



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci vymáhání nedoplatku na místním poplatku za komunální odpad

A. Závěry šetření

Šetřením postupu Obecního úřadu Holoubkov (dále také „obecní úřad“) ve věci vymáhání nedoplatku za komunální odpad za rok 2009 po nezletilé T. L., vedeného na základě podnětu paní N. L., bytem XXXXX (dále také „stěžovatelka“), zákonné zástupkyně nezletilé T. L., jsem dospěl k následujícím závěrům prezentovaným ve zprávě o šetření ze dne 1. února 2016.

Konstatoval jsem, že se obecní úřad dopustil pochybení, když vymáhání nedoplatku předal soudnímu exekutorovi, aniž by se zabýval tím, zda by mohl využít méně zatěžující způsoby vymáhání pro nezletilou, a to především s ohledem na výši nákladů exekuce. V této souvislosti jsem uvedl, že za nepřijatelnou považuji praxi obecního úřadu, který se pro podání exekučního návrhu vždy nechá zastoupit advokátem.

Naopak jsem ocenil praxi obecního úřadu, který podle svého sdělení ode dne 1. července 2012¹ vyměřuje místní poplatek za komunální odpad ve všech případech zákonným zástupcům nezletilých. Stejně tak jsem kvitoval snahu obecního úřadu vyzývat dlužníky k úhradě nedoplatku před vydáním platebního výměru i před předáním věci k exekučnímu řízení.

Obecní úřad jsem rovněž požádal, aby zvážil možnost zpětně prominout poplatek za komunální odpad za rok 2009 vyměřený nezletilé T. L.

B. Vyjádření úřadu

V reakci na zprávu o výsledku šetření jsem obdržel vyjádření obecního úřadu ze dne 21. února 2016. Obecní úřad především uvádí, že se ztotožňuje se snahou o ochranu práv nezletilých osob v situacích, kdy zákonní zástupci řádně neplní své povinnosti. Ve vztahu k místnímu poplatku za komunální odpad byla situace vyřešena novelou² zákona o místních poplatcích s účinností od 1. července 2012.

Jiná situace je u místních poplatků vyměřených nezletilým poplatníkům do účinnosti předmětné novely. V těchto případech obecní úřad postupuje tak, že v roce dosažení zletilosti poplatníka poplatek vždy zpětně promine, a to i přesto, že do 29. října 2015 tento postup zákon o místních poplatcích neupravoval. V této souvislosti obecní úřad přislíbil, že i v posuzované věci místní poplatek za komunální odpad nezletilé T. L. promine.

Dále však obecní úřad nesouhlasí s mým tvrzením, že aktuální právní úprava předpokládá, že všechny obecní úřady budou schopny zajistit vymáhání v režimu daňové exekuce. Správa místních poplatků je totiž jednou z mnoha agend vykonávaných v přenesené působnosti

1 Dne 1. července 2012 nabyla účinnosti novela zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, podle níž platilo, že nezaplatí-li poplatek poplatník nebo jeho zákonný zástupce, vyměří obecní úřad poplatek jednomu z nich.

2 zákon č. 174/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů



obce. Obec Holoubkov přitom obdržela v roce 2015 pouze omezený příspěvek na výkon státní správy, který neumožňuje, aby zajistila výkon všech státem svěřených agend v přenesené působnosti vlastními zaměstnanci. Vzhledem k počtu osob, u nichž obec eviduje nedoplatek na místních poplatcích, by musela přijmout dalšího zaměstnance. Obec by byla nucena hradit náklady na plat tohoto zaměstnance z jiných prostředků určených pro výkon samostatné působnosti obce, a to jenom proto, že část občanů neplní řádně své povinnosti (nehradí řádně a včas místní poplatek za komunální odpad). Takový postup by podle obecního úřadu byl v rozporu se zásadou hospodárnosti a zásadou účelného nakládání s veřejnými prostředky podle zákona o obcích.³

Vzhledem k objemu pohledávek předávaných obecním úřadem k vymáhání soudní exekutor neuplatňuje v případě bezvyslednosti exekuce vůči obci své náklady. Exekuční vymáhání tedy obec zajišťuje zcela zdarma.

I v otázce zastoupení obce advokátem jedná obecní úřad hospodárně, neboť odměnou advokáta jsou pouze případně vymožené náklady oprávněného, které u bagatelních sporů činí v souladu s advokátním tarifem⁴ pouze částku 484,- Kč včetně DPH.

Závěrem obecní úřad uvádí, že princip přiměřenosti zakotvený v § 175 daňového řádu⁵ naplňuje tím, že dlužníky vždy nejprve neformálně upozorňuje na poplatkovou povinnost a dává dlouhý časový prostor pro úhradu poplatku, než předá věc soudnímu exekutorovi. Obecní úřad uzavřel, že na své dosavadní praxi nehodlá nic měnit.

C. Závěrečné hodnocení

Pro přehlednost rozdělím následující část do dvou kapitol.

C.1 Prominutí místního poplatku za komunální odpad

V prvé řadě bych rád opětovně ocenil snahu obecního úřadu šetřit práva nezletilých dětí v situacích, kdy zákonní zástupci řádně neplní své povinnosti. Vítám praxi obecního úřadu, který v roce dosažení zletilosti poplatníka prominul nedoplatky na místním poplatku, a to i přede dnem 29. října 2016.

V této souvislosti mi obecní úřad poskytl zápis ze zasedání zastupitelstva obce ze dne 29. března 2016, ze kterého je patrné, že se zastupitelstvo obce usneslo na prominutí místního poplatku za komunální odpad nezletilým poplatníkům včetně T. L.

Prominutí nedoplatku T. L. je v principu v souladu s mým požadavkem vzneseným ve zprávě o šetření. K formě prominutí mám však jisté výhrady, jak vysvětlím níže.

3 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

4 vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů

5 zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů



Pravomoc prominout místní poplatek za komunální odpad náleží obecnímu úřadu⁶ jako orgánu vykonávajícímu přenesenou působnost obce. Výsledkem řízení o prominutí poplatku by mělo být vydání rozhodnutí, které bude obsahovat náležitosti uvedené v § 102 daňového řádu. Uvítal bych proto, kdyby **obecní úřad do budoucna vydával o prominutí místního poplatku rozhodnutí**. Pouze tímto postupem dojde k zachování práv poplatníka, a to především ve vztahu k možnostem procesní obrany proti nevyhovění žádosti o prominutí místního poplatku za komunální odpad.

Jen na okraj dodávám, že v důsledku změny právní úpravy zákon o místních poplatcích umožňuje ode dne 29. října 2016 na žádost poplatníka z důvodu odstranění tvrdosti právního předpisu zcela nebo částečně prominout poplatek, aniž by jako předpoklad stanovoval dosažení zletilosti poplatníka. Mám tedy za to, že **pokud jsou dány předpoklady pro prominutí poplatku, není důvod, aby obecní úřad prominutí místního poplatku za komunální odpad odkládal až na období po dovršení zletilosti poplatníka**.

Oceňuji, že se obecní úřad stejně jako já snaží chránit práva nezletilých poplatníků. Eviduje-li i v současnosti starší nedoplatky týkající se nezletilých poplatníků, má možnost jim prominout místní poplatek na základě žádosti podle ustanovení § 16a zákona o místních poplatcích.

C.2 Provádění daňové exekuce obecním úřadem

Nesouhlasné stanovisko obecního úřadu naopak zaznělo v otázce, zda by měl být obecní úřad schopen zajistit provádění daňové exekuce vlastními silami namísto podání exekučního návrhu prostřednictvím advokáta.

Hlavním důvodem zahájení šetření v této záležitosti byla skutečnost, že **postupem obecního úřadu, který prostřednictvím advokáta podal exekuční návrh soudnímu exekutorovi, došlo k neúměrnému navýšení nákladů řízení, které je povinen zaplatit poplatník (v posuzované věci nezletilé dítě)**. V tomto případě je z exekučního příkazu č. j. 121 EX 6215/11-13, ze dne 18. 6. 2014, patrné, že pravděpodobné náklady exekuce (7 865,- Kč) a náklady oprávněného (1 331,- Kč) činí částku 9 196,- Kč z celkově vymáhané částky 9 886,- Kč. Pokud by tedy exekuce příkázáním pohledávky z bankovního účtu T. L. byla úspěšná, zaplatila by nezletilá na nákladech exekuce a nákladech oprávněného pravděpodobně více než třináctinásobek samotné výše vyměřeného místního poplatku za komunální odpad. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora tvořící více než trojnásobek dlužné částky jsou ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky.⁷

⁶ ustanovení § 14 odst. 3 zákona o místních poplatcích:

„(3) Řízení o poplatcích vykonává **obecní úřad**.“

Ustanovení § 16a zákona o místních poplatcích:

„**Obecní úřad** může na žádost poplatníka z důvodu odstranění tvrdosti právního předpisu zcela nebo částečně prominout poplatek podle § 10b nebo jeho příslušenství, lze-li to s přihlédnutím k okolnostem daného případu ospravedlnit.“

⁷ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, sp. zn. 8 As 143/2014; www.nssoud.cz



Jak jsem již uvedl ve zprávě o šetření, při **volbě způsobu provedení exekuce není správce daně (poplatku) neomezený**. Podle ustanovení § 175 daňového řádu je povinen volit takový způsob, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.⁸ To koresponduje se zásadou přiměřenosti, podle níž správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní. **Účelem ustanovení § 5 odst. 3 a § 175 odst. 2 daňového řádu je tak zamezit vymáhání bagatelních nedoplatků prostřednictvím soudních exekutorů**. Blíže jsem se volbou způsobu provedení exekuce zabýval ve zprávě o šetření, a proto není důvod argumenty opakovat.

Obecní úřad argumentuje tím, že vedení daňové exekuce je finančně náročné a obec by musela přijmout dalšího zaměstnance, jehož plat by nemohl být pokrytý z příspěvku na výkon státní správy, a obec by musela využít jiných zdrojů financování. Považuji proto za vhodné vyjádřit se k povaze příspěvku na výkon státní správy, který zakotvuje zákon o obcích.⁹ **Příspěvek totiž není určený k pokrytí všech výdajů spojených s výkonem státní správy, nýbrž má sloužit pouze k jejich částečné úhradě**. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů¹⁰ výslovně v § 9 odst. 1 písm. c) zakotvuje, že se z **rozpočtu obce hradí i výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem**. Podle mého názoru příspěvek na výkon státní správy nemá pokrýt všechny výdaje obce spojené s plněním úkolů v přenesené působnosti obce. Naopak zákon předpokládá, že se na nákladech na výkon státní správy budou obce podílet i svými dalšími zdroji příjmů. Ostatně takto instruuje obecní úřady i Ministerstvo vnitra, které předmětný příspěvek označuje za neúčelovou dotaci, u které není sledován způsob jejího čerpání.¹¹

Z téhož důvodu nemohu souhlasit s obecním úřadem v tom směru, že by využití jiných prostředků příjmů obce na výkon státní správy bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti a účelného nakládání s veřejnými prostředky. Zásada hospodárnosti upravená zákonem o obcích je **obecným pravidlem pro postup obce při nakládání s majetkem**. Naproti tomu daňový řád upravuje v § 175 **speciální pravidlo**, kterým stanovuje povinnost správce daně volit takový způsob vymáhání, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Při striktním výkladu bychom mohli dospět k závěru, že i nejmenší obce (tzv. obce I. stupně) budou muset provádět všechny druhy daňové exekuce včetně exekuce prodejem movitých a nemovitých věcí, neboť daňová exekuce znamená pro povinného prakticky vždy menší finanční zátěž.

8 ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu:

„(2) Správce daně zvolí způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.“

9 ustanovení § 62 zákona o obcích:

„Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti“.

10 zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

11 *Příspěvek na výkon státní správy* [online], Ministerstvo vnitra České republiky, 8. října 2015 [cit. 3. 10. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>.



Jsem si však vědom skutečnosti, že toto pravidlo dopadá bez rozdílu na všechny obce, aniž by rozlišovalo rozsah svěřené přenesené působnosti, počet pracovníků a jejich kvalifikaci, rozpočet obce apod. Proto se snažím najít rozumný kompromis pro obě strany a netrvám na absolutním využívání daňové exekuce ve všech případech a nezpochybňuji možnost obecních úřadů přistoupit za určitých okolností k podání návrhu na nařízení exekuce. Jsem si vědom toho, že se v praxi mohou vyskytovat případy, kdy nelze rozumně požadovat, aby byla provedena daňová exekuce. **Považuji však za nezbytné, aby se obecní úřad pokusil nejprve nedoplatek vymoci alespoň prostřednictvím srážek ze mzdy nebo příkázáním pohledávky z účtu**, a teprve není-li to možné, přistoupil k vymáhání prostřednictvím soudního exekutora (bez zastoupení advokátem). **Obecní úřad by měl vždy zkoumat, zda je možné provedení daňové exekuce.**

Nevylučuji, že v případě nejmenších obcí (kdy obecní úřad tvoří prakticky pouze starosta a jeden zaměstnanec vykonávající veškerou agendu), bude obhajitelný i takový postup, kdy po marné výzvě k úhradě nedoplatku¹² obecní úřad předá vymáhání soudnímu exekutorovi. Pro zvážení, zda je takový postup obhajitelný i v případě Obecního úřadu Holoubkov, nemám v tuto chvíli dostatek poznatků. Samotná informace ohledně výše příspěvku na výkon státní správy nemá dostatečnou vypovídající hodnotu a je pouze jednou ze skutečností, kterou je třeba vzít v úvahu při posouzení, zda je nastíněný postup možný.

Obecní úřad v souvislosti s náklady exekučního řízení uvádí, že soudní exekutor v případě bezvýslednosti exekuce neuplatňuje vůči obci své náklady. **Kritérium ekonomické výhodnosti z hlediska samotné obce však nemůže takový postup ospravedlnit.** Je třeba vzít v úvahu i dopady na výši nákladů vymáhaných na poplatníkovi. Jak jsem již vysvětlil výše, obecní úřad je povinen zvolit nejméně zatěžující postup pro povinného poplatníka (být pro obec finančně náročnější). Opačný postup je v rozporu se zákonem a může zakládat odpovědnost obecního úřadu za nesprávný úřední postup.¹³

Zásadně pak nemohu souhlasit s postupem obecního úřadu, který při podání exekučního návrhu využívá právní zastoupení advokátem. Ve svém vyjádření obecní úřad uvádí, že advokát vykonává své služby zcela bezplatně v rámci dalších právních služeb. Odměnou advokáta jsou pouze případně vymožené náklady oprávněného, které u bagatelních sporů činí částku ve výši 484,- Kč včetně DPH. V exekučním příkazu č. j. 121 EX 6215/11-13, ze dne 18. června 2014, však figurují pravděpodobné celkové náklady oprávněného ve výši 1 331,- Kč. Chápu argument obce, že takový postup je pro ni výhodný, neboť přenesla odpovědnost za další postup na advokáta, a to bez dalších finančních nákladů. Takový postup, jak jsem vysvětlil výše, je však v rozporu se zákonem.

Situace je o to závažnější, že obecní úřad **využívá právního zastoupení advokátem k formalizovanému rutinnímu úkonu spočívajícímu v návrhu na nařízení exekuce, který by**

12 Ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu:

„(3) Správce daně může daňový subjekt vhodným způsobem vyzoomět o výši jeho nedoplatků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením“.

13 podle zákona č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů



měl být schopen učinit vždy sám bez ohledu na personální obsazení obecního úřadu. Tímto postupem bezdůvodně navyšuje náklady exekuce. Sepsání formulářového exekučního návrhu není mimořádně složitým právním úkonem, u kterého je nezbytná účast právního zastoupení v podobě advokáta.

Nad rámec výše uvedeného uvádím, že v případě obecního úřadu nelze za náklady účelně vynaložené k vymáhání nároku ve smyslu ustanovení § 87 odst. 2 exekučního řádu¹⁴ považovat náklady na právní zastoupení k podání exekučního návrhu. Tento závěr podporuje judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu.¹⁵

Shrnuji, že využití prostředků z rozpočtu obce na výkon svěřené státní správy spočívající v provádění daňové exekuce naplňuje legitimní cíl, kterým je zabezpečit vymožení pohledávek bez nadměrné finanční zátěže pro povinného. Jedině takový postup naplňuje všechny zákonné předpoklady pro řádný výkon přenesené působnosti.

Jelikož zůstává sporná otázka praxe obecního úřadu ohledně předávání vymáhání soudnímu exekutorovi a zastoupení obce advokátem při podání exekučního návrhu, rozhodl jsem se ve věci vydat své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

D. Opatření k nápravě

Obecnímu úřadu navrhuji, aby:

- (A) upustil od praxe využívání služeb advokátů při vymáhání místního poplatku za komunální odpad;
- (B) do budoucna zvážil, zda v některých případech povede daňovou exekuci, zejména v případech, kdy je možné provést exekuci srážkami ze mzdy či příkázáním pohledávky z účtu povinného. Má-li obecní úřad za to, že personální a finanční situace obecního úřadu takový postup zcela vylučuje, rád bych ho požádal o poskytnutí podrobnějších informací o jeho poměrech.

14 ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů:

„(2) Oprávněný má právo na náhradu nákladů účelně vynaložených k vymáhání nároku (dále jen "náklady oprávněného"). Náklady oprávněného hradí oprávněnému povinný“.

15 Viz například nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09 (N 137/66 SbNU 115), dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, sp. zn. 8 As 143/2014, www.nssoud.cz.



Závěrečné stanovisko zasílám Ing. Lukáši Fišerovi, starostovi obce Holoubkov, a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud obecní úřad nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem obecního úřadu.

Brno 6. prosince 2016

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)