



Zpráva o šetření ve věci využívání právní pomoci advokáta obecním úřadem při vymáhání nedoplatku na místním poplatku za komunální odpad a postoupení této pohledávky třetí osobě

Dne 22. února 2017 se na veřejného ochránce práv obrátila paní A., bytem xxx (dále jen „stěžovatelka“), s podnětem, ve kterém nesouhlasila s postupem Obecního úřadu Lnáře při vymáhání nedoplatku za komunální odpad za roky 2013 a 2014. Obecní úřad se při vymáhání nedoplatku nechal zastoupit advokátkou JUDr. Ladislavou Indrovou, konkrétně využil právní pomoci i pro předání vymáhání soudnímu exekutorovi Mgr. Ing. Jiřímu Proškovi. Obecní úřad shodně postupoval i v případě nedoplatků za roky 2015 a 2016. Stěžovatelka obci vytýká hlavně to, že se nechala zastoupit advokátkou.

V roce 2016 Obec Lnáře stěžovatelce oznámila, že své pohledávky za stěžovatelkou z titulu neuhrazených místních poplatků za komunální odpad za roky 2013 a 2014, včetně nákladů za exekuční řízení, úplatně postoupila panu B. Ten se tak stal novým věřitelem namísto Obce Lnáře.

Dne 4. července 2017 jsem zahájil šetření zaměřené na zjištění praxe Obecního úřadu Lnáře při vymáhání poplatků za komunální odpad.

A. Shrnutí závěrů

A.1 K námitce využívání služeb advokátky při předání nedoplatku k vymáhání soudním exekutorem

- Orgány veřejné moci by měly být schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů. Nepochybně lze na městech a obcích (bez ohledu na jejich velikost) legitimně požadovat, aby minimálně jednodušší procesní úkony „formulářového typu“ činily samy bez advokátního zastoupení. Při vymáhání se obecní úřad musí zabývat otázkou přiměřenosti nákladů exekuce.
- Obec se nechala pro podání exekučního návrhu zastoupit advokátkou, čímž došlo k dalšímu navýšení nákladů exekuce.
- **Skutečnost, že se obec nechala pro učinění jednoduchého procesního úkonu zastoupit advokátkou, považuji za zcela nepřijatelnou.** Případné náklady obce na právní zastoupení k podání exekučního návrhu k vymožení nedoplatku nelze považovat za náklady účelně vynaložené k vymáhání nároku ve smyslu ustanovení § 87 odst. 2 exekučního řádu¹.

1 Zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „exekuční řád“).



A.2 Postoupení veřejnoprávních pohledávek je nepřípustné

- Obecní úřad při správě poplatku vystupuje v pozici správce daně, vede daňové řízení podle daňového řádu a zabezpečuje placení daní/poplatků. Přitom má co nejvíce šetřit práva a právem chráněné zájmy daňového subjektu. Svou pravomoc může uplatňovat pouze k těm účelům a v takovém rozsahu, v jakém mu byla zákonem svěřena. Při správě poplatku je správce daně vázán povinností mlčenlivosti.
- Obec své pohledávky za stěžovatelkou z titulu neuhrazených místních poplatků za komunální odpad za roky 2013 a 2014, včetně nákladů za exekuční řízení, úplatně postoupila třetímu subjektu.
- Veřejnoprávní pohledávku na zaplacení místního poplatku za komunální odpad nelze úplatně převést smlouvou o postoupení pohledávky na třetí subjekt, neboť to zákon výslovně nedovoluje. **Soukromoprávním úkonem nelze měnit veřejnoprávní vztah ani jeho subjekty.** Úřední osoby svou povinnost mlčenlivosti porušily i pouhým potvrzením informace o existenci a aktuální výši veřejnoprávní pohledávky na místním poplatku při jednání se třetí osobou. Intenzita takového porušení je však nízká.

B. Skutková zjištění

Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v roce 2013 nezaplatila poplatek za komunální odpad za sebe ani za svého nezletilého syna Marka ve lhůtě splatnosti,² vydal dne 6. června 2013 obecní úřad platební výměř³. Tím stanovil stěžovatelce povinnost zaplatit poplatek vyměřený v částce 1.000 Kč⁴ do patnácti dnů od právní moci platebního výměru. Tentýž den obecní úřad vydal ještě jeden platební výměř⁵, kterým stěžovatelce stanovil povinnost zaplatit poplatek rovněž v částce 1.000 Kč za jejího nezletilého syna Marka ve stejné lhůtě splatnosti. Oba platební výměry byly stěžovatelce doručeny dne 10. června 2013, jak je patrné z kopie dodejky.

Vyrozuměním ze dne 19. srpna 2013 obecní úřad pro zaplacení obou částek (2 x 1.000 Kč) stanovil náhradní lhůtu splatnosti nejpozději do 15. září 2013 včetně. Zároveň stěžovatelku úřad upozornil, že nebude-li částka zaplacená, bude nucen přistoupit k soudnímu vymáhání.

2 Podle čl. 5 vyhlášky č. 1/2012, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen „vyhláška č. 1/2012“), je poplatek ve výši 500 Kč splatný nejpozději do 31. 3. příslušného kalendářního roku.

3 Č. j. 104/1340/13/1, který nabyl právní moci dne 26. července 2013.

4 Navýšený na dvojnásobek podle § 11 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o MP“): „Včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku.“ a čl. 7 vyhlášky č. 1/2012.

5 Č. j. 104/1340/13/2.



Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nezaplatila místní poplatek za komunální odpad ani za rok 2014,⁶ vyměřil jí obecní úřad platebním výměrem ze dne 11. června 2014 na dvojnásobek navýšený poplatek v částce 1.000 Kč. Platební výměr nabyl právní moci dne 2. srpna 2014. Platební výměr byl stěžovatelce doručen dne 17. června 2014, jak je patrné z kopie dodejky.

Vyrozuměním ze dne 20. srpna 2014 obecní úřad pro zaplacení částky 1.000 Kč stanovil náhradní lhůtu splatnosti nejpozději do 25. září 2014 včetně. Zároveň stěžovatelku úřad upozornil, že nebude-li částka zaplacená, bude nucen přistoupit k soudnímu vymáhání.

Obecní úřad Lnáře dlouhodobě využívá služeb advokátky JUDr. Ladislavy Indrové.

Přípisem ze dne 16. října 2016 obec, v zastoupení advokátkou, vyzvala stěžovatelku k zaplacení nedoplateků na poplatku za komunální odpad za roky 2013 (za ni a nezletilého syna) a 2014 (za ni) v celkové částce 3.000 Kč nejpozději do 10. listopadu 2015. Advokátka stěžovatelku upozornila, že pokud částku v uvedené lhůtě nezaplatí, je obcí zmocněna podat návrh na nařízení exekuce, což bude spojeno s dalšími výdaji na náklady exekuce a náklady obce v pozici oprávněné.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nezaplatila, obec v zastoupení advokátkou podala dne 11. listopadu 2015 exekuční návrh pro částku 3.000 Kč a náklady exekučního řízení a žádost o pověření soudního exekutora Mgr. Ing. Jiřího Proška provedením exekuce. Náklady oprávněného v návrhu vyčíslila v celkové výši 484 Kč „(tj. 200 Kč – 2 úkony právní služby podle AT + 2 x RP á 100 Kč + 21 % DPH z částky 400 Kč, tj. 84 Kč)“.

Soudní exekutor Mgr. Ing. Jiří Prošek následně vedl exekuční řízení pod sp. zn. 134 EX 16580/15.

Oznámením ze dne 5. května 2016 obec Lnáře stěžovatelce sdělila, že uzavřela s panem B. smlouvu o úplatném postoupení pohledávky vůči stěžovatelce z titulu neuhrazených místních poplatků za komunální odpad za roky 2013 a 2014 v souhrnné výši 3.000 Kč s příslušenstvím. Pan B. se tak stal dle oznámení novým věřitelem stěžovatelky namísto Obce Lnáře.

V případě nedoplateků za poplatky za komunální odpad obecní úřad po vydání platebních výměřů a výzvách k zaplacení nedoplatky rovněž s využitím právního zastoupení předal k vymáhání soudnímu exekutorovi Mgr. Ing. Jiřímu Proškovi. Ten v jeho rámci pod sp. zn. 134 EX 00915/17 vyzval stěžovatelku k odevzdání sepsaných movitých věcí. Stěžovatelka dle svých slov i vyjádření úřadu celou dlužnou částku, včetně nákladů exekuce, zaplatila.

⁶ Ve výši 500 Kč ve shodné lhůtě splatnosti do 31. 3. příslušného kalendářního roku podle čl. 5 vyhlášky č. 1/2013, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen „vyhláška č. 1/2013“).



B.1 Vyjádření obecního úřadu

Obecní úřad uvedl, že služeb advokátky JUDr. Ladislavy Indrové využívá dlouhodobě, a to na základě *Smlouvy o poskytování právní pomoci* ze dne 23. ledna 2006 a využil ji i v tomto případě.

Při neuhrazení poplatku za komunální odpad ani ve lhůtě patnácti dnů po právní moci obecní úřad provádí následující postup: poplatníkovi zašle vyrozumění o náhradní lhůtě splatnosti, kterou mu stanoví, a není-li poplatek ani v této lhůtě zaplacen, přistupuje k vymáhání pohledávky za pomoci advokátky. Ta poplatníkovi zašle předexekuční výzvu s další lhůtou pro dobrovolné plnění. Pokud v ní poplatník částku neuhradí, je přistoupeno k exekuci.

Takový postup úřad zvolil i v případě stěžovatelky, jak je patrné z úřadem přiložených kopií spisového materiálu.

Obecní úřad zná majetkové poměry stěžovatelky, která v obci bydlí dlouho. Bylo a je mu známo, jaké nemovitosti stěžovatelka vlastní, i zda byla či je zaměstnána.

Obecní úřad se domnívá, že povinnost mlčenlivosti podle § 52 daňového řádu⁷ dostal. Informace o probíhající exekuci jsou volně dostupné z výpisu příslušného listu vlastnictví, který katastr nemovitostí poskytne na žádost jakékoliv osoby.

Pan B. byl zástavním věřitelem, jak bylo možné vyčíst z LV č. Y. pro k. ú Z.. Když zjistil, že vůči stěžovateli uvedený exekutorský úřad zahájil exekuci, a na základě jakého exekučního titulu byla exekuce zahájena, obrátil se z vlastní iniciativy na Obecní úřad Lnáře s žádostí o odkoupení pohledávky.

Obecní úřad dodává, že se stěžovatelka proti usnesení soudního exekutora, jímž připustil, aby na místo oprávněné obce Lnáře vstoupil pan B., odvolala. Krajský soud v Českých Budějovicích pravomocným usnesením ze dne 28. června 2016, sp. zn. 24 Co 1252/2016, rozhodnutí soudního exekutora jako správné potvrdil.

Stěžovatelka byla několikrát při občasných osobních kontaktech na nedoplatky upozorňována, konkrétně na dluhy za roky 2013 a 2014. Náhodně se na úřad dostavila dne 1. září 2014, kdy souhlasila se splátkovým kalendářem na neuhrazené platby, který úřad po dohodě s ní připravil. Následující den, kdy se měla dostavit k převzetí zpracovaného splátkového kalendáře, už ale nepřišla.

Exekuci úřad považuje za úplně poslední způsob vymožení dluhů. Každému, kdo má zájem svou (např. přechodně zhoršenou finanční) situaci řešit, je ze strany úřadu projevována snaha se domluvit na úhradě, byť i po malých částkách. Poplatek 500 Kč za komunální odpad se již několik let nezvyšoval. V případě stěžovatelky však žádná snaha dluhy vůči obci řešit nebyla patrná. Poštovní zásilky opakovaně nepřebírá a snaží se naopak plnění svých povinností vyhnout.

7 Zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „DŘ“).



Závěrem dodává, že stěžovatelka neuhradila ani místní poplatky za roky 2015 a 2016. I v těchto případech byl uplatněn totožný postup. Až v rámci exekuce stěžovatelka nedoplatky spolu s náklady řízení oprávněného ve výši 484 Kč uhradila.

C. Právní hodnocení

C.1 Právní úprava místního poplatku za komunální odpad

Obec Lnáře zavedla místní poplatek za komunální odpad⁸ na základě zákona o MP⁹ obecně závaznou vyhláškou.¹⁰

Poplatek za komunální odpad platí fyzické osoby, které mají v obci trvalý pobyt, a to bez ohledu na věk (tedy i nezletilé děti) a případnou finanční soběstačnost.¹¹ S účinností od 1. července 2012 byl zákon o MP novelizován tak, že za zaplacení místního poplatku odpovídá společně a nerozdílně nezletilý poplatník a jeho zákonný zástupce.¹² **Vítám praxi obecního úřadu, který v případě nedoplatku nezletilého syna stěžovatelky za rok 2013 vyměřil nedoplatek jeho zákonné zástupkyni – stěžovatelce.** Veřejný ochránce práv se svou činností dlouhodobě zasazoval o to, aby až na odůvodněné výjimky obecní úřady vyměřovaly místní poplatek vždy zákonným zástupcům nezletilého, a zabránily tím dluhové zátěži mladých dospělých za období, v němž vykonávali či měli vykonávat rodičovskou zodpovědnost jejich zákonní zástupci.

Jen dodávám, že Ústavní soud rozhodl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/15¹³, že ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o MP, ve znění účinném do 30. června 2012, bylo v rozsahu, v němž ukládalo povinnosti nezletilým poplatníkům, v rozporu s čl. 32 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4, čl. 3 odst. 1 a s čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

8 Místní poplatek za komunální odpad je upraven obecně závaznou vyhláškou č. 1/2012 a č. 1/2013, o místních poplatcích.

9 Zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o MP“), a vyhlášky č. 1/2012 a č. 1/2013.

10 Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o MP:

„Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků.“

11 Ustanovení § 10b odst. 1 zákona o MP:

„(1) Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů platí:

a) fyzická osoba,

1. která má v obci trvalý pobyt.“

12 Ustanovení § 12 zákona o MP, ve znění účinném od 1. července 2012 do 31. prosince 2015:

„(1) Je-li poplatník v době vzniku povinnosti zaplatit poplatek nezletilý, odpovídají za zaplacení poplatku tento poplatník a jeho zákonný zástupce společně a nerozdílně; zákonný zástupce má v takovém případě stejné procesní postavení jako poplatník.

(2) Nezaplatí-li poplatek poplatník nebo jeho zákonný zástupce, vyměří obecní úřad poplatek jednomu z nich.“

13 Publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 338/2017 Sb.



Podle zákona o Ústavním soudu¹⁴ **nelze vykonat rozhodnutí, která uložila platební povinnost za toto období nezletilci**. S ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou totiž orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané protiústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů zohlednit výše uvedené derogační důvody a neaplikovat citovaná ustanovení v rozsahu, v němž ukládala povinnosti nezletilým poplatníkům. Veřejný ochránce práv prosazuje, aby se nosné myšlenky nálezu uplatňovaly i na pozdější znění zákona o MP (od 1. července 2012, tedy za roky 2013 a další) a poplatky vyměřené nezletilcům byly prominuty, případně exekuce zastavena. Veřejný ochránce práv k tomu vydal tiskovou zprávu, v níž své stanovisko rozvedl.¹⁵

Právní úprava zákona o MP účinná od 1. ledna 2016 již jednoznačně stanoví, že vznikne-li nedoplatek na poplatku nezletilému, přechází poplatková povinnost na jeho zákonného zástupce. K vyměření platební povinnosti nezletilci tak v budoucnu již nebude docházet.

C.2 Vymáhání nedoplatku

Správce daně by se měl (až na odůvodněné výjimky) nejprve pokusit dlužníka vhodným způsobem vyrozumět o výši jeho nedoplatků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením.¹⁶ Může k tomu zvolit např. úřední dopis, e-mail, telefon, osobní návštěvu a další. Neuhradí-li dlužník ani poté, může přistoupit k vymáhání nedoplatku v exekučním řízení. Chtěl bych podotknout, že oceňuji snahu Obecního úřadu Lnáře dlužníky vždy před podniknutím kroků k vymáhání vyzvat se stanovením náhradní lhůty splatnosti.

Je zřejmé, že je to předně stěžovatelka, kdo svou nevolí včas zaplatit nedoplatek, ačkoli o jeho existenci věděla, zapříčinila jeho navýšení i pozdější náklady spojené s jeho vymáháním. Pro další postup obecního úřadu platí zákonná pravidla, která je nutné vykládat ve světle základních zásad dobré správy.

C.2.1 Jednotlivé způsoby vymáhání nedoplatku

Správce daně má v zásadě dvě základní možnosti jak vymáhat nedoplatek. Každá z nich má své klady a zápory a je vhodná k řešení jiných situací. Buď může v daňové exekuci vymáhat nedoplatek sám (A), nebo může zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora (B).

Při volbě způsobu provedení exekuce však není správce daně neomezený. Posouzení, zda jeho rozhodnutí bylo správné, bude vždy záležet na konkrétních skutkových okolnostech případu. Podle ustanovení § 175 DŘ je povinen volit takový způsob, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném

14 Ustanovení § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů: „Ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat.“

15 <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2017/po-nezletilych-nelze-v-bezicich-exekucich-vymahat-poplatky-za-komunalni-odpad-za-obdobi-do/>.

16 Ustanovení § 153 odst. 3 DŘ: „Správce daně může daňový subjekt vhodným způsobem vyrozumět o výši jeho nedoplatků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením.“



nepoměru k výši nedoplatku. 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.¹⁷

Dle důvodové zprávy k daňovému řádu by nepřiměřeným postupem mohlo být například vymáhání bagatelního nedoplatku prostřednictvím soukromého exekutora, ačkoliv správce daně může zajistit vymáhání nedoplatku vlastními silami v daňové exekuci, tedy způsobem pro dlužníka výrazně příznivějším.¹⁸

Vzhledem k tomu, že vymáhání prostřednictvím soudního exekutora je spojeno s vyššími náklady pro povinného, měl by k tomuto kroku přistoupit pouze v situacích, kdy po něm nelze rozumně požadovat, aby zajistil vymáhání daňového nedoplatku v daňové exekuci. Veřejný ochránce práv se dlouhodobě snaží na obce apelovat, aby se pokusily nejprve nedoplatek vymoci alespoň prostřednictvím srážek ze mzdy nebo příkázáním pohledávky z účtu, a teprve není-li to možné, přistoupily k vymáhání prostřednictvím soudního exekutora. K obdobnému postupu vybízí i aktuální metodický materiál zpracovaný Ministerstvem financí.¹⁹

V posuzované věci se vzhledem k okolnostem případu přikláním spíše k závěru, že předání vymáhání pohledávek soudnímu exekutorovi bylo v pořádku. Dle sdělení úřadu je mu majetková situace, včetně pracovního zařazení stěžovatelky, známa. Soudní exekutor ostatně vyzval stěžovatelku k odevzdání movité věci. Lze tedy uzavřít, že exekuci srážkami ze mzdy nebo příkázáním pohledávky z účtu (které by obecní úřad mohl a měl podle názoru ochránce provádět sám) v tomto případě nebylo možné provést nebo by bylo zjevně bezúčelné.

Jen pro úplnost dodávám, že k problematice přiměřenosti zvoleného způsobu vymáhání pohledávky se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud,²⁰ který v této věci zaujal striktní postoj. Podle něj je třeba v každém konkrétním případě posuzovat, zda je výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Pokud náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora přesahují více než trojnásobek dlužné částky, je taková výše nákladů ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky. Pokud správní orgán poruší svou povinnost a pověřit vymáhání soudního

17 Ustanovení § 5 odst. 3 DŘ: „Správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob (dále jen „osoba zúčastněná na správě daní“) 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.“

Ustanovení § 175 odst. 2 DŘ: „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.“

18 <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=52503>.

19 Metodická pomůcka k postupu při vymáhání nedoplatku na místním poplatku č. j. MF-32 613/2014/39-3903, dostupná na <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2017/metodicka-pomucka-k-postupu-pri-vymahani-29528>.

20 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2015, sp. zn. 8 As 143/2014.



exekutora, přestože náklady spojené s tímto způsobem vymáhání budou ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky, dopustí se nezákonného zásahu.

C.3 Zastoupení obce advokátkou

Otázkou právního zastoupení subjektů veřejného práva se soudní praxe zabývá zejména ve vztahu k náhradě nákladů soudního řízení. Opakovaně upozorňuje, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné postupovat nanejvýš obezřetně.²¹

Orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů.²² Lze očekávat, že správní orgány budou schopny kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony. Kdyby tomu tak nebylo, bylo by legitimní se ptát, zda správní orgány mohou vůbec taková rozhodnutí vydávat.²³

Obdobně je třeba přistoupit i k posuzování zastoupení správního orgánu v exekučním řízení. Ačkoliv mezi jednotlivými obcemi, respektive obecními úřady, existují významné rozdíly v rozsahu materiálního a personálního vybavení, aktuální právní úprava předpokládá, že všechny obecní úřady budou schopny zajistit vymáhání nedoplatků v režimu daňové exekuce s tím, že za určitých okolností mohou využít možnost vymáhat prostřednictvím soudního exekutora. Nepochybně tak lze na městech a obcích (bez ohledu na jejich velikost) legitimně požadovat, aby minimálně jednodušší procesní úkony „formulářového typu“ činily samy bez advokátního zastoupení.

Skutečnost, že se obec nechala pro podání exekučního návrhu zastoupit advokátkou, proto považuji za zcela nepřijatelnou. Ačkoliv rozumím tomu, že pro obec mohl být takový krok výhodný, neboť advokátní služby jí mohly být poskytovány bezplatně, za rozhodující považuji, že **v důsledku využití advokátních služeb došlo pro stěžovatelku k dalšímu navýšení nákladů exekuce.**

Případné náklady obce na právní zastoupení k podání exekučního návrhu k vymožení nedoplatku nelze považovat za náklady účelně vynaložené k vymáhání nároku ve smyslu ustanovení § 87 odst. 2 exekučního řádu.

C.4 Postoupení pohledávky

Postoupení pohledávky představuje změnu v subjektech závazkového právního vztahu na straně věřitele. Jedná se o tradiční institut soukromého práva. V českém právním řádu

21 Viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

22 Viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 14. září 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2012, č. j. 2 As 104/2012-35, dostupný na www.nssoud.cz.

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2012, č. j. 2 As 104/2012-35; dostupný na www.nssoud.cz.



upravuje postoupení pohledávky, coby smluvní změnu v osobě věřitele, občanský zákoník²⁴. Postoupením pohledávky stávající věřitel (postupitel) převádí svoji pohledávku na věřitele nového (postupníka). Jedná se o smluvní vztah mezi postupitelem a postupníkem, přičemž platí, že součinnost ani souhlas dlužníka není třeba k tomu, aby se postupník stal věřitelem pohledávky. V důsledku postoupení pohledávky vstupuje do závazkového vztahu na místo původního věřitele nový věřitel, avšak jinak zůstává původní závazkový vztah nezměněn.

C.4.1 Postupitelnost veřejnoprávních pohledávek

Jak bylo uvedeno výše, povinnost platit poplatek za komunální odpad je stanovena zákonem a konkretizována obecně závaznou vyhláškou obce. Jedná se o veřejnoprávní povinnost. Správce daně je nepochybně vůči daňovému subjektu v postavení nadřízeném, nikoli rovnoprávním, jejich vztah je tedy veřejnoprávní. I název poplatků²⁵ svědčí o jeho veřejnoprávním charakteru. Obec poplatek „vybírá“²⁶. Obecní úřad při správě poplatku vystupuje v pozici správce daně, vede daňové řízení podle daňového řádu a zabezpečuje placení daní/poplatků. **Přitom má co nejvíce šetřit práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů.** Svou pravomoc může uplatňovat pouze k těm účelům a v takovém rozsahu, v jakém mu byla zákonem svěřena.²⁷ Pohledávky jsou součástí majetku obce a podle zákona o obcích je obec povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky.²⁸

Čl. 2 odst. 3 Ústavy a obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod²⁹ předepisují, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Doktrína z těchto ustanovení ústavního pořádku dovozuje, že orgány veřejné moci „musí bedlivě dodržovat svoje zákonem stanovené kompetence, které nesmí překračovat. Jsou oprávněny jednat pouze tehdy, kdy to zákon výslovně stanoví“³⁰. Jde o obecnou ústavněprávní zásadu, která se promítá do výhrady zákona ve všech případech, kdy jde o zřizování státních orgánů, stanovení jejich organizace a kompetence, jakož i procesně právních pravidel způsobu jejich jednání, postupu.³¹ Hmotněprávní, kompetenční i procesní

24 Ustanovení § 1879 – § 1887 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“).

25 Podle ustanovení § 2 odst. 3 DŘ je poplatek považován za daň.

26 Ustanovení § 1 zákona o MP.

27 Ustanovení § 10, § 11 a § 5 DŘ: „(1) Správce daně postupuje při správě daní v souladu se zákony a jinými právními předpisy (dále jen „právní předpis“). Zákonem se pro účely tohoto zákona se rozumí též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. (2) Správce daně uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. (3) Správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob (dále jen „osoba zúčastněná na správě daní“) 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.“

28 Ustanovení § 38 odst. 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecních zřízeních, ve znění pozdějších předpisů.

29 Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“).

30 Šimíček, V., in Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L.: Ústava České republiky komentář; Praha, Linde, 2010, str. 56.

31 Grospič, J. in Knapp, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. Praha: Linde Praha, a. s., 1998, str. 99.



podmínky pro uplatňování státní (veřejné) moci lze upravit jen zákonem.³² V návaznosti na čl. 2 odst. 3 Ústavy se zaručuje, že žádná osoba nebude veřejnou mocí donucována k určitému jednání (či zdržení se určitého jednání), jestliže takové jednání není uloženo zákonem nebo na základě zákona.³³

Pravomoc správce daně uzavřít v případě veřejnoprávní pohledávky smlouvu o jejím postoupení na postupníka zákon o místních poplatcích ani daňový řád nikde nestanovuje. Negativně se k takové možnosti staví i judikatura. Podle ní „obecně platí, že **na jiného nelze převádět veřejnoprávní povinnost.**“³⁴ „**Soukromoprávním úkonem nelze měnit veřejnoprávní vztah ani jeho subjekty.**“³⁵ „**Smlouvou o postoupení pohledávky veřejnoprávní povahu nároku změnit nelze.**“³⁶

Podle zprávy Ministerstva financí³⁷: „Při nakládání s pohledávkami vzniklými v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti musí obec postupovat výhradně podle právních předpisů, jejichž uplatněním pohledávka vznikla. ... Při postupu dle zákona o správě daní a poplatků (pozn. dnes DŘ) lze tedy těžko předpokládat, že výkon veřejnoprávní kompetence lze předat soukromoprávnímu subjektu; tento postup by musel umožňovat kompetenční zákon... Předání poplatků a pokut k vymáhání jiným než zákonem stanoveným subjektům by totiž vedle nepochybného porušení daňové mlčenlivosti bylo v rozporu i se základními zásadami daňového řízení – jeho neveřejností, povinnosti zachovávat právem chráněné zájmy daňových subjektů a volit jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují.“³⁸

Podle judikatury správních soudů se jedná o absolutně neplatnou smlouvu pro rozpor se zákonem.³⁹ **Postoupení veřejnoprávní pohledávky uzavřením soukromoprávní smlouvy o postoupení pohledávky tak není přípustné.**

C.4.2 Možná obrana proti postoupení veřejnoprávní pohledávky

Zůstává otázkou, v jakém řízení by se mohla stěžovatelka hypoteticky vyslovení absolutní/relativní neplatnosti smlouvy o postoupení pohledávky domáhat.

V prvé řadě připadá v úvahu uplatnění tohoto argumentu v rámci podání námítky podle daňového řádu⁴⁰ proti úkonu správce daně. V případě neúspěchu by se pak mohla

32 Mikule, V. in Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky komentář; Praha, C. H. Beck, 2007, str. 22.

33 Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s. 24 – 51.

34 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2010, č. j. 3 Ads 106/2010-64.

35 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2016, sp. zn. 5 Afs 227/2016, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. října 2013, sp. zn. 29 Cdo 4474/2011.

36 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. října 2013, sp. zn. 29 Cdo 4474/2011.

37 Číslo 5 ročníku 2008, část 1. Prodej pohledávek města.

38 http://www.denik.obce.cz/go/dokumenty/Z_mf/rok_08/5_08/text5_08.htm.

39 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2016, sp. zn. 5 Afs 227/2016.

40 Ustanovení § 159 DŘ.



bránit správní žalobou,⁴¹ v níž by pak jistě došla k uplatnění judikatura správních soudů týkající se absolutní neplatnosti smlouvy o postoupení veřejnoprávních pohledávek.

V případě, kdyby stěžovatelka čelila žalobě o zaplacení před civilními soudy, zřejmě by přišly na řadu úvahy, podle nichž lze za postupitelnou pohledávku považovat takovou, která v den postupu nezanikla a s níž je věřitel oprávněn smluvně disponovat.⁴² Mezi pohledávky, které nemohou být postoupeny, řadí občanský zákoník i ty, jejichž obsah by se změnou věřitele k tíži dlužníka změnil.⁴³ Ustálená judikatura civilních soudů uvádí, že oznámí-li postupitel dlužníku, že pohledávku postoupil postupníkovi, pak dlužník nemá vůči postupníkovi ve sporu o úhradu pohledávky k dispozici obranu založenou na námitce neplatnosti smlouvy o postoupení.⁴⁴ Toto pravidlo však zároveň tatáž judikatura prolamuje pro případy, ve kterých by dlužník prokázal, že postoupení pohledávky mělo za následek změnu/zhoršení jeho právního postavení. Pokud by k civilnímu sporu došlo, mohla by se tímto způsobem stěžovatelka zřejmě bránit, neboť ke zhoršení její situace postoupením pohledávky nepochybně došlo. Mohla by tak teoreticky dosáhnout prohlášení smlouvy za neplatnou⁴⁵.

V případě, kdyby o veřejnoprávní pohledávce probíhala i nadále exekuce u oprávněného veřejnoprávního subjektu, stěžovatelka by zcela jistě mohla např. požádat o poseckání.

V souvislosti s postupem obecního úřadu, který zřejmě přijal platbu za postoupení pohledávky od pana B. na úhradu nedoplatku na poplatku stěžovatelky a jejího nezletilého syna za roky 2013 a 2014, vzniká i otázka, zda tímto úkonem nedošlo k zaplacení nedoplatků mimo pořadí úhrady daně závazně stanovené daňovým řádem⁴⁶.

Pokud však stěžovatelka zvolila pouze tu obranu, že proti procesnímu usnesení soudního exekutora, kterým připustil, aby na místo oprávněného – obec Lnáře – vstoupil nový oprávněný – pan B. – aniž by přitom, kromě vysloveného nesouhlasu s postoupením pohledávky, tvrdila její neplatnost z důvodu zhoršení jejího postavení, nemohla být u exekučního soudu úspěšná.⁴⁷ Svůj nesouhlas totiž stěžovatelka podpořila pouze mylnou domněnkou, že pohledávka byla již jednou postoupena na soudního exekutora, kterou jí soud v odůvodnění vyvrátil a její omyl osvětlil. Exekuční soud se dále v řízení zabýval pouze

41 Ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

42 Eliáš, Karel in Bejček, Josef, Eliáš, Karel, Raban, Přemysl a kol. Kurs obchodního práva. Obchodní závazky 4. vydání Praha: C. H. Beck, 2007, s. 162.

43 Ustanovení § 1881 odst. 2 OZ.

44 Rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 9. prosince 2009, sp. zn. 31 Cdo 1328/2007, publ. pod R 61/2010, Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu: „Oznámil-li postupitel dlužníku, že pohledávku postoupil postupníkovi, pak dlužník nemá (s výjimkou případů uvedených v § 525 obč. zák., eventuálně případů, ve kterých by dlužník prokázal, že postoupení pohledávky mělo za následek změnu /zhoršení/ jeho právního postavení) vůči postupníkovi ve sporu o úhradu pohledávky k dispozici obranu založenou na námitce neplatnosti smlouvy o postoupení pohledávky.“ Obdobně nález Ústavního soudu ze dne 7. června 2016, sp. zn. I. ÚS 682/15.

45 Ustanovení § 586 odst. 2 OZ.

46 Ustanovení § 152 DŘ.

47 Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. června 2016, sp. zn. 24 Co 1252/2016.



otázkou procesního nástupnictví pro účely zahájeného exekučního řízení⁴⁸ exekučním soudem, kde absolutní neplatnost pro nepřípustnost postoupení veřejnoprávní pohledávky stěžovatelka netvrdila, nemohla být proto úspěšná.

C.4.3 Povinnost mlčenlivosti správce daně

Při správě místních poplatků úřední osoby správce daně musí zachovávat mlčenlivost o všem, co se v souvislosti se správou daní/poplatku dozvěděly o poměrech jiných osob. Tato povinnost se týká všeho, co se při správě daní nebo v souvislosti s ní dozvěděly a co se nějakým způsobem týká majetkových, obchodních či jiných poměrů určité osoby (typicky daňového subjektu).⁴⁹ Správa daní je neveřejná.⁵⁰

Tvrzení obecního úřadu, že pan B. veškeré informace o pohledávce stěžovatelky vůči obecnímu úřadu věděl z veřejně dostupných zdrojů a že povinnost mlčenlivosti nebyla dotčena⁵¹, nelze podle mého názoru zcela přisvědčit.

Z výpisu listu vlastnictví k nemovitostem stěžovatelky se pan B. (tehdejší zástavní věřitel stěžovatelky) jistě mohl dozvědět, že k nim byla zapsána poznámka o podaném návrhu na nařízení výkonu rozhodnutí prodejem nemovitostí či o vydaném exekučním příkazu k prodeji nemovitostí.⁵² Ve sbírce listin katastru by byly listiny, na jejichž podkladě byl zápis proveden, zřejmě uloženy.⁵³ Nejistil by z nich však výši pohledávky, resp. aktuální stav jejího splácení.

Jsem přesvědčen o tom, že úřední osoby svou povinnost mlčenlivosti porušily i pouhým potvrzením informace o existenci a aktuální výši veřejnoprávní pohledávky na místním poplatku stěžovatelky při jednání s panem B.. **Intenzita takového porušení je však s ohledem na okolnosti případu nízká.** Převážnou část informací pan B. zřejmě získal z veřejně přístupných zdrojů a o majetkových poměrech stěžovatelky byl s velkou pravděpodobností obeznámen, neboť byl jejím zástavním věřitelem.

D. Informace o dalším postupu

Obecní úřad Lnáře pochybil tím, že:

- pro podání exekučního návrhu využil právní pomoci advokátky, čímž došlo k tíži poplatníka k navýšení nákladů exekuce,

48 Ustanovení § 36 odst. 5 exekučního řádu, § 107a odst. 1 a § 254 odst. 1 o. s. ř.

49 Josef BAXA, Ondřej DRÁB, Lenka KANIOVÁ, Petr LAVICKÝ, Alena SCHILLEROVÁ, Karel ŠIMEK a Marie ŽIŠKOVÁ Daňový řád. Komentář, Praha, Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, k ustanovení § 52.

50 Ustanovení § 9 a § 52 odst. 1 DŘ.

51 Ustanovení § 52 odst. 3 DŘ: „Povinnost mlčenlivosti se nevztahuje na informace veřejně známé, nebo které jsou veřejnosti dostupné z informačních systémů veřejné správy.“

52 Ustanovení § 22 odst. 1, § 23 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 256/2013, o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“).

53 Ustanovení § 5 odst. 2 písm. d) katastrálního zákona.



- veřejnoprávní pohledávku nedoplatku na místním poplatku úplatně postoupil na soukromý subjekt, což zákon nepřipouští.

Zprávu zasílám Obecnímu úřadu Lnáře a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, žádám, aby se ve lhůtě 60 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 uvedeného zákona.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 21. března 2018

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv