



Zpráva o šetření ve věci zpoplatnění využití soukromého pozemku jeho vlastníkem

Dne 15. září 2017 se na veřejného ochránce práv obrátil pan A. B., xxxx (dále jen „stěžovatel“), s podnětem, ve kterém vyjádřil nesouhlas s postupem Obecního úřadu Prace (dále také „obecní úřad“) při správě místního poplatku za užívání veřejného prostranství. Stěžovatel nesouhlasí s poplatkovou povinností, neboť obecní úřad zpoplatnil využití pozemku, který je ve vlastnictví stěžovatele.

Šetřil jsem tedy zákonnost postupu obecního úřadu při zpoplatnění výkonu vlastnického práva na soukromém pozemku. Pochybnosti jsem měl i o tom, zda správce daně postupoval správně, když nevydal platební výměr na místní poplatek za užívání veřejného prostranství v situaci, kdy stěžovatel vyjádřil s poplatkovou povinností nesouhlas. Současně jsem se rozhodl upustit od zaslání výzvy a namísto toho vydávám tuto zprávu o šetření.

A. Shrnutí závěrů

Svá zjištění zde jen ve stručnosti shrnuji. V podrobnostech odkazuji na část C této zprávy.

A.1 Zpoplatnění využití soukromého pozemku jeho vlastníkem

- Zpoplatnění **běžného výkonu vlastnického práva** je zásahem do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek.
- Stěžovatel využil vlastní pozemek (vjezd do garáže) k uložení stavebního materiálu sloužícího k rekonstrukci přilehlého rodinného domu. Uložení stavebního materiálu obecní úřad zpoplatnil místním poplatkem za užívání veřejného prostranství.
- Využití vlastního pozemku pro účely složení stavebního materiálu, který souvisí s rekonstrukcí přilehlé nemovitosti, je běžným výkonem vlastnického práva. Mám tedy za to, že **obecní úřad pochybil, když zpoplatnil odložení stavebního materiálu na pozemku ve vlastnictví stěžovatele.**

A.2 Povinnost vydat platební výměr

- Pokud poplatník po uplynutí lhůty splatnosti prokazatelně vyjádří s poplatkovou povinností nesouhlas před či současně s její úhradou, **musí obecní úřad vydat platební výměr** s řádným odůvodněním podle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích.
- Obecní úřad i přes vyslovený nesouhlas stěžovatele s poplatkovou povinností nevydal platební výměr na spornou poplatkovou povinnost. Obecní úřad stěžovatele pouze upozornil na následky spojené s neuhrazením místního poplatku.
- **Dospěl jsem k závěru, že obecní úřad pochybil, když v případě sporné poplatkové povinnosti nevydal platební výměr za situace, kdy již uplynula lhůta splatnosti, a stěžovatel vyjádřil nesouhlas s poplatkovou povinností před tím, než přistoupil k její úhradě.** Obecní úřad tak stěžovateli ztížil (ne-li vyloučil) možnost další procesní obrany.



B. Skutková zjištění

Stěžovatel během července 2017 prováděl rekonstrukci rodinného domu v obci Prace. Za tímto účelem měl ve vjezdu do garáže před rodinným domem uložený stavební materiál (především štěrk, stavební suť a palety).

Obecní úřad vyzval¹ stěžovatele k úhradě místního poplatku za užívání veřejného prostranství ve výši 310 Kč z důvodu zabránění plochy 10 m² po dobu 31 dní uložením stavebního materiálu. Stěžovatel na výzvu reagoval nesouhlasným podáním, ve kterém uvedl, že složení stavebního materiálu neodpovídá definici skládky podle obecně závazné vyhlášky o místním poplatku za užívání veřejného prostranství². Dále namítl, že měl stavební materiál uložený na soukromém pozemku³. Stěžovatel rovněž sdělil, že obecní majetek⁴ (pozemní komunikaci) zabral složením štěrku jen na dobu nezbytně nutnou. Do druhého dne měl štěrk odstranit. Stěžovatel popřel skutečnost, že by pro účely složení materiálu využil obecní pozemek o ploše 10 m² po dobu 31 dní.

Na nesouhlasné podání stěžovatele obecní úřad reagoval přípisem⁵, ve kterém uvedl, že se místní poplatek za užívání veřejného prostranství vztahuje také na skládku stavebního materiálu. Sdělil, že veřejným prostranstvím je nutné rozumět i veřejně přístupný pozemek v soukromém vlastnictví. Obecní úřad upřesnil, že zabráněním veřejného prostranství rozumí celou skládku stavebního materiálu o výměře přibližně 10 m². Rovněž stěžovatele upozornil, že v případě neuhrazení místního poplatku obecní úřad přistoupí k jeho vyměření platebním výměrem, přičemž může místní poplatek zvýšit až na trojnásobek. K úhradě poskytl lhůtu do konce měsíce září 2017.

Stěžovatel na základě druhé výzvy uhradil poplatek dne 18. září 2017.⁶ Následně dne 25. září 2017 stěžovatel požádal obecní úřad o vydání platebního výměru, k čemuž však nedošlo.

C. Právní hodnocení

V hodnocení jsem vycházel z podkladů doložených stěžovatelem (zejména z výzev obecního úřadu k úhradě místního poplatku a nesouhlasné reakce stěžovatele s poplatkovou povinností). Pro přehlednost další text rozdělím do několika kapitol.

1 Výzva č. j. OÚ-613/2017, ze dne 25. srpna 2017.

2 Obecně závazná vyhláška obce Prace č. 4/2009, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství.

3 Pozemek parc. č. 882/1 - zastavěná plocha a nádvoří, o výměře 198 m², zapsaný u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov, na listu vlastnictví č. 496 pro obec Prace a katastrální území Prace, jehož součástí je stavba – rodinný dům č. p. 294 (dále jen „pozemek č. 882/1“).

4 Pozemek parc. č. 882/2 – ostatní plocha, o výměře 31 m², zapsaný u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-venkov, na listu vlastnictví č. 10001 pro obec Prace a katastrální území Prace (dále jen „pozemek 882/2“).

5 Písemnost č. j. OÚ-619/2017, ze dne 13. září 2017.

6 Viz příjmový pokladní doklad č. 1271.



C.1 Umístění stavebního materiálu jako zvláštní užívání veřejného prostranství

Místní poplatek za užívání veřejného prostranství se vybírá za zvláštní užívání veřejného prostranství. Účelem tohoto místního poplatku je (vedle fiskálního účelu) regulace záboru veřejného prostranství. Místní poplatek by měl motivovat poplatníka využívat veřejné prostranství zvláštním způsobem v co nejmenším rozsahu a po co nejmenší časové období.

Zvláštním užíváním se přitom rozumí např. umístění skládek⁷. Za skládku se považuje každé odložení movitých věcí na veřejném prostranství určených k dalšímu využití, uskladnění či likvidaci⁸. **Skladování stavebního materiálu je tedy nutné pro účely místního poplatku za užívání veřejného prostranství chápat jako umístění skládky.**

Zákon o obcích⁹ definuje veřejné prostranství jako 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. **Příjezdová cesta ke garáži stěžovatele je tedy veřejným prostranstvím**, neboť se jedná o prostory přístupné každému bez omezení.

C.2 Zpoplatnění využití soukromého pozemku jeho vlastníkem

Otázkou zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství osobou, která k němu má vlastnické právo, se zabýval Ústavní soud ČR¹⁰. Dospěl k závěru, že: „Právní závěr, podle něhož by byl vlastník pozemku povinen platit poplatky za zvláštní užívání svého pozemku, který byl jako veřejné prostranství označen obecně závaznou vyhláškou obce, by mohl být, podle okolností, v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví. V takovémto případě by totiž došlo ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva veřejnou mocí.“ Ústavní soud jako příklad uvedl situaci, kdy si vlastník na svém pozemku umístí reklamní zařízení. V takovém případě by zpoplatnění využití pozemku vlastníkem bylo protiústavní.

Umístění reklamního zařízení je tzv. zvláštním užíváním veřejného prostranství ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích, stejně jako umístění skládky. Pokud Ústavní soud dovodil, že umístění reklamního zařízení na soukromém pozemku je běžnou realizací vlastnického práva, pak **využití vlastního pozemku pro účely složení stavebního materiálu, který souvisí s rekonstrukcí přilehlé nemovitosti, je bezesporu rovněž běžným výkonem vlastnického práva**. Zpoplatněním takového využití vlastního pozemku by proto obecní úřad mohl zasáhnout do ústavně zaručeného práva poplatníka vlastnit majetek¹¹.

7 Viz § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“).

8 TĚŽKÝ, T., JANTOŠ, M., SIUDA, K.: *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, ISBN 978-80-7552-453-9, s. 67.

9 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní řád), ve znění pozdějších předpisů.

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

11 Čl. 11 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod:



Z výzvy k úhradě místního poplatku za užívání veřejného prostranství ze dne 25. srpna 2017 je zřejmé, že obecní úřad jako předmět poplatku označil obecní pozemek č. 882/2 a soukromý pozemek č. 882/1, ke kterému má vlastnické právo stěžovatel. Stěžovatel se proti zpoplatnění využití vlastního pozemku ohradil. Obecní úřad pouze dne 13. září 2017 odpověděl, že veřejným prostranstvím se rozumí i soukromý pozemek. Obecní úřad také upřesnil, že zabráním plochy o výměře 10 m² rozumí umístění stavebního materiálu, které trvá i během měsíce září. Stěžovatel mi proto dne 19. září 2017 poskytl fotografie uložení stavebního materiálu, ze kterých je zřejmé, že stěžovatel zabral stavebním materiálem o ploše několika m² vlastní pozemek (vjezd do garáže).

Dospěl jsem k závěru, že obecní úřad pochybil, když zpoplatnil odložení stavebního materiálu na pozemku ve vlastnictví stěžovatele. Jednalo se o běžnou realizaci vlastnického práva.

Pro úplnost dodávám, že pokud stěžovatel odložil stavební materiál současně i na pozemek obce (byť na jeden den), měl využití veřejného prostranství ohlásit a místní poplatek uhradit. Obecní úřad nicméně nijak nerozlišuje mezi zabráním pozemku č. 882/1 a pozemku č. 882/2. Z výzev k úhradě místního poplatku a z fotografií doložených stěžovatelem však vyplývá, že stavební materiál byl uložený především na pozemku č. 882/1. Pokud by obecní úřad chtěl zpoplatnit využití pozemku č. 882/2, měl by v souladu s rozložením důkazního břemene podle daňového řádu¹² prokázat, v jakém rozsahu a kolik dní stěžovatel zvláštním způsobem užíval obecní pozemek a toto by měl promítnout do odůvodnění platebního výměru.

C.3 Povinnost vydat platební výměr

C.3.1 Obecná východiska k možnosti aplikace § 140 daňového řádu na poplatková řízení

Zákon o místních poplatcích jednoznačně stanovuje, že **pokud poplatník neuhradí místní poplatek včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad místní poplatek platebním výměrem**¹³. Jazykovým výkladem je nutné dospět k závěru, že správce poplatku vždy musí vydat platební výměr v případě, že poplatník uhradí poplatek po lhůtě splatnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou.

Ministerstvo financí vydalo metodiku¹⁴, která se dotýká i výkladu tohoto ustanovení. Podle ní **obecní úřad vydá v případě uhrazení poplatku po lhůtě splatnosti platební výměr, který pouze založí do spisu**. Proti platebnímu výměru se v tomto případě nelze podle § 140

„(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“

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

13 Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích:

„(1) Nebudou-li poplatky zaplacený poplatníkem včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad poplatek platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem.“

14 Metodika Ministerstva financí č. j. 26/17 986/2011-262, ze dne 17. ledna 2011.



daňového řádu bránit odvoláním. V tomto duchu zveřejnil Krajský úřad Jihomoravského kraje vzory platebních výměrů na svých webových stránkách¹⁵.

Metodika Ministerstva financí zřejmě vychází z toho, že **doručovat platební výměr v každém případě, kdy poplatník uhradí poplatek po splatnosti a současně nepanuje rozpor ohledně poplatkové povinnosti, by bylo pro obecní úřady zbytečně administrativně zatěžující**. Metodika byla navíc přijata již v roce 2011, tedy na samém počátku účinnosti daňového řádu, kdy prakticky neexistovala judikatura správních soudů.

Domnívám se, že **vztahovat pravidlo obsažené v § 140 daňového řádu automaticky na všechna poplatková řízení je značně problematické**, neboť nezohledňuje jeho specifika. V první řadě je třeba mít na paměti, že v poplatkovém řízení **poplatník nepodává daňové přiznání, ve kterém by tvrdil výši poplatkové povinnosti**. Jinak řečeno poplatníka nestíhá povinnost řádného daňového tvrzení. Namísto ní zákon o místních poplatcích zavádí oznamovací povinnost, podle níž má poplatník povinnost správci poplatku ohlásit mimo jiné i údaje rozhodné pro stanovení výše poplatkové povinnosti¹⁶. Tato odlišnost je však z hlediska aplikace pravidla o konkludentním vyměření daně podle mého názoru zásadní.

Pro aplikaci ustanovení § 140 daňového řádu je nezbytnou podmínkou to, že se **vyměřovaná daň neodchyluje od daně tvrzené daňovým subjektem**. V případech, kdy mezi správcem daně a tvrzením daňového subjektu existuje shoda, zákonodárce logicky nepovažoval za účelné ani hospodárné trvat na tom, aby správce daně doručoval platební výměr standardním způsobem¹⁷. Proti takovému platebnímu výměru se ostatně nelze ani odvolat. Dává proto smysl, že v těchto případech postačí pouze založení platebního výměru do spisu. **Samotná skutečnost, zda daňový subjekt daň uhradil či nikoliv, je z hlediska konkludentního vyměření daně nerozhodná**.

Vzhledem k tomu, že v poplatkovém řízení povinnost řádného daňového tvrzení poplatníka nestíhá, je namístě se ptát, zda by jiný úkon či série úkonů poplatníka mohl být postaven naroveň řádnému daňovému tvrzení. Tedy zda lze za určitých okolností považovat podmínku nespornosti poplatku mezi poplatníkem a správcem poplatku za splněnou. Vyjdou-li ze smyslu a účelu ustanovení § 140 daňového řádu, mám za to, že jej lze v poplatkovém řízení přiměřeně použít za následujících podmínek:

- poplatník provede úhradu poplatku po stanovené lhůtě, avšak ještě před vydáním¹⁸ platebního výměru,

15 Viz <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=252051&TypeID=2>.

16 Viz ustanovení § 14a zákona o místních poplatcích.

17 Důvodová zpráva k daňovému řádu (Sněmovní tisk 685/0, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006-2010, dostupné na internetových stránkách Poslanecké sněmovny ČR: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>):

„V odst. 1 je upraven postup správce daně pro případ, že se správcem daně stanovená daň neodchyluje od údajů tvrzených daňovým subjektem v daňovém přiznání nebo vyúčtování a správce daně nemá o nich pochybnosti. V tomto případě správce daně stejnopis platebního výměru založí pouze do spisu a nezasílá ho daňovému subjektu, což odpovídá zásadě hospodárnosti a ekonomie řízení.“

18 Ustanovení § 101 odst. 2 daňového řádu:



- vyměřovaný poplatek se neodchyluje od skutečností ohlášených poplatníkem (rozhodných pro stanovení výše poplatkové povinnosti), případně skutečností známých z úřední povinnosti (např. typický údaj o adrese trvalého pobytu poplatníka) a
- z jiných úkonů poplatníka současně nevyplývá, že s povinností platit poplatek nesouhlasí.

Závěrem dodávám, že v praxi se objevují i názory, že není-li místní poplatek zaplacen včas, je správce daně povinen vyměřit místní poplatek platebním výměrem, přičemž **subsidiární použití daňového řádu je vyloučeno**. K takovému závěru dospěl například i Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 25. ledna 2013, č. j. 57 A 42/2011-42. Domnívám se však, že takto striktní výklad není vždy namístě. Výklad, který jsem provedl já, jež částečně navazuje na metodiku Ministerstva financí, podle mého názoru lépe vyvažuje práva a povinnosti stran a reflektuje realitu poplatkového řízení. Pokud mezi správcem daně a poplatníkem není sporu o tom, že poplatek měl být uhrazen, a nakonec (byť po uplynutí lhůty splatnosti) skutečně uhrazen byl, považuji za nadbytečné trvat na doručování platebního výměru standardním způsobem.

C.3.2 Případy, na něž pravidlo o konkludentním vyměření poplatku nelze aplikovat

V případech, kdy není splněna některá z výše uvedených podmínek, nelze podle mého názoru aplikovat pravidlo o konkludentním vyměření poplatku. Právě naplnění poslední jmenované podmínky bude zřejmě v praxi vyvolávat největší spory, jak je tomu ostatně i v nyní posuzovaném případě.

Pokud obecní úřad vyzve k úhradě místního poplatku osobu, která se domnívá, že není poplatníkem, nemá tato osoba jinou možnost, než vyjádřit nesouhlas s výzvou obecního úřadu a uvést důvody, proč se domnívá, že vůbec není poplatníkem. Pokud obecní úřad přesto trvá na uhrazení místního poplatku a upozorňuje potenciálního poplatníka na možnost zvýšit poplatek na trojnásobek, je zcela pochopitelné, když tato osoba poplatek uhradí. **Jinak by totiž byla vystavena riziku sankcí, pokud by na výzvu neuhradila a vyčkávala na vydání platebního výměru.**

Jestliže však poplatník vyjádří před úhradou poplatku či současně s úhradou poplatku nesouhlas s poplatkovou povinností, není již poplatková povinnost nesporná. **Jinak řečeno není naplněna základní podmínka pro aplikaci ustanovení § 140 daňového řádu, že mezi správcem daně a tvrzením daňového subjektu existuje ohledně vyměřované daně (poplatku) shoda.** Proto nelze pravidlo o konkludentním vyměření poplatku na tento případ aplikovat.

Pokud v takovém případě obecní úřad nevydá platební výměr, upírá poplatníkovi možnost bránit se proti poplatkové povinnosti. Odepření vydání platebního výměru má tedy závažné

„(2) Rozhodnutí je vydané okamžikem, kdy byl učiněn úkon k jeho doručení; rozhodnutí, které se nedoručuje, je vydané okamžikem, kdy bylo podepsáno úřední osobou.“



dopady do procesního postavení poplatníka, neboť ten ztratí možnost bránit se prostřednictvím odvolání (a následně ve správním soudnictví).

Domnívám se, že mé závěry lze podpořit i odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu¹⁹. Ten se zabýval odlišným případem, kdy poplatník **uhradil místní poplatek řádně a včas a současně vyjádřil nesouhlas s poplatkovou povinností**. Jeho závěry jsou však do určité míry přenositelné i na nyní posuzovaný případ. Soud dovodil, že v případě sporné poplatkové povinnosti má obecní úřad povinnost vydat platební výměr, pokud o to poplatník požádá v ohlašovací lhůtě. Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že obecní úřad má za určitých podmínek u sporných poplatků **dokonce povinnost vydat platební výměr ještě před uplynutím lhůty splatnosti**. Rozšířený senát mimo jiné dospěl k závěru, že: *„Odmítnutí vydat ve sporném případě platební výměr by ve svém důsledku mohlo vést k rezignaci poplatníka na jakoukoliv právní obranu, nebo poplatníka nutilo stát se neplatičem a čelit hrozbě zvýšení místního poplatku až na trojnásobek.“*

Pokud soudní judikatura dospěla k závěru, že je povinností obecního úřadu za určitých podmínek u sporných poplatkových povinností vydat platební výměr i v případě, že poplatník uhradí místní poplatek řádně ve lhůtě splatnosti, pak se domnívám, že **nemůže panovat spor o tom, že je povinností obecního úřadu vydat platební výměr po uplynutí lhůty splatnosti u prokazatelně sporné poplatkové povinnosti**.

C.3.3 Posouzení šetřeného případu

V tomto případě stěžovatel uhradil místní poplatek až po tom, co vyjádřil nesouhlas s poplatkovou povinností a uvedl důvody, proč není poplatníkem. Poplatek uhradil pouze z důvodu, aby předešel riziku zvýšení poplatku na trojnásobek. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel domníval, že mu žádná poplatková povinnost nevzniká, nemohl vyjádřit nesouhlas ani požádat o vydání platebního výměru v rámci ohlašovací lhůty. Nesouhlas s poplatkovou povinností však vyjádřil ihned, jakmile obdržel výzvu k úhradě místního poplatku. Rovněž následně požádal o vydání platebního výměru, čemuž obecní úřad nevyhověl.

Dospěl jsem proto k závěru, že obecní úřad pochybil, když v případě sporné poplatkové povinnosti nevydal platební výměr za situace, kdy již uplynula lhůta splatnosti, a stěžovatel vyjádřil nesouhlas s poplatkovou povinností před tím, než přistoupil k její úhradě. Tímto postupem ztížil (ne-li vyloučil) možnost další procesní obrany stěžovatele.

D. Informace o dalším postupu

Obecní úřad pochybil tím, že:

- zpoplatnil zvláštní využití pozemku ve vlastnictví stěžovatele místním poplatkem za využití veřejného prostranství,

19 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, č. j. 2 Afs 68/2012-34, č. 3096/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz.



- nevydal platební výměr na místní poplatek za využití veřejného prostranství v situaci, kdy stěžovatel vyjádřil nesouhlas s poplatkovou povinností v reakci na výzvu k úhradě místního poplatku.

Zprávu zasílám starostovi obce Prace Ing. Janu Vovesnému a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv²⁰ 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 § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 13. března 2018

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

²⁰ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.