



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobců: **a) J. P.**
bytem X

b) L. K.
bytem X

c) B. P.
bytem X

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Petrem Čápem
sídlem náměstí Svobody 1, 263 01 Dobříš

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobách proti rozhodnutím** žalovaného ze dne 3. 9. 2018, č. j. 116250/2018/KUSK, ze dne 29. 8. 2018, č. j. 114703/2018/KUSK, a ze dne 3. 9. 2018, č. j. 116893/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného 29. 8. 2018, č. j. 114703/2018/KUSK, ze dne 3. 9. 2018, č. j. 116250/2018/KUSK, a ze dne 3. 9. 2018, č. j. 116893/2018/KUSK, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců náhradu nákladů řízení ve výši 18 664,30 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobců, JUDr. Petra Čápa, advokáta.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce a) se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, č. j. 116250/2018/KUSK [dále jen „napadené rozhodnutí a)“], jímž žalovaný v přezkumném řízení změnil své rozhodnutí ze dne 22. 1. 2018, č. j. 011061/2018/KUSK [dále jen „změněné rozhodnutí a)“], tak, že zamítl odvolání žalobce a) a potvrdil platební výměr Obecního úřadu N. J. (dále jen „správce poplatku“) ze dne 6. 11. 2017, č. j. 1098/17/OÚ [dále jen „platební výměr a)“]. Platebním výměrem a) správce poplatku vyměřil žalobci a) podle § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 266/2015 Sb. (dále jen „zákon o místních poplatcích“) a obecně závazné vyhlášky obce N. J. č. 2/2016, o místním poplatku za zhodnocení pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace (dále jen „vyhláška č. 2/2016“), místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku parc. č. X v katastrálním území N. J. ve výši 42 405 Kč.
2. Žalobce b) se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2018, č. j. 114703/2018/KUSK [dále jen „napadené rozhodnutí b)“], jímž žalovaný v přezkumném řízení změnil své rozhodnutí ze dne 26. 1. 2018, č. j. 012866/2018/KUSK [dále jen „změněné rozhodnutí b)“], tak, že zamítl odvolání žalobce b) a potvrdil platební výměr správce poplatku ze dne 6. 11. 2017, č. j. 1102/17/OÚ [dále jen „platební výměr b)“]. Platebním výměrem b) správce poplatku vyměřil žalobci b) podle § 11 zákona o místních poplatcích a vyhlášky č. 2/2016 místní poplatek za zhodnocení stavebních pozemků parc. č. X a parc. č. X v katastrálním území N. J. v celkové výši 84 678 Kč.
3. Žalobkyně c) se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, č. j. 116893/2018/KUSK [dále jen „napadené rozhodnutí c)“], jímž žalovaný v přezkumném řízení změnil své rozhodnutí ze dne 5. 2. 2018, č. j. 012884/2018/KUSK [dále jen „změněné rozhodnutí c)“], tak, že zamítl odvolání žalobkyně c) a potvrdil platební výměr správce poplatku ze dne 6. 11. 2017, č. j. 1101/17/OÚ [dále jen „platební výměr c)“]. Platebním výměrem c) správce poplatku vyměřil žalobkyni c) podle § 11 zákona o místních poplatcích a vyhlášky č. 2/2016 místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku parc. č. X v katastrálním území N. J. v celkové výši 49 434 Kč.
4. Soud shledal, že tyto samostatně podané žaloby spolu skutkově souvisejí, a proto řízení o nich podle § 39 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) spojil ke společnému projednání.

II. Obsah žalob

5. Žalobci shodně namítají, že jim správce poplatku uložil zaplatit za plnění, které se obec N. J. (dále jen „obec“) zavázala poskytnout dobrovolně (slovy žalobců „*bezplatně*“, pozn. soudu). Žalobci koupili předmětné pozemky od obce za dvojnásobnou cenu, než která byla v místě a čase obvyklá (za 500 Kč/m² namísto 250 Kč/m²), jelikož podle čl. VII. odst. 3 předmětných kupních smluv měla obec na svůj náklad přivést na hranici žalobcových pozemků rozvody vody, kanalizace, elektrické energie a plynu. Žalobci jsou proto přesvědčeni, že za zhodnocení svých pozemků možností jejich připojení na stavbu kanalizace již zaplatili částku odpovídající polovině předmětné kupní ceny. Žalobci odmítají tvrzení žalovaného, že případné porušení smlouvy ze strany obce měli řešit v rámci občanskoprávního sporu, protože jejich právo na odstoupení od smlouvy bylo v době vydání platebních výměrů již několik let promlčeno.
6. Žalobci dále namítají, že vyhláška č. 2/2016 je diskriminační, jelikož od poplatku nedůvodně osvobozuje vlastníky pozemků, na nichž již stojí rodinný dům nebo rekreační chata. Zdůrazňují, že výstavbou kanalizace došlo ke zhodnocení všech stavebních pozemků v obci, které doposud možnost napojení na kanalizaci neměly. Odkazují přitom na zprávu o šetření veřejného ochránce

práv ze dne 6. 6. 2014, sp. zn. 2679/2013/VOP (dále jen „zpráva o šetření Veřejného ochránce práv“).

7. Žalobci rovněž namítají nepřipustnou retroaktivitu vyhlášky č. 2/2016, jelikož k zhodnocení pozemků došlo předtím, než byl místní poplatek ze zhodnocení zaveden. Do účinnosti vyhlášky č. 2/2016 nezpůsobovalo zhodnocení pozemků žádné právní důsledky. V této souvislosti žalobci odkázali na rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 48 Af 16/2015 – 34, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 7 Af 3/2012 – 49 (dostupné stejně jako všechna zde uváděná soudní rozhodnutí na www.nssoud.cz).
8. Žalobci považují napadená rozhodnutí za nepřezkoumatelná, protože se žalovaný ke změně svého právního názoru nijak nevyjádřil.
9. Nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí žalobci spatřují také v tom, že podle žalovaného obec vybudovala kanalizaci na své náklady, aniž by bylo zřejmé, z jakého důkazu tato skutečnost plyne.
10. Žalobci tvrdí, že byli zkráceni na svých procesních právech, protože žalovaný vycházel ze tří kolaudačních souhlasů obce vydaných v období od 14. 9. 2015 do 23. 3. 2016, přičemž tyto důkazy nebyly v předchozím řízení provedeny. Podle žalobců není zřejmé, který z těchto kolaudačních souhlasů se týká kanalizační přípojky přivedené k pozemkům žalobců. Žalobci proto namítají porušení § 115 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 375/2015 Sb. (dále jen „daňový řád“).
11. Žalobce a) dále namítá, že správní orgány nesprávně vymezily okruh adresátů rozhodnutí, jelikož poplatníkem místního poplatku byla i jeho manželka V. P., se kterou má předmětný stavební pozemek ve společném jmění manželů. V této souvislosti žalobce a) odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 6. 2016, č. j. 30 Af 19/2015 – 58.
12. Podle žalobkyně c) napadené rozhodnutí c) neobsahuje číslo jednací a datum vydání (*mysleno zřejmě „datum vyhotovení“; pozn. soudu*), a nesplňuje tak formální náležitosti podle § 102 odst. 1 písm. b), g) a h) daňového řádu.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobců

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůrazňuje, že předpokladem pro vznik poplatkové povinnosti je zhodnocení stavebního pozemku, které nastává okamžikem jeho možného připojení k nově vybudovanému vodovodu nebo kanalizaci, a dále zavedení takového poplatku obecně závaznou vyhláškou obce. Místní poplatek nelze zavést před vybudováním vodovodu či kanalizace, jelikož by nebylo možné podle § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích stanovit konkrétní výši jeho sazby. Dále uvádí, že obec zavedla místní poplatek v přiměřené době po zkolaudování stavby kanalizace, a nezasáhla tak do právní jistoty žalobců. Podle žalovaného z předmětných kupních smluv vyplývá pouze skutečnost, že si smluvní strany sjednaly právo na odstoupení od smlouvy pro případ nevybudování sítí na náklady obce do určitého termínu. Tohoto práva se žalobci dobrovolně nedomáhali. Žalovaný nepovažuje část vyhlášky č. 2/2016 týkající se osvobození od poplatku za diskriminační, protože již stojící domy mají připojení na vodovod a odvádění splaškových vod vyřešené a připojení na nový rozvod je pro ně pouhou alternativou. Pokud žalobci zpochybňují skutečnost, že kanalizaci vybudovala obec na své náklady, je podle žalovaného na nich, aby svá obecná tvrzení prokázali. Dále žalovaný uvádí, že ve vyhlášce č. 2/2016 jsou označeny konkrétní kolaudační souhlasy, na základě kterých byla obecní kanalizace uvedena do provozu, přičemž v odvolacím řízení nebylo nutné těmito kolaudačními souhlasy provádět dokazování. K námitce žalobkyně c) týkající se formálních vad napadeného rozhodnutí c) žalovaný uvádí, že dne 29. 10. 2018 bylo zástupci žalobkyně c) doručeno bezvadné rozhodnutí.
14. Na vyjádření žalovaného reagovali žalobci replikou, v níž zopakovali některé stěžejní žalobní body. Dále upozornili, že podle účinného znění (*mysleno účinného v době podání repliky, pozn. soudu*) § 10c

odst. 3 zákona o místních poplatcích musí obec vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou stanoví výši sazby poplatku na 1 m² zhodnoceného stavebního pozemku, nejpozději v kalendářním roce, kdy nabytí právní moci kolaudační souhlas pro stavbu vodovodu nebo kanalizace. Jelikož dva kolaudační souhlasy nabyly právních účinků již v roce 2015, ve vztahu k nim vydala obec vyhlášku č. 2/2016 opožděně.

IV. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Soud ověřil, že žaloby jsou přípustné, byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými a obsahují všechny formální náležitosti na ně kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobami napadených rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

V. Podstatný obsah správních spisů

16. Vyhláškou č. 2/2016 obec zavedla místní poplatek za zhodnocení pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace. Pro posuzovanou věc jsou relevantní její následující ustanovení:

- čl. 2 odst. 2: „[P]oplatek platí vlastník pozemku zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích [tedy po 1. 1. 2002, pozn. soudu] a uvedení obecní veřejné kanalizace do provozu na základě kolaudačního souhlasu ze dne 14. 9. 2015, č. MBE/51878/2018/ŽP-LiB, který nabytí právních účinků dne 17. 9. 2015; dále kolaudačního souhlasu ze dne 27. 10. 2015, č. MBE/61687/2015/ŽP-LiB, který nabytí právních účinků dne 27. 10. 2015 a kolaudačního souhlasu ze dne 23. 3. 2016, č. MBE/3531/2016/ŽP-LiB, který nabytí právních účinků dne 23. 3. 2016 [...]“
- čl. 3: „[P]oplatková povinnost vzniká dnem účinnosti této vyhlášky a zaniká zaplacením poplatku.“
- čl. 6: „[P]oplatek je splatný do 31. 10. 2017.“
- čl. 7 odst. 1: „[O]d poplatku se osvobozují:
 - a) Vlastníci pozemků, na nichž je umístěn rodinný dům nebo rekreační objekt zkolaudovaný před nabytím účinnosti této vyhlášky a kteří uzavřeli s obcí N. J. smlouvu o připojení jejich rodinného domu nebo rekreačního objektu ke splaškové kanalizaci před 31. 10. 2016.
 - b) Vlastníci pozemků, na nichž je umístěn rodinný dům nebo rekreační objekt a ke jejichž pozemku nebyla vybudována kanalizační přípojka potřebná k připojení na splaškovou kanalizace obce N. J..
 - c) Vlastníci pozemků, kteří měli před 31. 12. 2015 jejich rodinný dům nebo rekreační objekt připojen k řádně povolené a zkolaudované domovní ČOV [čistírně odpadních vod, pozn. soudu].“
- čl. 9: „[T]ato vyhláška nabyvá účinnosti 15 dnem po jejím vyhlášení [tedy dne 2. 9. 2016, pozn. soudu].“

17. Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „ministerstvo“), vyjádřením ze dne 24. 10. 2016, č. j. MV-120539-4/ODK-2016, neshledalo vyhlášku č. 2/2016 v rozporu se zákonem.

18. Ministerstvo na základě podnětu k dozoru zákonnosti vyhlášky č. 2/2016 posuzovalo, zda její čl. 7 odst. 1 písm. a) až c) nepůsobí diskriminačně. K tomu si vyžádalo vyjádření obce ze dne 18. 4. 2017. V něm obec zdůraznila, že kanalizace byla od počátku projektována a financována za účelem odstranění ekologické zátěže. Při rozhodování o osvobození u vlastníků nemovitostí majících uzavřenou s obcí smlouvu o připojení ke splaškové kanalizaci před 31. 10. 2016 bylo vzato v úvahu datum zprovoznění připojení ke kanalizaci, což ve většině obce bylo v období září

až říjen 2015. Připojení každého objektu ke kanalizaci vyžadovalo ze strany majitele značné investice, které se pohybovaly od deseti až po padesát tisíc korun a současně náročné výkopové práce, přičemž tato část připojení na kanalizační řad nebyla obcí financována. V případě vlastníků objektů s ČOV bylo vyhodnoceno, že z ekologického hlediska nepředstavují žádnou zátěž pro životní prostředí, a také to, že sami na toto řešení již vynaložili značné finanční prostředky. Proto u těchto skupin poplatníků bylo přistoupeno k jejich osvobození, čímž se dle obce nijak nezvýšilo zatížení druhé skupiny poplatníků, kteří se ke kanalizaci nepřipojili, avšak mají stále stejnou povinnost a tím i finanční zátěž vyvážet splaškové vody s pomocí fekálních vozů, což měli i před vybudováním kanalizace.

19. Ve vyrozumění ze dne 11. 5. 2017, č. j. MV-40916-6/ODK-2017, dospělo ministerstvo k závěru, že osvobození od místního poplatku obec stanovila na základě objektivních a rozumných důvodů.
20. Podle informace ze dne 4. 12. 2017 patřil pozemek parc. č. X v katastrálním území N. J. do společného jmění manželů žalobce a) a V. P..
21. Platebními výměry a), b) a c) správce poplatku vyměřil žalobcům místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace. Proti těmto žalobním výměrům podali žalobci obsahově takřka identická odvolání, v nichž argumentovali zčásti obdobně jako později v žalobách.
22. K odvoláním přiložili žalobci a) a b) kupní smlouvy, podle jejichž čl. VII odst. 3 se obec jakožto prodávající zavázala, že přivede na svůj účet na hranici pozemků žalobců mj. rozvod kanalizace. Dále bylo sjednáno, že „[n]e**z**buduje-li prodávající na vlastní náklady výše uvedené inženýrské sítě a neumožní se kupujícímu [žalobci a) a právnímu předchůdci (otci) žalobce b), pozn. soudu] *pozemku do* [31. 12. 2005 v případě žalobce a) a do 31. 12. 2004 v případě právního předchůdce žalobce b)] *na ně bezplatně připojit, má kupující právo od kupní smlouvy odstoupit. Po odstoupení od kupní smlouvy by předmětný pozemek přešel zpět na prodávajícího a prodávající by byl povinen vrátit kupujícímu kupní cenu.*“ Žalobkyně c) předložila kupní smlouvu, podle které se obec jakožto prodávající zavázala přivést do 31. 12. 2002 na svůj účet na hranici předmětného pozemku mj. rozvod kanalizace. Právo žalobkyně c) na odstoupení od smlouvy v případě porušení tohoto závazku si smluvní strany nesjednaly. Kupní cena byla ve všech těchto kupních smlouvách shodně sjednána výši 500 Kč/m².
23. Žalobci dále k odvolání přiložili kupní smlouvu ze dne 14. 11. 2000 uzavřenou mezi obcí jakožto prodávajícím a anonymizovaným kupujícím. Kupní cena předmětné nemovitosti (pozemek parc. č. X v katastrálním území N. J.) byla sjednána ve výši 250 Kč/m². Tato kupní smlouva neobsahuje závazek obce přivést na svůj účet na hranici předmětného pozemku rozvod kanalizace.
24. Změněnými rozhodnutími a), b) a c) žalovaný zrušil odvoláními napadené platebními výměry a odvolací řízení zastavil. Dospěl totiž k závěru, že žalobcům poplatková povinnost vůbec nevznikla, protože vyhláška č. 2/2016 byla vydána až po právní moci posledního z kolaudačních souhlasů ke stavbě kanalizace, a je tak nepřipustně retroaktivní.
25. Ministerstvo financí, odbor správní činnosti (dále jen „ministerstvo financí“) rozhodnutím ze dne 13. 7. 2018, č. j. MF-13877/2018/3903-3 (resp. č. j. MF-13877/2018/3903-4 a č. j. MF-13877/2018/3903-5), na základě podnětu správce poplatku ze dne 27. 3. 2018 nařídilo přezkoumání změněného rozhodnutí a), b) a c). Podle ministerstva financí posoudil žalovaný otázku retroaktivity vyhlášky č. 2/2016 chybně. Závěry ministerstva financí jsou postaveny na argumentaci, kterou později zcela převzal žalovaný do vyjádření k žalobě (viz odstavec 13 výše).
26. Následně žalovaný vydal napadená rozhodnutí, jimiž zamítl odvolání žalobců a potvrdil (původně zrušené) platební výměry. V odůvodnění zejména uvedl, že sjednání vyšší kupní ceny za předmětné pozemky nemá vliv na oprávnění obce zavést místní poplatek za jejich zhodnocení. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Afs 86/2008 – 89, který se týkal místního poplatku za užívání veřejného prostranství.

27. Napadené rozhodnutí c) založené ve správním spise obsahově (výrokem, odůvodněním i poučením) odpovídá rozhodnutí žalovaného, jehož opis žalobkyně c) připojila k žalobě. Rozdíl mezi těmito rozhodnutími spočívá v tom, že napadené rozhodnutí c) založené ve spise má v záhlaví uvedené datum, číslo jednací, spisovou značku a odlišnou úřední osobu. Napadené rozhodnutí c) nabylo právní moci dne 29. 10. 2018.

VI. Průběh soudního jednání

28. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Zástupce žalobců zdůraznil, že hlavní nedostatek napadených rozhodnutí spatřuje právě v retroaktivních účincích vyhlášky č. 2/2016, poukázal přitom na rozhodovací praxi krajských soudů, konkrétně Městského soudu v Praze včetně zdejšího soudu (k tomu viz ... níže). Připomněl rovněž zneužití vrchnostenské pravomoci ze strany obce, která stanoví místní poplatek v nikoli malé výši žalobcům, jimž v minulosti žalobcům prodala pozemky za vyšší cenu, aniž by sama závazky ze smlouvy řádně splnila. Zdůraznil též nedostatečné zdůvodnění změny právního názoru žalovaného oproti původnímu rozhodnutí. V podstatných bodech pak shrnul i ostatní žalobní námitky. Žalovaný primárně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah spisového materiálu, zdůraznil, že změnu právního názoru nemusel zdůvodňovat, neboť byl vázán právním názorem ministerstva financí coby nadřízeného orgánu.
29. Soud v průběhu jednání neprováděl zástupcem žalobců navržený důkaz kupními smlouvami, neboť stejnopisy těchto smluv byly součástí správního spisu (viz odstavce 22 a 23 výše), jehož podstatný obsah byl během jednání sdělen.

VII. Posouzení věci krajským soudem

30. Jádrem sporu je otázka, zda byli žalobci povinni zaplatit obci místní poplatek za zhodnocení stavebních pozemků možností jejich připojení na stavbu kanalizace podle § 10c zákona o místních poplatcích.
31. Podle § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích: „[p]oplatek platí vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích. Má-li k tomuto stavebnímu pozemku vlastnické právo více subjektů, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně.“
32. Podle odst. 3 téhož ustanovení „[s]azba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zvláštního právního předpisu v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace obcí vybudované. Výše sazby na 1 m² zhodnoceného stavebního pozemku stanoví obec v obecně závazné vyhlášce.“
33. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, byť nikoli ve všech bodech. Nejprve soud vypořádal žalobní body, které shledal důvodné (viz odstavce 34 až 46 níže), následně vypořádal žalobní body ostatní.

VII. 1. Smluvní závazek obce vybudovat inženýrské sítě a diskriminační povaha vyhlášky č. 2/2016.

34. Žalobci namítali, že jim správce poplatku uložil povinnost zaplatit za plnění, které se obec v předmětných kupních smlouvách zavázala poskytnout dobrovolně. Dále namítali též diskriminační povahu vyhlášky č. 2/2016, konkrétně jejího čl. 7, jímž bylo zavedeno osvobození některých vlastníků pozemků.
35. Jde o dva samostatně uplatněné žalobní body, které jsou však do značné míry provázané, a soud je shledal důvodnými.

36. Žalobci tvrdili, že při uzavírání kupních smluv na své pozemky byla sjednána vyšší kupní cena, a to právě z důvodu, že se obec zavázala vybudovat na svůj účet na hranici dotčených pozemků inženýrské sítě zahrnující též rozvod kanalizace. Toto tvrzení soud vyhodnotil jako pravdivé. Souvislost mezi výší kupní ceny a závazkem obce vybudovat kanalizaci (vedle dalších sítí) lze dovodit porovnáním obsahu kupních smluv uzavřených mezi obcí a žalobci [resp. právním předchůdcem žalobce b)] vůči obsahu kupní smlouvy ze dne 14. 11. 2000 uzavřené mezi obcí a kupujícím, jehož osobní údaje byly anonymizovány (viz odstavec 22 výše). V anonymizované kupní smlouvě totiž nebylo – na rozdíl od smluv s žalobci a) a c) a právním předchůdcem žalobce b) – obsaženo žádné ujednání o povinnosti obce vybudovat na svůj účet inženýrské sítě, nicméně kupní cena zde byla sjednána ve výši 250 Kč/m². Tedy za cenu poloviční, než jaká byla sjednána ve smlouvách mezi obcí a žalobcem a), právním předchůdcem žalobce b) a žalobkyní c), kteří měli shodně sjednanu kupní cenu ve výši 500 Kč/m². Přestože soud nepochybně, že při vyjednávání mezi obcí a kupujícími mohly hrát roli různé okolnosti (ať už konkrétní poloha pozemků, časový odstup 2 let či osobní vztahy), považuje dvojnásobný rozdíl v ceně za m² již skutečně markantní, zvláště jde-li o pozemky v téže obci a byly-li všechny pozemky prodávány za účelem výstavby rodinných domů. Soud proto považuje za nanejvýš pravděpodobné, že důvodem tohoto cenového rozdílu byl právě závazek obce vybudovat inženýrské sítě, který v anonymizované kupní smlouvě ze dne 14. 11. 2000 ujednán nebyl. Z tohoto důvodu soud považuje za prokázané, že mezi zvýšenou kupní cenou (dvojnásobnou cenou za m²) a příslibem obce vybudovat na své náklady (slovy smluv: „...na svůj účet...“) inženýrské sítě je přímá souvislost. Žalovaný ostatně tuto skutečnost nijak nezpochybňoval, argumentoval zde pouze tím, že jde o soukromoprávní závazek.
37. Soud souhlasí se žalovaným potud, že platby související s plněním z kupní smlouvy mají soukromoprávní povahu, a nelze je tudíž směřovat s platbou místního poplatku, jenž je povahy veřejnoprávní. Je pravdou, že při stanovení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku obec vystupovala ve veřejnoprávním postavení v rámci výkonu samostatné působnosti [viz § 1 písm. h) a § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích], zatímco v případě sjednávání kupní ceny obec vystupovala jako smluvní strana. Na nutnost rozlišování mezi soukromoprávní a veřejnoprávní povahou platby nárokovanou ze strany obce upozorňoval i Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 33 Cdo 3225/2011 (dostupný na www.nsoud.cz), v němž byla posuzována otázka, zda je obec oprávněna vymáhat po soukromých osobách smluvně sjednaný příspěvek na vybudování inženýrských sítí, ačkoliv ustanovení § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích zakazuje možnost napojení na vodovod či kanalizaci podmiňovat finančními příspěvky, a zároveň zákon o místních poplatcích dává obcím možnost vybírat místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku v důsledku možnosti připojení se na vodovod či kanalizaci. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že smluvně sjednaný příspěvek na vybudování vodovodu či kanalizace má soukromoprávní povahu, a proto jej nelze ztotožňovat ani s místním poplatkem, ani s případnou platbou za možnost napojení ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích. Tato úvahová východiska zdejší soud akceptuje a připouští, že platba místního poplatku a platba kupní ceny podléhají jiným režimům, neboť první z nich je platbou veřejnoprávní a druhá je platbou soukromoprávní.
38. Na druhou stranu: I přes odlišnost veřejnoprávní a soukromoprávní povahy určité platby se v konečném důsledku stále jedná o příjem obce. To plyne z ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pravidlech územních rozpočtů“), který při definici toho, co tvoří rozpočet obce, nijak nerozlišuje mezi veřejnoprávním a soukromoprávním původem konkrétního příjmu. Příjmy z místních poplatků [§ 7 odst. 1 písm. e) zákona o pravidlech územních rozpočtů] a příjmy z majetkových práv [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o pravidlech územních rozpočtů] jsou tudíž zcela rovnocennou součástí obecního rozpočtu. To znamená, že z hlediska dalšího nakládání s vlastním rozpočtem již obec nemusí nijak ověřovat, zda ta či ona část rozpočtu pocházela ze zdrojů soukromoprávních či veřejnoprávních. Čistě z pohledu ekonomického uvažování je tedy

veřejnoprávní či soukromoprávní původ příjmu již nerozhodný. Je tedy na vůli obce, jakou strategii pro vytváření svého rozpočtu zvolí, tedy zda využije soukromoprávních jednání, v nichž bude vystupovat jako rovnocenný subjekt (a tedy například uzavře obchodní kontrakt), nebo zda využije zákonem svěřenou vrchnostenskou pravomoc (a tedy například vyměří a vybere místní poplatek) – možné je samozřejmě obojí. Zároveň by však obec neměla tuto možnost zneužívat tím způsobem, že v návaznosti na závazek ze soukromoprávního vztahu aktivuje své vrchnostenské oprávnění a s jeho pomocí „zahladí“ vlastní porušení při plnění smluvního závazku, a ještě na tom vydělá v podobě opětovného příjmu do svého rozpočtu.

39. A právě v tom spočívá jádro problému nyní souzené věci. Obec totiž nesplnila svůj závazek vůči žalobcům, že na pozemky, které jim prodala za zvýšenou kupní cenu, přivede na svůj účet vedle dalších druhů sítí i kanalizaci, a to do data sjednaného ve smlouvách [tj. do 31. 12. 2002 v případě žalobkyně c), do 31. 12. 2004 v případě právního předchůdce žalobce b) a do 31. 12. 2005 v případě žalobce a) – srov. odstavec 22 výše]. Obec tedy od žalobců (případně i od jiných nabyvatelů pozemků s vyšší cenou) již jednou zapláceno dostala [čili skutečnost spočívající v možnosti připojit se ke kanalizaci vygenerovala příjem do obecního rozpočtu z titulu § 7 odst. 1 **písm. a)** zákona o pravidlech územních rozpočtů]. Navzdory tomu však obec vybudovala na svém území kanalizaci až po více než deseti letech a současně s tím vydala vyhlášku č. 2/2016, na jejímž základě podrobila žalobce (popř. jiné osoby v obdobném postavení) režimu § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích, čímž si od nich v konečném důsledku nechala za připojení ke kanalizaci zaplatit znovu [čili skutečnost spočívající v možnosti připojit se ke kanalizaci vygenerovala příjem do obecního rozpočtu opětovně, tentokrát však z titulu § 7 odst. 1 **písm. e)** zákona o pravidlech územních rozpočtů]. Lapidárně řečeno: Obec žalobcům slíbila, že jim bezplatně vybuduje kanalizaci do určitého termínu, za což od nich inkasovala dvojnásobnou kupní cenu za m², svůj slib nesplnila, a když s odstupem více než deseti let vybudovala na svém území kanalizaci vlastní, tak následně využila svou vrchnostenskou pravomoc k zavedení místního poplatku a stanovila žalobcům povinnost zaplatit za to, že jejich pozemky jsou zhodnoceny možností připojit se ke kanalizaci. Toto počínání obce soud hodnotí minimálně jako nemravné. Jak navíc správně připomněli žalobci, obec se k tomuto kroku – podmíněného využitím vrchnostenského oprávnění – odhodlala až poté, kdy nároky stran z kupní smlouvy již byly v zásadě promlčené či prekludované, a tudíž se obec již nemusela důvodně obávat případné občanskoprávní žaloby (k tomu srov. odstavec 44 níže).
40. Nelze přehlédnout, že obec při zavádění místního poplatku zohlednila, že s určitou skupinou vlastníků v minulosti uzavřela smlouvy o připojení jejich rodinných domů či rekreačních objektů ke kanalizaci (potažmo že někteří z vlastníků mají nemovitosti připojeny k ČOV), takže tyto skupiny vlastníků od místního poplatku osvobodila [viz čl. 7 odst. 1 písm. a) a c) vyhlášky č. 2/2016]. Ve světle toho je ale překvapivé, proč obec obdobným způsobem nezohlednila jinou skupinu vlastníků (žalobců), s nimiž v minulosti uzavřela kupní smlouvy, ve kterých byl kromě vlastního prodeje pozemků sjednán i závazek vybudování kanalizace na účet obce, v důsledku čehož byla navýšena kupní cena. Přitom obci nic nebránilo, aby při přípravě vyhlášky č. 2/2016 existenci předchozích plateb (formou zvýšené kupní ceny) za možnost připojit se ke kanalizaci (a vlastní nesplnění svého závazku) zohlednila, a tedy do čl. 7 této vyhlášky (vyjmenovávajícího subjekty osvobozené od místních poplatků) zařadila též vlastníky pozemků, jimž v minulosti prodala pozemky za vyšší kupní cenu výměnou za budoucí příslib bezplatného připojení na obecní kanalizaci.
41. Soud si je vědom toho, že postup podle § 14 odst. 2 věty první zákona o místních poplatcích, na základě něž obec může v obecně závazné vyhlášce zavádějící místní poplatek upravit též úlevu či osvobození od poplatků, závisí na uvážení obce a není na něj ze zákona nárok (srov. § 2 odst. 2 větu druhou nebo § 10b odst. 3 zákona o místních poplatcích). Vzhledem k důvodům popsaným v předchozím odstavci však lze mít za to, že v případě žalobců (resp. osob v jejich postavení) se nabízel legitimní a racionální důvod, aby vzhledem k dřívějším plněním, jež od nich obec

v minulosti obdržela z titulu soukromoprávních závazků, bylo přistoupeno k částečnému či celkovému osvobození této skupiny vlastníků. V čl. 7 vyhlášky č. 2/2016 však není na tyto skupiny vlastníků (na rozdíl od jiných) vůbec pamatováno. To znamená, že z hlediska stanovení místního poplatku je s nimi zacházeno stejně jako s kterýmikoliv jinými vlastníky, ačkoliv skutečnosti nastalé v minulosti (zaplacení vyšší kupní ceny výměnou za příslib vybudovat do určitého data kanalizaci, který obec nedodržela) legitimně vyžadovaly zacházení odlišné. Jde tedy o případ nepřímé diskriminace [§ 3 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „antidiskriminační zákon“)]. Soud proto dává žalobcům za pravdu, že čl. 7 vyhlášky č. 2/2016 je vůči nim diskriminační, nikoliv ovšem tím, jakou skupinu vlastníků osvobozuje, nýbrž tím, jakou skupinu vlastníků (do které spadají i oni sami) opomíjí.

42. Byť má vyhláška č. 2/2016 má povahu podzákoného právního předpisu, na rozdíl od zákona ji soud není při svém rozhodování vázán (srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy). Může proto v souvislosti s konkrétním řízením přezkoumat její zákonnost a v případě shledání rozporu se zákonem ji zcela nebo zčásti neaplikovat. Jak vyložil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05, č. 180/2006 Sb. ÚS (dostupné na www.usoud.cz): „*Ustanovení věty obsažené v čl. 95 odst. 1 Ústavy za středníkem nese pak následující smysl: 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. Vázanost soudce zákonem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 Ústavy tudíž z pohledu čl. 95 odst. 1 Ústavy, věty za středníkem, 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.*“ Postup popsáný v citovaném nálezu je aplikovatelný i v nyní souzené věci ve vztahu k vyhlášce č. 2/2016. Z důvodů popsáných v odstavcích 38 až 41 výše soud shledal, že stanoví-li čl. 7 písm. a) této vyhlášky, že se od místního poplatku osvobozují mj. i vlastníci, kteří s obcí uzavřeli smlouvu o připojení rodinného domu nebo rekreačního objektu ke kanalizaci před datem 31. 10. 2016, a zároveň toto ustanovení zcela opomíjí vlastníky, kteří za své pozemky v minulosti zaplatili obci vyšší kupní cenu výměnou za příslib zajistit jim připojení na obecní kanalizaci, pak je třeba na zavedení čl. 7 vyhlášky č. 2/2016 nahlížet jako na zneužití správního uvážení při stanovení úlevy či osvobození od místního poplatku ve smyslu § 14 odst. 2 věty prvního zákona o místních poplatcích, neboť není zohledňován vztah obce vůči určité skupině vlastníků, kteří za možnost být připojeni k obecní kanalizaci již v minulosti zaplatili. To ve svém důsledku znamená nepřímou diskriminaci těchto vlastníků a rozpor vyhlášky č. 2/2016 se zákonem, konkrétně s § 1 odst. 1 písm. j) a § 3 antidiskriminačního zákona. S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že vyhlášku č. 2/2016 v daném případě nelze vůči žalobcům aplikovat. Proto byla-li na jejím základě vydána žalobami napadená rozhodnutí a), b) a c), pak jde o rozhodnutí vydaná v rozporu se zákonem a soud musel přistoupit k jejich zrušení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
43. Pokud jde o vyrozumění ministerstva ze dne 11. 5. 2017, že čl. 7 odst. 1 vyhlášky č. 2/2016 není diskriminační (viz odstavce 19 výše), soud konstatuje, že tímto soud jednak není vázán a jednak nemohl přehlédnout, že ministerstvo zjevně vůbec nemělo k dispozici informace o existenci kupních smluv se zvýšenou cenou uzavřenou v minulosti s určitými vlastníky. Jestliže obec ve svém vyjádření ze dne 18. 4. 2017 zaslaném ministerstvu tolik zdůrazňovala, že smyslem vybudování kanalizace bylo snížit ekologickou zátěž, a proto od místního poplatku osvobodila vlastníky pozemků, kteří měli do určitého data odvádění odpadních vod zajištěno [týká se subjektů uvedených v čl. 7 odst. 1 písm. a) a c) vyhlášky č. 2/2016], pak je překvapivé, že obec ministerstvu nesdělila také to, že se vůči některým osobám v minulosti sama smluvně zavázala, že na svůj účet zajistí vybudování kanalizace na pozemky, které jim prodala za vyšší kupní cenu než jiným osobám.

Nelze vyloučit, že znalost této informace by mohla hodnocení ministerstva ohledně otázky diskriminačního charakteru předmětné vyhlášky posunout.

44. Soud souhlasí se žalovaným, že žalobci se mohli nesplnění závazků z kupních smluv dovolat v rámci občanskoprávního řízení. Samozřejmě bylo na žalobcích, aby již v době, kdy bylo zřejmé, že obec patrně nedostojí svému závazku z čl. VII kupních smluv, využili řádných soukromoprávních prostředků ochrany svých práv, zejména aby nejpozději do šesti měsíců od smlouveného data vybudování kanalizace uplatnili u obce coby prodávajícího vady a v rámci nich nárokovali přiměřenou slevu z kupní ceny (srov. § 507 odst. 1, § 599 odst. 1 a § 616 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, účinného do 31. 12. 2013), a případně se tohoto práva domohli žalobami v civilním řízení. A je samozřejmě jejich odpovědností, že tak zavčasu neučinili. Navzdory tomu však nelze tolerovat stav, kdy obec nesplnění a porušení vlastních smluvních závazků zúročí po více než deseti letech při realizaci vrchnostenských oprávnění v rámci výkonu samostatné působnosti.
45. Soud tedy shrnuje, že považuje za diskriminující, jestliže obec při užití uvážení o stanovení úlevy či osvobození od místních poplatků (§ 14 odst. 2 věty první zákona o místních poplatcích) vyjme z poplatkové povinnosti určité skupiny vlastníků (viz čl. 7 odst. 1 vyhlášky č. 2/2016), ale zcela opomene ty, kteří jí za možnost připojení svých pozemků ke kanalizaci již jednou zaplatili (v rámci navýšené kupní ceny). Není možné, aby obec jen na základě zařazení určité platby pod veřejnoprávní režim místních poplatků opětovně nárokovala od žalobců platby za něco, co od nich již v minulosti obdržela formou zvýšené kupní ceny, neboť z hlediska příjmů obecního rozpočtu nehraje veřejnoprávní či soukromoprávní původ zdroje roli [srov. § 7 odst. 1 písm. a) a písm. e) zákona o pravidlech územních rozpočtů]. Právě tato nepřímá diskriminace představuje rozpor vyhlášky č. 2/2016 se zákonem [§ 1 odst. 1 písm. j) a § 3 antidiskriminačního zákona], proto tuto vyhlášku nebylo možno vůči žalobcům bez dalšího aplikovat, a proto napadená rozhodnutí vydaná na jejím základě je třeba zrušit pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
46. Soud zdůrazňuje, že shora specifikované důvody pro zrušení napadených rozhodnutí neznamenají všeobecnou nepoužitelnost vyhlášky č. 2/2016. Soudem vyslovený rozpor této vyhlášky se zákonem znamená její neaplikovatelnost pouze pro tento souzený případ, tedy výlučně vůči žalobcům, popřípadě jiným osobám ve srovnatelném postavení. To ale nemění nic na tom, že i po právní moci tohoto rozsudku vyhláška č. 2/2016 nadále zůstává platným a účinným podzákonným předpisem (opět srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05). Od toho se odvíjí níže popsané vypořádání zbývajících žalobních bodů, které soud již za důvodné neshledal.

VII. 3. Otázka retroaktivity vyhlášky č. 2/2016

47. Žalobci dále namítali, že byl místní poplatek obcí zaveden až poté, co došlo ke zhodnocení jejich pozemků. Vyhlášku č. 2/2016 proto pokládají za nepřipustně retroaktivní. Žalobci argumentovali především závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 7 Af 3/2012 – 49 (dále souhrnně jen „rozsudek městského soudu“), podle kterého „[n]ebyl-li v době zhodnocení pozemku poplatek obcí zaveden vůbec, poplatková povinnost nevznikne a nemůže vzniknout ani na základě následně vydané obecně závazné vyhlášky.“ Městský soud v dané věci konstatoval, že vydání obecně závazné vyhlášky po zhodnocení pozemků bylo v rozporu se zákazem pravé retroaktivity (na tento závěr zčásti navázaly i rozsudky zdejšího soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 48 Af 16/2015 – 34, a ze dne 20. 12. 2018, č. j. 48 Af 29/2016 – 53, bod 20).
48. Tento žalobní bod byl v průběhu jednání (a plyne to i z kontextu žaloby) označován za klíčový, soud jej ovšem důvodným neshledal.
49. Předmětem zpoplatnění u sporného místního poplatku je zhodnocení stavebního pozemku v důsledku možnosti jeho připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace. Pozemky žalobců byly zhodnoceny dne 23. 3. 2016, kdy nabyly právních účinků kolaudační souhlas k poslední z dílčích staveb kanalizačního řádu, na který lze předmětné pozemky připojit. Vyhláška

č. 2/2016 stanovila okamžik vzniku poplatkové povinnosti ke dni nabytí své účinnosti, tedy dne 2. 9. 2016. Z uvedeného vyplývá, že místní poplatek obec zavedla až poté, co nastala skutečnost, kterou je podle zákona předmětem zpoplatnění.

50. Na tomto místě však soud nemůže zcela souhlasit se žalobci, že až do přijetí vyhlášky č. 2/2016 se na zhodnocení pozemku nahlíželo jako na skutečnost bez právního důsledku. Tak tomu nebylo, neboť jak soud naznačil již v předchozích odstavcích, pravomoc podrobit zhodnocení pozemku v důsledku možnosti jeho připojení na kanalizaci místnímu poplatku byla stanovena přímo zákonem, a to v ustanovení § 10c odst. 1 věty první zákona o místních poplatcích. Jinak řečeno, bez ohledu na vydání vyhlášky č. 2/2016 možnost připojení stavebních pozemků na kanalizaci, kterou zákon výslovně označoval za důvod vzniku poplatkové povinnosti (§ 10c odst. 1 větu první zákona o místních poplatcích). Od počátku se tak jednalo o právní skutečnost, pro kterou obec mohla přistoupit k vyměření místního poplatku ve formě obecně závazné vyhlášky (§ 14 zákona o místních poplatcích).
51. Na následné stanovení místního poplatku vyhláškou č. 2/2016 je třeba nahlížet jako na případ tzv. **nepravé retroaktivity**, kterou judikatura vymezila následovně: „(...)v případě nepravé retroaktivity nová právní úprava nezakládá právní následky pro minulost. Skutečnosti, které nastaly v minulosti, však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost mění či ruší právní následky založené podle dřívějších předpisů. Nová právní úprava tak zasahuje do předchozích skutečností i do nabytých práv (...) V případech časového střetu staré a nové právní úpravy obecně platí, že od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy vzniklé podle předchozí právní úpravy řídí novou právní normou“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 27/2012 – 46, bod 15). **Nepravá retroaktivita je obecně přípustná**, byť zde existují výjimky (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, body 147 a 148).
52. V posuzované věci se naopak nejedná o případ tzv. (zásadně nepřipustné) pravé retroaktivity, ke které dochází tehdy, pokud právní předpis mění samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti, přičemž pravá retroaktivita je zásadně nepřipustná (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 2 Afs 145/2006 – 38, či ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 27/2012 – 46, bod 14). Aby na vyměření místního poplatku v nyní souzené věci bylo možno nahlížet jako na případ pravé retroaktivity, musela by nastat situace, že by např. obecně závazná vyhláška spolu s poplatkem stanovila penále za prodlení s jeho úhradou i za období před účinností této vyhlášky, nebo kdyby byla stanovena poplatková povinnost osobám, které ještě před účinností vyhlášky pozbyly své vlastnické právo ke zhodnoceným pozemkům. K ničemu takovému však v případě vyhlášky č. 2/2016 nedošlo.
53. Jak bylo uvedeno výše, zákonem předvídanou skutečností zakládající obci právo vyměřit místní poplatek zde představovalo zhodnocení stavebních pozemků. Na základě § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích obec tuto v minulosti nastalou skutečnost kvalifikovala jako podmínku vzniku poplatkové povinnosti. Okamžik vzniku poplatkové povinnosti obec podle § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích stanovila až ke dni nabytí účinnosti vyhlášky č. 2/2016. Splatnost poplatku byla stanovena do 31. 10. 2017. Z uvedeného vyplývá, že předmětná vyhláška nepůsobí do minulosti, pouze zachycuje dřívější (a k okamžiku vydání vyhlášky trvajících) skutečnost, kterou povyšuje na podmínku budoucího právního následku (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, část IV/a, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 Afs 60/2013 – 126, bod 46). V takovém případě představuje zpoplatnění stavebních pozemků zhodnocených před účinností vyhlášky nepravou retroaktivitu, u které platí – jak již bylo uvedeno v odstavci 50 výše – zásada obecné přípustnosti.
54. Přestože nepravá retroaktivita je obecně přípustná, nelze *a priori* vyloučit, že s ohledem na ochranu právní jistoty zájem jednotlivce na zachování jeho stávajícího právního postavení v konkrétním případě převáží nad veřejným zájmem na jeho změně. Ústavní soud upřesnil podmínky nepravé

retroaktivity v daňovém právu, které lze přiměřeně aplikovat i pro oblast místních poplatků, v nález ze dne 12. 7. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 9/08: „**Nepravá retroaktivita je v oblasti daňového zákonodárství s ohledem na jeho poslání přípustná tehdy, je-li to potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a lze-li dospět k závěru, že při celkovém poměřování ‚zklamané‘ důvěry v právo a významu a naléhavosti důvodů právní změny byla zachována hranice únosnosti**“ (zvýrazněno zdejší soudem). Při posuzování přípustnosti retroaktivního místního poplatku je proto třeba na jedné straně zohlednit zájem obce na jeho zavedení, na druhé straně ochranu právní jistoty (resp. míry zklamané důvěry v právo) vlastníků zhodnocených pozemků. Jinak řečeno je třeba zohlednit proporcionalitu (přiměřenost) řešení přijatého na základě vyhlášky č. 2/2016.

55. Účelem místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku je pokrytí části nákladů, které obci vznikly v souvislosti s výstavbou vodovodu nebo kanalizace (JANTOŠ, M. § 10c In: TĚŽKÝ, V., JANTOŠ M. a SIUDA K. *Zákon o místních poplatcích: Komentář*. Wolters Kluwer. Dostupné v ASPI). Soud připouští, že na rozhodnutí obce o zavedení místního poplatku (ať už před kolaudací kanalizace nebo po ní), neměli vlastníci dotčených pozemků žádný vliv. Na druhou stranu zavedení místního poplatku na základě zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na kanalizaci výslovně předvídá zákon, proto následné zavedení poplatku (objektivně) nemohlo působit zcela překvapivě. Z hlediska míry předvídatelnosti (a s tím spojeného hodnocení proporcionality přijatého řešení) považuje soud za stěžejní, s jakým časovým odstupem od zhodnocení stavebních pozemků obec místní poplatek zavedla.
56. Zákon o místních poplatcích až do 30. 6. 2017 nestanovil obcím pro zavedení místního poplatku ve vztahu k okamžiku kolaudace stavby kanalizace žádnou konkrétní lhůtu. Učinil tak teprve až na základě novelizace zákonem č. 170/2017 Sb., který nabyl účinnosti od 1. 7. 2017 a podle kterého může obec vydat obecně závaznou vyhlášku zavádějící předmětný poplatek nejpozději do konce kalendářního roku, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí (resp. právních účinků nabytí kolaudační souhlas) stavebního úřadu pro stavbu obcí vybudovaného vodovodu nebo kanalizace (srov. § 10c odst. 3 větu třetí zákona o místních poplatcích, ve znění zákona č. 170/2017 Sb.). Podle důvodové zprávy bylo smyslem přijetí této zákonné úpravy zamezit neblahé praxi některých obcí, které poplatek za zhodnocení pozemků zaváděly i s „desetiletým odstupem od kolaudace stavby vodovodu nebo kanalizace, kterou ke zhodnocení stavebního pozemku fakticky došlo,“ a narušovaly tak právní jistotu vlastníků zhodnocených pozemků (viz čl. VI bod 5 zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 170/2017 Sb.). Ačkoliv uvedenou úpravu nelze přímo aplikovat na nyní posuzovanou věc (viz čl. VIII bod 1. zákona č. 170/2017 Sb.), lze ji použít alespoň jako interpretační vodítko při posuzování přiměřenosti retroaktivních účinků vyhlášky č. 2/2016.
57. V nyní posuzované věci vznikla poplatková povinnost po 163 dnech od zhodnocení stavebních pozemků. Ačkoliv míra právní jistoty žalobců ohledně nezavedení poplatku byla v takovém případě vyšší, než kdyby k zavedení poplatku došlo před kolaudací kanalizace nebo bezprostředně po ní, soud shledal, že vyhláška č. 2/2016 byla vydána s přiměřeným časovým odstupem od zhodnocení zpoplatněných pozemků. Stanovením data splatnosti do 31. 10. 2017 obec žalobcům poskytla dostatečný prostor pro zaplacení poplatku. Za těchto okolností soud shledal přijaté řešení jako proporcionální, a proto účinky nepravé retroaktivity vyhodnotil jako přípustné.
58. Na tomto místě je třeba zareagovat na žalobci připomínaný rozsudek městského soudu (viz odstavce 41 výše). Zdejší soud souhlasí se závěry rozsudku městského soudu potud, že okamžik zhodnocení pozemku v důsledku jeho připojení k vodovodu či kanalizaci je třeba považovat za počátek běhu prekluzivní lhůty k vyměření poplatku (což byla klíčová otázka ve věci řešené městským soudem), nicméně nesouhlasí již se závěrem, že obecně závazná vyhláška stanovící místní poplatek musí být nutně vydána nejpozději ke dni zmiňovaného zhodnocení pozemku. Nelze totiž přehlédnout, že úvaha městského soudu (jakož i zdejšího soudu ve věcech sp. zn. 48 Af 16/2015 a 48 Af 29/2016) byla velmi úzce spjata s tím, že v jím souzené věci došlo k zavedení místního poplatku po více než čtyřech letech od kolaudace kanalizace, a právě od tohoto neúměrného časového odstupu se odvíjely veškeré hodnotící závěry, aniž by se vzalo

v potaz, zda toto zpětné zavedení místního poplatku představovalo případ retroaktivity pravé (zásadně nepřipustné) nebo nepravé (obecně přípustné). Zdejší soud proto uzavírá, že se s právním názorem rozsudku městského soudu týkajícím se všeobecné nepřipustnosti retroaktivity neztotožňuje, a naopak s odkazem na závěry popsané v odstavcích 50 až 55 výše považuje zavedení místního poplatku obecně závaznou vyhláškou vydanou až po kolaudaci vybudované kanalizace za případ nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná, avšak s výhradou přiměřenosti přijatého řešení, tak jak to vyžaduje městským soudem odkazovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Situace v nyní posuzované věci, kdy žalobci museli s ohledem na platnou právní úpravu předpokládat, že obec může přistoupit k zavedení místního poplatku a kdy místní poplatek byl zakotven obecně závaznou vyhláškou bez významné prodlevy, nepředstavuje případ závažné nerovnováhy mezi veřejným zájmem sledovaným obcí a vlastnickým právem dotčených subjektů.

59. Přestože vydání vyhlášky č. 2/2006 až po kolaudaci pozemků soud vyhodnotil jako v souladu se zákonem, nemění to nic na závěrech popsaných v odstavcích 34 až 45 výše o neaplikovatelnosti této vyhlášky vůči žalobcům z důvodu jejího diskriminačního charakteru.

VII. 4. Vymezení okruhu adresátů rozhodnutí - k námitce žalobce a)

60. Dále se soud zabýval tvrzením žalobce a), že správní orgány nesprávně vymezily okruh adresátů rozhodnutí, když jako poplatníka sporného poplatku neoznačili i jeho manželku V. P., se kterou má předmětný stavební pozemek ve společném jmění manželů.
61. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stavební pozemek parc. č. X v katastrálním území N. J. byl ke dni jeho zhodnocení ve společném jmění žalobce a) a jeho manželky, tuto skutečnost osvědčuje i kupní smlouva připojená k žalobě žalobce a). Vlastnické právo ke zhodnocenému pozemku tedy náleželo společně oběma manželům [srov. § 712 ve spojení s § 1115 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „občanský zákoník“)].
62. Soud připomíná, že poplatková povinnost vznikla vlastníkům zhodnocených pozemků dnem nabytí účinnosti vyhlášky č. 2/2016. Mělo-li ke stavebnímu pozemku vlastnické právo více subjektů, byli povinni zaplatit poplatek společně a nerozdílně (srov. § 10c odst. 1 větu druhou zákona o místních poplatcích a čl. 2 odst. 3 vyhlášky č. 2/2016). Oběma manželům proto vznikla solidární (společná a nerozdílná) poplatková povinnost okamžikem účinnosti vyhlášky č. 2/2016. Pokud by byl místní poplatek řádně a včas (ať už jedním z manželů, nebo oběma manželi společně) zaplacen, tato solidární poplatková povinnost by jim zanikla.
63. Ačkoliv předpisy daňového, resp. poplatkového práva se solidární povinnost pracují [viz např. § 13 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“), § 30 odst. 1 zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění účinném do 25. 9. 2020, nebo § 5b odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 2020], vztah mezi spolupoplatníky navzájem ani vůči správci poplatku neupravují. V souladu s principem jednoty a bezrozpornosti právního řádu je proto při posuzování společné (veřejnoprávní) poplatkové povinnosti třeba přiměřeně vycházet z úpravy solidárních závazků v soukromém právu (srov. důvodovou zprávu k § 13 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí).
64. Podle § 1872 odst. 1 občanského zákoníku: „[j]e-li několik dlužníků zavázáno plnit společně a nerozdílně, jsou povinni plnit jeden za všechny a všichni za jednoho. Věřitel může požadovat celé plnění nebo jeho libovolnou část na všech spoludlužnících, jen na některých, nebo na kterémkoli ze spoludlužníků.“
65. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že bylo pouze na správci poplatku (věřiteli), zda splatný poplatek (plnění) vyměří v plné nebo poměrné výši oběma manželům (spoludlužníkům) nebo jen některému

z nich. Správce poplatku po splatnosti místního poplatku vydal platební výměr a), jehož příjemcem byl pouze žalobce a). Vyměřením poplatku autoritativně deklaroval existenci poplatkové povinnosti, která žalobci a) vznikla na základě § 10c zákona o místních poplatcích a vyhlášky č. 2/2016 zhodnocením jeho stavebního pozemku. Na trvání poplatkové povinnosti manželky žalobce a) přitom nemělo vydání platebního výměru a) žádný vliv. Nevyměřením poplatku i manželce žalobce a) se správce poplatku připravil o možnost vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora [srov. § 175 odst. 1 a § 176 odst. 1 písm. b) daňového řádu], vůči majetku v jejím výlučném vlastnictví však tímto postupem nijak nezasáhl. Pokud by žalobce a) zaplatil celý nedoplatek sám ze svého výlučného majetku (popřípadě by zaplatil více, než činil jeho podíl na nedoplatku), vznikl by mu vůči jeho manželce regresní nárok podle § 1876 odst. 2 věty první občanského zákoníku. Pro úplnost nutno podotknout, že pokud by žalobce a) zaplatil nedoplatek z prostředků ve společném jmění manželů, splnila by poplatkovou povinnost stejnou měrou i jeho manželka a ke vzniku regresu by nedošlo.

66. Argumentuje-li žalobce a) závěry obsaženými v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 6. 2016, č. j. 30 Af 19/2015 – 58, soud konstatuje, že uvedené rozhodnutí se týkalo procesně naprosto odlišné situace. V dané věci správce poplatku ustanovil pro poplatkové řízení jednoho z manželů (spolupoplatníků) společným zástupcem podle § 30 odst. 1 daňového řádu. V platebním výměru zasláném pouze společnému zástupci ovšem neoznačil žádného příjemce rozhodnutí [srov. § 102 odst. 1 písm. c) daňového řádu]. Naproti tomu v nyní posuzované věci správce poplatku manželům společného zástupce neustanovil a platební výměr adresoval pouze žalobci a), kterého jasně označil jako příjemce rozhodnutí. Odkaz žalobce a) na tento rozsudek proto není přílehlavý.

VII. 5. Ostatní žalobní body

67. Za nedůvodné soud shledal i žalobní body brojící proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Soud předesílá, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy žalobce o tom, jak mělo být správními orgány ve věci rozhodnuto, ani jak podrobně by mu mělo být napadené rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která soudu znemožňuje napadené rozhodnutí přezkoumat. Těmito kritériím napadené rozhodnutí dostalo.
68. Žalovaný ve věci rozhodoval poté, co přezkoumání změněných rozhodnutí nařídilo ministerstvo financí postupem podle § 121 odst. 1 daňového řádu. Žalovaný byl následně vázán důvody, pro které bylo přezkumné řízení nařízeno, jakož i právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí ministerstva financí (srov. § 123 odst. 3 větu před středníkem daňového řádu). Žalovaný proto nemusel explicitně vysvětlovat, proč se odchýlil od právního názoru vysloveného v předchozím (zrušujícím) rozhodnutí, neboť vzhledem k vázanosti právním názorem nadřízeného orgánu neměl v podstatě jinou možnost. Změna právního názoru se týkala výlučně posouzení retroaktivity vyhlášky č. 2/2016, kterou žalovaný (chybně) dovodil z moci úřední.
69. Odvolací námitky žalobců nesměřovaly proti závěru správce poplatku, že obec vybudovala kanalizaci na své náklady (srov. § 10c odst. 1 větu první zákona o místních poplatcích a čl. 2 odst. 2 vyhlášky č. 2/2016). Žalovaný tak neměl žádný důvod se této otázce věnovat a opatřovat si k jejímu prokázání jakékoliv důkazní prostředky. Nutno podotknout, že ze správního spisu ani z tvrzení žalobců nevyplývá žádná skutečnost, která by vybudování kanalizace obcí zpochybňovala.
70. Jelikož žalobci řádně a včas sporný poplatek nezaplatili, byl jim podle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích vyměřen platebním výměrem. Pro vyměření místního poplatku platebním výměrem přitom nebylo třeba označit konkrétní kolaudační souhlas vydaný pro část kanalizačního řádu zhodnocující právě stavební pozemky žalobců. Podstatné pouze bylo, že žalobcům vznikla možnost jejich pozemky na zkolaudovanou stavbu kanalizace připojit. Žalobci v odvoláních (ani později v žalobách) nenamítali, že by se kolaudační souhlasy označené v čl. 2 odst. 2 vyhlášky

č. 2/2016 netýkaly stavby kanalizace zhodnocující právě jejich stavební pozemky. Provedení důkazu předmětnými kolaudačními souhlasy proto nebylo způsobilé potvrdit ani vyvrátit žádnou skutečnost relevantní pro rozhodnutí o odvoláních.

71. Žalovaný v rámci odvolacího řízení neprováděl dokazování ani nedospěl v neprospěch žalobců k odlišnému právnímu názoru než správce daně. Postup podle § 115 odst. 2 daňového řádu proto vůbec nepřicházel v úvahu, a žalobci tak ani nemohli být v tomto směru na svých procesních právech zkráceni.
72. Žalobkyni c) lze přisvědčit v tom, že žalovaný pochybil, když vydal rozhodnutí, které neobsahovalo číslo jednací ani datum vyhotovení [srov. § 102 odst. 1 písm. b) a h) daňového řádu]. Uvedená formální pochybení ovšem nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011 – 82, a ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 295/2016 – 45). Z obsahu rozhodnutí, které žalobkyně c) připojila k žalobě, jakož i z obsahově zcela identického a formálně bezvadného rozhodnutí založeného ve správním spisu je zřejmé, který orgán rozhodnutí vydal, v jaké věci a jakým způsobem rozhodl. Neuvedení čísla jednacího a data vyhotovení proto nemohlo žalobkyni, která proti tomuto formálně vadnému rozhodnutí brojila řádně a včas podanou správní žalobou, na jejích právech nijak zkrátit.
73. Pokud jde o žalobci odkazované závěry zprávy o šetření Veřejného ochránce práv, pak tyto nejsou pro posuzovanou věc podstatné, protože se týkají skutkově i právně zcela odlišné věci (vyhláška obce Ořech od poplatku osvobozovala vlastníky pozemků tvořící jeden funkční celek, na kterých stála nemovitost zkolaudována před 31. 12. 1995 jako objekt k trvalému bydlení, a následně u něho nedošlo ke změně využití). V závěrečném stanovisku k téže věci ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. 2679/2013/VOP/MBČ (dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3394>), se veřejná ochránkyně práv přiklonila k závěru ministerstva, že zjištění týkající se osvobození od místního poplatku neodůvodňovala uplatnění dozorových opatření.

VIII. Závěr a náklady řízení

74. Soud shrnuje, že byť neshledal za důvodný nejvíce zdůrazňovaný žalobní bod týkající se nemožnosti vydat vyhlášku č. 2/2016 až po kolaudaci (viz odstavce 46 až 58 výše), ani neshledal důvodnou většinu podpůrných žalobních bodů (viz odstavce 59 až 72 výše), považuje za důvodné žalobní body brojící proti diskriminačnímu charakteru vyhlášky č. 2/2016 ve spojení s nesplněnými závazky obce (viz odstavce 34 až 45 výše), v důsledku čehož nebylo možno předmětnou vyhlášku vůči žalobcům aplikovat, a proto na jejím základě vydaná napadená rozhodnutí bylo třeba zrušit (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
75. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s.
76. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch.
77. Procesně úspěšným žalobcům soud přiznal právo náhradu nákladů tvořených zaplaceným soudním poplatkem a náklady na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Společný zástupce žalobců provedl v souvislosti s tímto řízením u každého z žalobců samostatně tři právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsání návrhu a podání repliky. Po spojení věci ke společnému projednání pak učinil již v rámci společného zastoupení všech tří žalobců jeden úkon právní služby spočívající v účasti na jednání u soudu dne 15. 10. 2020. Odměnu tedy tvoří devět úkonů právní služby po 3 100 Kč [§ 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], dále jeden úkon právní služby po 7 440 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Dále zástupci žalobce náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby

(§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 000 Kč. Dále zástupci žalobců náleží náhrada cestovních výdajů za cestu k soudnímu jednání ze sídla advokáta a zpět (celkem 84 km) osobním automobilem B. s naftovým motorem se spotřebou 5,4 l/100km, kdy výše průměrné ceny motorové nafty činí 31,80 Kč, to vše při sazbě 4,20 Kč za jeden kilometr jízdy [§ 13 odst. 5 advokátního tarifu ve spojení s § 1 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 358/2019 Sb.], celkem tedy 497,10 Kč. Částka je dále navýšena o 8 155,79 Kč odpovídající náhradě 21% DPH. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 55 992,89 Kč. Náklady každého z navrhovatelů tak celkem činí 18 664,30 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku [§ 160 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), užito na základě § 64 s. ř. s.], a to k rukám zástupce navrhovatelů (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

Praha 15. října 2020

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu