



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce **D. Z.**, zastoupeného JUDr. Miloslavem Noskem, advokátem se sídlem Nádražní 24, 513 01 Semily, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2006, č. j. 500/727/50221/06, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2009, č. j. 8 Ca 185/2006 - 27,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2009, č. j. 8 Ca 185/2006 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2006, č. j. 500/727/50221/06, zamítl žalovaný odvolání žalobce proti platebnímu výměru vydaného dne 21. 2. 2005 Magistrátem hlavního města Prahy, odborem daní, poplatků a cen, č. j. MHMP 43759/2005/DPC-6, na částku ve výši 10 976 Kč jakožto poplatek za sběr, třídění, využívání a zneškodňování komunálního odpadu (dále též „poplatek za komunální odpad“) z jím spoluvlastněné nemovitosti na adrese Č. 745/3, P. 8 - K., za období od 1. 3. 2000 do 31. 12. 2001 (dále též „platební výměr“). Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že povinnost platit poplatky za komunální odpad vyplývá ze zákona č. 125/1997 Sb., zákona o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o odpadech“), a jejich výši, způsob výběru a další podrobnosti stanovily pro území hlavního města Prahy obecně závazné vyhlášky č. 10/2000 a č. 49/2000, vydané na základě zmocnění v zákoně o odpadech. Povinnost vlastníka nemovitosti platit poplatky za komunální odpad a tento poplatek dále rozúčtovat na jednotlivé poplatníky je zakotvena v ustanovení § 10 zákona o odpadech, žalovaný proto odvolání žalobce zamítl.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, již se domáhal jeho zrušení. Namítal, že se žalovaný námitkami uvedenými v odvolání zabýval jen povrchně a vzal za prokázaná tvrzení správního orgánu prvního stupně, přestože ve správním spise nemají oporu. Podotkl, že výzva magistrátu k zaplacení nedoplatku ze dne 12. 5. 2003, č. j. 82400/27653, mu nikdy nebyla doručena, neboť tuto výzvu převzal jeho otec, D. Z. starší.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 1. 2009, č. j. 8 Ca 185/2006 - 27, žalobu zamítl. Potvrdil, že na žalobce dopadá ustanovení § 10 odst. 2 zákona o odpadech, které stanoví, že plátcem poplatku je vlastník nebo správce budovy či nemovitosti, kde komunální odpad vzniká; žalobce je tedy povinen poplatek za komunální odpad zaplatit. Městský soud svědeckou výpovědí prokázal, že výzvu z roku 2003 opravdu nepřevzal žalobce, nýbrž jeho otec D. Z. starší. Z této skutečnosti, však městský soud nevyvodil žádný závěr, neboť ani žalobce tak ve své žalobě neučinil, nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného netvrdil a není úlohou městského soudu přihlížet k právním vadám, které žalobce nezmínil.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že je dán důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že spoluvlastníci domu, v němž bydlí jiné osoby, jsou za poplatek odpovědní společně a nerozdílně. Dále namítá, že není jasné, s jakou osobou mělo být řízení vůbec vedeno, když prohlášení plátce poplatku ze dne 29. 6. 2001 bylo vyplněno na jeho matku A. Z., ale podepsáno stěžovatelem. Závěrem stěžovatel poukázal na nezákonnost odmítnutí námítky promlčení městským soudem a na příliš formalistické hodnocení žaloby v tomto směru.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s právními závěry učiněnými v rozsudku Městského soudu v Praze. Zároveň však vyslovil svoji pochybnost ohledně vlastní věcné příslušnosti k vyřizování odvolání proti platebním výměřům vydávaným ve věci stanovení, vybírání a vymáhání poplatků za komunální odpad podle zákona o odpadech. Proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud posoudil otázku nicotnosti rozhodnutí žalovaného; v případě, že rozhodnutí žalovaného nebude shledáno nicotným, žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž má přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou nicotnosti rozhodnutí žalovaného, na niž upozornil žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti.

Teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, str. 136-141).

K pojmu nicotnosti se již dříve vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2006, č. j. 1 Afs 6/2005 - 65 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), který potvrdil, že „*k nicotnosti je soud povinen hledět z úřední povinnosti. Vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).*“

Stěžovatel se odvoláním proti platebnímu výměru na poplatek za komunální odpad domáhal zrušení tohoto platebního výměru, z důvodu jeho chybného kalkulování, nesouhlasu stěžovatele s přenesením povinnosti výběru poplatku za komunální odpad na vlastníka nemovitosti a rovněž z důvodu promlčení. Nejvyšší správní soud tedy zkoumal, kterému správnímu orgánu náleží pravomoc rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ve věci vybírání poplatků za komunální odpad.

S přihlédnutím k době, kdy byl platební výměr vydán (21. 2. 2005) vycházel Nejvyšší správní soud při svých dalších úvahách ze zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2001. V době vydání platebního výměru platil již nový zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, nicméně podle jeho ustanovení § 83 odst. 11, věta první, platí, že vznikla-li poplatková povinnost k poplatku za komunální odpad před účinností tohoto zákona, postupuje se podle dosavadních právních předpisů.

Podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona o odpadech, účinného v době vzniku poplatkové povinnosti platilo, že správu poplatků za komunální odpad vykonává obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla. Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je místním poplatkem [srov. ustanovení § 1 písm. h) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o místních poplatcích“)] a vztahuje se tak na něj úprava obsažená v zákoně o místních poplatcích, mimo jiné i to, že pro řízení ve věcech poplatků platí zvláštní předpisy [zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále též „daňový řád“)], pokud tento zákon nestanoví jinak (srov. § 13 zákona). Platí, že řízení o poplatcích vykonává obecní úřad (§ 14 odst. 3 zákona) a že působnost stanovená obecnímu úřadu podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti (§ 15 zákona).

Ze zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, plyne, že orgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak (§ 31 odst. 2 zákona). Tuto přenesenou působnost, lze v mezích zákona svěřit Statutem hlavního města Prahy (dále též „Statut“) rovněž orgánům městských částí (§ 32 odst. 2 zákona). Statut se k řízení o poplatcích za komunální odpad nikterak nevyjadřuje, výkon přenesené působnosti v této oblasti tedy náleží magistrátu, jako prvostupňovému správnímu orgánu. Při výkonu přenesené působnosti hlavního města Prahy je hlavní město Praha podřízeno příslušnému ministerstvu. Zároveň platí, že příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží oblasti přenesené působnosti hlavního města Prahy, mimo jiné přezkoumávají rozhodnutí orgánů hlavního města Prahy vydaná ve správním řízení (§ 118 odst. 2 a odst. 3 zákona).

Pro zodpovězení otázky pravomoci v daném případě je nutné zkoumat, které ministerstvo má pravomoc pro řízení ve věci poplatků za komunální odpad. Na toto řízení se podpůrně aplikuje daňový řád, podle jehož ustanovení § 1 odst. 1 daňový řád upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně (dále jen „daně“), které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávních celků, nebo státních fondů nebo Národního fondu. Poplatky za komunální odpad jsou tak zahrnuty pod legislativní zkratku daně a na řízení o nich se aplikuje daňový řád, nestanoví-li zákon o místních poplatcích jinak.

Konečně ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „kompetenční zákon“) plyne, že ústředním orgánem pro daně, poplatky a clo je Ministerstvo financí (§ 4 zákona). Proto mělo v posuzovaném případě o odvolání proti platebnímu výměru na poplatek za komunální odpad rozhodovat právě Ministerstvo financí, nikoliv Ministerstvo životního prostředí. Jakkoliv je Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem pro odpadové hospodářství, tedy činnost zaměřenou na předcházení vzniku odpadů, na nakládání s odpady a následnou péči o místo, kde jsou odpady trvale uloženy, a rovněž na kontrolu těchto činností, z logiky věci nelze do jeho kompetence podřadit rovněž řízení ve věcech daní a poplatků, byť se jednalo o poplatky za komunální odpad.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že ve věci řízení o poplatku za komunální odpad bylo odvolacím orgánem proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy Ministerstvo financí. Ministerstvo životního prostředí tak nedisponovalo pravomocí k rozhodování o odvolání stěžovatele v dané věci. Nedostatek pravomoci správního orgánu přitom představuje závažnou vadu, která má za následek nicotnost v řízení vydaného správního aktu. Městský soud proto pochybil, pokud se s touto skutečností, ke které je povinen přihlídnout nejen k námitce účastníka řízení, ale rovněž z úřední povinnosti, ve svém rozhodnutí nevypořádal a k nicotnosti napadeného rozhodnutí v rozporu s § 76 odst. 2 s. ř. s. nepřihlédl. Stejnou povinnost má podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. rovněž Nejvyšší správní soud bez ohledu na rámec důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2006, č. j. 2 Afs 189/2004 - 65).

Nejvyšší správní soud podotýká, že ztrácí jakékoliv opodstatnění dále zkoumat kasační námitky stěžovatele, bylo-li rozhodnutí žalovaného prohlášeno za nicotné. Zdejší soud se proto těmito námitkami nezabýval.

S ohledem na výše uvedená tvrzení Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. srpna 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu