

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **H. T. M.,** proti žalovanému: **Magistrát města Brna, odbor rozpočtu a financování**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2011, č. j. 31A 109/2010 - 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 21. 6. 2011, č. j. 31A 109/2010 - 33 zrušil rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru rozpočtu a financování (dále jen „stěžovatel“) ze dne 19. 10. 2010, č. j. MMB/0392803/2010, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti rozhodnutí Úřadu městské části Brno – střed (dále jen „úřad městské části“) ze dne 16. 8. 2010, č. j. 100059451/VANJ/SDK/002 o uložení pokuty účastníku řízení podle ust. § 37 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) ve výši 10 000 Kč za to, že nesplnil povinnost nepeněžité povahy stanovenou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brně č. 8/2008, o místních poplatcích (dále jen „vyhláška o místních poplatcích“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že zákon o správě daní a poplatků náležitosti oznámení o zahájení řízení o správním deliktu sice neupravuje, avšak osobě obviněné z jiného správního deliktu musí být příslušným orgánem sděleno, že je s ní vedeno řízení o správním deliktu, za jaký skutek je stíhána, případně jaký trest jí hrozí. Obdobné požadavky na zahájení řízení v tomto smyslu obsahují i příslušná ustanovení správního a trestního řádu. V dané věci je tedy nutno vycházet z obecných principů spravedlivého

procesu a podpůrně i z náležitostí oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední a náležitostí usnesení o zahájení trestního stíhání, neboť jen takový výklad vede k ochraně práv účastníka obviněného z jiného správního deliktu. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002 - 34, a ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541. Takto však správní orgán nepostupoval, účastník řízení neměl vůbec možnost jakkoli se hájit, nebyl seznámen s tím, že je proti němu nějaké řízení vedeno a ze spisu nelze kromě záznamu a fotodokumentace z místních šetření dovodit žádné jiné skutkové okolnosti. Z rozhodnutí pak není vůbec patrný popis skutku s uvedením místa, času a způsobu jeho spáchání, popřípadě uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným. V tomto ohledu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy. Řízení o uložení pokuty podle ust. § 21 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků bude řádně zahájeno tehdy, je-li seznatelné, jaké řízení, resp. ohledně jaké skutečnosti, správce daně vede a v jakém postavení by účastník řízení měl v tomto řízení vystupovat. To v dané věci seznatelné není. Tímto postupem podle názoru krajského soudu došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Napadené rozhodnutí je pro naprostou absenci vymezení správního deliktu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž namítal, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že v případě uložení pokuty podle ust. § 37 zákona o správě daní a poplatků je třeba zahájit „zvláštním sdělením“ samostatné řízení. Své rozhodnutí opřel krajský soud o judikaturu Nejvyššího správního soudu, která však na posuzovaný případ nedopadá. Naopak ve skutkově totožné věci rozhodl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 - 49, vyslovil, že ust. § 37 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků nelze interpretovat tak, že i ohledně pořádkových pokut je třeba zahajovat řízení postupem podle ust. § 21 citovaného zákona. Krajský soud však dospěl ke zcela odlišnému závěru, než který byl vysloven ve výš citovaném rozsudku a zrušil rozhodnutí stěžovatele pouze proto, že řízení o uložení pokuty podle ust. § 37 zákona o správě daní a poplatků nebylo zahájeno postupem podle ust. § 21 odst. 1 citovaného zákona. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 37 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků může správce daně tomu, kdo nesplní ve stanovené lhůtě povinnost nepeněžité povahy vyplývající z tohoto nebo zvláštního daňového zákona nebo uloženou rozhodnutím podle tohoto zákona, opakovaně uložit pokutu až do celkové výše 2 000 000 Kč. Opakovaně lze pokutu uložit, nevedlo-li dosavadní uložení pokuty k nápravě a protiprávní stav trvá.

Ze správního spisu vyplynulo, že na základě zjištění z místního šetření ze dne 24. 5. 2010 provedeného úřadem městské části byl účastník řízení dne 29. 6. 2010 vyzván, aby písemně ve lhůtě do 15 dnů od obdržení výzvy sdělil přesné označení a identifikaci provozovatele předsunutého prodeje textilu, jméno osoby oprávněné za provozovatele jednat a dobu, rozsah a způsob zvláštního užívání komunikace před stánky v Brně na ulici Pohořelec. Dále bylo ve výzvě účastníku řízení sděleno, že zvláštní užívání veřejného prostranství je předmětem místního poplatku. Účastník řízení na výzvu reagoval písemným vyjádřením ze dne 19. 7. 2010, v němž uvedl, že se domnívá, že místní poplatek z užívání veřejného prostranství platit nemá a uvedl důvody, pro které k tomuto názoru dospěl. Dne 16. 8. 2010 vydal úřad městské části rozhodnutí, kterým uložil účastníku řízení pořádkovou pokutu za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy stanovené vyhláškou o místních poplatcích. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že účastník řízení má poplatkovou povinnost a že nesplnil povinnost přihlásit se k poplatku podle čl. 13 vyhlášky o místních poplatcích. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení odvolání, které stěžovatel zamítl.

Jedním z důvodů, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, bylo nezahájení řízení o uložení pořádkové pokuty v rámci řízení o místním poplatku. Otázkou zahájení řízení o uložení pořádkové pokuty v rámci jiného probíhajícího správního řízení se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 – 49, publ. pod č. 1703/2008 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že ust. § 37 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků nelze interpretovat pouze mechanickým jazykovým výkladem tak, že i ohledně pořádkových pokut je třeba zahajovat řízení postupem podle ust. § 21 citovaného zákona. Takový výklad by popíral základní zásady daňového řízení i účel správy daní a vedl by k tomu, že by bylo zahajováno nelogicky „řízení v řízení“. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zdůraznil, že objektem deliktu v této věci je zájem na řádném, rychlém a ekonomickém průběhu řízení ve věci jiné, zde ve věci daňové, v níž je cílem řízení řádné stanovení daně. Pokutou se trestá porušování povinností vyplývajících z práva procesního. Nejde tu o postih za porušování práva hmotného, ale o sankci za neplnění povinnosti stanovené k zajištění průběhu a účelu řízení před správním orgánem. Také v občanském soudním řízení lze uložit pořádkovou pokutu podle ust. § 53 o. s. ř., stejně tak ve správním soudnictví mohou soudy uložit pořádkovou pokutu podle ust. § 44 s. ř. s. Trestní řád obsahuje úpravu pořádkové pokuty v § 66. Obecným předpisem správního procesu je zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), který umožňuje správním orgánům uložit pořádkovou pokutu podle ust. § 62. Uložení pokuty za pořádkový delikt je pro správní orgán možností, nikoli povinností. Je tedy na něm, aby uvážil, zda účastníku řízení pořádkovou pokutu uloží. Hlavním smyslem všech pořádkových opatření (mezi něž vedle pokuty patří i vykázání z místa jednání či konání úkonu, předvolání či předvedení osob) je zajistit řádný a co možná hladký průběh řízení (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 – 53, dostupný na www.nssoud.cz). Zejména s poukazem na konstantní judikaturu je stížní bod, v němž stěžovatel zpochybnil správnost závěr krajského soudu o nutnosti postupovat při ukládání pořádkové pokuty podle ust. § 21 zákona o správě daní a poplatků, důvodným.

Dalším důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, neboť neobsahovalo popis

skutku tak, aby nemohl být zaměněn se skutkem jiným. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu, byť velmi stroze odůvodněným, ztotožňuje. Rozhodnutí úřadu městské části je rozhodnutím ve správním trestání, kterým byla účastníkovi řízení uložena pokuta za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy stanovené vyhláškou o místních poplatcích (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98, č. 161/1999 Sb. ÚS a ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04, č. 180/2004 Sb. ÚS). Ve výroku tohoto rozhodnutí však zcela chybí popis skutku (jednání), kterým se porušení povinnosti nepeněžité povahy účastník řízení dopustil. Základní zásady správního trestání, zejména zásada ne bis in idem, se promítají i do požadavku určitosti a přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu a do požadavku, aby výrok rozhodnutí o uložení sankce obsahoval mimo další zákonné náležitosti (§68 odst. 2 správního řádu), jak větu právní, čili k porušení jaké povinnosti stanovené zákonem, v tomto případě obecně závaznou vyhláškou, došlo, ale i větu skutkovou, tedy jakým jednáním účastníka řízení byla právní povinnost porušena. Navíc z odůvodnění rozhodnutí úřadu městské části i stěžovatele není seznatelné, zda důvody uložení pořádkové pokuty spočívají pouze v nesplnění určité procesní povinnosti účastníka řízení, bez níž nelze rozhodnout o věci samé, nebo zda se opírají o důvody pro rozhodnutí o věci samé, tedy řešení otázky povinnosti zaplacení místního poplatku. Podle obsahu správního spisu účastník řízení na výzvu úřadu městské části reagoval sdělením, že místní poplatek nezaplatí s uvedením důvodů, pro které se domnívá, že není poplatníkem. V daném případě probíhalo řízení o místním poplatku, jehož smyslem je, aby byl zaplacen poplatek za užívání veřejného prostranství. Z odůvodnění rozhodnutí úřadu městské části o uložení pořádkové pokuty není zřejmé, že by bez podání přihlášky k místnímu poplatku účastníkem řízení nemohl správní orgán (po reakci účastníka řízení na výzvu) rozhodnout o místním poplatku (platebním výměrem), tedy že se jedná o podmínku, která by bránila pokračování v řízení o věci samé.

Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že odpověď účastníka řízení na výzvu vzaly v úvahu, ovšem není už zřejmé, zda důvody, pro které úřad městské části rozhodl o uložení pořádkové pokuty, a které svým rozhodnutím aproboval i stěžovatel, odpovídají zákonným důvodům k uložení pořádkové pokuty. Bylo-li z průběhu řízení zřejmé, že účastník se domnívá, že není povinen místní poplatek zaplatit, pak není zřejmé, k čemu uložení pořádkové pokuty pro nesplnění povinnosti nepeněžitého charakteru v daném případě mělo sloužit a zda nebylo na místě rozhodnut již o věci samé. Touto logikou by totiž bylo možno ukládat pořádkovou pokutu „do nekonečna“, tedy pokaždé, když by účastník řízení na výzvu reagoval negativním sdělením. Takový postup pak vykazuje znaky libovůle, neboť není vůbec zřejmé, zda bylo na místě řešit věc rozhodnutím o místním poplatku, či zda bylo nutné uložit pořádkovou pokutu za účelem dalšího řízení o místním poplatku. Při použití pořádkové pokuty správním orgánem musí být zcela zřejmá nutnost urychlit či posunout řízení směrem k meritornímu rozhodnutí a především musí být zřejmé, za jaké konkrétní jednání je pokuta uložena. Pořádkovou pokutu přitom nelze uložit za nesplnění poplatkové povinnosti, neboť k vyměření místního poplatku slouží zcela jiný procesní institut, jímž je platební výměr. Z uvedených důvodů není stížní námitka týkající se nepřezkoumatelnosti opodstatněná.

I když Nejvyšší správní soud se neztotožnil s právním názorem krajského soudu týkajícím se zahájení řízení o uložení pořádkové pokuty, jeho závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí byl správný, a proto kasační

stížnost podle ust. § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníkovi řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 26. ledna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu