

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně **V.F.,** zastoupené JUDr. Janem Frankem, advokátem se sídlem Šultysova 154, Kutná Hora, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 17. 1. 2003, č. j. EKO 7/2003, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2004, sp. zn. 10 Ca 35/2003,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni na nákladech řízení částku 1075 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Franka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem bylo vyhověno žalobě žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 17. 1. 2003, č. j. EKO 7/2003, o zamítnutí odvolání žalobkyně a jejího manžela proti platebním výměrům ze dne 22. 11. 2002, č. j. 1337/568/2002 a 1337/569/2002, kterými jim byla stanovena povinnost uhradit místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů v městě Kutná Hora.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

Stěžovatel napadá právní argumentaci městského soudu vykládající článek 4 odst. 1 vyhlášky města Kutná Hora číslo 12/01 ve znění vyhlášky č. 4/2002 (dále též „vyhláška“),

jež směřuje k závěru o logické nekonzistenci tohoto odstavce vyhlášky a k nemožnosti přičítat negativní důsledky nelogičnosti tohoto ustanovení a jeho formulace k tíži jednotlivce, tzn. i žalobkyně. Podle stěžovatele je toto ustanovení třeba strukturovat tak, že předmětný odst. 1 se skládá ze dvou vět, přičemž první z nich se štěpí na pětici písmen a) – e) a končí spojením „(studium, stáž, zaměstnání)“ a druhá věta („Osvobození se nevztahuje na osoby žijící v jiné obci v ČR.“) je větou samostatnou, vztahující se ke všem pěti písmenům tohoto odstavce. Tato druhá věta tak podle stěžovatele vyjímá ze všech osvobozených poplatníků podle písmen a) – e) ty, kteří by jinak splňovali podmínky citovaných písmen. Z této legislativní struktury tak vyplývá záměr obce vyjmout z osvobozených poplatníků osoby, které sice nežijí na území města Kutná Hora, ale mají zde trvalý pobyt, když samotný faktický pobyt v jiné obci v ČR není důvodem pro osvobození od místního poplatku ve městě Kutná Hora.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení a požaduje také přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožňuje s právním názorem městského soudu a stěžovatelův výklad předmětného článku 4 vyhlášky považuje za potvrzení skutečnosti svědčící o nepochopení systematického výkladu vyhlášky. Proto navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta a požaduje také přiznání nákladů právního zastoupení v řízení o kasační stížnosti.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního spisu především zjistil, že žalobkyně a její manžel podali na Městský úřad v Kutné Hoře žádost o prominutí poplatku za svoz komunálního odpadu za rok 2002 ve výši 800 Kč. Tuto žádost odůvodnili tím, že již několik let nežijí v Kutné Hoře, nýbrž v Č.P., a trvalé bydliště v Kutné Hoře udržují pouze pro dostupnost úřadů, aniž by v tomto městě produkovali jakýkoliv odpad. Městský úřad v Kutné Hoře této žádosti nevyhověl svým rozhodnutím ze dne 19. 4. 2002, č. j. Ek/130/02, kde uvedl, že se na žalobkyni a jejího manžela nevztahuje žádné z osvobození uvedených ve vyhlášce č. 12/01, takže poplatek ve výši 400 Kč za osobu musí být z titulu jejich trvalého pobytu v Kutné Hoře uhrazen.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně i její manžel odvolání (doložené sdělením starosty obce Č.P., že oba trvale žijí v této obci), které bylo zamítnuto rozhodnutím Okresního úřadu Kutná Hora ze dne 10. 5. 2002, č. j. 2/2002 MP, s odůvodněním, že v čl. 4 odst. 1 písm. e) vyhlášky se praví, že osvobození se nevztahuje na osoby žijící v jiné obci v ČR. Zároveň okresní úřad připomněl, že rozhodování o snížení či prominutí tohoto poplatku bylo dle § 16 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích zcela v kompetenci obce. Dále okresní úřad odkázal na ustanovení § 55a odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., podle něhož se opravné prostředky proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prominutí placení poplatku nepřipouštějí. Celkově okresní úřad shledal, že žalobkyně a její manžel byli povinni předmětný poplatek zaplatit.

V souladu s tímto právním závěrem vydal Městský úřad Kutná Hora výše citované platební výměry ze dne 22. 11. 2002, jimiž vyměřil každému z obou manželů povinnost zaplatit poplatek ve výši 400 Kč. Proti těmto platebním výměrům podala žalobkyně a její manžel odvolání odůvodněné tím, že v době podání žádosti o osvobození od poplatku neznali vyhlášku č. 12/2001, přičemž kdyby ji znali, nežádali by o osvobození od poplatku, neboť toto osvobození dle jejich názoru vyplývá přímo z této vyhlášky.

Toto odvolání zamítl stěžovatel rozhodnutím ze dne 17. 1. 2003, v němž uvedl (obdobně jako v kasační stížnosti), že předmětný článek 4 odst. 1 vyhlášky má dvě věty, přičemž druhá věta stanovící výjimku z osvobození se s dostatečnou jasností vztahuje ke všem předchozím písmenům, tedy včetně písmene d). Doplnil také, že před novelou vyhlášky pod číslem 4/2002 by opravdu byli žalobkyně a její manžel od poplatku osvobozeni; po této novele, jež vsunula onu druhou větu obsahující výjimku z osvobození, tomu tak již ale není a poplatek byl vyměřen právem.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně i její manžel žalobu k Městskému soudu v Praze opřenou o tvrzení, že splnili všechny podmínky pro osvobození podle předmětného čl. 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky, když podmínka obsažená za písmenem e) se vztahuje právě jen k tomuto písmeni. Poté vzal manžel žalobkyně svou žalobu zpět, což městský soud akceptoval. Stěžovatel ve svém vyjádření k žalobě vyjádřil názor, že se v daném případě jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, o níž má probíhat řízení podle části páté občanského soudního řádu, přičemž však zároveň občanský soudní řád vylučuje možnost soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o prominutí předepsané daně.

Této žalobě městský soud vyhověl výše označeným rozsudkem napadeným touto kasační stížností, když především uvedl, že zařazení věty o vyloučení osob žijících v jiné obci v ČR do předmětného písmene e), které upravuje osvobození osob nezdržujících se déle než jeden rok na území Kutné Hory z důvodu pobytu v zahraničí, je vskutku nesmyslné a pro logickou rozpornost obsoletní. Normotvůrcem tak sice bylo patrně zamýšleno vztáhnout výjimku z osvobození právě na písmena a) – d), ovšem systematické umístění této věty takovou aplikaci vylučuje a omezuje ji pouze na písmeno e), kde ovšem působí obsoletně. Negativní důsledky této vnitřní rozpornosti právního předpisu přitom nemohou jít k tíži fyzické osoby, jak vyplývá i z obecných ústavních požadavků na právní stát, jak vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu II. ÚS 487/2000. Z toho důvodu žalobkyni opravdu vznikl nárok na osvobození od předmětného poplatku, neboť splnila všechny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky. Kromě toho městský soud odmítl i argumentaci stěžovatele vztahující se k neaplikovatelnosti s. ř. s. v dané věci jako neodůvodněnou. Ze všech těchto důvodů městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil v té části, v níž zamítá odvolání proti platebnímu výměru vůči žalobkyni, a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Přiznal také žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Rozhodnou je v dané věci právní otázka správného výkladu článku 4 odst. 1 vyhlášky č. 12/01, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů ze dne 4. 12. 2001, jež byla vydána městem Kutná Hora podle ustanovení § 15 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích v tehdy platném znění. Právo obce vybírat místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vyplývá především z ustanovení § 1 písm. h) zákona č. 565/1990 Sb. a dále z § 10b cit. zákona.

Původní dikce předmětného článku 4 odst. 1 vyhlášky, nadepsaného „Osvobození a úlevy“, byla následující:

„*Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu neplatí:*
a) děti narozené v příslušném kalendářním roce,
b) občané kteří dovrší 80-ti a více let v kalendářním roce,
c) třetí a každé další z nezletilých a nezaopatřených dětí žijících s rodiči ve společné domácnosti,
d) fyzické osoby při celoročním pobytu mimo svůj trvalý pobyt (např. domovy důchodců, vězení, ústavy sociální péče, v sanatoriích, v nemocnicích, v ústavech pro dlouhodobě ležící, v dětských domovech, v klášterech) po předložení potvrzení o tomto pobytu,
e) *fyzická osoba, která se prokazatelně nezdržuje na území Kutné Hory déle než 1 rok (např. pobyty v zahraničí)*.“

Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2002 a s účinností ke dni 27. 2. 2002 byla novelizována vyhláškou č. 4/2002, a to tak, že byl změněn původní článek 4 odst. 1 vyhlášky rozšířením demonstrativního výčtu obsaženého v písmeni d) a písmeno e) bylo změněno do následného znění: „e) *fyzická osoba, která se prokazatelně nezdržuje na území Kutné Hory déle než 1 rok z důvodu pobytu v zahraničí (studium, stáž, zaměstnání). Osvobození se nevztahuje na osoby žijící v jiné obci ČR*.“

Právní otázka zde položená zní, zda větu o výjimce z osvobození pro osoby žijící v jiné obci ČR obsaženou v závěru tohoto odstavce lze vztáhnout i na osoby spadající do personálního vymezení obsaženého v jeho písmeni d), tedy i na žalobkyni. Pro posouzení této otázky je rozhodné zvážení normativních dopadů novelizace provedené vyhláškou č. 4/2002. Z ní není podstatné rozšíření demonstrativního výčtu obsaženého v závorce písmene d), neboť rozšíření demonstrativního výčtu nemůže samo o sobě měnit vymezení okruhu osob, na něž se ustanovení vztahuje, ale může být pouze vodítkem zviditelňujícím některé segmenty tohoto okruhu. Podstatnými jsou tedy pouze následky včlenění oné věty o výjimce z osvobození.

Takto položená otázka umožňuje dvě odpovědi. Podle prvé z nich se tato výjimka vztahuje pouze na osoby vymezené přímo v písmeni e), tedy na fyzické osoby, které se prokazatelně nezdržují na území Kutné Hory déle než 1 rok z důvodu pobytu v zahraničí (např. studium, stáž, zaměstnání). Takový výklad by byl ovšem z důvodu přílišné kumulace podmínek absurdním a nemožným, neboť by se buď mohl vztahovat na osoby, jež mají trvalý pobyt v Kutné Hoře (což je podle článku 2 odst. 1 vyhlášky definiční znak pro celý článek 4 vyhlášky), momentálně jsou ovšem v zahraničí a zároveň žijí v jiné obci v ČR, což se navzájem vylučuje, neboť osoba s trvalým pobytem v jedné obci nemůže žít zároveň v zahraničí a v jiné obci ČR; nebo by se vztahoval na osoby, které mají trvalý pobyt („žijí“) v jiné obci v ČR, ale momentálně se dlouhodobě zdržují v zahraničí. Množina takových osob by již na rozdíl od výše uvedené nebyla prázdná, nicméně její stanovení ve vyhlášce města Kutná Hora by nedávalo smysl, neboť by se týkalo osob, jež z hlediska sběru odpadků nemají s tímto městem žádnou souvislost. Místní normotvůrce by tak přijetím takového pravidla vykročil za hranice své osobní a místní působnosti. Navíc by takový výklad zaměňující trvalý pobyt v jiné obci (teoreticky vztáhnutelný na vlastníky rekreačních nemovitostí v Kutné Hoře, trvale žijící v jiné obci) a „život“ v jiné obci způsobil nevratný výkladový chaos v celé vyhlášce.

Druhou možnou odpovědí je, že se předmětná věta vztahuje ke všem pěti písmenům odst. 1, jež tvoří větu prvou, jak tvrdí stěžovatel. Tomuto výkladu však nenasvědčuje zejména systematika vyhlášky, z níž je jasně patrno přiřazení citované věty toliko do písmene e)

analyzovaného ustanovení. Nenasvědčuje tomu ostatně ani fakt, že předmětnou větu nelze vůbec logicky konzistentně vztáhnout nejen k písmenu e) (jak je dovozeno výše), nýbrž ani k písmenům a) – c), neboť taková aplikace by vedla k protismyslnému závěru, že osoby osvobozené v těchto třech písmenech (patrně ze sociálních důvodů) by byly osvobozeny, pokud by měly na území Kutné Hory trvalý pobyt a zároveň se zde fakticky zdržovaly, pokud by ovšem začaly „žít v jiné obci ČR“, pak by již osvobozeny nebyly, přestože by reálně zatěžovaly odpadové hospodářství města méně, než osoby, které ve městě i fakticky žijí. Takový postup by byl zdůvodnitelný jedině jako jakási pochybná sankce za opuštění města a nelze na ně interpretačně reflektovat.

Je tak nutno shledat zřejmě jako jediný možný výklad, že se předmětná věta může logicky vztahovat pouze k osobám obsaženým v písmeni d), kde pouze existuje nenulová a výkladově přijatelná množina osob spadajících do úpravy obsažené v písmeni d) a zároveň do vymezení výjimky z osvobození. Za takovýmto výkladem se patrně skrývá úmysl normotvůrce osvobodit osoby, které nezatěžují odpadové hospodaření města Kutné Hory (či pouze nanejvýš příležitostně), a zároveň z tohoto osvobození vyloučit ty osoby, u nichž fakt, že nepobývají v Kutné Hoře, není patrně dán sociálními důvody příkladmo uvedenými v závorce, nýbrž vlastním úmyslem ve městě nepobývat.

Dospěl-li ovšem soud k závěru, že výjimací věta se může z hlediska obsahu celého článku vztahovat jedině k písmeni d), nevyplývá z toho, že na základě takto formulované výjimky lze osvobození reálně odepřít. Daná výjimka je totiž formulována tak, že nutí některé osoby, které odpadové hospodářství města nezatěžují (resp. zatěžují stejně málo jako osoby uvedené demonstrativně v závorce), aby přesto platily poplatky stejně, jako kdyby ve městě pobývaly, což je sice nelogické, ale možné na základě široké normotvorné diskrece obce zakotvené v § 15 zákona o místních poplatcích ve znění účinném do novely tohoto zákona zákonem č. 320/2002 Sb., tedy do 31. 12. 2002.

Zásadnější problém ovšem vyvolává umístění výjimací věty až za písm. e). Toto umístění vskutku vyvolává u adresáta právní normy velmi silný a zcela legitimní dojem, že se tato věta patrně nevztahuje k písmeni d), nýbrž výhradně k písmeni e). Její umístění až za písmenem e) přitom nelze vysvětlit ani tím, že by se coby druhá věta odst. 1 měla vztahovat ke všem pěti písmenům tvořícím jeho větu prvou, jak tvrdí stěžovatel, neboť výše bylo vyloženo, že se z těchto pěti písmen může z povahy věci vztahovat výhradně k písmeni d) a její umístění až za písmeno e) je proto nutno označit za legislativně technickou chybu, k níž se ostatně stěžovatel sám přiznává.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledává zcela případným odkaz městského soudu na uváděnou judikaturu Ústavního soudu ČR, který k interpretaci právních předpisů v právu veřejném ve svém nálezu II. ÚS 487/2000 uvedl: *„Nelze se totiž ztotožnit s tím, aby negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem..., nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty.“* Jedním ze základních atributů, kladených na právní předpis v materiálně pojatém právním státě, je jeho srozumitelnost a předvídatelnost následků. V případě podzákonných právních předpisů je tento požadavek umocněn principy, zakotvenými v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle nichž mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Pokud tedy Nejvyšší správní soud vychází z obecné základní premisy, že veřejná moc může činit pouze to, co jí právo výslovně dovoluje a při konfrontaci tohoto požadavku s dikcí citované vyhlášky je zřejmé, že povinnost zaplatit místní poplatek

žalobkyní (resp. vyloučení osvobození od zaplacení tohoto poplatku) byla stanovena nesrozumitelně, neshledal kasační stížnost důvodnou. Přestože totiž s největší pravděpodobností lze s ohledem na povahu věci předmětnou větu, vylučující osvobození od poplatku, vztáhnout toliko k čl. 4 písmeni d) vyhlášky, nelze od adresáta právní normy (tzn. od potencionálního plátce poplatku) spravedlivě očekávat, že k tomuto interpretačnímu závěru s ohledem na legislativní úroveň předmětného ustanovení sám dojde. Negativní následky takto nesrozumitelného a nepředvídatelného právního předpisu je proto s ohledem z uvedených důvodů nutno přičíst samotnému normotvůrci a nikoliv adresátovi právní normy.

Řízení před Městským soudem v Praze tedy nebylo zatíženo tvrzeným nesprávným posouzením právní otázky podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak se domníval stěžovatel. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Za této procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, se z důvodu nadbytečnosti již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, vůči stěžovateli. V souzené věci se výše odměny za zastupování advokátem určí podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu; podle tohoto předpisu náleží advokátu za jeden úkon právní služby, spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, odměna ve výši 1000 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d)] a náhrada hotových výdajů ve výši 75 Kč (§ 13 odst. 3), celkem tedy 1075 Kč, čili v souladu s požadavkem na náhradu nákladů, jejž žalobkyně vznesla ve svém vyjádření ke kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. 11. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu