



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně **B. A.**, zastoupené Mgr. Alenou Vlachovou, advokátkou se sídlem Husova 242/9, Praha 1, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2013, č. j. JMK 143462/2012, sp. zn. S – JMK 143462/2012 OSP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 8. 2014, č. j. 62 Af 52/2013 – 66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti **výrokům I., II. a III.** rozsudku krajského soudu **se z a m í t á .**
- II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 8. 2014, č. j. 62 Af 52/2013 – 66, **se v rozsahu výroku IV. z r u š u j e .**
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je p o v i n e n** nahradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Aleny Vlachové.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Brna (dále jen „magistrát“) žalobkyni vyměřil postupně vydávanými platebními výměry místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále též pouze „místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady“) za roky 2003 – 2010. Poté, co žalobkyně nabyla zletilosti (v září roku 2012), zaslala magistrátu přípis, v němž uvedla, že jí nikdy nebyly řádně doručeny žádné písemnosti ani rozhodnutí týkající se daného místního poplatku, a požádala o doručení případných v minulosti vydaných rozhodnutí ve věci tohoto poplatku, jejichž adresátem byla. Magistrát žalobkyni zaslal platební výměry za uvedené roky s tím, že již dříve byly (spolu s další korespondencí, zejména výzvami k úhradě nedoplatku v náhradní lhůtě) řádně doručeny zákonnému zástupci žalobkyně – její matce. Proti uvedeným výměrům podala žalobkyně odvolání. Magistrát vydal dne 23. 11. 2012 rozhodnutí č. j. SČ/19221, kterým podle § 113 odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, zamítl odvolání jako opožděné a odvolací řízení zastavil. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání k žalovanému, který rozhodnutím ze dne 9. 5. 2013, č. j. JMK 143462/2012, předchozí prvostupňové rozhodnutí magistrátu změnil ve výrokové části tak, že vypustil část textu týkajícího se platebního výměru na místní poplatek v roce 2010 (neboť shledal, že odvolání proti tomuto platebnímu výměru bylo podáno včas). Zbývající text výroku napadeného rozhodnutí ponechal beze změn. Konstatoval přitom, že platební výměry za roky 2003, 2004, 2005, 2006 a 2009 byly doručeny žalobkyni prostřednictvím její matky coby zákonného zástupce, a tedy odvolání bylo ve vztahu k těmto platebním výměrům podáno opožděně (v případě poplatků za roky 2003 a 2004 nicméně konstatoval, že již uplynula lhůta pro jejich vymožení). Platební výměry za roky 2007 a 2008 nebyly žalobkyni řádně doručeny, avšak právo vyměřit poplatek za tyto roky je již prekludováno.

[2] Žalobě proti uvedenému rozhodnutí žalovaného následně vyhověl krajský soud, který v záhlaví citovaným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného č. j. JMK 143462/2012 a rozhodnutí magistrátu č. j. SČ/19221 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok I. napadeného rozsudku). Dále soud rozhodl, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.), že žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 12.342 Kč (výrok III.) a že žalovaný je povinen zaplatit České republice na účet krajského soudu částku 3.000 Kč (výrok IV.). Proti uvedenému rozsudku krajského soudu nyní žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

[3] Toliko pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ve věci odvolání proti platebnímu výměru na místní poplatek za rok 2010 proběhlo v návaznosti na rozhodnutí žalovaného č. j. JMK 143462/2012 odvolací řízení, v němž žalovaný meritorně rozhodl o zamítnutí odvolání. Žalobě proti tomuto rozhodnutí vyhověl krajský soud rozsudkem ze dne 1. 8. 2014, č. j. 62 Af 78/2013 - 48. Řízení o kasační stížnosti, kterou žalovaný napadl tento rozsudek, je u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 2 As 149/2014.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu

[4] Podle krajského soudu nosný důvod napadeného správního rozhodnutí ohledně opožděnosti podaného odvolání ve vztahu k platebním výměrům za roky 2003, 2004, 2005, 2006 a 2009 nemůže obstát, neboť předmětné platební výměry nebyly žalobkyni řádně doručeny.

pokračování

[5] Platební výměry byly doručovány zákonnému zástupci nezletilé osoby za situace, kdy se podle konstrukce žalovaného nejednalo o platební povinnost tohoto zástupce, nýbrž o platební povinnost osoby zastupované. Pak tedy ten, komu byly platební výměry doručovány (zákonný zástupce žalobkyně), fakticky nemusel vnímat jakoukoli potřebu proti platebním výměrům brojit (ani poplatek zaplatit). Pokud nic z toho neučinil, neprojevilo se to v jeho materiálně sféře nikterak negativně; projevilo se to negativně v materiální sféře tehdy nezletilé osoby později – až tato osoba nabyla zletilosti. Za situace, kdy vztahy mezi rodiči (zákonnými zástupci) a dětmi nejsou zcela funkčními, nejde o reálný motivátor zákonného zástupce činit v zájmu zastupovaného příslušné úkony. Nedostatek reálné motivace zákonného zástupce žalobkyně k jejímu skutečnému „zastupování“ je v posuzované věci zřejmý i z toho, že Městský soud v Brně při rozhodování o nařízení ústavní výchovy žalobkyně (rozsudek ze dne 2. 11. 2010, č. j. 82 P 12/2005 – 295) dospěl k závěru, že zákonný zástupce žalobkyně je osobou mimo jiné nezpůsobilou k tomu, aby žalobkyni zajistil základní podmínky pro běžný denní život.

[6] Z uvedeného krajský soud dovodil, že se zákonný zástupce (rodič) zřetelně mohl dostat do střetu zájmů svých a zájmů svého dítěte, tedy žalobkyně. Správce daně (magistrát) přitom měl oprávnění z řízení vyloučit i zákonného zástupce, pokud by došlo ke střetu se zájmy zastupovaného. Pokud tedy zájmy zákonného zástupce mohly kolidovat se zájmy zastoupené žalobkyně, nemohlo být se zákonným zástupcem žalobkyně jednáno jako s osobou, jež je oprávněna v této věci žalobkyni zastupovat.

[7] Co se týče platebních výměrů za roky 2007 a 2008, jestliže žalovaný dovodil, že nebyly řádně doručeny, nemohl ani potvrdit závěr obsažený v prvostupňovém rozhodnutí, že i proti nim bylo odvolání podáno opožděně.

[8] Z těchto důvodů zrušil krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházejícího rozhodnutí magistrátu.

[9] Pro účely dalšího řízení nicméně krajský soud pokládal za nezbytné vyjádřit se i k otázce vyměření předmětného poplatku žalobkyni (coby nezletilé osobě). Dovodil přitom, že žalobkyně sice podle tehdy účinného znění § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, byla „*zdánlivě a mechanicky formálně vzato*“ výlučným poplatníkem poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady, jenž byl předmětem uvedených platebních výměrů, ve skutečnosti se ale nutně jednalo o povinnost, kterou za žalobkyni, tehdy nezletilou, museli plnit její rodiče (zákonní zástupci). Nezletilá osoba nemůže být ohledně povinností plynoucích z norem správního práva mechanicky bez dalšího považována za samostatný subjekt právních vztahů, do nichž by mohla vstupovat. V souladu s § 9 tehdy účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, měli nezletilí způsobilost jen k takovým právním úkonům, které jsou svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. Dovožovat závěr, podle něhož by nezletilá osoba měla způsobilost vstupovat do právního vztahu s obcí ohledně likvidace odpadu, by bylo „*pouhou mechanickou aplikací práva abstrahující od rozumně dovoditelných souvislostí.*“

[10] Nemá-li dítě vlastní majetek, k jehož tíži by poplatek mohl být placen, popřípadě k jehož tíži by poplatek bylo možno postihnout, není-li zaplacen dobrovolně, nemůže být nezaplacení poplatku přikládáno k tíži takového dítěte. To není osobou, jež by fakticky mohla o zaplacení poplatku v době jeho splatnosti rozhodovat, případně platbu realizovat. Interpretace poplatkové povinnosti za provoz systému nakládání s komunálními odpady

mechanicky k tíži dítěte, které v době, kdy taková poplatková povinnost vznikne, zásadně nemá odpovídající prostředky na zaplacení poplatku, a trvání na jeho zaplacení a vymáhání poté, co dítě nabude zletilosti, nelze podle krajského soudu pokládat za „*slušné a rozumné*“ naplnění pravidla obsaženého v § 10b odst. 1 zákona o místních poplatcích, při současném respektování zájmu dítěte jako předního interpretačního hlediska požadovaného čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené Valným shromážděním OSN dne 20. 11. 1989.

[11] Ustanovení § 10b odst. 1 zákona o místních poplatcích (ve znění před účinností zákona č. 174/2012 Sb.) je tak podle krajského soudu třeba vykládat nikoli jako pravidlo vymezující osoby povinné platit poplatek, nýbrž jako pravidlo vymezující počet osob, za které je třeba poplatek platit. Poplatková povinnost tak s odkazem na toto ustanovení nemůže primárně stíhat nezletilé osoby coby poplatníky, nýbrž jejich zákonné zástupce.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a ve vyjádření žalobkyně

[12] Stěžovatel má za to, že nedošlo k žádnému pochybení při doručování platebních výměrů za roky 2003 – 2006 a 2009. Nezletilá osoba byla v souladu s § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích poplatníkem a tedy i příjemcem vydaných rozhodnutí. Tomuto subjektu se rozhodnutí oznamovalo (doručovalo) s tím, že k doručení došlo prostřednictvím jeho zákonného zástupce. Správce poplatku neměl jinou možnost, než vyměřit neuhrazené poplatky přímo žalobkyni a doručovat jí prostřednictvím zákonného zástupce, který nebyl zbaven rodičovských práv. Zákon dává správci poplatku možnost vyměřit poplatek přímo zákonnému zástupci teprve od 1. 1. 2013. Stěžovatel v řízení nepostupoval formalisticky, jak namítala žalobkyně. Během řízení zjistil, že právo vyměřit poplatek za roky 2007 a 2008 je již prekludováno, že poplatky za roky 2003 a 2004 již nelze vymáhat a že jeden z platebních výměrů nebyl žalobkyni řádně doručen. Z toho je patrné, že důsledně šetřil všechny okolnosti, které by mohl použít ve prospěch žalobkyně. Při svém rozhodování však musel cítit znění zákona o místních poplatcích, obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 17/2004, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, a procesních předpisů pro daňové řízení.

[13] Stěžovatel poukazuje na dikci ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích, podle něž je poplatníkem předmětného poplatku fyzická osoba s trvalým pobytem na území obce, a to bez ohledu na věk této osoby. Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 17/2004 také nezohledňovala věk této osoby. Žalobkyně měla s výjimkou části roku 2007 (u něž je ale právo vyměřit poplatek prekludováno) na území města Brna trvalý pobyt po všechna rozhodná poplatková období a nevztahovalo se na ni žádné osvobození stanovené obecně závaznou vyhláškou. Pokud by správce poplatku nedoplatek žalobkyni nevyměřil, sám by tímto nekonáním porušil své povinnosti při správě daně (poplatku), navíc by tak byla porušena zásada rovnosti poplatníků. Obec sice může v obecně závazné vyhlášce okruh poplatníků vymezit, tato možnost je však odvislá od rozhodnutí obecního zastupitelstva a zůstane-li nevyužita, jde o postup zcela souladný se zákonnými normativy. Stěžovatel při své metodické pomoci obcím dlouhodobě doporučoval zvážit možnost takového osvobození, které by dopadalo mimo jiné také na žalobkyni, nemohl však jinak, než jen prezentovat svá doporučení, aby nezasahoval do ústavně zaručených práv územního samosprávného celku.

pokračování

[14] Zákonem předvídanou situací u místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady, kdy jedna osoba platí poplatek za jinou, je institut společného zástupce, který může odvádět poplatek za všechny členy domácnosti. Společný zástupce však není plátcem ani dlužníkem ze zákona (není daňovým subjektem); možnost odvést poplatek za celou domácnost je věcí dobrovolnosti společného zástupce plnit určitou povinnost vůči správci poplatku i za jiné osoby.

[15] Stěžovatel dále uvádí, že dle Úmluvy o právech dítěte finanční odpovědnost za dítě nesou rodiče. Pokud zákonný zástupce za nezletilé dítě poplatek neuhradí, může dítě požadovat, aby tak učinil. Pokud by správce poplatku již dlužný poplatek po nezletilém vymohl, měl by nezletilý vůči zákonným zástupcům možnost uplatnit regres. Vznikla-li nezletilé žalobkyni poplatková povinnost, byli za plnění této poplatkové povinnosti odpovědni v rámci své rodičovské odpovědnosti její zákonní zástupci, což je možno řešit pouze soukromoprávní cestou, nikoliv v poplatkovém řízení. Případný rozpor zákona s žalobkyní namítaným respektováním zájmu dítěte jako předního hlediska podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte by měl dle stěžovatele posoudit Ústavní soud.

[16] Výklad krajského soudu by dle stěžovatele vedl k tomu, že by nebylo jasné, kdo má poplatek platit, respektive kdo je osobou, za níž je nutno poplatek platit. Zákon by tak postrádal vymezení poplatníka, což je základním konstrukčním prvkem každé daně. Bez tohoto vymezení není možno daň stanovit a vybrat. Dále by výklad krajského soudu znamenal, že nezletilí nemají povinnost platit daň a poplatky. Tím by vznikla nerovnost mezi poplatníky zletilými a nezletilými, neboť i nezletilí mohou vlastnit a vlastní majetek. Rovněž by vznikla možnost obcházet daňové (poplatkové) povinnosti. Pokud by měl správce poplatku rozlišovat mezi nezletilými, kteří vlastní majetek, a ostatními nezletilými (jak naznačuje krajský soud), důsledkem by bylo vytvoření nerovnosti mezi jednotlivými nezletilými.

[17] Na podporu uvedených právních názorů stěžovatel v kasační stížnosti cituje různé doktrinální a judikurní závěry (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, č. j. 5 Afs 175/2006 – 116, důvodová zpráva k zákonu č. 174/2012 Sb., stanovisko Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 32/2009, Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2008 a další). Odkazuje rovněž na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2014, č. j. 22 Af 78/2012 – 46, který v obdobném případě dospěl ke shodným závěrům jako stěžovatel (a tedy k opačným závěrům než Krajský soud v Brně).

[18] Stěžovatel konečně také namítá, že soud nesprávně posoudil otázku osvobození stěžovatele od soudních poplatků. Stěžovateli stanovil dle § 2 odst. 3 zákona o soudních poplatcích povinnost k úhradě soudního poplatku s tím, že nebyl od placení soudních poplatků osvobozen. Projednávaný případ se ale týká výkonu státní správy v přenesené působnosti, a tak je stěžovatel osvobozen podle § 11 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona.

[19] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že předmětné platební výměry lze považovat za doručené nejdříve 5. 10. 2012, kdy magistrát doručil žalobkyni jejich kopie. Odvolání proti těmto výměrům podala žalobkyně 16. 10. 2012, tedy v zákonné lhůtě. Uvedené platební výměry nelze považovat za doručené žalobkyni doručením její matce. Střet zájmů mezi žalobkyní a její matkou v uvedených řízeních byl a je zcela evidentní, a to zejména z toho, že místní poplatek měl být vyměřen matce (rodičům) žalobkyně, nikoli přímo žalobkyni. V této situaci nebylo možno očekávat, že by matka

v řízeních o místním poplatku hájila zájmy žalobkyně. Dalším důvodem střetu zájmů byla skutečnost, známá magistrátu z jeho činnosti (magistrát je orgánem Statutárního města Brna, které bylo kolizním opatrovníkem žalobkyně v řízení vedeném u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 82 P 12/2005, ve které bylo rozhodnuto o prodloužení ústavní výchovy žalobkyně), že matka o žalobkyni v materiálním smyslu nepečovala a vůbec se o ni nezajímala. Podle rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2010, č. j. 82 P 12/2005 – 269, je matka žalobkyně „osobou naprosto výchovně nezpůsobilou, v minulosti výchovně selhala, když oběma nezletilým nedokázala řádně zajistit základní podmínky pro běžný denní život, otec o výchovu nezletilých neusiluje ...“. Všechna řízení o místním poplatku byla tedy stížena zásadní vadou spočívající v tom, že žalobkyně nebyla v době své nezletilosti zastoupena zástupcem [podle § 26 odst. 1 písm. a) daňového řádu, respektive před nabytím účinnosti daňového řádu zástupcem pro daňové řízení podle § 10 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků], kterému by mohly být platební výměry řádně doručeny a jehož povinností by bylo v řízení o místním poplatku účinně hájit zájmy žalobkyně.

[20] Žalobkyně je dále přesvědčena, že ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích je v rozporu s ústavním pořádkem. Dané ustanovení vůbec nerozlišuje poplatníky podle jejich věku, ani nezohledňuje skutečnost, zda fyzická osoba v obci, kde má evidován trvalý pobyt, skutečně bydlí a zda zde produkuje nějaký odpad. Smyslem a účelem poplatků je přitom částečná úhrada nákladů spojených s určitou činností orgánů veřejné moci nebo za oprávnění poskytovaná poplatníkovi. Tak tomu je i u všech místních poplatků s jedinou výjimkou, kterou je právě místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady. V případě tohoto poplatku je povinnost platit stanovena rovněž nezletilým dětem, které se v místě svého trvalého pobytu vůbec nezdržují (a ani nemohou ovlivnit, na jaké adrese jsou hlášeny k trvalému pobytu), což je i případ žalobkyně, která řadu let nepobývala na území města Brna, neboť byla umístěna v dětském domově v Boskovicích. Ve skutečnosti se tedy jedná o jakousi „daň z hlavy“, tj. platbu, ke které je občan povinen v důsledku své pouhé existence, kdy se stává poplatníkem již tím, že se narodil matce, která má evidovaný trvalý pobyt v obci, v níž platí obecně závazná vyhláška o místním poplatku za komunální odpad. Proto žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení předmětného ustanovení.

[21] I pokud by předmětné ustanovení zákona o místních poplatcích bylo v souladu s ústavním pořádkem, je žalobkyně přesvědčena, že jeho interpretace za strany stěžovatele a jeho aplikace v daném případě je v rozporu s ústavně zaručenými základními právy žalobkyně. V právním státě není možné, aby děti odpovídaly za to, že jejich rodiče nesplnili svou povinnost za dítě místní poplatek zaplatit. Povinnost rodičů platit za děti mimo jiné daně a poplatky je totiž součástí rodičovské zodpovědnosti. Dále, podle čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) mají děti a mladiství právo na zvláštní ochranu a podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti soudů a správních a zákonodárných orgánů týkajících se dětí. Podle čl. 27 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte rodiče nebo jiné osoby, které se o dítě starají, nesou v rámci svých schopností a finančních možností základní odpovědnost za zabezpečení životních podmínek nezbytných pro rozvoj dítěte. Pokud by magistrát a stěžovatel neaplikovali zákon o místních poplatcích ryze formalisticky, ale zvolili jeho ústavně konformní výklad, museli by dospět k závěru, že místní poplatek za komunální odpad lze vyměřit pouze zákonným zástupcům nezletilé osoby, nikoli přímo nezletilému.

pokračování

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Zákon o místních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2012 v § 10b odst. 1 písm. a) stanovil, že místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady platí „fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt; za domácnost může být poplatek odváděn společným zástupcem, za rodinný nebo bytový dům vlastníkem nebo správcem; tyto osoby jsou povinny obci oznámit jména a data narození osob, za které poplatek odvádějí“. Zákon tedy při vymezení poplatníka daného místního poplatku nijak nezohledňoval věk dotčené osoby, ani to, zda v obci skutečně generuje nějaký odpad, jako jediné kritérium stanovil, že se jedná o fyzickou osobu, která má v obci trvalý pobyt [odst. 2 téhož ustanovení obsahoval konstrukci poplatníka odvozenou od vlastnictví stavby určené nebo sloužící k individuální rekreaci, ve které nebyla hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba, toto vymezení poplatníka tak nemá žádnou relevanci pro nyní posuzovanou věc].

[23] Daná právní úprava v praxi vyvolávala nemalé problémy a dlouhodobě byla z tohoto důvodu kritizována. Například Veřejný ochránce práv v souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2008 uvedl následující: „Zavede-li obec místní poplatek za komunální odpad, stávají se poplatníky všechny fyzické osoby s trvalým pobytem v obci bez ohledu na svůj věk nebo finanční soběstačnost. Pokud rodiče, kteří mají obecnou vyživovací povinnost vůči svým dětem, poplatek neuhradí, dojde k jeho vyměření poplatníkovi – dítěti (...). Vzhledem k zákonnému vymezení okruhu poplatníků však ani při vyměření nedoplatku nemůže úřad částku vymáhat přímo na rodičích. Postihnout lze totiž pouze majetek poplatníka, tedy dítěte. Stává se tak, že obecní úřady vyčkávají, až děti nabudou zletilosti. Nic netušící děti následně obdrží výzvy k úhradě nedoplatků na místních poplatcích (...). Přestože mezi rodiči a dětmi existuje vzájemná vyživovací povinnost a rodiče jsou zákonnými zástupci svých dětí i v případném řízení o místním poplatku, aktuální právní úprava neumožňuje nedoplatek na místním poplatku, jehož poplatníkem bylo nezletilé dítě, vymáhat na rodičích. Pokud dítě nemá vlastní majetek, který by správce místního poplatku mohl postihnout, vyčkává obvykle zletilosti dítěte, a po letech pak začne nedoplatek vymáhat na něm. Problematická situace, do které se takové děti dostanou, nemůže fakticky zmírnit ani následná teoretická možnost vyžadovat náhradu za finanční plnění na rodičích, nemluvě o riziku zásadního navýšení celkového dluhu pro případ jeho vymáhání cestou soudní exekuce“ (str. 72 a 113, zpráva je dostupná na stránkách www.ochrance.cz).

[24] Na tento stav reagoval zákonodárce až novelizací zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 174/2012 Sb., kterou do něj s účinností od 1. 7. 2012 zavedl ustanovení § 12. Podle odst. 1 uvedeného ustanovení platí, že pokud je „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.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení pak v případě, že nezaplatí „poplatek poplatník nebo jeho zákonný zástupce, vyměří obecní úřad poplatek jednomu z nich.“ Podle přechodného ustanovení zákona č. 174/2012 Sb. se však poplatkové povinnosti za kalendářní rok 2012 a za předchozí kalendářní roky řídí dosavadními právními předpisy. Uvedenou novelizací byl zároveň změněn § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích, ovšem bez významu pro nynější věc (poplatek dle daného ustanovení ve znění po novele platí „fyzická osoba, 1. která má v obci trvalý pobyt, 2. které byl podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky povolen trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dobu delší než 90 dnů, 3. která podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky pobývá na území České republiky přechodně po dobu delší 3

měsíců, 4. které byla udělena mezinárodní ochrana podle zákona upravujícího azyl nebo dočasná ochrana podle zákona upravujícího dočasnou ochranu cizinců“).

[25] Výše popsané situaci čelí rovněž žalobkyně, které magistrát v době, kdy byla nezletilá, vyměřil místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady za roky 2003–2010. Žalovaný následně potvrdil, že k vyměření místního poplatku za roky 2003, 2004, 2005, 2006 a 2009 došlo řádně (ke stejnému závěru následně dospěl rovněž ve vztahu k poplatku za rok 2010, jeho přezkum je však předmětem samostatného řízení), byť konstatoval, že poplatky za roky 2003 a 2004 již nelze vymáhat z důvodu prekluze lhůty pro jejich vymožení. Krajský soud ale se závěrem žalovaného nesouhlasil. Za chybné předně označil nosné důvody napadeného rozhodnutí žalovaného (podle nichž magistrát platební výměry na místní poplatek za uvedené roky řádně doručil zákonné zástupkyni žalobkyně, a tak bylo její odvolání, podané proti těmto platebním výměrům v roce 2012, opožděné). Magistrát nicméně podle krajského soudu nepochybil pouze v rovině procesní (doručováním platebních výměrů matce žalobkyně), ale již tím, že poplatek vyměřil přímo žalobkyni.

[26] Nejvyšší správní soud nejprve zvažoval, zda je vůbec úprava obsažená v § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2012 v souladu s ústavním pořádkem (blíže viz část IV.1 níže). Vzhledem k tomu, že neshledal protiústavnost této úpravy, zabýval se námitkami uplatněnými žalovanou v kasační stížnosti. Přitom považoval za nutné korigovat závěr krajského soudu, podle nějž byl správce poplatku (tj. magistrát) oprávněn vyměřit místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady týkající se nezletilé osoby jejímu zákonnému zástupci i před účinností zákona č. 174/2012 Sb. (viz část IV.2). S krajským soudem se však Nejvyšší správní soud ztotožnil v tom, že magistrát pochybil při doručování předmětných platebních výměrů (viz část IV.3). Kasační stížnost proti výrokům I., II. a III. napadeného rozsudku tak shledal nedůvodnou, vyhověl toliko námitce proti jednomu z výroků o nákladech řízení před krajským soudem (viz část IV.4).

IV.1 Soulad § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích s ústavním pořádkem

[27] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti argumentuje, že ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích je v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud by se Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením ztotožnil, bylo by jeho povinností přerušit řízení o kasační stížnosti a v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem na vyslovení protiústavnosti předmětného ustanovení (ve znění, v jakém bylo v této věci aplikováno, tj. ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 174/2012 Sb.).

[28] Nejvyšší správní soud však nevidí důvod k takovému postupu. Ústavní soud ve své judikatuře vymezující metodologii pro přezkum ústavnosti zákonné úpravy daní, poplatků (případně jiných obdobných zákonem stanovených povinných dávek) a peněžních sankcí zdůrazňuje, že zákonodárci je svěřen široký prostor pro rozhodování o jejich předmětu, míře a rozsahu. Ústavní přezkum daně, poplatku a peněžité sankce se přitom omezuje pouze na posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Je-li předmětem posouzení ústavnost

pokračování

akcesorické nerovnosti vzhledem k vyloučení majetkové diskriminace, případně toliko posouzení skutečnosti, nepředstavuje-li daň, poplatek, příp. peněžitá sankce případné dotčení v právu vlastnickém, je takový přezkum omezen na případy, v nichž hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem státu (či jiné veřejnoprávní korporaci) vůči majetkovému substrátu jednotlivce nabývá škrtícího (rdousícího) působení; jinými slovy vyjádřeno, má-li posuzovaná daň, poplatek, příp. peněžní sankce ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce. Ústavní soud tak v těchto případech aplikuje strukturu zásady proporcionality v užším smyslu, a to zásadu proporcionality ve smyslu vyloučení toliko extrémní disproportionality [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165), ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303), o *ústavnosti daňové části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů*, ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125), o *ústavnosti daně z převodu nemovitostí*, anebo ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, ve věci *slevy na dani pro pracující důchodce*].

[29] Ústavní soud tedy odmítá „svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení, a také za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost. Jinými slovy, zákonodárce může v daňové oblasti činit i neracionální kroky, což ovšem ještě není důvod k zásahu Ústavního soudu. Ten zasáhne až tehdy, dojde-li k omezení vlastnického práva v intenzitě tzv. rdousícího efektu anebo dojde-li k porušení principu rovnosti v jeho akcesorické nebo neakcesorické podobě“ (nálezní sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 61).

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobkyní, že úprava místního poplatku obsažená v § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2012 byla v jistých ohledech iracionální, je však názoru, že zákonodárce nevybočil z mezí, které mu ve sféře daní, poplatků a peněžních sankcí vymezuje judikatura Ústavního soudu. Nelze totiž dovodit, že by předmětný místní poplatek měl buď konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce, anebo nepřípustně narušoval princip rovnosti.

[31] Zákon o místních poplatcích v posuzovaném období skutečně vymezoval poplatníka místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady tak, že jím mohly být i nezletilé osoby (v případech, kdy pro ně obec při zavedení předmětného místního poplatku nestanovila ve své obecně závazné vyhlášce žádné osvobození, k čemuž byla dle § 14 zákona o místních poplatcích oprávněna). Zároveň platilo, že pokud v těchto případech poplatek za nezletilé osoby neuhradili jejich zákonní zástupci, byly obce oprávněny vyměřit poplatek přímo nezletilým osobám a následně jej po nich vymáhat. Závěr krajského soudu, podle něž zákon v předmětném ustanovení obsahoval toliko pravidlo vymezující počet osob, za které je třeba poplatek platit, je tak nutné odmítnout (k tomu podrobně viz argumentaci v části IV.2).

[32] Tato skutečnost ale sama o sobě nezakládá protiústavnost dané úpravy. Stanovení určité daňové či poplatkové povinnosti nezletilé osobě nepovažuje Nejvyšší správní soud *per se* za nepřípustné, ostatně v českém právním řádu není až tak neobvyklé a výjimečné. Mezi zletilými a nezletilými poplatníky nerozlišuje zákon o místních poplatcích u většiny místních poplatků. V případě některých poplatků sice není příliš pravděpodobné, že by se jejich poplatníky reálně mohly stát i nezletilé osoby (např. poplatek za užívání veřejného prostranství), u některých poplatků však taková situace patrně nebude nijak nezvyklá (např. poplatek ze psů). Nezletilá osoba dále může být (a v praxi nezřídka bývá)

poplatníkem daně z příjmů fyzických osob, v minulosti mohla být rovněž poplatníkem (nyní již zrušených) daní dědické, darovací a z převodu nemovitostí.

[33] Jistým specifikem místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady je, že jeho zákonná konstrukce umožňovala (a umožňuje i po novele provedené zákonem č. 174/2012 Sb., byť v omezené míře) vznik situací, kdy byl daný místní poplatek vyměřen nezletilým poplatníkům, kteří dosud neměli žádný majetek, ani žádný zdroj příjmů, z nichž by mohli tento poplatek hradit. Jestliže byl takto vzniklý nedoplatek následně vymáhán po předmětných poplatnících poté, co dovršili zletilosti, je zřejmé, že jim musel „vstup do života“ ztěžovat a komplikovat. Nejvyšší správní soud si je těchto obtíží dobře vědom a nechce je nijak bagatelizovat, je však názoru, že nepředstavují omezení vlastnického práva v intenzitě tzv. rdousícího efektu, jak jej vymezuje judikatura Ústavního soudu. Roční sazba předmětného místního poplatku totiž mohla být v posuzované době v souladu s § 10b odst. 3 zákona o místních poplatcích stanovena maximálně ve výši 500 Kč (příčemž včas neodvedené poplatky nebo jejich neodvedenou část mohla obec zvýšit až na trojnásobek). Penále, úrok z posečkaní nebo splátek daně a úrok z prodlení podle zákona upravujícího správu daní se neuplatňoval (viz § 11 odst. 2 zákona o místních poplatcích ve znění účinném od 1. 11. 2007 do 31. 12. 2010, od 1. 1. 2011 je účinné ustanovení § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích, podle nějž se neuplatňují penále, úroky a pokuty upravené daňovým řádem, s výjimkou pořádkových pokut).

[34] Žalobkyně spatřuje problematičnost posuzovaného ustanovení rovněž v tom, že nijak nezohledňuje skutečnost, zda fyzická osoba v obci, kde má evidován trvalý pobyt, skutečně bydlí a zda zde produkuje nějaký odpad. Podle žalobkyně se tedy spíše než o místní poplatek jedná o jakousi „daň z hlavy“.

[35] Žalobkyni je nutno přisvědčit v tom, že posuzovaný poplatek je skutečně konstruován jako „platba za osobu“. Vznik poplatkové povinnosti není v tomto případě nijak vázán na produkci komunálního odpadu konkrétní osobou, účel daného poplatku je rozpočtový, představuje v podstatě paušalizovaný příspěvek obci na provoz systému nakládání s komunálními odpady. Obec přitom může namísto předmětného místního poplatku vybírat buď úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy (podle § 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů), anebo podle § 17a zákona o odpadech poplatek za komunální odpad vznikající na jejím území (obec si však musí zvolit, kterou z těchto plateb bude vybírat, dvě či dokonce všechny tři současně vybírat nelze). V případě uvedených plateb vybíraných na základě zákona o odpadech je pak předmětem poplatku (poplatkovou skutečností) vznik konkrétního komunálního odpadu, poplatky nejsou stanoveny sazbou, nýbrž v konkrétní výši s vazbou na skutečné výdaje při nakládání s odpady. Také poplatkové subjekty jsou stanoveny v souvislosti se vznikem konkrétních odpadů (viz také Pelc, V. *Místní poplatky. Oprávnění obcí. Povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 102–103).

[36] Uvedenou konstrukcí místního poplatku obsaženou v § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích se již v minulosti Nejvyšší správní soud zabýval. V rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 Afs 175/2006 – 116, konstatoval, že místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady musí platit i osoba, která žádný komunální odpad fakticky neprodukuje („Obec Volfartice ve své obecně závazné vyhlášce č. 2/2002 možnosti zavedení úlev či osvobození nevyužila a v projednávané věci tedy bezezbytku platí závěr, dle

pokračování

kterého byla poplatníkem předmětného místního poplatku bez výjimky každá fyzická osoba, která měla v této obci v rozhodném období trvalý pobyt. Evidentně by tedy tento místní poplatek byl povinen platit i ten, kdo je v obci pouze administrativně hlášen k trvalému pobytu, avšak fyzicky se zde nezdržuje a logicky tedy nemůže být ani původcem komunálního odpadu“). Odkázal přitom na nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02 (N 152/28 SbNU 367). Tímto nálesem Ústavní soud zrušil část obecně závazné vyhlášky obce Vír o místním poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady, a to z důvodu, že příslušný článek vyhlášky vymezoval osoby osvobozené od poplatku v rozporu se zákonem a diskriminačním způsobem. Ve zbytku návrh na zrušení vyhlášky zamítl, zákonnou konstrukci předmětného místního poplatku tedy (přínejmenším implicitně) shledal souladnou s ústavním pořádkem.

[37] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobkyní, že zákonné vymezení posuzovaného místního poplatku není v souladu s doktrinálním vymezením pojmu poplatek (jako rozlišující prvek mezi daní a poplatkem doktrína uvádí, že pro poplatky je typická určitá individuální protihodnota, zatímco daně jsou neekvivalentní platbou, viz např. Bakeš, M. a kol. *Finanční právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 85). V této absenci „doktrinální čistoty“ však nespátňuje rozpor s ústavním pořádkem. K závěrům výše citované judikatury lze dodat následující. Specifická konstrukce základu platby za nakládání s komunálním odpadem založená na „kapitačním principu“ („platba za osobu“) má legitimní důvody. Oproti konstrukcím představujícím platbu za skutečně vyprodukovaný odpad má tento způsob platby nepominutelné výhody, jakkoliv se může *prima facie* jevit, že platba za skutečně vyprodukovaný odpad je jednak spravedlivější (odpovědnost nese skutečný původce odpadu), jednak více motivující ke snižování objemu odpadu a k jeho třídění. V praxi tomu tak však nemusí být. Předně, dokazování, zda určitá osoba produkuje na území obce odpad a v jakém množství, je nesnadné a může správu dané platby neúměrně prodražit. Naproti tomu administrativní kritérium trvalého bydliště je snadno kontrolovatelné. Dále, systémy plateb za skutečně vyprodukovaný odpad mohou fyzické osoby „motivovat“ také k tomu, aby se odpadu zbavovaly nežádoucím způsobem (spalováním odpadu v lokálních topeništích, odkládáním odpadu do nádob jiných osob, do veřejných odpadkových košů, na tzv. „černé skládky“ atd.).

[38] Nejvyšší správní soud shrnuje, že posuzované ustanovení zákona o místních poplatcích sice mohlo v konkrétních případech vést k situacím, které adresáti této úpravy důvodně pociťují jako nespravedlivé, nejedná se však o ustanovení, které by bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Navíc obce měly k dispozici nástroje, kterými mohly těmto nepříjemným dopadům předmětného místního poplatku na některé jednotlivce předejít. Jak již Nejvyšší správní soud zmínil výše, zákon o místních poplatcích dává obcím poměrně široký prostor pro vymezení úlev a osvobození od místních poplatků; mohou tak učinit v obecně závazné vyhlášce, kterou příslušné místní poplatky zavádí (§ 14 zákona o místních poplatcích). Obce dále měly (avšak pouze do 31. 12. 2010) pravomoc na žádost poplatníka prominout poplatek nebo jeho příslušenství z důvodu tvrdosti (§ 16 zákona o místních poplatcích ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 281/2009 Sb.).

IV.2 K oprávnění správce poplatku vyměřit místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady týkající se nezletilé osoby jejímu zákonnému zástupci

[39] Krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, že žalobkyně byla podle § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2012 toliko „*zdánlivě a mechanicky formálně vzato*“ výlučným poplatníkem poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady. Poplatková povinnost nemůže dle krajského soudu s odkazem na toto ustanovení stíhat nezletilé osoby, nýbrž jejich zákonné zástupce. Dané ustanovení tak je třeba vykládat nikoli jako pravidlo vymezující osoby povinné platit poplatek, nýbrž jako pravidlo vymezující počet osob, za které je třeba poplatek platit (blíže viz body [9] až [11] výše).

[40] Nejvyšší správní soud rozumí snaze krajského soudu o nalezení takového výkladu předmětného ustanovení zákona o místních poplatcích, který by zabránil jeho nespravedlivým dopadům v konkrétních případech, jak byly popsány v předchozí části rozsudku. Výklad zvolený krajským soudem je však v rozporu nejen s výslovnou dikcí zákona, ale rovněž s důležitou ústavní kautelou, podle níž lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).

[41] V této souvislosti je nutné poukázat na judikaturu Ústavního soudu, podle níž je nezbytné, aby zákonné vymezení daně nebo poplatku bylo určité a jednoznačné, což lze odůvodnit ochranou jednotlivce, do jehož vlastnického práva má být touto formou zasazeno. Účelem daně nebo poplatku je v první řadě zabezpečení příjmů státního rozpočtu (případně rozpočtů územních samosprávných celků), což je však účel natolik obecný, že je jím možno odůvodnit v podstatě jakoukoliv daň nebo poplatek. Právě z tohoto důvodu, že jejich náležitosti nelze vyvodit, nýbrž pouze určit, je k jejich stanovení oprávněn výlučně zákonodárce, přičemž jeho rozhodnutí nesmí vytvářet prostor pro dvojí výklad, v jehož důsledku by dotčený poplatník nemohl s jistotou zjistit, zda a v jakém rozsahu mu vznikla daňová nebo poplatková povinnost. Jen stěžejí je naopak představitelné, aby předmětné náležitosti dotvářel svou rozhodovací činností soud či správní orgán, v důsledku čehož by jednotliví poplatníci mohli být následně sankcionováni za nesplnění své daňové povinnosti pouze z toho důvodu, že zaujali jiný výklad neurčitého zákonného ustanovení, než k jakému se přiklonila dodatečně utvářená praxe. Jinými slovy, „*nelze připustit, aby se vlivem interpretace zákona stalo předmětem zdanění něco, co zákon za předmět daně s žádoucí mírou určitosti nepředpokládá*“ [nález ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07 (N 211/51 SbNU 639), bod 18; srov. též nálezy ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05 (N 24/44 SbNU 293), bod 30, nebo nález Pl. ÚS 31/13, bod 46].

[42] Výklad krajského soudu, který *de facto* rozšiřuje povinnosti platit předmětný místní poplatek u zákonných zástupců nezletilých fyzických osob (podle tohoto výkladu nejsou pouze poplatníky poplatku týkajícího se jejich osoby, ale také poplatku za další, nezletilou, osobu, či dokonce osoby), aniž by k tomu zákon poskytoval dostatečně určitou a jasnou oporu, je tak v rozporu s výše uvedenými požadavky kladenými judikaturou Ústavního soudu na výklad předpisů z oblasti daní a poplatků.

[43] K závěru, který dovodil krajský soud, nelze dospět ani za pomoci argumentace principem nejlepšího zájmu dítěte, plynoucím z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (podle jehož dikce „*Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.*“). Jedním z významů uvedeného ustanovení je, že slouží jako základní interpretační princip pro soudy a další orgány veřejné moci při výkladu právních předpisů dopadajících na děti (nezletilé) – je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, měly by zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje nejlepší zájem dítěte [srov. např.

pokračování

UN Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)]. Obdobné pravidlo je obsaženo v čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie („*Při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte*“). Nejvyšší správní soud je však názoru, že ani odkaz na uvedený princip nemůže soud vést k tomu, aby dovedl existenci daňové či poplatkové povinnosti v případě, kdy zákon „*s žádoucí mírou určitosti*“ existenci takové povinnosti pro určitého poplatníka nepředpokládá.

IV.3 Řádnost doručení platebních výměrů

[44] Magistrát byl tedy za účinnosti zákona o místních poplatcích ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 174/2012 Sb. oprávněn vyměřit neuhrazené místní poplatky za provoz systému nakládání s komunálními odpady přímo žalobkyni. Další spornou otázkou však je, zda došlo k řádnému doručení předmětných platebních výměrů, jestliže je magistrát doručoval matce žalobkyně.

[45] Krajský soud dovedl, že magistrát nemohl v posuzované věci s matkou žalobkyně jednat jako s osobou, která je oprávněna žalobkyni zastupovat, kvůli střetu zájmů mezi matkou žalobkyně a žalobkyní. Stěžovatel oproti tomu namítá, že magistrát neměl jinou možnost, než doručovat žalobkyni prostřednictvím zákonné zástupkyně, která nebyla zbavena rodičovských práv.

[46] Podle § 10 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků platilo, že za fyzické osoby, které nemohly před správcem daně jednat samostatně pro nezpůsobilost nebo omezenou způsobilost k právním úkonům, jednali jejich zákonní zástupci. Podle § 8 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb. vznikala způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu zletilostí, přičemž nezletilí měli způsobilost jen k takovým právním úkonům, které byly svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. Při právních úkonech, ke kterým nebyly děti plně způsobilé, je ze zákona zastupovali rodiče [§ 36 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině].

[47] Podle § 11 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků však byl správce daně zároveň oprávněn k daňovému řízení nepřipustit nebo z daňového řízení vyloučit zástupce, „*pokud by došlo ke střetu se zájmy zastupovaného nebo ke střetu zájmů daňových subjektů v daňových věcech zastupovaných týměž zástupcem*.“ Také podle obecné úpravy obsažené v § 37 odst. 1 zákona o rodině žádný z rodičů nemohl zastoupit své dítě, šlo-li o právní úkony ve věcech, „*při nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů mezi rodiči a dítětem nebo ke střetu zájmů dětí týchž rodičů*.“ Jestliže tedy správce daně (respektive správce poplatku, tj. v daném případě magistrát) doručoval zástupci nezletilého, u něhož byl dán střet se zájmy tohoto nezletilého, nelze takové doručení považovat za řádné. Správce daně byl v takovém případě povinen zákonného zástupce z řízení vyloučit, ustanovit nezletilé osobě jiného zástupce a doručovat jemu. Případně doručit znovu a řádně všechny písemnosti, které byly takto nezákonně doručeny zákonnému zástupci, pokud tuto skutečnost správce daně zjistí až dodatečně. Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle nějž právě taková situace nastala v posuzovaném případě.

[48] Jak příhodně uvedl krajský soud, matka žalobkyně fakticky nemusela vnímat jakoukoli potřebu místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady za

žalobkyni platit, ani jakkoliv brojit proti platebním výměrům, kterým byl žalobkyni tento poplatek vyměřován. Nečinnost matky v tomto směru se neprojevila v její „materiální sféře“ nikterak negativně, přinejmenším ne bezprostředně. Vztahy mezi žalobkyní a její matkou zároveň nebyly zcela funkční, jak o tom svědčí rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2010, č. j. 85 P 12/2005 – 269, kterým byla nařízena ústavní výchova tehdy nezletilé žalobkyně [tomu pak předcházelo vydání předběžného opatření dle § 76a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), kterým Okresní soud v Hodoníně dne 2. 2. 2010 rozhodl o odnětí žalobkyně z rodinného prostředí do ústavní péče]. Podle Městského soudu v Brně byla matka osobou „*naprosto výchovně nezpůsobilou*“, která nedokázala žalobkyni „*řádně zajistit základní podmínky pro běžný denní život*“. Jestliže má Nejvyšší správní soud přihlížet rovněž k výše zmiňovanému interpretačnímu principu nejlepšího zájmu dítěte, nemůže aprobovat závěr správních orgánů, podle nějž platební výměry byly doručeny řádně již v momentu, kdy byly doručeny matce žalobkyně. Kdyby magistrát žalobkyni ustanovil pro řízení jiného zástupce a doručoval platební výměry jemu (případně v době, kdy byla žalobkyně ve věku blízkém zletilosti, doručoval přímo žalobkyni), mohla by žalobkyně poplatky buď včas uhradit, nebo se proti platebním výměrům odvolat, do 31. 12. 2010 mohla také žádat o jejich prominutí z důvodu tvrdosti. Mělo-li by platit, že platební výměry byly řádně doručeny její zákonné zástupkyni, byla by žalobkyně připravena o možnost takto postupovat.

IV.4 Uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek žalovanému

[49] Krajský soud výrokem IV. napadeného rozsudku uložil žalovanému zaplatit České republice na účet krajského soudu částku 3.000 Kč. Vycházel přitom z § 2 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle nějž „*jje-li navrhovatel v řízení od poplatku osvobozen a soud jeho návrhu vyhověl, zaplatí podle výsledku řízení poplatek nebo jeho odpovídající část žalovaný, nemá-li proti navrhovateli právo na náhradu nákladů řízení nebo není-li též od poplatku osvobozen.*“ Jak však správně namítl žalovaný v kasační stížnosti, žalovaný byl v daném řízení od poplatku rovněž osvobozen, v souladu s § 11 odst. 2 písm. b) téhož zákona, neboť projednáváný případ se týká výkonu státní správy v přenesené působnosti [k tomu viz § 15 zákona o místních poplatcích a § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích]. Uvedený výrok napadeného rozsudku krajského soudu je z tohoto důvodu nezákonný.

V. Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud sice považoval za nutné korigovat částečně závěry krajského soudu, napadený rozsudek však ob stojí v podstatné míře (koneckonců závěry, s nimiž se Nejvyšší správní soud neztotožnil, byly krajským soudem vysloveny spíše *obiter dictum*). Kasační stížnost proti výroku, kterým krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného a magistrátu, tedy ob stojí. Stejně tak ob stojí výroky, kterými krajský soud rozhodl, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení a že žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 12.342 Kč. Důvodnou shledal kasační soud pouze námitku proti výroku, kterým krajský soud uložil žalovanému povinnost zaplatit soudní poplatek. Tento výrok je nezákonný a jako takový jej Nejvyšší správní soud zrušil, ve zbytku kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť v řízení nevyšly

pokračování

najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a tak má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti žalovanému, který neúspěšně podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu (za, byť i jen částečný, úspěch žalovaného ve věci nepovažoval Nejvyšší správní soud skutečnost, že dal žalovanému za pravdu v otázce, zda má za žalobkyni povinnost hradit soudní poplatek). Náklady řízení na straně žalobkyně spočívají v jednom úkonu právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti) a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta, tedy ve výši 1 x 3.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 3.400 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Protože advokátka zastupující žalobkyni je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 714 Kč, odpovídající dani, kterou je advokáta povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. listopadu 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu