ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Centrum Krakov a. s.**, se sídlem Lodžská 850/6, Praha 8, zast. Mgr. Janem Tomaierem, advokátem se sídlem Jankovcova 1037/49, Praha 7, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 1788/60, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2013, č. j. 1342599/2012, sp. zn. S-MHMP 1204618/2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2017, č. j. 5 Af 32/2013 - 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Tomaiera, advokáta se sídlem Jankovcova 1037/49, Praha 7, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále také „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho výše specifikované rozhodnutí a věc vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný jako odvolací správní orgán žalobou napadeným rozhodnutím potvrdil platební výměr ze dne 17. 7. 2012, č. j. MCP8 094044/2012, kterým správní orgán prvního stupně (Úřad Městské části Praha 8, ekonomický odbor, oddělení správy poplatků) vyměřil žalobkyni podle § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), na základě ustanovení obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 5/2011 Sb. právních předpisů hlavního města Prahy, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), místní poplatek za užívání veřejného prostranství ve výši 1 167 810 Kč v ulici Hnězdenská, k.ú.

Trója, na území Městské části Praha 8, umístěním stavebního zařízení pro provádění staveb a jejich změn po dobu demolice předchozího a výstavby nového nákupního centra Krakov v termínu od 9. 4. 2012 do 30. 6. 2012, tj. 83 dní, na ploše 1 407 m^2.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou k městskému soudu, v níž mimo jiné namítala, že jí užívané veřejné prostranství nebyla ulice Hnězdenská, ale stavebně ohraničené parkoviště, které mělo sloužit pro původní nákupní centrum Krakov, přičemž toto veřejné prostranství není součástí ulice Hnězdenské podléhající zpoplatnění a ani není součástí místní komunikace Hnězdenská ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích"). Ostatně právní úprava pozemních komunikací daná zákonem o pozemních komunikacích je pro vznik poplatkové povinnosti irelevantní, protože ji obecně nelze vztáhnout na zpoplatňování veřejných prostranství dle zákona o místních poplatcích. Právní úprava místního poplatku totiž rozlišuje ulice, chodníky a další veřejné prostory, což aprobuje i vyhláška, která obsahuje mnoho desítek veřejných parkovišť včetně parkovišť u nákupních center a parkovišť, pro jejichž lokalizaci byl použit název přilehlé ulice. Pokud žalobkyní užívané veřejné prostranství (parkoviště u nákupního centra Krakov při ulici Hnězdenská) není ve vyhlášce výslovně uvedeno, nelze rozšiřujícím výkladem na úkor žalobkyně poplatkovou povinnost dovozovat pouze z názvu ulice, která je ve vyhlášce bez dalšího uvedena.

[3] Městský soud žalobkyní uváděnou argumentaci shledal jako důvodnou a na jejím podkladě rozhodnutí žalovaného zrušil. Městský soud totiž zjistil, že v bodě 3. s názvem „*Ulice a chodníky*" přílohy č. 2 vyhlášky jsou mimo jiné uvedeny ulice Vosmíkových a Na Zámkách, přičemž současně v bodě 6. „*Další prostory přístupné každému bez omezení*" přílohy č. 2 vyhlášky jsou jmenovány prostory „*Vosmíkových (parkoviště)*" a „*plocha při ul. Na Zámkách u nákupního střediska, parkoviště, příjezdová cesta k nákupnímu středisku*". Z uvedeného vyplynulo, že k ulicím přiléhající veřejná parkoviště na území Městské části Praha 8, jejichž zvláštní užívání podléhá poplatkové povinnosti, jsou výslovně uvedena v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky, přičemž ulice, ke kterým veřejná parkoviště přiléhají, jsou také výslovně uvedeny, a to v bodě 3. přílohy č. 2 vyhlášky. Zákon o pozemních komunikacích nelze v této souvislosti vůbec použít a vyložit v neprospěch žalobkyně tak, že veřejné parkoviště je součástí pozemní komunikace (ulice Hnězdenská), a tedy z tohoto titulu podléhá zpoplatnění, protože místní poplatek je vyměřován zcela nezávisle na rozhodnutí příslušného silničního úřadu dle § 25 zákona o pozemních komunikacích, kterým zvláštní užívání povolil. Městský soud tak dospěl k závěru, že aby zvláštní užívání parkoviště u nákupního centra Krakov při ulici Hnězdenská podléhalo poplatkové povinnosti, muselo by být jako samostatná plocha uvedeno v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky. Je nepřípustné, aby správní orgán pro vznik poplatkové povinnosti použil nahodilé kritérium blízkosti či vzdálenosti parkoviště k přiléhající ulici a dovodil jeho zpoplatnění jako součásti ulice, která zpoplatněna je, když ve výše uvedených případech jsou vedle názvu ulice zvlášť v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky uvedena i zpoplatněná parkoviště.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Včas podanou kasační stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku městského soudu z důvodů, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatel napadá výše uvedenou argumentaci žalobkyně, kterou městský soud

převzal, a sice že předmětné veřejné parkoviště nepodléhá poplatkové povinnosti, neboť není uvedeno v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky. Je názoru, že zpoplatnění veřejných parkovišť na území Městské části Prahy 8, včetně parkoviště užívaného žalobkyní, vychází již z názvu ulic uvedených v bodě 3. přílohy č. 2 vyhlášky, jejichž jsou součástí, a proto nemusí být uvedena samostatně pod bodem 6. přílohy č. 2 vyhlášky.

[5] Žalobkyně totiž výše uvedené příklady zájmových ploch u ulic Vosmíkových a Na Zámkách účelově městskému soudu vykreslila tak, aby navodila zdání, že veškerá zpoplatněná veřejná parkoviště jsou uvedena v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky s tím, že pokud v tomto bodě výslovně uvedena nejsou, tak zpoplatnění nepodléhají. Závěr městského soudu, že zpoplatněná veřejná parkoviště jsou uvedena v bodu 6. přílohy č. 2 vyhlášky, je nepřezkoumatelný, neboť k němu dospěl srovnáním zájmových ploch v ulici Vosmíkových a Na Zámkách, které jsou však odlišné od parcely užívané žalobkyní. V případě zájmové plochy v ulici Na Zámkách ve vyhlášce uvedené jako „*plocha při ulici NA ZÁMKÁCH u nákupního střediska, parkoviště, příjezdová cesta k nákupnímu středisku, parc. č. 26/2 v k. ú. Čimice*“ byla účelem jejího zakotvení pod bod 6. přílohy č. 2 vyhlášky ta skutečnost, že zpoplatněna je pouze část parcely, přičemž na této části se nachází i příjezdová cesta k místnímu nákupnímu středisku, která nepochybně není parkovištěm. Zájmové plochy v ulici Vosmíkových jsou v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky uvedeny bez ohledu na jejich druhové určení, protože parkoviště v tomto místě se nacházející je situováno v převážné části na úplně jiných parcelách, což lze zjistit ze snímků katastrální mapy a způsobu využití jednotlivých zájmových parcel. Stěžovatel tak pokládá argumentaci žalobkyně za absurdní, což demonstruje na příkladu ulice Mazurská, na které se také nacházejí veřejná parkoviště, jež jsou zpoplatněna jako součást ulice Mazurské, přičemž v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky rovněž nejsou uvedena, naopak je uvedena jiná zájmová parcela. Vzhledem k tomu, že městský soud učinil svůj závěr na chybné argumentaci žalobkyně, zatížil rozsudek nepřezkoumatelností, a proto navrhuje jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně

[6] Žalobkyně navrhuje zamítnutí kasační stížnosti, neboť stěžovatel se sice snaží zpochybnit její argumentaci, nicméně nepopírá zásadní úvahu, která městský soud vedla k vyhovění žalobě, a sice že nelze připustit postup, aby správní orgán dovozoval poplatkovou povinnost za použití nahodilého kritéria, kterým je blízkost či vzdálenost parkoviště od ulice s tím, že pokud se parkoviště nachází k ulici blíženi, tak podléhá zpoplatnění jako její součást. Je názoru, že normotvůrce rozhodně systematicky nevychází ze zásady, že by parkoviště obdobného charakteru byla ve vyhlášce uvedena jako součást příslušných ulic a chodníků, naopak tento typ ploch systematicky uvádí v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky. Stěžovatel totiž vychází ze své vlastní představy „zájmového veřejného prostranství“, které podle jeho názoru vyžaduje zpoplatnění, čemuž následně účelově formuje údajnou systematiku vyhlášky tak, že veřejná parkoviště jsou zpoplatněna jako součásti ulic uvedených v bodě 3. přílohy č. 2 vyhlášky. Samotná vyhláška však takový závěr nijak nepodporuje, neboť výčet zpoplatněných prostranství je v ní uveden zcela chaoticky a nepředvídatelně, což žalobkyně dokládá konkrétními příklady i z jiných městských částí Prahy (např. „*veřejné parkoviště u samoobsluhy Včela*“ v Městské části Praha – Běchovice, které je uvedeno v rozporu se systematikou vyhlášky v bodě 2. přílohy č. 2 vyhlášky). Tyto vady vyhlášky vedou k naprostému vyloučení právní jistoty adresátů,

čehož se stěžovatel snaží zneužít v neprospěch žalobkyně a dovodit její poplatkovou povinnost, aniž by byl splněn předpoklad nerozporného a jednoznačného vymezení příslušného prostranství ve vyhlášce.

IV. Replika stěžovatele k vyjádření žalobkyně

[7] Pojem parkoviště je u zájmových ploch v ulicích Vosmíkových a Na Zámkách v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky uveden primárně za účelem zajištění právní jistoty adresátů vyhlášky, z čehož však nelze dovozovat, že pro vznik poplatkové povinnosti za zvláštní užívání veřejného parkoviště na území Městské části Prahy 8 musí být předmětné veřejné parkoviště vždy uvedeno v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky. Podle judikatury Ústavního soudu (viz nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95, N 68/4 SbNU 163S) ke specifikaci zpoplatněného veřejného prostranství postačí uvedení názvu místa, pokud jej má – náměstí, ulice, průchody apod. Plocha užívaná žalobkyní je součástí ulice Hnězdenská, která je uvedena v bodě 3. přílohy č. 2 vyhlášky, a proto se jedná o dostatečně přesnou specifikaci zpoplatněného veřejného prostranství. Navíc sama žalobkyně se neocitla v právní nejistotě ohledně vzniku své poplatkové povinnosti, neboť sama podala ohlášení o zvláštním užívání veřejného prostranství v ulici Hnězdenská a uvedla údaje potřebné pro vyměření poplatku. Teprve ve chvíli, kdy jí byla známa přesná výše uloženého poplatku, se začala bránit tím, že předmětné parkoviště není součástí ulice Hnězdenská. Navíc pokud je městský soud názoru, že při posuzování poplatkové povinnosti žalobkyně se zákon o pozemních komunikacích nepoužije a žalobkyní užívané parkoviště tedy není v rozporu s § 12 odst. 4 téhož zákona součástí pozemní komunikace, měl pro tento dílčí závěr uvést přesvědčivou argumentaci, protože dle judikatury Nejvyššího správního soudu právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty (tedy parkoviště), byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích, neboť různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 – 54, publ. pod č. 791/2006 Sb. NSS).

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud je v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem kasační stížnosti a důvody, pro které je podána. Po jejich posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Ze systematického pohledu je vhodné se nejprve zabývat kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Jde totiž o natolik závažnou vadu, že se jí musí Nejvyšší správní soud zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námitky stěžovatele. Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku zjistil, že rozsudek je opřen o dostatek důvodů a je přezkoumatelný, ostatně stěžovatel s jeho závěry polemizuje v kasační stížnosti. Tato kasační námitka proto není důvodná.

[11] Stěžejní námitkou stěžovatele je nesprávné posouzení právní otázky městským soudem spočívající ve vzniku poplatkové povinnosti žalobkyně dle zákona o místních poplatcích a vyhlášky. Zpoplatnění veřejných parkovišť na území Městské části Prahy 8 dle stěžovatele vychází z názvu ulic, jejichž jsou parkoviště součástí, nikoliv z jejich specifikace uvedené v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky, a proto žalobkyní užívaná plocha pro vznik její poplatkové povinnosti nemusela být výslovně v tomto bodě uvedena. Městský soud však dovodil na základě výše uvedených příkladů ploch při ulicích Vosmíkových a Na Zámkách, že veřejná parkoviště na území Městské části Prahy 8, jejichž zvláštní užívání podléhá poplatkové povinnosti, jsou výslovně uvedena v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky. Plocha užívaná žalobkyní zde však uvedena není, a proto jí poplatková povinnost nevznikla s tím, že nelze připustit, aby ji správní orgány dovozovaly ze zpoplatnění ulice Hnězdenská, jíž má být součástí, neboť ve výše uvedených příkladech ulic Vosmíkových a Na Zámkách jsou veřejná parkoviště k těmto ulicím přiléhající uvedena zvlášť v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky. Nelze připustit, aby správní orgány dovozovaly vznik poplatkové povinnosti za zvláštní užívání parkoviště jako součásti zpoplatněných ulic použitím nahodilého kritéria blízkosti či vzdálenosti parkoviště od ulice s tím, že parkoviště umístěná blíže ji k ulicím jsou zpoplatněna v rámci ulic.

[12] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s nosnou argumentací rozsudku městského soudu projevující se v závěru o nepřijatelnosti postupu stěžovatele, který dovodil poplatkovou povinnost žalobkyně způsobem výše uvedeným, protože takový postup je pro uživatele veřejných prostranství zcela nepředvídatelný, v rozporu s čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Vyhláška ve svém § 1 uvádí, že se jí mimo jiné určují místa, která v hlavním městě Praze podléhají poplatku, přičemž dle § 7 téže vyhlášky *„poplatku v hlavním městě Praze podléhají v příloze č. 2 k této vyhlášce uvedená náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení.“* Již z této dikce § 7 vyhlášky lze seznat, že normotvůrce (Zastupitelstvo hlavního města Prahy) se rozhodl rozlišovat mezi jednotlivými typy veřejných prostranství, která podléhají místnímu poplatku ve smyslu zákona o místních poplatcích, přičemž v příloze č. 2 vyhlášky jsou tato veřejná prostranství uvedena souhrnně pro jednotlivé městské části většinou v bodech 1. až 6., mezi kterými je třeba rozlišovat. V případě veřejných parkovišť na základě příkladu zájmových ploch v Městské části Praha 8 při ulici Vosmíkových a Na Zámkách městský soud zjistil, že parkoviště při těchto ulicích jsou uvedena v bodě 6. *„Další prostory přístupné každému bez omezení“* přílohy č. 2 vyhlášky vedle ulic samotných uvedených v bodě 3. přílohy č. 2 vyhlášky. Stěžovatel se snažil účel užívání těchto ploch a jejich zakotvení ve vyhlášce v bodě 6. přílohy č. 2 vysvětlit jinými důvody, než tím, že jde o parkovací plochy. Dle názoru zdejšího soudu tyto důvody neobstojí, protože u zmíněných ploch nelze tvrdit, že jako parkoviště vůbec neslouží. Přitom je třeba přihlédnout k tomu, zda tyto plochy jsou dostatečně identifikovány ve vyhlášce tak, aby nebyly zaměnitelné s jinými, k čemuž označení těchto ploch jako parkoviště přispívá, než aby je ztotožňovalo s plochami jinými.

[13] Z hlediska uživatele veřejného prostranství je uvedení parkovišť v bodě 6. přílohy č. 2 vyhlášky logické s ohledem na skutečnost, že § 7 vyhlášky parkoviště vedle jiných veřejných prostranství (náměstí, ulice atd.) nevyjmenovává. Výklad vyhlášky, který zastává stěžovatel, je z hlediska předvídatelnosti a právní jistoty uživatele veřejného prostranství, v tomto případě žalobkyně, neudržitelný, protože je v rozporu s vyhláškou samotnou, která je na rozlišování jednotlivých typů veřejných prostranství založena v souladu se

zákonnou úpravou (viz § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích ve spojení s § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Pokud je povinnost platit místní poplatek upravena v obecně závazné vyhlášce nepředvídatelně, musí jít negativní následky této právní úpravy k tíži autora, a nikoliv adresáta právního předpisu. Přijetí výkladu stěžovatele by totiž znamenalo, že by mohl zpoplatnění jakékoliv plochy, která je dle zákona o pozemních komunikacích součástí pozemní komunikace, dovozovat ze zpoplatnění komunikace (ulice) samotné. Právní jistotu žalobkyně stran placení poplatku nelze dovozovat ani z jejího podání ohlášení o zvláštním užívání veřejného prostranství v ulici Hnězdenská a uvedení údajů potřebných pro vyměření poplatku, neboť rozhodující je skutečnost, že poplatek lze vyměřit pouze ze zákonných důvodů, což se však v dané věci nestalo.

[14] Rovněž odkaz stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu je nepřiléhavý, protože stěžovatelem uváděný nález se týkal místní specifikace veřejných prostranství, která musí být v příslušných obecně závazných vyhláškách obcí uvedena konkrétně. V případě stěžovatele však žalobkyní užívaná plocha není ve vyhlášce uvedena vůbec. Nelze vycházet z parkoviště jako součásti zpoplatněné ulice Hnězdenská ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, neboť v dané věci je rozhodná právní úprava v zákoně o místních poplatcích a vyhlášce, jak správně uvedl městský soud, s jehož hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Na tomto závěru nic nemění ani odkazované rozhodnutí rozšířeného senátu, které se týkalo zcela odlišných otázek (šlo o přístup k soudu a podřazení rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu pod rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.).

VI. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně však měla ve věci plný úspěch, a proto soud výrokem II. tohoto rozsudku uložil stěžovateli nahradit důvodně vynaložené náklady, které žalobkyni v řízení o kasační stížnosti vznikly.

[17] Zástupce žalobkyně učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 9. 2017 [§ 11 odst. 1 písm. d) 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“)]. Za jeden úkon právní služby zástupci žalobkyně náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani, tj. o 714 Kč. Žalovaný je povinen uhradit celkovou částku 4 114 Kč žalobkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Tomaiera, advokáta se sídlem Jankovcova 1037/49, Praha 7, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. října 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu