

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Ing. E. V.**, zastoupená JUDr. Janem Veselým, Ph.D., advokátem se sídlem Loutkařská 2416/2f, Praha 6, proti žalovanému: **Obecní úřad Kovářov,** se sídlem Kovářov 63, zastoupený JUDr. Lubošem Průšou, advokátem se sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M. V.**, zastoupená JUDr. Janem Veselým, Ph.D., advokátem se sídlem Loutkařská 2416/2f, Praha 6, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 12. 2021, čj. 57 A 31/2021-184,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 12. 2021, čj. 57 A 31/2021-184, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Žalovanému **se vrací** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalovaného JUDr. Luboše Průši, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání platebního výměru k vyměření místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů za rok 2021 z titulu vlastnictví rekreačního objektu C., evidenční číslo X na pozemku st. parc. č. X, k. ú. C. Ten patří do jejího společného jmění s manželem (osobou zúčastněnou), nicméně není v ní hlášena k pobytu žádná fyzická osoba. Žalobkyně žalovaného žádala, aby jí místní poplatek vyměřil platebním výměrem a zohlednil úlevu, na kterou má nárok

plynoucí z obecně závazné vyhlášky obce Kovářov č. 8/2019, neboť je držitelkou průkazu ZTP/P.

[2] Krajský soud v Českých Budějovicích žalobě vyhověl a shora uvedeným rozsudkem žalovanému stanovil povinnost vydat platební výměr ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku. Dospěl k závěru, že žalobkyně je spolu s osobou zúčastněnou solidárním poplatníkem poplatku za odpad. Na vyměření poplatku má právo každý z poplatníků, jestliže jich je k jednomu poplatku zavázáno více. Nevydání platebního výměru k žádosti žalobkyně by vedlo k odepření možnosti obrany vůči rozhodnutí, kterým by byl sporný poplatek vyměřen v jiné výši, než v jaké žalobkyně požaduje. K tomu krajský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2014, čj. 2 Afs 68/2012-34, č. 3096/2014 Sb. NSS. Žalovaný pochybil, neboť vydal platební výměr jen ve vztahu k osobě zúčastněné a nikoli také ve vztahu k žalobkyni, která žádala o jeho vydání a kvalifikovaným způsobem sdělila pochybnosti o stanovené výši poplatku. Tím jí byla odepřena možnost bránit se proti výši místního poplatku odvoláním.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení

[3] Proti rozsudku podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Poukázal na to, že dne 21. 9. 2021 vydal platební výměr č. 01/2021, který byl formálně nadepsaný na osobu zúčastněnou, ale byla jím dle obsahu stanovena poplatková povinnost oběma poplatníkům, kteří jsou povinni plnit tuto povinnost společně a nerozdílně. Taková povinnost by měla mít i v daňovém právu stejný obsah, jaký plyne z § 1872 odst. 1 občanského zákoníku. Z něj, ale také ze sdělení Ministerstva financí, kterým je stěžovatel vázán, plyne, že si stěžovatel může vybrat, po kterém poplatníkovi bude zaplacení celého poplatku požadovat. Takový výběr nelze právně závazně provést jinak než vydáním platebního výměru vůči jednomu poplatníkovi. Tím není na svých právech zkrácen další ze společně a nerozdílně povinných poplatníků. Stěžovateli plyne ze zákona možnost volby, a pokud si v takové situaci zvolí možnost pro žalobkyni méně příznivou, neznamená to, že by postupoval nezákonně. Usnesení sp. zn. 2 Afs 68/2012, ze kterého vyšel krajský soud, na věc dopadá jen omezeně. V dané věci totiž platební výměr před rozhodnutím soudu vydán nebyl, kdežto ve věci žalobkyně vydán byl a navíc v zákonné lhůtě. Daná věc se ani netýkala poplatkové povinnosti více společně a nerozdílně k poplatku povinných osob. Krajský soud se existencí a důsledky uvedeného platebního výměru nezabýval. Pokud měl za to, že výměr je nesprávný a měla v něm být uvedena i žalobkyně, nezavdává to důvod věc řešit v řízení o nečinnostní žalobě. Revize nesprávnosti bylo možné dosáhnout řádným opravným prostředkem v odvolacím řízení. V něm je za takové situace možné řešit i námitky toho z manželů, který v platebním výměru není uveden. Pokud by odvolací orgán neuvedení žalobkyně považoval za nedostatek platebního výměru, mohl by jej napravit cestou opravy zřejmých chyb. Nápravu takového nedostatku ale nelze provádět v soudním řízení tím, že soud stanoví povinnost vydat druhý platební výměr v téže věci za stavu, kdy nebylo rozhodnuto o podaném odvolání a ani krajský soud neodůvodnil, že by v platebním výměru neuvedený poplatník proti němu nemohl uplatnit námitky v odvolacím řízení. Napadený rozsudek je zmatečný, neboť soud vybočil ze svých kompetencí. Požadavek, aby na jednu poplatkovou povinnost existoval jeden platební výměr, plyne i z úpravy institutu společného zmocněnce v § 30 daňového řádu.

[4] Z usnesení sp. zn. 2 Afs 68/2012 sice plyne, že v případě, kdy daňový subjekt tvrdí nižší daňovou povinnost, než jakou vyměřil správce daně, a požádá o vyměření daně, je správce daně povinen vydat platební výměr. Neřeší ale jednoznačně okamžik, kdy je správce daně povinen vydat platební výměr. Stěžovatel nemohl mít povinnost vydat platební výměr před okamžikem, kdy žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení doplatily celý poplatek v požadované výši, a nemohl ji mít ani přede dnem lhůty pro placení poplatku (31. 5. 2021). Jinak by byla nařízena dřívější splatnost než v obecně závazném předpisu. Tato povinnost nebyla dána ani přede dnem 31. 8. 2021, kdy stěžovatel mohl poprvé seznat, že si žalobkyně a osoba zúčastněná určily společného zmocněnce, a kdy zjistil, že i osoba zúčastněná žádá o úlevu. Následně poté stěžovatel dne 21. 9. 2021 platební výměr neprodleně vydal a doručil společnému zmocněnci. Krajský soud dále nedostatečně přihlédl k námitce stěžovatele, podle níž daňové předpisy nepředpokládají vyměření daně (poplatku) v době, kdy poplatkovému subjektu, ani správci daně není známa její výše. V případě sporného poplatku je sice sazba určena na kalendářní rok, ale vyměření poplatku podle § 10b odst. 6 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2020, je stanoveno v poměrné výši, která odpovídá počtu kalendářních měsíců vlastnictví v roce. V praxi to znamená, že správce poplatku vydává platební výměr až po uplynutí kalendářního roku, kdy se ujistí, že nedošlo v průběhu zpoplatněného období ke změně ovlivňující výši poplatku. Ani kdyby stěžovatel platební výměr vydal až po skončení kalendářního roku, neporušil by zákon.

[5] Žalobkyně a osoba zúčastněná ve společném vyjádření ke kasační stížnosti navrhly, aby ji soud zamítl. Stěžovatel poplatek vyměřil pouze osobě zúčastněné, které (na rozdíl od žalobkyně) nesvědčily důvody pro úlevu na poplatku. Po vydání napadeného rozsudku doručil žalobkyni coby poplatníkovi platební výměr (č. 01/2022), kterým vyměřil poplatek za odpad i jí (taktéž ve výši 500 Kč). Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje námitky uplatněné již v řízení před krajským soudem, aniž by konkrétně reagoval na jeho závěry, navíc postupně účelově měnil svou argumentaci. Krajský soud věcně neposuzoval platební výměr č. 01/2021, a nebyl proto důvod, aby vyčkával na výsledek odvolacího řízení. Tímto platebním výměrem byl poplatek za odpad vyměřen jen osobě zúčastněné, žalobkyně v něm jako adresát nebyla označena. Byla pouze uvedena v odůvodnění, což neznamená, že by takové rozhodnutí upravovalo její práva a povinnosti. Obligatorní náležitostí rozhodnutí je podle § 102 odst. 1 písm. c) daňového řádu i označení příjemce. Neuvedení žalobkyně není jen chybou v psaní. Je třeba též rozlišovat mezi situací, kdy je poplatek vyměřen pouze jednomu poplatníkovi a kdy je vyměřen oběma, ale následně je vymáhán pouze po jednom z nich. Povinnost vyměřit poplatek i žalobkyni vyplývá z usnesení sp. zn. 2 Afs 68/2012. Na aplikovatelnosti závěrů tohoto rozhodnutí nic nemění ani platební solidarita žalobkyně a osoby zúčastněné. Mylné je i tvrzení, podle kterého zákon o místních poplatcích považuje solidární poplatníky za jediného poplatníka. Takovou fikci právní předpisy neupravují. Stěžovatel již z podané žaloby musel vědět, že nynější zástupce zastupuje žalobkyni a osobu zúčastněnou jako společný zmocněnec ve smyslu § 30 daňového řádu a tento zástupce je před stěžovatelem zastupoval dříve i v jiných věcech. Tvrzení o nejasnostech či prodlení se zvolením společného zmocněnce je tak v tomto směru účelové. Povinnost vydat platební výměr i vůči žalobkyni nevede k vydání dvou platebních výměrů na tutéž poplatkovou povinnost. Totožnost věci zde není dána osobou adresáta platebního výměru. Nesouhlasí s tím, že by se krajský soud existencí platebního výměru č. 01/2021 nezabýval. Povinnost posoudit všechny námitky

neznamená, že by byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí námitku. Důležité je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní. Stěžovatel po obsahové stránce žádný případ zmatečnosti nenamítá. Argumentaci týkající se běhu lhůty pro vydání rozhodnutí považují žalobkyně a osoba zúčastněná za obecnou, obtížně srozumitelnou, zjevně překonanou a neaplikovatelnou na tuto věc. Liché je i tvrzení, že daňové předpisy znemožňují vyměření daně v době, kdy poplatkovému subjektu, ani správci poplatku není známá její výše, jakož i tvrzení, že stěžovateli do 31. 12. 2021 nebyla známá výše poplatku za odpad, neboť se mohla následně změnit. Možnost žádat po správci vrácení přeplatku nezprošťuje správce poplatku povinnosti vyměřit poplatek platebním výměrem. Žalobkyně a osoba zúčastněná se vlastníky nemovitosti staly 18. 3. 2021 a tímto dnem se staly poplatníky sporného poplatku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Ověřil současně, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel kasační stížnost podal z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Namítá, že krajský soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti nepřípustně přezkoumával platební výměr č. 01/2021, nepřihlédl k některým námitkám stěžovatele a nesprávně posoudil, zda byl stěžovatel nečinný.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že nepřehlédl, že podle správního spisu v reakci na rozsudek krajského soudu stěžovatel již vydal platební výměr na daný místní poplatek za sporné období i ve vztahu k žalobkyni (ta se proti tomuto platebnímu výměru odvolala). V řízení na ochranu proti nečinnosti však vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS).

[10] Jádro věci a otázek, které jsou mezi účastníky sporné, lze shrnout následovně. Žalobkyně a osoba zúčastněná vlastní ve společném jmění manželů v obci Kovářov rekreační nemovitost, ve které není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba. Žalobkyně ohlásila stěžovateli nabytí vlastnictví k dané nemovitosti a požádala ho o vydání platebního výměru na sporný poplatek. V žádosti uvedla, že je držitelkou průkazu ZTP/P, a proto jí má na základě čl. 6 odst. 3 shora již označené vyhlášky náležet úleva ve výši jedné poloviny poplatku. Stěžovatel jí v reakci na to sdělil, že danou úlevu vyhláška stanovuje jen ve vztahu k poplatníkům, jejichž povinnost se odvíjí od přihlášení fyzické osoby k trvalému či jinému pobytu v obci. Protože stěžovatel požadovaný platební výměr nevydal, podala žalobkyně žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou se domáhala jeho vydání. Stěžovatel v průběhu řízení o žalobě vydal platební výměr č. 01/2021, kterým vyměřil osobě zúčastněné (dle záhlaví výměru) daný místní poplatek mj. s odůvodněním, že je u ní (na rozdíl od žalobkyně) nesporné, že jí žádná úleva nenáleží a zákon o místních poplatcích, resp. vyhláška stěžovateli umožňuje vybrat si, po kterém ze společně a nerozdílně

povinných poplatníků bude místní poplatek vymáhat. Obdobnou argumentaci uplatňoval i ve svých podáních v řízení před krajským soudem.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou zmatečnosti napadeného rozsudku (řízení před krajským soudem), neboť v případě její důvodnosti by postrádalo smysl zabývat se zbylými kasačními námitkami. Stěžovatel předně v obecné rovině uvedl, že je rozsudek krajského soudu zmatečný, „*neboť chyběly podmínky pro vydání rozhodnutí*". To posléze pouze stručně rozvedl tak, že krajský soud měl vybočit ze své kompetence a v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti nepřípustně revidovat rozhodnutí stěžovatele (platební výměr č. 01/2021). Tato námitka není důvodná. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud se v rámci posouzení namítané nečinnosti stěžovatele jako předběžnou otázkou zabýval tím, zda vydáním daného platebního výměru přestal být stěžovatel vůči žalobkyni nečinný, resp. otázkou, zda je v případě solidární povinnosti poplatníků nutné poplatek vyměřit všem nebo postačuje, pokud jej stěžovatel vyměřil kterémukoliv z nich. Činil tak ostatně mimo jiné právě na základě námitky stěžovatele, který jej na vydání platebního výměru vůči osobě zúčastněné upozornil a ve svých vyjádřeních zastával názor, že je na jeho posouzení, vůči kterému z poplatníků vydá platební výměr. Aniž by kasační soud na tomto místě hodnotil samotný závěr krajského soudu týkající se nečinnosti stěžovatele, je zřejmé, že odůvodnění napadeného rozsudku zmatečnosti řízení před krajským soudem nesvědčí.

[12] Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkou směřující k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). K tomu je třeba dodat, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41).

[13] Jde-li o namítanou nepřezkoumatelnost, je třeba předeslat, že stěžovatelem uplatněná argumentace je částečně protichůdná. Na jedné straně totiž krajskému soudu vytýká, že se platebním výměrem č. 01/2021 zabýval příliš a nepřípustně jej hodnotil (v čemž spatřuje „zmatečnost"), na straně druhé ale současně krajskému soudu vytýká, že se jeho existencí a důsledky nezabýval dostatečně. Ve vztahu k tvrzené nepřezkoumatelnosti je nicméně podstatné, že krajský soud se důsledky vydání daného platebního výměru zejm. v bodech 30 až 34 napadeného rozsudku dostatečně zabýval a vyložil, proč je podle jeho názoru třeba trvat na vydání platebního výměru i vůči žalobkyni. Ani v tomto ohledu tedy napadený rozsudek není vadný.

[14] Vedle toho nicméně stěžovatel také namítl, že krajský soud nepřihlédl k jeho námitce, podle které začne běžet lhůta k vydání platebního výměru až po uplynutí daného kalendářního roku, kdy bude mít stěžovatel postaveny najisto skutečnosti rozhodné pro stanovení výše poplatku (např. pokud by došlo v průběhu roku ke změnám podle § 10b odst. 6 zákona o místních poplatcích). V tomto ohledu je třeba v souladu s již výše uvedeným zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu. Nevypořádá-li se totiž krajský soud v rozsudku, jímž vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti, s námitkami žalovaného obsaženými ve vyjádření k žalobě, poruší tím § 36 odst. 1 s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41, nebo ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 320/2018-32). V tomto ohledu Nejvyšší správní soud z předloženého spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatel uvedenou argumentaci uplatnil ve vyjádření k žalobě ze dne 20. 8. 2021. Vedle toho mimo jiné tvrdil, že lhůtu pro vydání rozhodnutí je třeba odvíjet až od posledního úkonu stěžovatele vůči žalobkyni (ta se podle stěžovatele na základě § 38 odst. 2 a 3 daňového řádu prodlužuje od posledního úkonu o 3 měsíce a 30 dnů). Krajský soud však ani na jednu z těchto argumentačních linií v napadeném rozsudku nereagoval, ani nevyložil konkurující úvahy týkající se délky a běhu lhůty pro vydání platebního výměru. Z napadeného rozsudku lze zjistit pouze to, že stěžovatel měl podle krajského soudu povinnost vydat platební výměr i ve vztahu k žalobkyni a že tak neučinil. To však i s ohledem na vyjádření žalovaného samo o sobě nepostačuje k učinění závěru, že je nečinný ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto stěžovateli dává za pravdu, že rozsudek je v tomto směru nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud nemůže být prvním, který se v kasačním řízení k dané otázce vyjádří.

[15] Výše uvedený závěr, který nutně musí vést ke zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, nicméně nebrání tomu, aby Nejvyšší správní soud přezkoumal i jiné závěry krajského soudu, jejichž správnost stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje a jejichž posouzení výše uvedená nepřezkoumatelnost části rozsudku nebrání. Zejména jde o námitky týkající se samotné podstaty věci, tedy otázky, zda stěžovatel byl i přes vydání shora označeného platebního výměru nečinný. Takový postup kasačního soudu je navíc v zájmu hospodárnosti dalšího řízení, neboť se jedná o otázky, které by bylo třeba (bude-li se krajský soud v dalším řízení zabývat věcí samou) postavit na jisto ještě před samotným posouzením běhu lhůty. Pokud by závěry krajského soudu v tomto směru neobstály, nebylo by třeba, aby se v dalším řízení během lhůty vůbec zabýval.

[16] Stěžovatel v tomto směru argumentuje mimo jiné tím, že platební výměr již vydal, tudíž nemohl být nečinný. Z § 10b odst. 1 zákona o místních poplatcích (který byl účinný v době vydání vyhlášky stanovující sporný místní poplatek) plyne, že poplatníkem místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je *fyzická osoba přihlášená v obci* [písm. a)] a *fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není přihlášená žádná fyzická osoba, a to ve výši odpovídající poplatku za jednu fyzickou osobu*, přičemž *má-li ke stavbě určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinnému domu vlastnické právo více osob, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně* [písm. b)]. Tuto definici převzala i v dané věci užitá obecně závazná vyhláška obce Kovářov. Předmětem daného místního poplatku je možnost využívat obcí zavedený systém

shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území. Jak plyne z citované právní úpravy, tento poplatek (možnost využívat systém obce) je vázán buď na přihlášení fyzické osoby v dané obci, kdy je dána poplatková povinnost ve stanovené výši u každé takové osoby (nevztahují-li se na ni výjimky či osvobození), nebo na vlastnictví určitého typu nemovitosti, kdy je výše poplatku vázána právě na takovou nemovitost (poplatek u každé nemovitosti odpovídá vždy výši za jednu fyzickou osobu).

[17] Sporná otázka se v dané věci týká posouzení toho, zda pokud správce místního poplatku (stěžovatel) vydal rozhodnutí, jímž vyměřil poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vztahující se právě k určité nemovitosti (byť třeba jen některému ze spoluvlastníků), lze vůbec uvažovat o jeho nečinnosti. Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovatelem za to, že nikoliv.

[18] V projednávané věci je zjevné a nelze odhlédnout od toho, že důvodem a podstatou právních kroků žalobkyně je její nesouhlas s výši vyměřeného místního poplatku vztahujícího se k uvedené rekreační nemovitosti. Domáhá se toho, aby stěžovatel vyměřil místní poplatek jí, neboť má za to, že jí svědčí úleva z tohoto poplatku (fakticky se tedy spor mezi účastníky týká části poplatku ve výši 250 Kč za příslušný kalendářní rok). Ke své právní ochraně žalobkyně zvolila formu nečinnostní žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s. Předmětem řízení o takové žalobě je ze své podstaty právě nečinnost správního orgánu (stěžovatele), resp. jeho povinnost vydat rozhodnutí, o níž se žalobkyně domnívá, že ji stěžovatel nesplnil. Jak již bylo shora opakovaně uvedeno, a mezi účastníky to není sporné, stěžovatel místní poplatek týkající se daného rekreačního objektu (č.e. X C.) vyměřil, a to dne 21. 9. 2021 (platebním výměrem č. 01/2021, v jehož záhlaví označila jako poplatníka osobu zúčastněnou). S tímto platebním výměrem byl v řízení o podané žalobě seznámen i krajský soud. Nečinnost, před kterou poskytují ochranu správní soudy, nastává tehdy, jestliže správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (osvědčení), avšak ve stanovené lhůtě tak neučiní. Naopak v rámci řízení o nečinnostní žalobě nepřísluší správnímu soudu, aby se jakkoliv zabýval věcí samou, hodnotil zákonnost vydaného rozhodnutí či přezkoumával postup správního orgánu vydání rozhodnutí předcházející. V tomto ohledu je navíc třeba zdůraznit, že platební výměr podle zákona o místních poplatcích je deklaratorním rozhodnutím, které samo nezakládá poplatkovou povinnost, ale toliko závazně určuje jeho výši. Jinak řečeno, kasační soud má za to, že poplatková povinnost vztahující se k uvedené nemovitosti byla uvedeným platebním výměrem stanovena, a to právě s přihlédnutím k tomu, že poplatek je vzhledem k popsanému způsobu stanovení jeho výše vázán na danou nemovitost a nikoliv na počet případných spoluvlastníků. Vázanost poplatku na nemovitost ostatně plyne i z formulace samotného žalobního petitu, který žalobkyně v žalobě použila. Má-li žalobkyně za to, že v důsledku nesprávného (nedostatečného) označení poplatníka (poplatníků) místního poplatku v platebním výměru stěžovatel vyměřil poplatek v nesprávné výši, netýká se její právní obrana a argumentace nečinnosti správního orgánu, nýbrž již věci samé. Ze správního spisu je ostatně zřejmé, že osoba zúčastněná (zastoupená totožným zástupcem jako žalobkyně) podala proti danému platebním výměru odvolání, v rámci něhož brojí právě i proti výši vyměřeného poplatku.

[19] Krajský soud vyšel v napadeném rozsudku z toho, že na samotné vyměření místního poplatku má právo každý z poplatníků, jestliže jich je k jednomu poplatku zavázáno více. Odkazoval v této souvislosti především na shora již citované usnesení sp. zn. 2 Afs 68/2012. V tomto směru je nicméně třeba přisvědčit stěžovateli, že závěry daného usnesení pro nyní projednávanou věc nejsou s ohledem na popsané okolnosti zcela přenositelné. Rozšířený senát v daném usnesení totiž reagoval na situaci, kdy správce poplatku přes vyslovené pochybnosti poplatníka místního poplatku platební výměr nevydal. Jinak řečeno, o předmětu sporného zpoplatnění nebylo vůbec rozhodnuto. V nyní projednávané věci je však situace odlišná, neboť zde stěžovatel o místním poplatku rozhodl a ve vztahu k dané nemovitosti a určení výše poplatku v podstatě předmět zpoplatnění vyčerpal. Kasační soud zdůrazňuje, že výše uvedeným nijak nehodnotí, zda byl místní poplatek vyměřen ve správné výši, ve vztahu ke správným poplatníkům či jeho doručování probíhalo řádně.

[20] Argumentoval-li krajský soud v této souvislosti též tím, že stěžovatel svým postupem v dané věci odepřel žalobkyni možnost následné obrany, neboť platební výměr adresoval osobě zúčastněné (která navíc vydání platebního výměru ani nežádala), je k tomu třeba opětovně připomenout, že stěžovatel (byť v reakci na podanou žalobu, resp. předchozí žádost žalobkyně) nezůstal nečinný a ve vztahu k předmětu zpoplatnění platební výměr vydal. Zda takový výměr obstojí a jak měl stěžovatel řádně postupovat, však má být předmětem posouzení ve věci samé. Odkaz na zachování možnosti právní ochrany nemůže být v nyní projednávané věci dostatečný k tomu, aby se soud zabýval otázkami, které překračují rámec řízení daný příslušným žalobním typem. Kasačnímu soudu tedy v řízení o nečinnostní žalobě nepřísluší hodnocení správnosti postupu stěžovatele, který (výslovně) vydal platební výměr pouze vůči jednomu z poplatníků. Podobně v tomto řízení není na místě ani to, aby se kasační soud zabýval třeba otázkou, zda žalobkyni bylo možno považovat za příjemce daného platebního výměru (ve smyslu § 101 odst. 3 daňového řádu), resp. zda jí svědčilo právo podat proti němu odvolání či nikoliv, a to tím, spíše, že ani krajský soud či účastníci se těmito otázkami v předchozím řízení nijak blíže nezabývali [navíc povinností krajského soudu je případně se zabývat i tím, zda s ohledem na podstatu žalobních tvrzení je namístě využít jiného žalobního (návrhového) typu a v tomto směru případně účastníka poučit (nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18)].

[21] Otázka (formy) právní ochrany žalobkyně tedy nemůže být v dané věci rozhodujícím důvodem pro posouzení nečinnosti stěžovatele. K samotné možnosti právní ochrany žalobkyně lze ostatně v obecné rovině dodat, že nevyčerpání řádných opravných prostředků případně nebrání v možnosti domáhat se soudní ochrany těm, kterým ve správním řízení nepříslušelo postavení účastníka řízení (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33). Odhlédnout pak nelze ani od toho, že otázka právní ochrany žalobkyně byla v dané fázi řízení hypotetická. Týkala by se pouze situace, v níž by osoba zúčastněná v návaznosti na platební výměr č. 01/2021 poplatkovou povinnost nesplnila (pokud by v odvolacím řízení k jejímu odvolání platební výměr obstál). Jak navíc plyne ze stanoviska Ministerstva financí (MP/28/2018), na které stěžovatel v jiné souvislosti odkazuje a jež je součástí jeho správního spisu, *„nastane-li … situace, že se osvobození od místního poplatku vztahuje pouze na některého spoluvlastníka nemovité věci, nesnižuje se poplatková povinnost o výši podílu spoluvlastníka s nárokem na osvobození. Pokud je však jeden ze spoluvlastníků od místního poplatku osvobozen, správce poplatku nemůže po tomto*

osvobozeném spoluvlastníkovi zaplacení celého poplatku, ani jeho části legálně požadovat.“ I s ohledem na výše uvedené (a obdobnou funkci osvobození resp. částečné úlevy od poplatku) tedy nelze předvídat, jaký další postup by stěžovatel v případě neuhrazení osobou zúčastněnou zvolil ve vztahu k danému místnímu poplatku a osobě žalobkyně, s jejímiž pochybnostmi o výši poplatku v jejím případě byl stěžovatel seznámen. Tím spíše nelze v nynějším řízení usuzovat ani na možné způsoby právní ochrany žalobkyně a od nich odvozovat, zda byl stěžovatel nečinný.

[22] Nejvyšší správní soud dodává, že nepřehlédl, že stěžovatel si protiřečí, pokud na jedné straně svou argumentaci zakládá na tom, že si mohl vybrat, kterému poplatníkovi poplatek za odpad vyměření a bude jej po něm vymáhat, a na straně druhé tvrdí, že platební výměr, v němž je jako příjemce označena jen osoba zúčastněná na řízení, se vlastně týkal také žalobkyně a ta jej podle jeho názoru (nijak blíže vysvětleného) byla přesto oprávněna napadnout odvoláním (z odůvodnění daného platebního výměru navíc výslovně plyne, že ve vztahu k žalobkyni stěžovatel platební výměr vydat odmítal a vydal jej pouze vůči osobě zúčastněné, neboť u ní *„nemůže být o správnosti výše poplatku … ani nejmenších pochyb“*). Ani tyto na první pohled patrné nejasnosti a rozpory však nemohou být pro posouzení nečinnosti stěžovatele jakkoliv relevantní. Týkají se totiž věci samé a krajský soud ani Nejvyšší správní soud je při posouzení důvodnosti nečinnostní žaloby nemůže nijak zohledňovat. Naopak je třeba uzavřít, že krajský soud měl zohlednit, že v důsledku platebního výměru stěžovatele (byť vydaného až v průběhu řízení před soudem, k tomu viz § 81 odst. 1 s. ř. s.) bylo o sporné věci (předmětu sporu, resp. zpoplatnění) rozhodnuto (byl vyměřen místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vztahující se k dané nemovitosti).

[23] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že důvodná je i kasační argumentace stěžovatele spočívající v tom, že platební výměr v době rozhodnutí krajského soudu vydal, tudíž nemohl být nečinný. Nemůže proto obstát závěr krajského soudu, který stěžovateli uložil povinnost vydat platební výměr (i ve vztahu k žalobkyni).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal kasační stížnosti důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[26] Podle § 10 odst. 2 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud vrátí soudní poplatek tomu, kdo jej zaplatil na základě nesprávné výzvy soudu nebo na základě nesprávného rozhodnutí soudu, kterým mu byla tato povinnost uložena. Nejvyšší správní soud stěžovatele v důsledku administrativního pochybení usnesením ze dne 21. 1. 2022, čj. 8 Afs 3/2022-23, vyzval k zaplacení soudního poplatku, přestože je stěžovatel v této věci osvobozen od soudních poplatků [§ 11 odst. 2 písm. b) zákona o soudních poplatcích ve

spojení s § 15 odst. 2 zákona o místních poplatcích]. Výrokem II. proto Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení soudního poplatku. Podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích se soudní poplatky vrací ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým bylo o vrácení rozhodnuto.

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

V Brně 14. prosince 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu