



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **ADMIRAL GLOBAL BETTING, a. s.**, se sídlem Komořany 146, Rousínov, zastoupený Mgr. Hanou Zahálkovou, advokátkou se sídlem Příkop 4, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Písek** se sídlem Velké náměstí 114/3, Písek, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 6. 2013, č. j. 10 Af 332/2011 – 107,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 19. 6. 2013, č. j. 10 Af 332/2011 - 107, zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti Městského úřadu Písek (dále jen „městský úřad“), kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal vydání platebního výměru na místní poplatek za provozování hracího přístroje nebo jiného technického herního zařízení (dále jen „místní poplatek“) podle jeho žádosti ze dne 15. 3. 2011. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že vydání platebního výměru brání pravomocné rozhodnutí ve věci poplatku právě za období, kterého se týká podání stěžovatele ze dne 15. 3. 2011. Oba účastníci v prvoinstančním řízení vycházeli z názoru, že tu je konkludentní rozhodnutí o místním poplatku a že bylo rozhodováno procesně stanoveným postupem. Nemůže jít k tíži městského úřadu, že stěžovatel nevyužil možnost obrany a nepodal žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 1. 9. 2011. Nevyužití možnosti napadnout citované rozhodnutí žalobou nelze obcházet podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. V tomto řízení se nelze zabývat věcnou správností rozhodování městského úřadu a krajského úřadu o místním poplatku. Na závěr krajský soud uvedl, že pro věc je rozhodné, že o místním poplatku bylo vydáno rozhodnutí, které je v právní

moci a rozhodování o předmětném poplatku v obou instancích svědčí o tom, že tu nečinnost správního orgánu ve smyslu ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. není.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, ve které namítal, že krajský soud otázku nečinnosti posoudil nesprávně. Krajský soud nemůže na jedné straně tvrdit, že podle sdělení městského úřadu ze dne 22. 5. 2013 platební výměr na základě sdělení stěžovatele ze dne 15. 3. 2011 vydán nebyl a s jeho vydáním není uvažováno, a na straně druhé tvrdit, že není ve věci rozhodování o místním poplatku nečinný. Stěžovatel se jednoznačně domáhal vydání platebního výměru a skutečnost, že městský úřad nevydal platební výměr, znamená jeho nečinnost. Dále rozvedl důvody, na základě kterých je přesvědčen, že platební výměr měl a má být vydán. Především dne 15. 3. 2011 podrobně městskému úřadu vysvětlil, proč se na něj nevztahuje poplatková povinnost za provozování jiných technických zařízení. Pokud měl městský úřad odchylný názor a tvrdil, že je stěžovatel v nějakém rozsahu dotčen obecně závaznou vyhláškou města Písek č. 1/2011 (dále jen „vyhláška č. 1/2011“), byl důvod, aby zahájil postup k odstranění pochybností a v nalézacím řízení mu stanovil místní poplatek platebním výměrem s náležitým odůvodněním ve smyslu ust. § 140 odst. 1 a § 147 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Městský úřad má za to, že se v případě stěžovatele má postupovat podle zákona č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), který umožňuje vydat platební výměr pouze v případě nezaplacení místního poplatku. Ovšem z hlediska dalšího vystavování platebního výměru zákon o místních poplatcích mlčí, a proto stěžovatelem navrhaný postup neumožňuje. Naopak, stěžovatel zastává názor, že zákon o místních poplatcích jím požadovaný postup nezakazuje, a proto se podle ust. § 4 daňového řádu na záležitosti neupravené zákonem o místních poplatcích použije daňový řád. V souladu s principy právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu, a v souladu se zásadou, že v případě, že veřejnoprávní předpis umožňuje z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně“ vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější. Je totiž věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti. V opačném případě by se jednalo o libovůli zákonodárce. Pro podporu svých tvrzení stěžovatel odkázal na rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 8. 2011, č. j. 10 A 49/2011 – 29 a Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2012, č. j. 2 Afs 76/2011 – 62 a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a městskému úřadu uložil povinnost do 30 dnů ode dne doručení rozsudku vydat platební výměr na místní poplatek.

Městský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že mu jako správci místního poplatku bylo v souladu s vyhláškou č. 1/2011 doručeno ohlášení stěžovatele ze dne 15. 3. 2011, ve kterém byl přehled jím provozovaných zařízení na území města Písku, jejichž provoz byl povolen ministerstvem financí podle ust. § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). V tomto ohlášení však stěžovatel zároveň uvedl, že podle jeho názoru koncová zařízení místnímu poplatku nepodléhají, a poukázal na to, že novela zákona o místních poplatcích není v souladu s ústavními principy právního řádu České republiky, a z tohoto titulu nemůže být v souladu s Ústavou České republiky ani vyhláška č. 1/2011. I přes uvedené výhrady stěžovatel místní poplatek za období od 1. 3. 2011 do 31. 3. 2011 zaplatil ve výši, která byla v souladu s částkou uvedenou v jeho ohlášení. Současně pak podal odvolání proti konkludentnímu vyměření místního poplatku. Vzhledem k tomu, že k takovému

pokračování

vyměření nedošlo, městský úřad odvolání zamítl. Městský úřad je při správě místního poplatku jako správce poplatku povinen postupovat podle daňového řádu, avšak pouze tehdy, nestanoví-li zákon o místních poplatcích jinak. Zákon o místních poplatcích obsahuje ve vztahu k daňovému řádu speciální ustanovení týkající se vyměřování místních poplatků (§ 11 zákona o místních poplatcích). Podle daňového řádu lhůta pro vyměření poplatku činí tři roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení (§ 148 daňového řádu). V souladu s ust. § 148 odst. 5 daňového řádu lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odst. 1. S ohledem na výše uvedené je městský úřad přesvědčen, že z jeho strany v žádném případě k nečinnosti nedošlo. Na závěr poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12, jímž pominula právní nejistota stěžovatele ohledně povinnosti platit místní poplatek, a není tedy nutné platební výměr na místní poplatek vydat. S ohledem na výše uvedené navrhl městský úřad, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu stěžovatel ohlášením ze dne 15. 3. 2011 sdělil městskému úřadu přehled jím provozovaných zařízení na území města Písek, jejichž provoz byl povolen ministerstvem financí podle ust. § 50 odst. 3 zákona o loteriích. V tomto ohlášení vyjádřil názor, že jeho zařízení místnímu poplatku nemají podléhat, a pokud má městský úřad odchylný názor, je důvod, aby zahájil postup k odstranění pochybností a v nalézacím řízení mu stanovil místní poplatek rozhodnutím s náležitým odůvodněním ve smyslu ust. § 140 odst. 1 a § 147 odst. 2 daňového řádu. Současně sdělil, že místní poplatek za období od 1. 3. do 31. 3. 2011 uhradí ve lhůtě splatnosti. Následně dne 5. 4. 2011 podal stěžovatel odvolání proti konkludentnímu vyměření místního poplatku, jelikož městský úřad mu nesdělil výsledek vyměření místního poplatku, ačkoliv o to výslovně žádal. Městský úřad vydal dne 5. 5. 2011 rozhodnutí, kterým rozhodl tak, že se odvolání proti konkludentnímu vyměření místního poplatku zamítá s odůvodněním, že je nepřipustné, protože není splněna jedna z podmínek odvolání, tedy existence nepravomocného rozhodnutí správce daně. Platební výměr vydán nebyl, jelikož při dobrovolném zaplacení místního poplatku městský úřad v souladu s ust. § 11 zákona o místních poplatcích nedisponoval pravomocí k jeho vydání. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání ke krajskému úřadu. Kromě odvolání podal krajskému úřadu také podnět na ochranu před nečinností městského úřadu podle ust. § 38 daňového řádu, kterým se domáhal zjednání nápravy spočívající ve vyměření místního poplatku, resp. vydání platebního výměru. Krajský úřad neshledal podnět důvodným, a proto jej rozhodnutím ze dne 29. 8. 2011, které nabylo právní moci 1. 9. 2011, odložil. Uvedl, že vyměřit místní poplatek lze pouze v případě, kdy poplatník nesplní svou platební povinnost. Protože však stěžovatel svou poplatkovou povinnost splnil, není možné požadovaný platební výměr vydat. Následně krajský úřad rozhodl i o stěžovatelově odvolání rozhodnutím ze dne 1. 9. 2011, které nabylo právní moci 5. 9. 2011. Odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil s obdobnou argumentací, jako v případě rozhodnutí ze dne 29. 8. 2011.

Podle ust. § 79 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu

fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku nečinnosti městského úřadu, protože podle jeho názoru má povinnost vyměřit místní poplatek stěžovateli, a to neučinil. Institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zakotvený v ust. § 79 a násl. s. ř. s. byl zaveden soudním řádem správním z toho důvodu, že „*platná právní úprava správního soudnictví citelně postrádala možnost fyzických a právnických osob dovolat se soudní ochrany v případech, kdy ve správním řízení dochází k průtahům a správní orgán neplní povinnost v zákonem stanovených lhůtách vydat rozhodnutí*“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním. Zvláštní část. § 78 - § 80). Jak se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 – 76, „*citované ustanovení poskytuje ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Těmito kvalifikovanými typy nečinnosti je jednak nevydání rozhodnutí ve věci samé, jednak nevydání osvědčení. Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak žalobce může domáhat pouze toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci. Úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit toliko tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný povinen, dosud vydáno.*“ Navíc v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu krajský soud „*není v žádném případě oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 – 80).

Městský úřad ve věci vyměření místního poplatku vydal dne 5. 5. 2011 rozhodnutí, kterým rozhodl o odvolání stěžovatele proti konkludentnímu vyměření místního poplatku a následně také krajský úřad rozhodl o podaném odvolání proti tomuto rozhodnutí. Lze se tedy ztotožnit s názorem krajského soudu, že městský úřad a krajský úřad vydaly rozhodnutí, kterými pravomocně rozhodly ve věci vyměření místního poplatku. Pokud byl i přes uvedená rozhodnutí správních orgánů stěžovatel přesvědčen, že měl být v jeho věci vydán platební výměr, měl podat žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu jako odvolacího orgánu ve věci vyměření místního poplatku. Žaloba na ochranu proti nečinnosti je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu právním prostředkem subsidiárním a neměla by tedy být použita v případě, kdy se žalobce může domáhat ochrany žalobou podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76).

Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, a proto jí Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a městskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

pokračování

V Brně dne 13. února 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu