyně se tak nemůže dovolávat své údajné neznalosti tohoto právního předpisu. Seznam plakátovacích ploch a jejich umístění jsou součástí smlouvy o nájmu a jejich umístění je tak žalobkyni známo, neboť na nich podnikala. Smlouva o nájmu však byla dne 12. 3. 2013 ze

strany města N. vypovězena pro neplnění povinností žalobkyně, která plakátovací plochy nevyklidila, proto byla podána žaloba na vyklizení. Rozsudkem Okresního soudu v L. ze dne 2. 6. 2015, č. j. 53 C 258/2013-166, byla žalobkyni uložena povinnost plakátovací plochy vyklidit. Vzhledem k tomu, že ani poté žalobkyně plochy nevyklidila, byl jí vyměřen poplatek za užívání veřejného prostranství za roky 2014-2016. Žalovaný poukazuje na to, že příloha vyhlášky obsahuje katastrální mapu s uvedením názvů ulic – veřejných prostranství a parcelních čísel. Uvedení názvu podniku ve starém tvaru nemůže mít dle jeho názoru na zákonnost vyhlášky vliv.

5. Žalobkyně v replice uvedla, že se stala účastníkem soudních řízení vedených u Okresního soudu v L. pod sp. zn. 53 C 258/2013, neboť se domnívala, že podání výpovědi bylo neplatné pro její vady. Z délky soudního řízení (3 roky) dovozuje, že postup města N. při podání výpovědi nebyl zcela bezvadný a musel být složitě řešen. Má za to, že vyjádření žalovaného je založené na nepravdivých informacích, které nemohl získat ze spisu, neboť v něm takové informace nejsou. Dovozuje proto, že je musel získat od zástupců města N. Je otázkou, zdali je takový postup přípustný a není v rozporu se zásadou nestrannosti žalovaného. Žalobkyně dále vyjádřila nesouhlas se závěrem žalovaného, dle něhož by měla vyhlášku napadat v jiném, k tomu určeném řízení. Žalobkyně poukazuje na čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, dle něhož je soud vázán toliko zákonem a je oprávněn přezkoumávat soulad podzákonného právního předpisu s ním; shledal-li by vyhlášku vadnou, je povinen ji v dané věci neaplikovat (srovnatelně s nálezem Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05). Tuto otázku proto žalobkyně nastolila v žalobě zcela po právu. Odkaz žalovaného na rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2008, č. j. 9 As 96/2008-44, považuje za nepřiléhavý.
6. Zastupitelstvo města N. schválilo a vydalo dne 12. 12. 2012 vyhlášku účinnou od 1. 1. 2013, která v oddílu III upravuje poplatek za užívání veřejného prostranství. V čl. 6 stanoví, že „*poplatku za užívání veřejného prostranství podléhají veřejná prostranství* [odkazující na § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)] *ve městě uvedená v příloze č. 1 této obecně závazné vyhlášky.*“ Příloha č. 1 vyhlášky čítá 9 listů map s barevně zvýrazněnými plochami (barevná verze dostupná na oficiálních stránkách města [www. X](http://www.X)). Z mapy nejsou patrné hranice jednotlivých pozemků, nejsou zde uvedena parcelní čísla, nejví se, že by podkladem mapy byla katastrální mapa. V mapě jsou patrné hranice komunikací, budov a jen v některých případech i hranice pozemků. Většina názvů ulic je téměř nečitelná. Přiblížením mapového podkladu nelze dosáhnout zvětšení názvů ulic, dojde ještě k většímu rozostření. Je však patrné, že jde o mapy týkající se katastrálních území K., B., M. u N., L. a N. Dílčí mapy na sebe nenavazují, některé části území města mapové listy nepokrývají, jindy se naopak mapové listy překrývají. Na první pohled je z přílohy evidentní, že v každé mapě jsou barevně zvýrazněna (patrně zvýrazňovačem) místa odpovídající především ulicím, parkům či náměstím, některé ulice jsou však nevybarveny, ačkoliv okolní plochy po obou stranách vybarveny jsou. Tam, kde se jednotlivé listy překrývají, nastává v některých případech rozpor, kdy plocha vybarvená na jednom z listů na druhém z listů zjevně vybarvena není. S účinností od 1. 1. 2016 nahradila vyhlášku č. 5/2012 nová vyhláška č. 5/2015, o místních poplatcích. Tato vyhláška definovala místní rozsah zpoplatnění poplatkem za užívání veřejných prostranství shodně, jako vyhláška předchozí, tj. odkazem na přílohu č. 1, která je s přílohou původní vyhlášky totožná.

7. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 25. 7. 2012 uzavřelo město N. jako pronajímatel se žalobkyní jako nájemcem smlouvu o nájmu plakátovacích ploch, jejíž přílohou byl mj. seznam pronajatých plakátovacích ploch s uvedením jejich umístění (označení lokality, uvedení k. ú. a parcelního čísla pozemku) a seznam pozemků, na kterých budou umístěny nové plakátovací plochy s vyznačením jejich umístění (rovněž označení lokality, uvedení k. ú. a parcelního čísla pozemku a spolu s výřezem příslušné mapy a uvedením názvu ulice a parcelních čísel pozemků).
8. Ve správním spise je rovněž založena výpověď smlouvy o nájmu plakátovacích ploch ze dne 12. 3. 2013 a dále rozsudek Okresního soudu v L. ze dne 2. 6. 2015, č. j. 53 C 258/2013-111, kterým byla žalobkyni na základě žaloby města N. uložena povinnost vyklidit části pozemků ve vlastnictví města N., tedy odstranit na nich umístěné plakátovací plochy. Rozsudkem Krajského soudu v Ú. n. L. – pobočkou v L. ze dne 1. 6. 2016, č. j. 83 Co 587/2015-166, byl rozsudek soudu I. stupně potvrzen. Žalobkyně se vůči tomuto rozsudku dovolala, Nejvyšší soud dovolání usnesením ze dne 14. 2. 2017, č. j. 26 Cdo 5358/2016-198, odmítl pro uplatnění nezpůsobilých dovolacích důvodů. Spis pak dále obsahuje přípis Městského úřadu v N., dle svého obsahu určený žalovanému, kdy mu dosílá naposledy uvedené rozhodnutí Nejvyššího soudu o dovolání žalobkyně jako důkaz pro odvolací řízení.
9. Správce daně platebními výměry I a II vyměřil žalobkyni místní poplatek za užívání veřejného prostranství za roky 2014 a 2015 vždy v základní výši 83 950 Kč za každý rok, kterou podle § 11 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o místních poplatcích“) ztrojnásobil na částku 251 850 Kč za každý rok. Platebním výměrem III pak byl žalobkyni vyměřen místní poplatek za užívání veřejného prostranství za období leden až listopad 2016 v základní výši 77 050 Kč, která byla ztrojnásobena na částku 231 150 Kč. V odůvodnění platebních výměrů správce daně shodně uvedl, že žalobkyně neuhradila místní poplatek za dané období za jí užívané veřejné prostranství, které je graficky označeno v příloze č. 1 vyhlášky, a nesplnila svoji ohlašovací povinnost dle ustanovení čl. 7 odst. 1 vyhlášky. Ke zvýšení základní sazby poplatku bylo přistoupeno z důvodu délky jednostranného užívání delšího než deset dní, nesplnění oznamovací povinnosti a nutnosti exekučního vyklizení i poté, co byla povinnost vyklizení uložena pravomocným rozsudkem soudu. Přílohou každého platebního výměru je pak tabulka žalobkyní užívaných částí pozemků s označením katastrálního území, parcelního čísla, umístění a rozměrů zařízení, z níž vyplývá způsob výpočtu základní sazby poplatku. Platební výměr I byl žalobkyni doručen dne 23. 12. 2016, platební výměry II a III dne 5. 1. 2017.
10. Žalobkyně vůči platebním výměrům podala shodně odůvodněná odvolání. V první řadě namítala nedostatky vyhlášky srovnatelně jako v žalobě, dále uplatňovala námitky vůči odůvodnění platebních výměrů ve vztahu k (ne)provedení dokazování a k navýšení místního poplatku na trojnásobek. Rovněž brojila proti tomu, že plakátovací plochy nesplňují charakter reklamního zařízení. Závěrem poukazovala na to, že nebyla nikdy na existenci vyhlášky a na povinnosti z ní vyplývající upozorněna.
11. Žalovaný napadenými rozhodnutími platební výměry ve výrokové části změnil a současně doplnil jejich odůvodnění. Vyměřený místní poplatek ve všech třech případech snížil (v součtu činí vyměřené místní poplatky za roky 2014 až 2016 včetně navýšení částku 607 050 Kč), ve výroku uvedl tabulku zpoplatněných záborů v m² podle parcelních čísel jednotlivých pozemků a teprve v návaznosti na to uvedl celkovou vyměřenou částku a

navýšení a do výroku též doplnil údaj o způsobu úhrady vyměřeného místního poplatku. V odůvodnění napadených rozhodnutí shodně uvedl, že platební výměry nebyly dostatečně určité a přezkoumatelné, neboť obsahovaly pouze zpoplatňované období, vypočtenou částku a částku po navýšení, nebyla zde však uvedena specifikace užívaného veřejného prostranství, jeho plocha a konkrétní sazba poplatku; ty byly uvedeny až v tabulce, která byla přílohou platebních výměrů. Dále přistoupil ke snížení vyměřeného poplatku, neboť poplatek byl vyměřen i za pozemky, které nejsou vyhláškou označeny jako veřejná prostranství podléhající zpoplatnění (konkrétně pozemek p. č. X v k. ú. B., p. č. X v k. ú. M. u N. a p. č. X v k. ú. N.). Dále vysvětlil, že výrok platebních výměrů bylo třeba uvést do souladu s ustanovením § 102 odst. 1 písm. d) a e) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), a odůvodnění také doplnil o způsob výpočtu poplatku.

12. Posléze přistoupil k vypořádání jednotlivých námitek žalobkyně. Ve vztahu k první námitce odpovídající hlavnímu žalobnímu bodu žalovaný v napadených rozhodnutích shodně uvedl, že Ministerstvem vnitra je při tvorbě obecně závazných vyhlášek doporučováno, aby zpoplatněná veřejná prostranství byla vyznačena buď uvedením názvů ulic či parcelních čísel, nebo graficky, případně kombinací obojího. Město N. dle přesvědčení žalovaného zvolilo znázornění grafické s uvedením názvu ulic, a konstatuje tedy, že barevně zvýrazněné části v mapě jsou zpoplatněným veřejným prostranstvím. Podotkl však, že názvy ulic jsou špatně čitelné a v kombinaci s nepřesným grafickým ohraničením je orientace v mapě problematická, avšak za pomoci veřejné části katastru nemovitostí se podařilo žalovanému předmětné pozemky dohledat. Na základě toho dospěl k závěru, že pozemek p. č. X v k. ú. B. se vůbec nenachází ve zvýrazněné části mapy, u pozemků p. č. X k. ú. M. u N. a p. č. X v k. ú. N. je to sporné. Vycházel proto ze zásady v pochybnostech ve prospěch a za tyto dva sporné pozemky ve spojení s prvním uvedeným žalobkyni poplatek nevyměřil, respektive o tyto zábory byl poplatek vyměřený správcem daně snížen. Závěrem připomněl, že žalobkyně si byla vědoma toho, že má pronajaté plakátovací plochy od města N., a mohla se proto na městském úřadě informovat, zdali jsou tyto pozemky místním poplatkem zatíženy. Poté se zabýval dalšími odvolacími námitkami, jejichž konkrétní vypořádání nepovažuje soud za potřebné konstatovat, neboť vůči nim žalobkyně v žalobě ničeho nenamítala. Napadená rozhodnutí byla žalobkyni doručena dne 5. 9. 2017.
13. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené a přistoupil k věcnému projednání žaloby. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
14. Prvním žalobním bodem, a taktéž stěžejním, je v projednávané věci otázka, zdali je vyhláška v souladu se zákonem o místních poplatcích, respektive jestli splňuje náležitosti kladené na specifikaci míst, která mají podléhat poplatku za užívání veřejného prostranství. Žalobkyně dále namítala, že se žalovaný nevypořádal s jejími odvolacími námitkami a v napadených rozhodnutích neodůvodnil své vlastní závěry. Vzhledem k tomu, že žalobkyně o této námitce hovoří ve vztahu či v návaznosti na předchozí žalobní bod, zabýval se soud touto námitkou toliko v rozsahu vypořádání odvolací námitky žalobkyně

týkající se nedostatků vyhlášky, a nikoliv ve vztahu k dalším odvolacím námitkám, které žalobkyně v žalobách zcela pomíjí. Ve vztahu k posledně uvedeným lze však v obecné rovině uvést, jak ze správního spisu vyplývá, že i těmito námitkami se žalovaný v napadených rozhodnutích vcelku obsáhle zabýval.

15. Předně soud musí přisvědčit žalobkyni, že danou otázkou se soud v rámci soudního přezkumu napadených rozhodnutí, která byla na základě vyhlášky vydána, musí zabývat. Není pravdou, jak tvrdí žalovaný, že vyhlášku v řízení o přezkumu napadených rozhodnutí přezkoumávat nelze. Žalovaným odkazovaná judikatura je k dané věci zcela nepřiléhavá. Jak uvádí žalobkyně (byť nesprávně odkazuje na čl. 95 odst. 2 Ústavy), soud je v souladu s článkem 95 odst. 1 Ústavy ČR vázán toliko zákonem a je oprávněn přezkoumávat soulad podzákonného právního předpisu (kterým vyhláška je) s ním. V případě, že shledá takový podzákonný právní předpis v rozporu se zákonem, pak jej neaplikuje.
16. K tomu soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05 (na který poukazuje i žalobkyně), či na nálezy ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01, dle nichž „*vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 ve spojení s čl. 1 Ústavy České republiky tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 věty za středníkem Ústavy České republiky znamená oprávnění soudu neaplikovat jiný právní předpis, je-li soudem považován za rozporný se zákonem. A contrario z uvedených ústavních ustanovení ale vyplývá, že v případě, nekonstatuje-li obecný soud nesoulad jiného právního předpisu se zákonem, je jím vázán. Mezi tyto, dle terminologie čl. 95 odst. 1 Ústavy, jiné právní předpisy, patří zejména právní předpisy orgánů státní správy (čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy) a obecně závazné vyhlášky orgánů územní samosprávy (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Soudce obecného soudu při použití jiného právního předpisu opravňuje přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes a nikoli erga omnes. Smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti jiného právního předpisu, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci. Nejde tedy ani o paralelu k systémům dekoncentrovaného (difúzního) ústavního soudnictví v omezeném segmentu, jelikož závěr obecného soudu o neaplikovatelnosti jiného právního předpisu není v českém právním řádu právním precedentem.*“
17. Podle ustanovení § 1 písm. c) zákona o místních poplatcích mohou obce za užívání veřejného prostranství vybírat poplatek. Podle ustanovení § 4 zákona o místních poplatcích se poplatek za užívání veřejného prostranství vybírá za jeho zvláštní užívání, kterým se rozumí provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, *pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení*, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Poplatek za užívání veřejného prostranství platí fyzické a právnické osoby, které veřejné prostranství shora uvedeným způsobem užívají. Sazba poplatku za užívání veřejného prostranství činí až 10 Kč za každý i započatý m² užívaného veřejného prostranství a každý i započatý den. Za užívání veřejného prostranství k umístění prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí může obec zvýšit sazbu až na její desetinásobek. Obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou.
18. Podle § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích obec určí obecně závaznou vyhláškou místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/02, „*jedná se o rozhodování, které je v samostatné působnosti*

obce ve smyslu § 35 zákona o obcích, při kterém je obec vázána nejen definicí veřejného prostranství obsaženou v § 34 téhož zákona, ale i celým systémem územního plánování a stavebního řízení“. Z toho vyplývá, že obec, která obecně závaznou vyhláškou zpoplatňuje užívání veřejného prostranství, pouze deklaruje již existující veřejné prostranství vzniklé ze zákona naplněním zákonných znaků. Obec je tedy při označení veřejného prostranství definicí veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích vázána. Jako zásadní lze považovat, že při vymezování veřejného prostranství je nezbytné vycházet z jeho podstaty, tj. že se jedná o prostranství, jehož užívání je určeno široké veřejnosti. V plenárním nálezu Pl. ÚS 1/05 pak Ústavní soud dovodil, že specifikace míst užívaných jako veřejné prostranství je nutná zejména z důvodu právní jistoty vlastníků pozemků považovaných za veřejné prostranství.

19. Byť ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích *a priori* obec nelimituje v možnosti uložit poplatek za užívání jen některých veřejných prostranství, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 86/2008-89, dovodil, že „zpoplatnění zvláštního užívání se nemusí týkat všech veřejných prostranství. Proto je nutné v obecně závazné vyhlášce provést přesnou specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání dle § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích zpravidla uvedením názvu místa nebo jinou charakteristikou jeho umístění v obci, aby byla vyloučena záměna a současně nebyla narušena právní jistota občanů“, přičemž „podmínkou, aby mohly být vybrané pozemky, ať už ve vlastnictví obce, státu či soukromém, určeny za veřejné prostranství, je nutná jejich veřejná přístupnost bez omezení.“
20. Jak již soud vyslovil v rozsudku sp. zn. 48 Af 26/2017, týkajícím se poplatkové povinnosti žalobce za rok 2013, (v tomto směru se odůvodnění napadených rozhodnutí neliší), žalovaný v napadeném rozhodnutí skutečně zřetelně nevysvětlil a nepopsal, jakým způsobem místa, na nichž byly plakátovací plochy žalobkyně umístěny, ztotožnil s přesnými místy v mapách v příloze č. 1 vyhlášky č. 5/2012 a jak dospěl k závěru, že je lze jednoznačně považovat za místa podléhající poplatku. Jeho postup a úvahy nejsou seznatelné ani z obsahu spisu (např. na základě relevantních výřezů z katastrální mapy s přesným vyznačením umístění plakátovacích ploch v rámci dotčených parcel, jejich přesného zanesení v kopii map z přílohy vyhlášky spolu se zvýrazněním shodných bodů v mapových podkladech, které umožňují ztotožnění, apod.). Soud konstatuje, že pouhým jednoduchým náhledem do katastrální mapy a mapových podkladů v příloze nebyl schopen přesné umístění plakátovacích ploch uvedených v napadeném rozhodnutí ve zvýrazněné části map v příloze vyhlášky jednoznačně ověřit. Ani čísla zanesená v kopiích map z přílohy vyhlášky založených ve správním spise předloženém ve věci sp. zn. 48 Af 26/2017 přitom nevyznačují přesné umístění plakátovacích ploch, což je problematické zejména v místech, kde vybarvení neostře končí, u barevně vyznačených ulic lemovaných nevybarvenou plochou či naopak (plakátovací plochy na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X a X), jakož i v místech, kde mapové podklady končí (plakátovací plochy č. X a X). Jelikož žalovaný vyhledání konkrétních částí pozemků, na nichž byly umístěny plakátovací plochy, a jejich umístění na vybarvených místech map v příloze vyhlášky č. 5/2012 přesvědčivě a jasně neodůvodnil, nebylo možné tyto jeho závěry, které ani nemají oporu ve správním spise, beze zbytku přezkoumat. Již z tohoto důvodu se jeví být napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná.
21. Dále je třeba konstatovat, že ani sama skutečnost, že je objektivně možné některá konkrétní místa za pomoci veřejné části katastru nemovitostí (katastrálních map) ve

spojení s nájemní smlouvou v mapách v příloze vyhlášky vyhledat, sama o sobě neznámá, že vymezení veřejných prostranství podléhajících poplatku v předmětné vyhlášce dostojí požadavkům § 14 zákona o místních poplatcích tak, jak byly vyloženy Ústavním soudem.

22. Ústavní soud k určení míst (veřejného prostranství) ve svých rozhodnutích opakovaně uvedl, že považuje z hlediska ochrany právní jistoty za nutné, aby prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji (srov. např. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/03, Sbírka rozhodnutí, svazek 34, nález č. 133; vyhlášen pod č. 567/2004 Sb.). V nálezu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95, publikovaném pod č. 280/1995 Sb., Ústavní soud konstatoval: *„Jak vyplývá ze zákona o místních poplatcích, je účelem veřejného prostranství jeho obecné užívání, které je bezplatné a zvláštní užívání, které je úplatné. Zpoplatnění se nemusí týkat všech veřejných prostranství. Proto je nutné provést přesnou specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo jinak blíže charakterizovat jejich umístění v obci, aby byla vyloučena jejich záměna a současně aby nebyla narušena právní jistota občanů.“*
23. Byť si je soud vědom toho, že tyto závěry Ústavní soud vztahoval k § 10 písm. a) zákona o obcích, dle kterého je zákonné zmocnění obce závaznou vyhláškou zakazovat činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat jen na některá veřejná prostranství v obci, povinnost precizního vymezení veřejného prostranství vyňatého z působnosti obecně závazné vyhlášky musí stejnou měrou dopadat i na situace, kdy se obec rozhodla podrobit místnímu poplatku jen část svých veřejných prostranství, neboť poplatník místního poplatku musí být schopen již z právního předpisu nepochybně zjistit, zda podléhá či nepodléhá daňové povinnosti. Stanoví-li čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona, pak i právní předpis stanovující podrobnosti poplatkové povinnosti připuštěné ustanoveními zákona o místních poplatcích musí v zájmu nezbytné právní jistoty stanovit srozumitelně, co poplatkové povinnosti podléhá.
24. Při aplikaci shora nastíněných principů dospěl soud k následujícím závěrům: Pokud obě aplikovatelné obecně závazné vyhlášky v čl. 6 uvádí, že poplatku za užívání veřejného prostranství podléhají veřejná prostranství (odkazující pod čarou na § 34 zákona o obcích) ve městě uvedená v příloze č. 1 těchto obecně závazných vyhlášek, a za situace, kdy tato příloha obsahuje mapy s barevně vyznačenými místy, které odpovídají patrně ulicím, náměstím či parkům, je možné tento článek vyložit tak, že obec vázána definicí veřejného prostranství dle zákona o obcích, jehož existenci pouze deklaruje, nemůže vymezit vyhláškou místa, která by nebylo možné pod tuto definici subsumovat. Z toho vyplývá, že místa zatížená poplatkem za užívání veřejného prostranství jsou právě barevně vyznačené plochy map v příloze č. 1 vyhlášky, a nikoliv plochy barevně neoznačené, které zjevně nemohou zákonné znaky veřejného prostranství naplnit, když se zřejmě jedná o rodinné domy, bytové domy atp., resp. prostory či pozemky, které nejsou přístupné každému bez omezení. Ke shodnému závěru, tedy, že zpoplatnění podléhají právě barevně vyznačené plochy, lze dospět i jazykovým výkladem citovaného článku vyhlášky, dle které veřejná prostranství *uvedená*, tj. jinými slovy označená, vyznačená, zvýrazněná či jinak specifikovaná, v příloze č. 1 vyhlášky podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Lze se domnívat, že srovnatelným způsobem dospěl k tomuto závěru i žalovaný (ve vyjádření k žalobě taktéž poukazuje na vymezení veřejného prostranství v zákoně

o obcích), byť své úvahy, které jej k tomuto závěru vedly, v napadených rozhodnutích nikterak neosvětľil.

25. Nelze však přehlédnout, že i žalovaný připustil problematickou orientaci v mapových podkladech a nemožnost v některých případech dobře určit, zda jde o veřejná prostranství podléhající poplatku. Sám dokonce při rozhodování o místním poplatku za rok 2013 žádal městský úřad o vyznačení čtyř pozemků v mapových podkladech, neboť je nebyl schopen vyhledat. Způsob grafického vyjádření zpoplatněných míst v mapových podkladech, v nichž většinou chybí čitelné názvy ulic a jiných veřejných prostranství, jakož i parcelní čísla pozemků a popisná a evidenční čísla budov, přičemž orientaci dále ztěžuje i rozčlenění na dílčí plochy, s velmi neostrými a nezřetelnými hranicemi vybarvených ploch, bez jakékoli doprovodné textové informace či popisu, výše uvedeným požadavkům nevyhovuje a neumožňuje průměrně rozumnému adresátu ve většině případů jednoduchým způsobem a s dostatečnou mírou jistoty zjistit, zda určité prostranství podléhá místnímu poplatku. Po adresátech vyhlášky nelze spravedlivě požadovat, aby na základě řady ve značné části slepých mapových podkladů pouze na základě tvarů pozemků bez jakékoli doprovodné slovní identifikace zpoplatněných míst s neostrými hranicemi zabarvených částí, které lze patrně chápat jako veřejná prostranství „uvedená“ či vyznačená v příloze vyhlášky, které mají dle čl. 6 této vyhlášky podléhat poplatku, s vynaložením značného času a úsilí za pomoci katastrálních map vyhledávali, zda konkrétní místo podléhá poplatkové povinnosti, a v množství hraničních případů byli vystaveni nejistotě, jakým způsobem bude případně věc správcem daně ve výsledku posouzena, nadto s rizikem případné sankce v případě včasného neuhrazení poplatku. Na tom nic nemění skutečnost, že poplatník může v případě sporné poplatkové povinnosti požádat správce poplatku o vydání platebního výměru, který bude sloužit jako právní titul pro případné odvolací i následné soudní řízení (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. 2 Afs 68/2012-34).
26. Z článku 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod plyne, že pro místní poplatky musí existovat jasná opora v zákoně, respektive obecně závazné vyhlášce vydané na základě zákona, která musí umožnit poplatníkům bez větších obtíží dospět k jednoznačnému závěru, zda určité místo je veřejným prostranstvím podléhajícím poplatku, zásadně bez nutnosti ingerence správce poplatku (ve formě rozhodování o sporné poplatkové povinnosti platebním výměrem). V projednávané věci je z napadených rozhodnutí patrné, že ani městský úřad, u něhož lze předpokládat nadstandardní místní znalosti, nebyl schopen správně určit, zda se plakátovací plochy nachází na zpoplatněných místech. Stav, kdy obec na úkor právní jistoty poplatníků rezignuje na jasnou a jednoznačnou specifikaci veřejných prostranství, akceptovat nelze. Soud je tedy přesvědčen, že vyhláška č. 5/2012 i č. 5/2015 v rozsahu určení míst, která podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství, zákonné požadavky ohledně konkretizace míst užívaných jako veřejné prostranství tak, aby byla chráněna právní jistota adresátů vyhlášky, nesplňuje, neboť neobsahuje jejich přesnou, jasnou a pochybnosti nevyvolávající specifikaci, a odporuje tak ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích, které je třeba vykládat ve smyslu výše uvedených nálezů Ústavního soudu a s ohledem na požadavek právní jistoty plynoucí z principu právního státu dle čl. 1 Ústavy České republiky a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Soud proto ve smyslu článku 95 odst. 1 Ústavy České republiky dospěl k závěru, že vyhlášku č. 5/2012 nelze v tomto rozsahu aplikovat a poplatek za užití veřejného prostranství, které nebylo dostatečně jasně specifikováno, na jejím základě uložit. Ačkoli u obecně závazných vyhlášek obcí lze očekávat (a do jisté míry i tolerovat)

jistou nižší kvalitu právotvorby (viz nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12), v případě místních poplatků je třeba trvat přinejmenším na jasném vymezení předpokladů vzniku poplatkové povinnosti, a tedy i na specifikaci veřejných prostranství podléhajících poplatku, které umožní průměrně rozumnému adresátu vyhlášky obce bez nepřiměřených obtíží s jistotou seznat, zda konkrétní místo podléhá poplatkové povinnosti.

27. I kdyby však bylo možné dospět k závěru, že mapové podklady, které jsou přílohou obecně závazných vyhlášek č. 5/2012 a č. 5/2015, nejsou pro svou značnou nesrozumitelnost a nepřehlednost neaplikovatelné jako celek, musel by soud přistoupit ke zrušení napadených rozhodnutí. I v situaci, kdy by bylo možné požadovat po poplatníkovi místního poplatku, aby si za pomoci zdlouhavého porovnání zastaralých mapových podkladů s katastrální mapou vyjasnil, kde se místo jeho záboru nachází, a místní poplatek uhradil tehdy, je-li přílohou obecně závazné vyhlášky zcela nepochybně dotčené místo zpoplatněno, by soud dospěl k závěru, že zpoplatněno je pouze 8 lokalit, v nichž měla žalobkyně umístěna svá zařízení (nikoliv 14 lokalit, jak konstatují napadená rozhodnutí, nebo 17, jak uváděly platební výměry). V situaci, kdy linie v mapových podkladech nemusí být totožné s hranicí parcel a prostor ulice vybarven není, zatímco přilehlé plochy ano, nelze rozhodnout, zda zařízení umístěné vedle komunikace na úzké parcele souběžné s parcelou komunikace je zahrnuto ve vybarvené či nevybarvené části (tj. zda patrně pomocný silniční pozemek není v mapových podkladech zahrnut do nevybarvené plochy silnice). Stejně tak nelze v neprospěch poplatníka vyhodnotit zpoplatnění plochy v místech, kde vybarvení končí „do ztracena“ bez jasné hranice nebo kde v části plochy není vybarvení dotaženo až k okrajům, u nichž se ale nacházelo zařízení žalobkyně, ani v situaci, kdy se řešená lokace nachází v úzkém pruhu mezi nenavazujícími listy mapy (je tedy mimo mapy), třebaže navazující plochy na obou mapových listech zřetelně vybarveny jsou. V takto sporných případech se nutně musí uplatnit výklad ve prospěch poplatníka (*in dubio mitus*). Problémem je také vyměření poplatku ve vztahu k neexistující parcele. O uplatnění zásady v pochybnostech ve prospěch přitom nelze hovořit tehdy, je-li určitá plocha evidentně nevybarvená, jak se snaží tvrdit žalovaný. Tam se jedná ve skutečnosti o případ zjevně svévolného vyměření místního poplatku v rozporu s obecně závaznou vyhláškou. Vzhledem k tomu, že výrok napadených rozhodnutí je prakticky nedělitelný (byť by soud mohl zrušit jen jednotlivé řádky tabulky, nadále by zde zůstaly součtové částky), musel by soud tedy i po zevrubném prověření mapových podkladů vyhlášky napadená rozhodnutí zrušit. Nehledě na shora shledanou nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí je proto i hlavní žalobní bod důvodný.
28. Soud s ohledem na výše uvedené žalobou všechna napadená rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost a též z důvodu, že nemají podklad v obsahu správního spisu (v mapových podkladech obecně závazné vyhlášky, založených ve správním spise připojeném ke sp. zn. 48 Af 26/2017, jenž je soudu znám z úřední činnosti) podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Podmínky pro (ve věcech daňových) výjimečné zrušení i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. soud neshledal. Právním názorem soudu jsou v dalším řízení správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 39 250 Kč. Tato částka sestává z odměny

advokáta, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby ve věci původně vedené pod sp. zn. 48 Af 28/2017 – § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], dva úkony právní služby po 5 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby ve věci původně vedené pod sp. zn. 48 Af 27/2017 před spojením, neboť směřovala proti dvěma rozhodnutím – § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 3 advokátního tarifu] a jeden úkon právní služby za 7 100 Kč [sepsí repliky po spojení věcí, neboť směřovala proti třem rozhodnutím – § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 3 advokátního tarifu] a pět paušálních částek jako náhrad hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K odměně je dále třeba přičíst náhradu daně z přidané hodnoty ve výši 5 250 Kč odpovídající 21 % uvedených částek, protože zástupce žalobkyně je plátcem této daně. Poslední složkou náhrady nákladů řízení jsou pak zaplacené soudní poplatky ve výši 9 000 Kč.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 16. září 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

