



Vaše značka OÚ/0321/2018
Sp. zn. 5935/2017/VOP/JŠ
Č. j. KVOP-10436/2019
Datum 4. března 2019

Vážený pan
Ing. Jan Vovesný
starosta
Obecní úřad Prace
Ponětovská 129
664 58 Prace

Vážený pane starosto,

dovolte mi, abych Vás informoval o dalším průběhu šetření, jež jsem zahájil na základě podnětu pana A. B, xxxx (dále jen „stěžovatel“), který se na mě obrátil se stížností na postup Obecního úřadu Prace (dále také „obecní úřad“) při správě místního poplatku za užívání veřejného prostranství.

Rád bych Vám poděkoval za vyjádření, které jste mi poskytl ke zprávě o šetření. **S Vaším názorem jsem se však neztotožnil, a proto jsem se rozhodl vydat toto závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.¹** Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Veřejné prostranství

Ve zprávě o šetření jsem uvedl, že příjezdová cesta ke garáži stěžovatele je veřejným prostranstvím. Po vyhodnocení nově doložených fotografií považuji za nutné svůj závěr přehodnotit. Z fotografií, které jsem v mezidobí získal, je totiž patrné, že **sjezd do garáže stěžovatele je přímo napojen na místní komunikaci. Případný stavební materiál tak mohl být složen buď ve sjezdu, nebo na místní komunikaci. Sjezd do garáže však nelze považovat za veřejné prostranství, jak dále vysvětlím.**

Podle § 34 zákona o obcích je možné považovat prostory za veřejné prostranství, pokud slouží k tzv. obecnému užívání.² Prostory slouží k obecnému užívání, **pokud tak výslovně stanoví zákon nebo pokud je z jeho povahy zřejmé, že má sloužit k užívání veřejností.**

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pozemní komunikace (dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace) představují podmnožinu veřejných prostranství.³ Specifický režim má přitom připojení nemovitostí na místní komunikaci. Zákon o pozemních

1 Ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů:

„(2) Pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyzoomí o tom stěžovatele i úřad. **Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.**“

2 Ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní řád), ve znění pozdějších předpisů:

„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“

3 Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010 - 46, www.nssoud.cz.

komunikacích⁴ stanovuje, že sousední nemovitosti lze na pozemní komunikaci připojit prostřednictvím sjezdů či nájezdů. Výslovně přitom zakotvuje, že sjezdy a nájezdy nejsou účelovými komunikacemi. **Zákon tedy vylučuje sjezdy či nájezdy z množiny pozemních komunikací, které jsou veřejně přístupné.**

Sjezd do garáže stěžovatele a místní komunikaci přitom nedělí žádný chodník, který by mohla využívat veřejnost. Samotný sjezd podle mého názoru navíc ani nemůže sloužit pro užívání veřejností, neboť účel sjezdu (přístup do nemovitosti stěžovatele) vylučuje jiné potenciální uživatele z jeho užívání. Samotná skutečnost, že sjezd není oplocen, neznamená, že slouží k obecnému užívání.

Ve vyjádření jste uvedl, že stěžovatel zabral část obecní komunikace, což dokládáte pořízenou fotografií. Z fotografie však nevyplývá, že by stěžovatel využil místní komunikaci. Stěžovatel pouze využil část sjezdu do garáže (na fotografii jde o vydlážděný prostor), který je na pozemku ve vlastnictví obce.⁵ Otázka vlastnictví sjezdu však nemůže mít vliv na posouzení, zda sjezd slouží k obecnému užívání.

Dospěl jsem k závěru, že prostory před domem (sjezd do garáže) stěžovatele neslouží k tzv. obecnému užívání, a nemohou tudíž splňovat definiční znaky veřejného prostranství podle § 34 zákona o obcích.

Pro úplnost dodávám, že obecně závazná vyhláška obce upravující místní poplatek za užívání veřejného prostranství nemůže založit určitému pozemku status veřejného prostranství. Podle Ústavního soudu prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství podle zákona o obcích je veřejným prostranstvím přímo ze zákona.⁶ Obec v obecně závazné vyhlášce pouze určí veřejná prostranství, u kterých se zpoplatní jejich zvláštní užívání.

Zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství

Uvedl jste, že obecní úřad požadoval úhradu místního poplatku pouze za dobu, kdy stěžovatel využil ke složení stavebního materiálu i „*obecní komunikaci*“. Jak jsem již uvedl výše, z doložené fotografie vyplývá, že stěžovatel pouze využil část sjezdu do garáže ve vlastnictví obce,⁷ nikoliv místní komunikaci.

(1) Zpoplatnění zvláštního užívání sjezdu do garáže

Sjezd ke garáži stěžovatele není veřejným prostranstvím. Není rozhodné, že pozemek sjezdu vlastní zčásti stěžovatel a zčásti obec. **Obecní úřad vůbec neměl přistoupit ke zpoplatnění, ať se jednalo o složení stavebního materiálu kdekoli ve sjezdu do garáže. Pokud tak učinil, postupoval v rozporu se zákonem, neboť sjezd není veřejným prostranstvím.**

4 Viz § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

5 Obecní pozemek č. 882/2.

6 Viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.), dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>.

7 Toto vyplývá i z obsahu výzvy Obecního úřadu Prace ze dne 25. srpna 2017, č. j. OÚ-613/2017.

Část sjezdu je navíc v soukromém vlastnictví stěžovatele. Jak jsem podrobně vyložil ve zprávě o šetření, i kdyby se jednalo o veřejné prostranství, nemohl by obecní úřad stěžovateli ani tak zpoplatnit jeho užívání, neboť by mohl zasáhnout do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek.⁸

(2) Zpoplatnění zvláštního užívání místní komunikace

Pokud by stěžovatel využil ke složení stavebního materiálu místní komunikaci sousedící s domem stěžovatele, jednalo by se o zvláštní využití veřejného prostranství podléhajícího místnímu poplatku.

Již ve zprávě o šetření jsem uvedl, že pokud má obecní úřad za to, že stěžovatel skutečně zvláštním způsobem užíval veřejné prostranství, měl by v souladu s rozložením důkazního břemene podle daňového řádu⁹ **prokázat, v jakém rozsahu a kolik dnů stěžovatel zvláštním způsobem užíval obecní pozemek (místní komunikaci) a toto by měl promítnout do odůvodnění platebního výměru.**

Shrnuji, má-li obecní úřad i nadále za to, že stěžovatel zvláštním způsobem užíval veřejné prostranství (místní komunikaci), je na úřadu, aby svá tvrzení věrohodným způsobem doložil. Fotografie poskytnuté v rámci šetření však skutečnosti zakládající vznik poplatkové povinnosti neprokazují.

Povinnost vydat platební výměr

Ve zprávě o šetření jsem podrobně odůvodnil, v jakých případech je povinností správce poplatku vydat platební výměr. Ve vyjádření uvádíte několik důvodů, proč tomu podle Vás tak není. V následující části se k nim vyjádřím.

Povinnost (možnost) vydat platební výměr po uhrazení poplatku

Oponujete mi, že považujete za nepřijatelné vydání platebního výměru po uhrazení místního poplatku, neboť jeho uhrazením řízení skončilo.

S vydáním platebního výměru po uhrazení místního poplatku výslovně počítá § 11 zákona o místních poplatcích.¹⁰ Nemůže se tedy jednat o nezákonný postup, naopak se jedná o postup zákonem předpokládaný. Platební výměr je možné vydat v tzv. lhůtě pro stanovení daně, jejíž základní délka je 3 roky a různými úkony ji lze prodloužit až na 10 let.¹¹ Není tedy správné Vaše tvrzení, že uhrazením místního poplatku skončilo poplatkové řízení a již není možné vydat platební výměr.

8 Viz náleze Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.), dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>.

9 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

10 Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

11 Viz § 148 daňového řádu.

Můj názor, že je třeba v některých případech vydat a doručit platební výměr poplatníkovi i po uhrazení poplatku, je rovněž v souladu s názorem Ministerstva financí. To i na základě mých připomínek přistoupilo ke zveřejnění informace, jak má správce poplatku postupovat, když jej poplatník požádá o doručení předmětného platebního výměru v případě, že uhradí poplatek po marném uplynutí lhůty splatnosti. **Pokud poplatník požádá o doručení platebního výměru, kterým je stanovena jeho poplatková povinnost, je správce poplatku povinen platební výměr doručit.**¹² O stanovisku Ministerstva financí informoval rovněž Krajský úřad Jihomoravského kraje na metodických poradách.¹³

Lhůta ke splnění ohlašovací povinnosti a splatnost poplatku

Ve vyjádření dále uvádíte, že stěžovatel uhradil místní poplatek ve lhůtě, kterou mu obecní úřad poskytl pro úhradu poplatku, a zaplatil tedy podle Vašeho názoru místní poplatek včas.

Lhůtu stanovenou obecně závaznou vyhláškou však není možné měnit na základě neformálního přípisu obecního úřadu, kterým poplatníka vyzývá k úhradě místního poplatku. **Lhůta stanovená ve výzvě obecního úřadu není lhůtou splatnosti, podle které by se odvíjelo, zda stěžovatel uhradil poplatek včas.** Splatnost poplatku stanovuje obec v obecně závazné vyhlášce.¹⁴

Obecně závazná vyhláška obce Prace č. 4/2009, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, předpokládá, že poplatník nejprve splní ohlašovací povinnost. Teprve poté se poplatek stane splatným ve lhůtě 10 dnů. Vyhláška přitom nepamatuje na situace, kdy poplatník nepodá ohlášení (např. pokud má za to, že vůbec není poplatníkem). Jestliže bychom se drželi striktně textu vyhlášky, pak bychom museli nutně dospět k závěru, že se v takových případech poplatek nikdy nestane splatným. Takový výklad je nepochybně nežádoucí a v konečném důsledku neudržitelný.

Prvním teoretickým problémem při výkladu obecně závazné vyhlášky je absence stanovení lhůty pro podání ohlášení po skončení užívání veřejného prostranství zvláštním způsobem.¹⁵ Až podáním tohoto ohlášení má totiž obecní úřad dostatek informací pro vyměření místního poplatku. Absenci této lhůty lze odstranit za použití § 14a odst. 3 zákona o místních poplatcích, který stanoví pro ohlášení změny údajů lhůtu 15 dnů. **Poplatník by měl tedy splnit ohlašovací povinnost do 15 dnů od skončení užívání veřejného prostranství.**

Jak jsem již naznačil, dalším problémem je to, že obecně závazná vyhláška nepamatuje na situace, kdy poplatník nesplní ohlašovací povinnost. Lhůtu splatnosti přitom nelze určit

12 S informací Ministerstva financí se můžete seznámit zde: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/mistni-spravni-a-soudni-poplatky/odpovedi-na-dotazy/2018/mp-35-2018--vymereni-jiz-uhrazeneho-mist-33371>.

13 S materiálem Krajského úřadu pro Jihomoravský kraj se můžete seznámit zde: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=378378&TypeID=2>.

14 Viz § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích.

15 Podle čl. 6 je místní poplatek splatný do 10 dnů ode dne ohlášení poplatku. Čl. 4 přitom říká, že poplatník splní ohlašovací povinnost předem a není-li to možné, tak v den následující po začátku užívání veřejného prostranství. Po ukončení užívání veřejného prostranství pak musí ohlášení upřesnit. Pro upřesnění ohlášení však obecně závazná vyhláška nestanovuje žádnou lhůtu.

ani dovodit pomocí zákona o místních poplatcích ani jiného právního předpisu. Obecně však platí, že nesrozumitelnost a nepřesnost vyhlášky nemůže jít k tíži poplatníka.¹⁶ Obecně závaznou vyhlášku tak nelze vykládat jinak, než že obecní úřad musí poplatníka vždy vyzvat ke splnění ohlašovací povinnosti (ačkoliv by jinak disponovala všemi údaji rozhodnými pro stanovení poplatku). **Teprve poté, co poplatník ohlásí údaje rozhodné pro stanovení poplatku, nebo sdělí alespoň to, že veřejné prostranství neužívá zvláštním způsobem, počíná běžet lhůta splatnosti podle obecně závazné vyhlášky.**

Zpoplatnění zvláštního užívání obecního pozemku stěžovatelem

Napsal jste mi, že „*poplatek za užívání veřejného prostranství byl vyměřen za dobu, kdy se skládka nacházela na prostoru včetně obecní komunikace*“. Jednalo se o období měsíce července 2017. Pokud stěžovatel skutečně za tuto dobu (od 1. do 31. července 2017) užíval zvláštním způsobem veřejné prostranství, pak měl povinnost podat ohlášení nejpozději do 15. srpna 2017.

Obecní úřad v první výzvě ze srpna 2017 informoval stěžovatele, že nesplnil ohlašovací povinnost, ale k jejímu dodatečnému splnění jej nevyzval. Namísto toho obecní úřad sám vypočítal poplatkovou povinnost a vyzval stěžovatele k její úhradě ve stanoveném termínu. Obecní úřad současně stěžovatele poučil o tom, že se vystavuje riziku zvýšení poplatku, pokud poplatek neuhradí.

Pokud obecní úřad v první výzvě ze srpna 2017 vyzýval stěžovatele k úhradě poplatku (jehož výši konkrétně vyčíslil), aniž by byl poplatek splatný (jak obecní úřad nyní tvrdí), a navíc v něm vzbudil obavu o uložení možné sankce, jednalo se o postup v rozporu se zákonem. Zákon umožňuje orgánům veřejné moci činit pouze to, co jim výslovně dovoluje.¹⁷ Až marným uplynutím lhůty splatnosti se z poplatku stává nedoplatek a je možné vůči poplatníkovi využít svrchovaného postavení orgánu veřejné správy a autoritativně na něm splnění povinnosti vyžadovat výkonem veřejné moci. **První výzva obecního úřadu tak měla být formulována jako výzva ke splnění ohlašovací povinnosti.**

Stěžovatel na výzvu reagoval nesouhlasným vyjádřením, kde zpochybňoval samotnou skutečnost, že se stal poplatníkem. Prakticky tak obecnímu úřadu sdělil, že odmítá splnit ohlašovací povinnost, neboť má za to, že takovou povinnost vůbec nemá. Obecní úřad na to reagoval dalším dopisem, ve kterém trval na splnění poplatkové (nikoliv ohlašovací) povinnosti a opětovně poučil stěžovatele o možnosti zvýšit poplatek.

Reakci stěžovatele ze srpna 2017 na výzvu obecního úřadu lze podle mého názoru považovat za úkon postavený naroveň ohlášení, neboť stěžovatel sdělil skutečnosti, které byly podle něj rozhodné pro správu místního poplatku. Dnem doručení této reakce stěžovatele dne 28. srpna 2017 tak začala běžet lhůta splatnosti. Je tedy nutné dospět

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 Afs 122/2004, č. 474/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

¹⁷ Ustanovení čl. 2 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.:

„(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

k závěru, že v okamžiku úhrady místního poplatku dne 18. září 2017 již lhůta splatnosti marně uplynula. **Obecní úřad byl proto povinen vydat platební výměr, jak jsem podrobně odůvodnil ve zprávě o šetření.**

Závěr a opatření k nápravě

Jsem přesvědčen o tom, že Obecní úřad Prace neměl přistoupit ke zpoplatnění uložení stavebního materiálu ve sjezdu do garáže stěžovatele. Setrvávám rovněž na svém závěru, že Obecní úřad Prace byl povinen vydat platební výměr, pokud se domníval, že složení stavebního materiálu ve sjezdu podléhá místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství. Navrhuji proto tato opatření k nápravě:

- A. Má-li obecní úřad k dispozici důkazní prostředky prokazující, že stěžovatel složil stavební materiál na místní komunikaci (nikoliv na části sjezdu do garáže ve vlastnictví obce), navrhuji, aby **vydal odůvodněný platební výměr**, proti kterému je přípustné odvolání, a ten oznámil stěžovateli.
- B. Nemá-li obecní úřad k dispozici důkazní prostředky prokazující, že stěžovatel složil stavební materiál na místní komunikaci (nikoliv na části sjezdu do garáže ve vlastnictví obce), navrhuji, aby stěžovateli **vrátil uhrazené finanční prostředky**.
- C. Bez ohledu na to, zda má obecní úřad důkazní prostředky prokazující, že stěžovatel složil stavební materiál na místní komunikaci, pokud obecní úřad vydal tzv. konkludentní platební výměr, navrhuji, aby **inicioval nařízení přezkumného řízení**.

Žádám, abyste mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda obecní úřad provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Obecní úřad Prace nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 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.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)