



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. T. B.**, zast. Mgr. Josefem Fiřtem, LL.M., advokátem, Advokátní kancelář KF Legal, s.r.o., se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2014, čj. 059493/2014/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2016, čj. 48 Af 35/2014-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Sedlec-Prčice uložil žalobci platebním výměrem ze dne 8. 4. 2010, čj. 895/2010, JID 1195/2010, podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon o místních poplatcích“) a podle obecně závazné vyhlášky města Sedlec-Prčice č. 3/2006, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, povinnost uhradit místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů za rok 2007 ve výši 500 Kč, neboť žalobce tento poplatek jako vlastník stavby určené nebo sloužící k individuální rekreaci nezaplatil. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 11. 2010, čj. 188643/2010/KUSK, zamítnuto. Toto rozhodnutí o odvolání bylo rozsudkem Městského

soudu v Praze ze dne 18. 3. 2013, čj. 7 Af 5/2011-37, zrušeno a věc byla vrácena žalovanému. Městský soud vyhověl žalobní námitce, podle které žalovaný žalobci neumožnil seznámit se s obsahem protokolu o svědecké výpovědi, v důsledku čehož vydal nezákonné rozhodnutí.

[2] V dalším řízení žalovaný vyzval žalobce k vyjádření se ke zjištěným skutečnostem a k důkazům a samostatným podáním jej upozornil na možnost prostudovat spis. Poté žalovaný shora specifikovaným rozhodnutím odvolání proti platebnímu výměru opět zamítl. Žalobu proti tomuto rozhodnutí podanou k Městskému soudu v Praze a postoupenou Krajskému soudu v Praze krajský soud zamítl, přičemž k uplatněným žalobním námitkám uvedl – ve stručnosti vyjádřeno – následující.

[3] Výsledkem svědka (protokol ze dne 27. 10. 2010, čj. VED/2533/2010, JID 3496/2010) došlo k přerušení běhu prekluzivní lhůty a počala běžet nová tříletá prekluzivní lhůta. Protože konec prodloužené prekluzivní lhůty připadl na 31. 12. 2013 a protože v období 4. 2. 2011 – 18. 4. 2013 bylo vedeno soudní řízení, během kterého lhůta pro zánik práva ve věcech poplatků neběžela (§ 41 s. ř. s.), nemohlo k prekluzi dojít.

[4] K tvrzené neexistenci skutečnosti, pro kterou by mu mohl být poplatek vyměřen, krajský soud uvedl, že v případě místních poplatků rozhoduje kritérium trvalého pobytu, resp. vlastnictví nemovitosti, vysvětlil, proč nelze žalobní námitku akceptovat, a odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[5] Důvodnou neshledal krajský soud ani námitku, v níž žalobce setrval na tom, že mu správní orgán prvního stupně neumožnil nahlédnout do spisu, neboť žalobce měl možnost seznámit se s podklady rozhodnutí v řízení před žalovaným po zrušujícím rozsudku městského soudu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s otázkou, zda byl výslech svědka úkonem přerušujícím běh prekluzivní lhůty. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2010, čj. 1 Afs 36/2010-173, z něhož krajský soud vycházel, se sice hovoří o výsledku svědka v odvolacím řízení, jedná se však o opakovaně prováděné řízení na rozdíl od nyní souzeného případu. Tříletá lhůta k vyměření poplatku nemohla běžet znova na základě oznámení výsledku svědka správcem daně prvního stupně, který výslech provedl sám. Takový úkon nebyl proveden v odvolacím řízení, byť odvolací řízení bylo v době výsledku již zahájeno. Tím spíše se nejednalo o úkon v opakovaném odvolacím řízení.

[7] Podle stěžovatele bylo správní řízení v prvním stupni stíženo i dalšími procesními vadami. Výslech svědka měl být proveden před vydáním platebního výměru. Správní orgán se totiž měl nejprve zabývat tím, k jakému účelu je stavba určena, a poté případně platební výměr vydat. Správce poplatku také po stěžovateli požadoval negativní důkaz – prokázání, že stavba neslouží k individuální rekreaci – platí ale, že neexistence se neprokazuje. Stěžovatel k této kasační námitce uzavřel, že výslech svědka se neměl konat až po vyhotovení a doručení platebního výměru, tedy formálně v odvolacím řízení. Správní řízení nese znaky svědčící o porušení dvojinstančnosti, neboť v rámci de facto jednoho řízení bylo prověřováno a ověřováno tvrzení správce poplatku uvedené na počátku celé kauzy v platebním výměru.

[8] Dále stěžovatel odmítl názor krajského soudu, podle kterého „*využití stavby ze strany žalobce má ze své povahy nejbližší právě k účelu „individuální rekreace“*“. Toto konstatování neznamena, že stavba byla k účelu individuální rekreace v roce 2007 využívána a také při provádění oprav a rekonstrukčních prací nelze stavbu k individuální rekreaci využívat.

[9] Stěžovatel konečně nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle kterého „*[u] místního poplatku má vymezení poplatníka formální charakter, neboť kritériem je zde trvalý pobyt fyzické osoby v obci, popř. vlastnictví stavby určené k individuální rekreaci (resp. po citované novele bytu nebo rodinného domu, pozn. soudu), ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba.*“ Kritériem je totiž i skutečnost, že stavba k individuální rekreaci slouží, přičemž formálně nemusí být k individuální rekreaci určena. To, že stavba k individuální rekreaci slouží, musí být prokázáno. Situace, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 Afs 175/2006-116, byla odlišná (jednalo se o poplatníka s trvalým pobytem v obci). Odkaz krajského soudu na tento rozsudek proto nebyl relevantní, stejně jako odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, čj. 9 Afs 81/2009-48, a ze dne 12. 11. 2014, čj. 1 As 116/2014-29. Tvrdil-li stěžovatel, že nezatěžoval a nevyužíval systém odpadů, tvrdil tak na podporu toho, že stavba nesloužila k individuální rekreaci. Úvahy krajského soudu, zda je stavba užitelná zcela, částečně nebo vůbec, nemohly prokázat, že stavba k individuální rekreaci skutečně sloužila. Užitelnost stavby k individuální rekreaci ještě neznamena, že stavba k individuální rekreaci slouží, ani že je k individuální rekreaci určena.

[10] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

III.A K námitkám týkajícím se výsledku svědka a prekluze práva vyměřit místní poplatek

[13] Při posouzení námítky, podle které měl být výslech svědka proveden před vydáním platebního výměru, Nejvyšší správní soud v první řadě odkazuje na § 49 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), podle kterého *[p]okud správce daně o odvolání podle odstavců 1 a 2 sám nerozhodne, postoupí odvolání spolu s výsledky doplněného řízení, s úplným spisovým materiálem a s předkládací zprávou odvolacímu orgánu k rozhodnutí*. Zákon o správě daní poplatků se v řízení ve věcech místních poplatků použil subsidiárně (§ 13 zákona o místních poplatcích). Z citovaného ustanovení plyne, že správce daně, který platební výměr vydal, byl oprávněn

poté, co obdržel odvolání, řízení doplnit, a to již proto, aby mohl účelně využít pravomoci dané mu § 49 odst. 1 a 2 zákona o správě daní a poplatků (pravomoc správce daně o odvolání sám rozhodnout, pokud mu v plném rozsahu nebo částečně vyhoví, a pravomoc správce daně odvolání ve stanovených případech sám zamítnout). Správce daně prvního stupně musel být schopen posoudit všechny údaje uvedené v odvolání a nemohl-li toho dosáhnout za pomoci výsledků již provedeného řízení, byl oprávněn řízení doplnit o nezbytné úkony. Obdobné ustanovení je obsaženo i v zákoně č. 280/2009 Sb., daňový řád, který nahradil zákon o správě daní a poplatků. Podle § 113 odst. 2 daňového řádu *„[n]emůže-li správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, posoudit všechny údaje uvedené v odvolání z výsledků již provedeného řízení, řízení doplní o nezbytné úkony.“*

[14] V souzeném případě stěžovatel v odvolání a jeho doplnění zpochybňoval, že by stavba byla určena nebo sloužila k individuální rekreaci a sám výslech svědka k prokázání svého tvrzení navrhl. Správce poplatku, který vydal platební výměr, proto mohl předtím, než věc postoupil žalovanému, řízení doplnit o výslech svědka. Prověřil tak, zda skutečně existoval předpoklad pro vyměření místního poplatku, z něhož při vydání platebního výměru vycházel. Shledal přitom, že tento předpoklad vskutku existoval, což vylíčil v předkládací zprávě ze dne 11. 11. 2010, spolu s kterou předložil odvolání proti platebnímu výměru žalovanému podle § 49 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že správce poplatku má k vyměření poplatku přistoupit teprve tehdy, až bude mít zjištěny všechny relevantní skutečnosti pro správné stanovení poplatkové povinnosti. K tomuto účelu jistě mohl posloužit výslech svědka, zároveň však nelze v provedení tohoto výsledku až po vydání platebního výměru spatřovat vadu řízení, natož porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Tato zásada vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán orgán vyššího stupně. Uvedené nebylo stěžovateli odepřeno.

[15] Je pravda, že výzvou k doplnění náležitostí odvolání o důkazy k prokázání tvrzení, že stavba není určena ani neslouží k individuální rekreaci, správce poplatku požadoval prokázání negativní skutečnosti, která *„může být fakticky 'prokázána pouze prokázáním' komplementární pozitivní skutečnosti, jež existenci prokazované negativní skutečnosti vylučuje.“* (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 2631/08). Žalovaný však neprokázání negativní skutečnosti nepřičetl stěžovateli k tíži. Naopak vyšel z výsledků provedeného výslechu svědka, který navrhl sám stěžovatel v doplnění odvolání, v němž uvedl: *„O tom, že nemovitost není využívána k rekreaci, může vypovědět svědek L. B., P. 760, P. 4.“* Při výslechu svědka se stěžovatelovo tvrzení podle žalovaného nepotvrdilo. Provedením navrženého důkazního prostředku, který mohl vést k prokázání oné komplementární pozitivní skutečnosti – využívání stavby k jinému účelu než k rekreaci, tak byl prokázán přesný opak. Ač správce poplatku svým postupem, byť k důkaznímu návrhu stěžovatele, provedl důkaz v podstatě nadbytečný, nemohl mít jeho postup vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[16] K námitkám týkajícím se přerušení běhu prekluzivní lhůty pro vyměření místního poplatku provedením výslechu svědka Nejvyšší správní soud uvádí, že vyplývá z § 12 odst. 2 zákona o místních poplatcích ve znění účinném od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2010, podle kterého *„[b]yl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření nebo doměření poplatku, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl poplatník nebo plátcе o tomto úkonu písemně uvědoměn. Vyměřit a doměřit poplatek lze nejpozději do 10 let od konce*

kalendářního roku, ve kterém poplatková povinnost vznikla.“, že běh nové lhůty pro vyměření poplatku může zapříčinit též úkon správce poplatku, který se věcí zabývá v prvním stupni. Účelem nového běhu lhůty totiž je „*poskytnutí nové lhůty, vyvstala-li potřeba prověřit některé skutečnosti v rámci předchozí lhůty a byla vůči daňovému subjektu projevována konkrétním úkonem.*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 5. 2006, čj. 2 Afs 52/2005-94, publ. pod č. 953/2006 Sb. NSS; citované usnesení se týkalo § 47 odst. 2 zákona o správě daní poplatků, toto ustanovení však bylo obdobné § 12 odst. 2 zákona o místních poplatcích). O tom, že i správce poplatku může po podání odvolání a před předáním věci odvolacímu orgánu provádět v řízení další úkony, bylo pojednáno výše.

[17] Předmětem judikaturního posuzování naopak byla otázka, zda může přerušení běhu prekluzivní lhůty a běh lhůty nové podle § 47 zákona o správě daní poplatků (který jak již bylo uvedeno obsahovat obdobné ustanovení k § 12 odst. 2 zákona o místních poplatcích) vyvolat i úkon správce daně v odvolacím řízení (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 12. 2009, čj. 7 Afs 36/2008-134, publ. pod č. 2026/2010 Sb. NSS). Také v rozsudku ze dne 30. 6. 2010, čj. 1 Afs 36/2010-173, na který odkázal krajský soud a kterým argumentoval stěžovatel v kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda lze výsledek svědka provedený v odvolacím řízení považovat za úkon přerušující běh prekluzivní lhůty; dospěl k závěru, že takovým úkonem je. Tím spíše pak běh prekluzivní lhůty přerušuje provedení výsledku svědka správcem poplatku, který vydal platební výměr a po podání odvolání provedl úkon za účelem prověření skutečnosti, z níž při vydání platebního výměru vycházel. Výsledek svědka provedený na návrh stěžovatele Městským úřadem Sedlec-Prčice dne 27. 10. 2010, proto zapříčinil běh nové lhůty pro vyměření místního poplatku.

[18] Na uvedené nemá vliv ani zrušení zákona o správě daní a poplatků a nabytí účinnosti daňového řádu k 1. 1. 2011 (ke stejnému datu byl zrušen i § 12 zákona o místních poplatcích), který se v řízení ve věcech poplatků použije subsidiárně. Podle přechodných ustanovení daňového řádu totiž okamžik počátku běhu prekluzivní lhůty určený podle dosavadních předpisů zůstává zachován a účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti daňového řádu, se posuzují podle dosavadních právních předpisů (§ 264 odst. 4 daňového řádu). Výsledek svědka provedený před 1. 1. 2011 proto přerušil běh prekluzivní lhůty a nová lhůta pro stanovení daně uplynula již za účinnosti daňového řádu. Běh a délka prekluzivní lhůty se přitom posuzuje podle daňového řádu (§ 264 odst. 4 daňového řádu), který délku lhůty pro stanovení daně ponechal tříletou (§ 148 odst. 1 daňového řádu).

[19] Námitka prekluze proto důvodná není.

III.B K námitce neexistence hmotněprávního důvodu pro vyměření poplatku

[20] Podle § 10b odst. 1 písm. b) zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2012 *[p]oplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů platí fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci, ve které není hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba.* Podle § 10b odst. 1 písm. b) zákona o místních poplatcích ve znění účinném od 1. 7. 2012 *[p]oplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů platí fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu*

určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba, a to ve výši odpovídající poplatku za jednu fyzickou osobu.

[21] Správce poplatku stěžovateli místní poplatek za rok 2007 vyměřil před novelizací § 10b odst. 1 písm. b) zákona o místních poplatcích. Postačovalo proto, aby stěžovatel vlastnil stavbu, která sloužila k individuální rekreaci, v níž nebyla hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba. Zákon o místních poplatcích totiž upravoval nevyvratitelnou právní domněnku, podle níž systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů obce využívá každá osoba splňující formální kritéria.

[22] V souzené věci není sporu o tom, že stěžovatel stavbu vlastnil a že v ní žádná fyzická osoba k trvalému pobytu hlášena nebyla. Co se týče užívání stavby, výsledkem svědka bylo prokázáno, že stěžovatelova rodina tráví 3 víkendy v měsíci opravami stavby, přitom ve stavbě přespávají, vaří, užívají sociální zařízení, topí dřevem. Stěžovatel netvrdil, že při pobytu nevzniká odpad. V odvolání se k způsobu, kterým s odpady nakládá, vyjádřil, tak, že: „*Neukládám odpad do nádob umístěných v území obcí náležícím městu Sedlec-Prčice.*“ Konkrétní způsob nakládání s odpady neuvedl, to však nebylo vzhledem k formálnímu vymezení poplatníka předmětného místního poplatku nezbytné. Financuje-li totiž obec hospodaření s komunálním odpadem místními poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle § 10b zákona o místních poplatcích (jedná je o jeden ze tří způsobů financování, jak správně s odkazem na judikaturu NSS uvedl krajský soud), nelze zohledňovat, zda osoba svou činností skutečně vytváří odpad (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016, čj. 6 Afs 24/2016-26).

[23] Nejvyšší správní soud připouští, že kritérium *stavba sloužící k individuální rekreaci* si může každý potenciální poplatník místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem ve vztahu ke své stavbě a ke způsobu jakým v ní nebo její blízkosti aktuálně tráví čas vykládat různě. To, že stěžovatel nepovažoval rekonstruování stavby za rekreaci, není rozhodné. Pro závěr, že jeho stavba neslouží k individuální rekreaci, by musel prokázat, že k tomuto účelu nemůže stavba sloužit ani mimo období rekonstrukce a ani, byť s určitými omezeními, v průběhu rekonstrukce. Stěžovatel v odvolání pouze uvedl: „*V současnosti se stavba udržuje, aby se v ní mohlo trvale bydlet, neb nevím, kdy budu muset současné bydliště opustit.*“. Rekonstrukce stavby, jakožto dočasná záležitost, nemůže vést k vymanění se z kategorie staveb sloužících k individuální rekreaci, pokud ostatní činnosti o tomto účelu stavby svědčí. Opačný přístup by podporoval nežádoucí chování (nelegální ukládání odpadu v přírodě, využívání cizích nádob určených k odkládání odpadů apod.). Tento přístup se promítl i do novelizovaného znění § 10b odst. 1 písm. b) zákona o místních poplatcích, podle kterého je poplatníkem místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem i vlastník rodinného domu, v němž není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba, bez ohledu na účel, k němuž stavba slouží. Nejvyšší správní soud má proto za prokázané, že stěžovatel byl poplatníkem místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem a že mu správce poplatku neuhrazený místní poplatek vyměřil oprávněně.

[24] Stěžovateli lze přisvědčit, že kritériem pro určení poplatníka místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem je i skutečnost, že stavba k individuální rekreaci slouží, přičemž formálně nemusí být k individuální rekreaci určena. Nejvyšší správní soud ostatně z tohoto předpokladu, jak je výše uvedeno, vycházel. Nepřipomenutí

tohoto kritéria krajským soudem při odůvodnění formálního charakteru vymezení poplatníka předmětného místního poplatku však nemůže zpochybnit správnost závěrů krajského soudu. Krajský soud na stěžovatelem označené rozsudky Nejvyšší správního soudu odkázal na podporu argumentace, podle které „[v]případě místních poplatků tak rozhoduje výhradně jen formální kritérium trvalého pobytu, resp. vlastnictví nemovitosti“; krajský soud neztotožňoval konkrétní skutkové okolnosti souzeného případu se skutkovými okolnostmi jiných případů. Odkaz krajského soudu na rozsudky jím citované proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za irelevantní.

[25] Ani námitka neexistence právního důvodu pro vyměření poplatku proto důvodná není.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. srpna 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu