

Zpráva o šetření

ve věci postupu Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí ve sporu o příslušnost v přezkumném řízení ve věci správního poplatku

A - Předmět šetření

Na veřejného ochránce práv se obrátila A. B., bytem aaa (dále také jen „stěžovatelka“), se stížností na postup Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí ve sporu o příslušnost k nařízení přezkoumání rozhodnutí ve věci správního poplatku. Konkrétně se jedná o přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 1. listopadu 2013, č. j. KUJCK 59017/2013/OREG, kterým byla změněna výzva Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 10. ledna 2014, č. j. VÚP/ 37213/13/Ze.

Na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., jsem se vyřízení podnětu ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, přenést na mě některé oblasti své působnosti, do nichž spadá i oblast správních poplatků.

Stěžovatelka i Ministerstvo pro místní rozvoj mi k věci poskytly komunikaci s Ministerstvem financí, ze které je zřejmé, jak dosud ministerstva ve věci řešení kompetenčního sporu postupovala, včetně toho, jaká právní stanoviska v otázce věcné příslušnosti zastávají. Na základě předložených dokladů jsem zahájil šetření. Současně jsem se rozhodl upustit od zaslání výzev ministerstvům a namísto toho vydávám zprávu o šetření.

B - Skutková zjištění a vyjádření ministerstev

Z dokumentace, kterou stěžovatelka a Ministerstvo pro místní rozvoj v dané věci poskytly, lze uvést následující podstatné informace.

Městský úřad Jindřichův Hradec vyzval¹ stěžovatelku k zaplacení správního poplatku za provedení kontrolní prohlídky² ve výši 500,- Kč.³ Stěžovatelka se proti výzvě odvolala. Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím⁴ výzvu změnil, povinnost k úhradě správního poplatku však prakticky potvrdil. Stěžovatelka následně podala **podnět k zahájení přezkumného řízení**, který byl postoupen Ministerstvu pro místní rozvoj.

¹ Výzva k zaplacení správního poplatku Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 2. srpna 2013, č. j. VÚP/37213/13/Ze

² Dne 2. srpna 2013 provedl Městský úřad Jindřichův Hradec v rámci řízení o nařízení odstranění stavby (plotu) kontrolní prohlídku na pozemku parcelní číslo XXXX v katastrálním území A.

³ Dle položky 20 písmene a) poznámka č. 3 zákona č. 643/2004 Sb., o správních poplatcích.

⁴ Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 1. listopadu 2013, č. j. KUJCK 59017/2013/OREG

B.1 Vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. ledna 2014

Ministerstvo pro místní rozvoj dopisem ze dne 10. ledna 2014, č. j. MMR-39426/2013-83/5/2014, podnět předalo Ministerstvu financí. Poukázalo zejména na to, že přezkumné řízení je upraveno v § 121 a následujících zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (správní řád se nepoužije). Přezkoumání rozhodnutí nařídí správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Správcem daně je správní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní.

Na rozdíl od krajského úřadu (u kterého není pochyb, že je správcem daně) není Ministerstvu pro místní rozvoj zákonem ani jiným právním předpisem působnost v oblasti správy daní svěřena. Je to právě Ministerstvo financí, které je na základě ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy mj. pro daně a poplatky.

B.2 Vyjádření Ministerstva financí ze dne 4. dubna 2014

Ministerstvo financí spolu s vyjádřením ze dne 4. dubna 2014, č. j. MF-9754/2014/39-3903, vrátilo z důvodu nepříslušnosti spis zpět Ministerstvu pro místní rozvoj. Argumentovalo mimo jiné tím, že Ministerstvu financí nepřísluší rozhodovat v přezkumném řízení podle § 94 až 99 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť Ministerstvo financí nemá žádnou působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu. Ministerstvo financí je příslušné pouze k posouzení poplatkového řízení a ve spolupráci s příslušnými ústředními orgány státní správy k metodickému usměrňování ostatních správních úřadů při uplatňování zákona o správních poplatcích. Návrhy na změny položek do sazebníku zákona o správních poplatcích předkládá do legislativního procesu Ministerstvo pro místní rozvoj.

Ve správních řízeních, která podléhají správnímu poplatku, provádějí správní úřady, v tomto případě stavební úřady, dvojí řízení, a to řízení ve věci podle stavebního zákona a poplatkové řízení podle zákona o správních poplatcích. Řízení poplatkové sleduje průběh řízení ve věci a nelze je od řízení ve věci oddělit.

Současně doporučilo Ministerstvu pro místní rozvoj, aby navrhovatelům (C. D. a A. B.) vyhovělo a nařídilo přezkumné řízení.

B.3 Vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 18. dubna 2014

Ministerstvo pro místní rozvoj se s právním názorem Ministerstva financí neztotožnilo a spolu s dopisem ze dne 18. dubna 2014 předmětný spis znovu postoupilo Ministerstvu financí.

Konstatování Ministerstva financí o tom, že není příslušné k rozhodování v přezkumném řízení podle § 94 až 99 správního řádu označilo za zmatečné. Řízení ve věci podle stavebního zákona a poplatkové řízení o správních poplatcích bylo pravomocně ukončeno. Přezkumné řízení je pak upraveno dvojím režimem. V přezkumném řízení, jehož předmětem by bylo přezkoumání rozhodnutí vydaného

dle stavebního zákona, by bylo případně příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj, kdežto na přezkumné řízení, jehož předmětem je přezkoumání poplatku, se správní řád nevztahuje, a tudíž je postupováno výlučně podle daňového řádu.

B.4 Vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 19. ledna 2015

Stěžovatelka mi dne 26. ledna 2015 postoupila vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 19. ledna 2015, č. j. MMR-42503/2014-83/101/2015, ve kterém shrnulo svůj postoj ohledně věcné nepřislusnosti Ministerstva pro místní rozvoj k nařízení přezkumného řízení ve věci správních poplatků. Současně stěžovatelku informovalo o možnosti podat kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Předmětem mého šetření je postup Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí při řešení sporu o příslusnost k nařízení přezkoumání rozhodnutí ve věci správního poplatku. Byť jsem si vědom toho, že kompetenční spor může s konečnou platností rozhodnout pouze Nejvyšší správní soud,⁵ považuji rovněž za vhodné předestřít ministerstvům svůj názor na jeho řešení s cílem přispět tak k možnému rychlejšímu vyřešení celé záležitosti.

Pro přehlednost jsem část C rozdělil do dvou kapitol.

C.1 Postup ministerstev při řešení negativního kompetenčního sporu

Z doložené korespondence vyplývá, že mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem financí je sporné, které z nich je věcně příslušné k nařízení přezkoumání rozhodnutí ve věci správního poplatku.

Dle ustanovení § 133 odst. 3 správního řádu jsou ústřední správní úřady povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. **Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.**

⁵ Ustanovení § 133 odst. 3 správního řádu:

„Ústřední správní úřady jsou povinny projednat spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Nedojde-li k dohodě do 15 dnů od zahájení dohodovacího řízení, vzniká kompetenční spor mezi ústředními správními úřady; jejich povinností je v takovém případě bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.“

Mám za to, že nejpozději v dubnu 2014, tj. poté, co Ministerstvo financí vrátilo postoupený spis⁶ zpět Ministerstvu pro místní rozvoj, bylo zcela zřejmé, že mezi nimi existuje negativní spor o věcnou příslušnost. Ministerstvům tím vznikla povinnost projednat jej v dohodovacím řízení.

Zákon přitom nestanoví bližší pravidla ani pro průběh dohodovacího řízení ani pro formu a obsah dohody o řešení sporu o věcnou příslušnost.⁷ Z obsahu předložené korespondence mezi ministerstvy se mohu domnívat, že k zahájení dohodovacího řízení mezi ministerstvy fakticky došlo. **V rozporu s právní úpravou však ministerstva po uplynutí 15denní lhůty pro vyřešení sporu v dohodovacím řízení zcela rezignovala na svoji povinnost bezodkladně podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.** Z informací, které mám k dispozici, vyplývá, že ministerstva setrvávají v nečinnosti i nadále.

Za zcela nepřijatelné považuji, aby ministerstva ponechala další řešení sporu a podání žaloby k Nejvyššímu správnímu soudu na stěžovatele. Byť ustanovení § 133 odst. 4 správního řádu⁸ dává tomu, kdo by byl účastníkem předmětného řízení, právo podat žalobu k soudu, **jsou to primárně ministerstva, která mají povinnost podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.** Připomínám, že jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je povinnost postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a povinnost dotčené osoby co možná nejméně zatěžovat.⁹

Shrnuji, že ministerstva postupovala nesprávně, když rezignovala na svoji povinnost předložit negativní kompetenční spor k řešení Nejvyššímu správnímu soudu. Ministerstva jsou v rozporu se zákonem nadále nečinná.

C.2 Příslušnost v přezkumném řízení ve věci správního poplatku

Řízení ve věcech správních poplatků je primárně upraveno zákonem o správních poplatcích. Subsidiárně se aplikuje právní úprava daňového řádu. Zákon o správních poplatcích ve znění účinném do 31. prosince 2010 obsahoval výslovný odkaz na zvláštní právní předpis upravující správu daní.¹⁰ Novelou,

⁶ Ustanovení § 12 správního řádu:

„Dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen "podatel"). Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu. Usnesení vydaná podle tohoto ustanovení se pouze poznamenají do spisu.“

⁷ VEDRAL, J. Správní řád – Komentář, Bova Polygon, Praha, 2006, str. 725, ISBN 80-7273-134-3

⁸ Ustanovení § 133 odst. 4 správního řádu:

„Pokud se žádný správní orgán nepovažuje za příslušný k provedení řízení, může ten, kdo by byl jeho účastníkem, nebo správní orgán podat žalobu k soudu.“

⁹ Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu:

„Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.“

¹⁰ Ustanovení § 9 zákona o správních poplatcích, ve znění účinném do 31. prosince 2010:

„V řízení ve věcech poplatků se postupuje podle zvláštního právního předpisu upravujícího správu daní, nestanoví-li tento zákon jinak.“

provedenou zákonem č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, byl tento odkaz z důvodu nadbytečnosti ze zákona o správních poplatcích odstraněn.¹¹ Nutnost postupovat při správě poplatků vyplývá nově přímo z daňového řádu.¹²

Správní orgány, které provádí správní řízení podle zvláštního předpisu v okamžiku, kdy je předmětné řízení současně předmětem správního poplatku, tak provádí **dvojí řízení, a to v první řadě řízení správní, které patří do jejich působnosti, a dále i řízení poplatkové, a to podle daňového řádu.**¹³ Správní orgán (v posuzovaném případě obecní i krajský úřad) má v poplatkovém řízení postavení správce daně.¹⁴

Přezkum rozhodnutí je upraven v ustanovení § 121 a následujících daňového řádu. Správní řád naopak nelze vůbec na přezkumné řízení ve věci správního poplatku aplikovat.¹⁵ Přezkoumání rozhodnutí **nařídí správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni.**¹⁶ Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu.¹⁷ Z ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, pak vyplývá, že **ústředním orgánem státní správy pro daně, poplatky a clo je Ministerstvo financí.**

Správu správních poplatků lze tak dle mého názoru podpůrně srovnat například se správou místních poplatků nebo poplatků za komunální odpad dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, u nichž je dána působnost Ministerstva financí (nikoliv Ministerstva životního prostředí).¹⁸ **Mám za to, že Ministerstvo financí je věcně příslušné i v přezkumném řízení ve věci správních poplatků.**

¹¹ Důvodová zpráva k části sto padesáté druhé zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu:

„K bodu 2 - Navrhuje se zrušení ustanovení pro nadbytečnost, neboť postup při správě poplatků vyplývá z § 2 odst. 3 návrhu daňového řádu.“

¹² Ustanovení § 1 odst. 1 daňového řádu:

Tento zákon upravuje postup správců daní, práva a povinnosti daňových subjektů a třetích osob, které jim vznikají při správě daní.

Ustanovení § 2 odst. 3 daňového řádu:

„Daní se pro účely tohoto zákona rozumí ... peněžitě plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek.“

¹³ Srov. důvodová zpráva k obecné části zákona o správních poplatcích.

¹⁴ Ustanovení § 10 odst. 1 a 2 daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů:

„(1) Správcem daně je správní orgán nebo jiný státní orgán (dále jen „orgán veřejné moci“) v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní.

(2) Správním orgánem se pro účely tohoto zákona rozumí orgán moci výkonné, orgán územní samosprávy celku, jiný orgán a právnická nebo fyzická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy.“

¹⁵ Ustanovení § 262 daňového řádu:

„Při správě daní se správní řád nepoužije.“

¹⁶ Ustanovení § 122 odst. 1 daňového řádu:

„Přezkoumání rozhodnutí nařídí správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni.“

¹⁷ Ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů:

„Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu.“

¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2009, č. j. 1 As 56/2009 – 58, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2010, č. j. Komp 4/2010 – 40.

Pro srovnání dodávám, že **jiná situace by byla v případě tzv. dělené správy**,¹⁹ kdy právní titul, na jehož základě je možné stanovenou částku vybrat nebo vymáhat, pochází z režimu mimo daňové zákony. Naopak procesní postup spočívající v evidenci platební povinnosti, vybrání dlužné částky, popř. jejím zajištění prostřednictvím zajišťovacích instrumentů či jejím vymáhání se řídí daňovým řádem.²⁰ V takovém by pak bylo třeba odlišit, zda má být rozhodnuto o nařízení přezkoumání původního rozhodnutí o uložení povinnosti k peněžitému plnění (a dle specifických okolností případu určit věcně příslušný ústřední orgán, kterým by zpravidla Ministerstvo financí nebylo), nebo rozhodnutí vydané při placení (kdy je dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu příslušné Ministerstvo financí).²¹ O tento případ se však ve sporném případě nejedná.

Z důvodů výše uvedených jsem toho názoru, že příslušnost k nařízení přezkoumání rozhodnutí o správním poplatku (jako rozhodnutí vydaném při správě daní) je dána Ministerstvu financí. Současně jsem si však vědom toho, že s konečnou platností však negativní kompetenční spor mezi Ministerstvem financí a Ministerstvem pro místní rozvoj může vyřešit pouze Nejvyšší správní soud.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo financí se dopustily pochybení, když zcela rezignovaly na svoji povinnost předložit negativní kompetenční spor k řešení Nejvyššímu správnímu soudu.

Zprávu o šetření zasílám oběma ministerstvům a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

¹⁹ Ustanovení § 161 odst. 1 daňového řádu:

„K dělené správě dochází, je-li rozhodnutím orgánu veřejné moci, který není správcem daně, vydaným při výkonu veřejné moci uložena platební povinnost k peněžitému plnění určenému do veřejného rozpočtu a postupuje-li se při jeho placení podle tohoto zákona nebo podle jeho jednotlivých ustanovení. To platí i tehdy, pokud vznikla platební povinnost k peněžitému plnění určenému do veřejného rozpočtu přímo ze zákona bez vydání rozhodnutí.“

²⁰ BAXA Josef a kol. Daňový řád: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 991. ISBN 978-80-7357-564-9

²¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2011, č. j. Komp 3/2011 – 32, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2011, č. j. Komp 3/2010 – 27.