

## **Zpráva o šetření**

**ve věci Ing. D. K.**

---

Podnětem ze dne 16. září 2014 se na veřejného ochránce práv obrátil Ing. D. K., bytem XXXXX (dále také „stěžovatel“). Žádal o prošetření, zda postup města Česká Kamenice při vymáhání pokuty uložené v blokovém řízení byl v souladu se zákonem.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, přenést na mě některé oblasti své působnosti.

### **A - Předmět šetření**

Stěžovatel městu vytýká, že ho mělo před nařízením exekuce na existenci nedoplatku upozornit. Nesouhlasí ani se způsobem jejího provedení, kdy se město nechalo zastoupit advokátem a předalo vymáhání soudnímu exekutorovi. Tím došlo k značnému navýšení dlužné částky. Stěžovatel takový postup považuje za nepřiměřený.

Veřejný ochránce práv se dlouhodobě zasazuje svojí činností o to, aby obce při vymáhání nedoplatků využívaly primárně možnosti vést daňovou exekuci a na soudního exekutora se obraceły až tehdy, není-li takový postup účelný. Na základě podnětu stěžovatele jsem se proto rozhodl zahájit šetření a prověřit postup města Česká Kamenice při vymáhání pokuty.

### **B - Skutková zjištění**

Dne 22. října 2012 uložila Městská policie Česká Kamenice stěžovateli pokutu v blokovém řízení ve výši 500,- Kč. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uloženou pokutu včas neuhradil, podalo město Česká Kamenice, zastoupené advokátkou JUDr. H. Z., dne 28. července 2014 exekuční návrh. Provedením exekuce byl pověřen soudní exekutor JUDr. Vladimír Plášil.

Stěžovatel na základě výzvy soudního exekutora ke splnění vymáhané povinnosti dlužnou částku uhradil. Celkové náklady exekuce činily 4.477,- Kč (vzhledem k tomu, že stěžovatel splatil dluh ve stanovené lhůtě dle výzvy, byla odměna exekutora a náhrada hotových výdajů stanovena v poloviční výši).

Dne 8. prosince 2014 veřejná ochránkyně práv zahájila ve věci šetření a požádala starostku města Česká Kamenice Ing. Hanu Štejnarovou o vyjádření

a informace k případu, jakož i obecné informace k praxi městského úřadu při vymáhání nedoplatek veřejnoprávní povahy.

Dle zasláního vyjádření nemá městský úřad s danou věcí nic společného, nedoplatek vymáhalo město. Pokutu uložila Městská policie Česká Kamenice, která nemá povinnost vyzývat přestupce k úhradě pokuty, přesto tak však v současné době koná. Město Česká Kamenice uzavřelo na základě rozhodnutí rady města smlouvu s advokátní kanceláří advokátky JUDr. H. Z., aby vyřešilo stoupající trend v pohledávkách města.

Při správě místních poplatků město Česká Kamenice opakovaně dlužníky vyzývá ke splnění povinnosti a snaží se využívat dostupné prostředky k dosažení zaplacení. Poukázalo však na nemožnost předat v současnosti vymáhání poplatků soudu. Postoupení advokátní kanceláři město považuje za poslední alternativu.

## C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Pro přehlednost rozdělím část C do dvou kapitol.

### C.1 Právní úprava a působnost obce při ukládání a správě pokut

Obecní policie je orgánem obce, který zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly svěřené jí zvláštními zákony.<sup>1</sup> Dle ustanovení § 86 zákona o přestupcích je oprávněna projednávat mimo jiné přestupky podle zákona o silničním provozu.<sup>2</sup> Výkon této působnosti, ač tak zákon výslovně nestanoví, je výkonem přenesené působnosti.<sup>3</sup> Rovněž **výkon rozhodnutí o uložení pokuty v přestupkovém řízení orgánem obce je výkonem přenesené působnosti.**<sup>4</sup>

Přestupkový zákon postup při vymáhání pokut neupravuje. Dle § 51 zákona o přestupcích<sup>5</sup> se proto použije na výkon rozhodnutí o uložení pokuty obecný předpis o správním řízení, tedy správní řád.<sup>6</sup>

Správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni (obecní policie, respektive obec), má možnost obrátit se pro výkon rozhodnutí buď na tzv. exekuční správní orgán, nebo může o provedení exekuce požádat též soud nebo soudního exekutora.<sup>7</sup> **V případech pokut uložených obecní policií je exekučním správním**

<sup>1</sup> Ustanovení §1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Ustanovení § 86 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>3</sup> Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 29 k blokovému řízení vedenému strážníky obecních policií:

„Bude-li pokutový blok vyplňovat strážník Městské policie hl. m. Prahy, opatří jej razítkem s označením „Hlavní město Praha“ s malým státním znakem (viz ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů), neboť **přestupky jsou projednávány vždy v přenesené působnosti.**“

<sup>4</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 3257/2012.

<sup>5</sup> Ustanovení § 51 zákona o přestupcích:

„Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.“

<sup>6</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> Ustanovení § 105 správního řádu:

„(1) Exekuční titul u exekučního správního orgánu uplatňuje:

a) správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, nebo

**orgánem obecní úřad.** Na žádost obecního úřadu provede exekuci rovněž obecný správce daně,<sup>8</sup> tj. místně příslušný celní úřad.<sup>9</sup> Pro **exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní, tj. daňový řád.**<sup>10</sup>

Jedná se tak typicky o případ tzv. dělené správy upravené v ustanovení § 161 a 162 daňového řádu. **Orgán veřejné moci věcně příslušný ke správě placení peněžitého plnění je správcem daně** a osoba povinná má stejná práva a povinnosti jako daňový subjekt při placení daní.<sup>11</sup>

## 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.**<sup>12</sup> 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.

Při volbě způsobu provedení exekuce není správce daně neomezený. Dle ustanovení § 175 daňového řádu je povinen volit takový způsob, **aby výše nákladů spojených s vymáháním,** které bude daňový subjekt povinen uhradit, **nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.**<sup>13</sup> 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.**<sup>14</sup>

---

b) osoba oprávněná z exekučního titulu.

(2) Správní orgán uvedený v odstavci 1 písm. a) nebo osoba oprávněná z exekučního titulu mohou o provedení exekuce požádat též soud nebo soudního exekutora.“

<sup>8</sup> Ustanovení § 106 správního řádu:

(1) Exekučním správním orgánem, který na žádost správního orgánu uvedeného v § 105 odst. 1 písm. a) nebo osoby oprávněné z exekučního titulu provádí exekuci na peněžité plnění, je obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona, nestanoví-li zákon, že exekučním správním orgánem je správní orgán uvedený v § 105 odst. 1 písm. a).

(2) Obecní úřad nebo krajský úřad je exekučním správním orgánem tehdy, je-li současně správním orgánem uvedeným v § 105 odst. 1 písm. a) nebo je-li takovým správním orgánem jiný orgán územního samosprávného celku. Na žádost obecního úřadu provede exekuci obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona.

(3) Pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní.

<sup>9</sup> Dle § 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky:

„Celní úřad je ... obecným správcem daně podle správního řádu a vykonává správu placení peněžitých plnění v rámci dělené správy, která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávných celků,“

<sup>10</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Ustanovení § 161 odst. 2 daňového řádu:

„Orgán veřejné moci věcně příslušný ke správě placení peněžitého plnění podle odstavce 1 je v tomto rozsahu správcem daně. Osoba povinná k placení tohoto peněžitého plnění má stejná práva a povinnosti jako daňový subjekt při placení daní.“

<sup>12</sup> Ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu:

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

<sup>13</sup> Ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu:

„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.“

<sup>14</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 daňového řádu:

Posouzení, zda lze postup správce daně považovat za přiměřený, či nikoliv, bude vždy záležet na konkrétních skutkových okolnostech případu. 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 nebo **prostřednictvím celního úřadu**, tedy způsoby pro dlužníka výrazně příznivějšími.<sup>15</sup>

Ačkoliv rozumím tomu, že vedení daňové exekuce může být finančně zatěžující, 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**.

Jedině tímto způsobem může správce daně dostat povinnosti vykonávat svoji činnost vždy s respektem k zásadám přiměřenosti, vstřícnosti,<sup>16</sup> spolupráce<sup>17</sup> a legitimního očekávání<sup>18</sup> jako základním zásadám správy daní.

Z vyjádření města nevyplývá, že by se před nařízením exekuce pokusilo na existenci nedoplatku stěžovatele upozornit, ani že se pokusilo zjistit plátce mzdy či existenci pohledávky na účtu stěžovatele. Situace je přitom o to závažnější, že město **mělo v případě blokové pokuty možnost předat vymáhání nedoplatku celnímu úřadu, což by bylo pro stěžovatele spojeno s výrazně nižšími náklady**.

### C.3 Zastoupení města advokátem

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.<sup>19</sup>

Orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy,

---

„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.“

Pro srovnání obdobně též ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., 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.

<sup>15</sup> Důvodová zpráva k § 175 daňového řádu.

<sup>16</sup> Ustanovení § 6 odst. 4 daňového řádu:

„Správce daně podle možností vychází osobám zúčastněným na správě daní vstříc. Úřední osoby jsou povinny vyvarovat se při správě daní nezdvornosti.“

<sup>17</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 daňového řádu:

„Osoby zúčastněné na správě daní a správce daně vzájemně spolupracují.“

<sup>18</sup> Ustanovení § 8 odst. 2 daňového řádu:

„Správce daně dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

<sup>19</sup> 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>.

aniž by musely využívat právní pomoci advokátů.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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 město nechalo (a v dalších případech nechává) pro podání exekučního návrhu zastoupit advokátem, proto považuji za zcela nepřijatelnou.**

## 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 se město Česká Kamenice dopustilo **pochybení spočívajícího v tom, že vymáhání pokuty uložené stěžovateli v blokovém řízení předalo prostřednictvím advokáta k vymáhání soudnímu exekutorovi, ačkoliv mohlo volit jiné, pro stěžovatele méně zatěžující, způsoby vymáhání (tj. vymáhat v daňové exekuci samo nebo předat celnímu úřadu).**

Zprávu o šetření zasílám starostce města Česká Kamenice Ing. Haně Štejnarové 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 moje 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)

---

<sup>20</sup> Viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 14. září 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, nebo nález 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, čj. 2 As 104/2012-35, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2012, čj. 2 As 104/2012-35, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).