

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **M. V.,** zastoupené Ing. Janem Vébrem, daňovým poradcem se sídlem Křenová 65c, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna,** Malinovského náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2010, čj. MMB/432298/2010, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2011, čj. 31 A 5/2011 - 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč k rukám jejího zástupce Ing. Jana Vébra, daňového poradce se sídlem Křenová 65c, Brno, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Úřad městské části města Brna, Brno-střed, odbor obchodu, dopravy a služeb (dále jen „správní orgán“), uložil žalobkyni pokutu ve výši 7000Kč za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy stanovené obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 8/2008, o místních poplatcích (dále jen „vyhláška“). Žalobkyně porušila povinnost tím, že

nevyhověla výzvě a nepřihlásila se k místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství. Poplatková povinnost jí vznikla proto, že umístila před svojí prodejnou propagační tabuli.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí o uložení pokuty odvolání. Domnívala se, že pokuta není daní ve smyslu legislativní zkratky podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“). Správní orgány neměly postupovat podle zákona o správě daní a poplatků, ale podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Tím zasáhly do jejího práva na spravedlivý proces.

[3] Magistrát města Brna, odbor rozpočtu a financování (dále jen „žalovaný“) odvolání zamítl. Na výzvu správního orgánu k ohlášení poplatkové povinnosti žalobkyně reagovala pouze sdělením, že tento způsob prezentace prodejny ukončila a nebude v něm pokračovat. V řízení ve věcech místních poplatků bylo třeba postupovat podle zákona o správě daní a poplatků, a správní orgán tedy neomezil ústavní práva žalobkyně.

II.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Rozhodnutí žalovaného bylo podle jejího názoru nezákonné, protože správní orgán nehodnotil při ukládání pokuty závažnost, dobu trvání a následky protiprávního jednání. Reklamní tabuli posunula na veřejné prostranství jen v době úklidu. Zopakovala, že řízení o uložení pokuty mělo být vedeno podle správního řádu, protože nebylo daňovým řízením. Postupem správního orgánu došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces.

[5] Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na tom, že řízení mělo být vedeno podle zákona o správě daní a poplatků. Žalobkyně účelově měnila svá tvrzení ohledně užívání veřejného prostranství. Žalovanému byly známy skutečnosti týkající se závažnosti, doby trvání a následků protiprávního jednání, a žalobkyni s nimi seznámil v odůvodnění svého rozhodnutí.

[6] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 21. 6. 2011, čj. 31 A 5/2011 - 26, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému přisvědčil, že oznamovací povinnost lze vynutit uložením pokuty dle zákona o správě daní a poplatků. Nesouhlasil však s postupem správních orgánů, kterým podle jeho názoru porušily právo žalobkyně na spravedlivý proces. I v řízení o porušení povinností nepeněžité povahy je nutno dbát na ochranu práv účastníka řízení. Řízení o jiných správních deliktech musí splňovat požadavky na spravedlivý proces. Správní orgán musí vymezit skutek, obviněného vyrozumět o zahájení řízení, zaručit mu právo na obhajobu, umožnit mu vyjádřit se ke shromážděným důkazům a navrhnout vlastní důkazy. Správní orgán ani žalovaný však těmto principům nedostáli. Napadené rozhodnutí je podle názoru krajského soudu rovněž nepřezkoumatelné, neboť z něj není patrný popis skutku, místo, čas ani způsob jeho spáchání.

III.

[7] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozhodnutí městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu, o který krajský soud opřel své rozhodnutí, podle jeho názoru nedopadá na projednávanou věc. Poukázal naopak na rozsudek ze dne 31. 7. 2008, čj. 8 Afs 40/2007 - 49, dle kterého se ohledně uložení pořádkové pokuty podle § 37 daňového zákona nezahajuje zvláštní řízení. Cílem uvedeného ustanovení není postihnout porušování hmotného práva, nýbrž slouží k vynucení řádného splnění procesní povinnosti, aby řízení ve věci samé mohlo rychle a řádně proběhnout. K ukládání pořádkových pokut proto nedochází ve vlastním samostatném řízení, ale v rámci řízení o uložení povinnosti uhradit místní poplatek.

IV.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že žalovaný účelově necitoval celý rozsudek Nejvyššího správního soudu. Naopak je nutné, aby správní orgán zahájil správní řízení o uložení pokuty ukládané podle jiných daňových zákonů, neboť předmětem řízení je rozhodnutí o jiném správním deliktu. Pokuta v této věci je pokutou za jiný správní delikt a nikoli pořádkovou pokutou.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně nemá nejmenších pochyb, že v projednávané věci bylo třeba aplikovat zákon o správě daní a poplatků, nikoliv správní řád. Podle § 13 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, účinného v rozhodném období (tedy do 31. 12. 2010) platily pro řízení ve věcech poplatků zvláštní předpisy, pokud tento zákon nestanovil jinak. Pro území města Brna byla vydána v souladu s § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích vyhláška zastupitelstva města o místních poplatcích. Podle čl. 29 odst. 2 této vyhlášky platil v řízení ve věcech místních poplatků zvláštní právní předpis. Zákon o místních poplatcích i vyhláška odkazovaly v poznámce pod čarou na zákon o správě daní a poplatků.

[13] Určením obecného procesního předpisu pro stanovení, vybírání a vymáhání místních poplatků se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval, a to v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 8 As 1/2006 - 136. V uvedené věci řešil použitelnost zákona o správě daní a poplatků na postup podle § 37 odst. 1 uvedeného zákona. Na toto rozhodnutí, jehož celé odůvodnění je k dispozici na www.nssoud.cz, lze odkázat i v této věci. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že podle § 1 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků upravoval tento zákon správu daní, poplatků a dalších taxativně uvedených plateb, pro něž zavedl legislativní zkratku „daň“. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení se správou daně rozumělo právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době. Pokud je správcem daně orgán obce, může podle místních podmínek registrační povinnost daňových subjektů ke vzniku a zániku místních poplatků vhodně omezit jak co do okruhu daňových subjektů, tak co do okruhu jimi uváděných

skutečností. Ukládání pokut za nedodržení povinností při placení místních poplatků se řídí zákonem o správě daní a poplatků (srov. rozhodnutí ze dne 28. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 1262/98, SoJ. 99, 11: 437). Lze proto uzavřít, že zvláštním daňovým zákonem pro účely § 37 zákona o správě daní a poplatků je nutno rozumět i zákon o místních poplatcích.

[14] Ustanovení § 37 zákona o správě daní a poplatků nepředpokládá pouze ukládání tzv. pořádkových pokut. Pátý odstavec tohoto ustanovení zmiňuje rovněž uložení povinnosti za porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost podle § 25 zákona o správě daní a poplatků a pokuty ukládané podle jiných daňových zákonů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, čj. 8 Afs 40/2007 - 49, podrobně vysvětlil, že je třeba rozlišovat delikty pořádkové a tzv. jiné správní delikty. 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. To je právě znak, který nejvýrazněji odlišuje pokuty ukládané za porušení procesních povinností od pokut ukládaných za porušení práva hmotného. Řízení o uložení pokuty za pořádkový delikt nevyhledává vlastní smysl v tom ukládat pokutu, uložení pokuty tu není cílem, ale prostředkem; míří k tomu, aby jiné – vlastní řízení (jímž, zejména v obecné správě, může být třeba právě uložení pokuty za porušení hmotného práva) – mohlo řádně proběhnout a dojít ke konci.

[15] Ustanovení § 37 zákona o správě daní a poplatků vytkl Nejvyšší správní soud v posledně zmíněném rozhodnutí jistou koncepční neujasněnost, pokud současně upravuje postup při ukládání pořádkových pokut a pokut zmíněných v pátém odstavci tohoto ustanovení. Vyslovil, že v takových případech musí být řízení o uložení pokuty řádně zahájeno, protože tu jde o jiný správní delikt, nikoli o delikt pořádkový.

[16] Krajský soud výslovně neodlišil rozdílný procesní režim pro ukládání pořádkových pokut a pokut za jiné správní delikty. Jím uvedené odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu rovněž nejsou zcela přiléhavé, protože se týkají správního trestání v obecné rovině a nereflektují specifika zákonné úpravy obsažené v § 37 zákona o správě daní a poplatků. Přesto je z odůvodnění rozsudku nepochybné, že nepřihlášení se k poplatkové povinnosti považuje za tzv. jiný správní delikt.

[17] Stěžovatel postavil kasační stížnost na názoru, že pokuta uložená za nepodání přihlášky k místnímu poplatku je pořádkovou pokutou. Tento názor není správný. Jak již bylo uvedeno, § 37 zákona o správě daní a poplatků umožňuje uložit pokutu ve dvou zcela rozdílných případech. Aby bylo možné uložit za nepodání přihlášky k místnímu poplatku pořádkovou pokutu, muselo by jít „pouze“ o procesní povinnost nezbytnou pro vedení řízení a rozhodnutí o místním poplatku.

[18] Tak tomu však není. Podle čl. 13 odst. 1 vyhlášky je poplatník povinen před započetím užívání veřejného prostranství učinit u správce poplatku, v jehož působnosti se veřejné prostranství nachází, písemnou přihlášku, která musí obsahovat vyjmenované náležitosti. Podle čl. 14 odst. 1 vyhlášky je poplatek splatný nejpozději v den zahájení užívání veřejného prostranství. Nebudou-li poplatky zaplaceny (odvedeny) včas nebo ve správné výši, vyměří příslušný správce poplatek podle čl. 27 vyhlášky platebním výměrem.

Podání písemné přihlášky k poplatku proto nelze považovat za právní důvod k úhradě tohoto poplatku, či pouze za dílčí procesní povinnost k tomu, aby mohl být poplatek vyměřen. Místní poplatek je hrazen za užívání veřejného prostranství, nikoli proto, že se poplatník k této povinnosti přihlásil. Smyslem povinnosti podat přihlášku je především zajistit evidenci existující poplatkové povinnosti a stanovit její výši v případech, kde mezi poplatníkem a správcem poplatku není sporu o povinnosti a její výši. Mohou však nastat případy, že není místní poplatek zaplacen, ačkoliv poplatník písemnou přihlášku podal nebo se ani k poplatkové povinnosti vůbec nepřihlásil. Rovněž může nastat spor o výši místního poplatku. V těchto případech vyměří správce poplatku poplatek platebním výměrem bez ohledu na to, že se poplatník k úhradě poplatku nepřihlásil.

[19] Právní předpisy tedy upravují povinnost uhradit místní poplatek za předpokládaných podmínek ve stanovené výši a povinnost podat přihlášku k místnímu poplatku. Přestože spolu tyto povinnosti relativně souvisí, je třeba je považovat za povinnosti samostatné. Porušení každé z nich má odlišné následky. Zatímco následkem nezaplacení místního poplatku je jeho doměření platebním výměrem, nepodání přihlášky k poplatku může být posouzeno jako nesplnění povinnosti nepeněžité povahy, za které připadá v úvahu uložení pokuty. Nelze však takovou pokutu považovat za pokutu pořádkovou, neboť nebyla uložena prvotně za účelem donutit jejího adresáta splnit povinnost v jiném řízení, v řízení o doměření místního poplatku.

[20] Správní orgán si ve správním řízení neuvědomil odlišnou povahu těchto povinností. Ze správního spisu vyplývá, že relativně samostatná řízení nepřípustně spojil do řízení jednoho. Dne 30. 6. 2010 totiž vydal *„výzvu k ohlášení poplatkové povinnosti“*, kterou žalobkyni vyzval v souladu s § 44 zákona o správě daní a poplatků k uvedení ve výzvě vyjmenovaných údajů. Připojil poučení, že pokud výzvě nevyhoví, bude správce místního poplatku oprávněn zjistit základ poplatku a stanovit poplatek podle pomůcek a dále bude oprávněn uložit pokutu za neohlášení poplatkové povinnosti. Sám správní orgán ve výzvě připustil, že řízení o místním poplatku bude možné ukončit i bez podání dodatečné přihlášky k poplatkové povinnosti, a to stanovením poplatku podle pomůcek. Jak již bylo uvedeno, účelem pořádkové pokuty je přimět účastníka řízení resp. třetí osobu jednat tak, aby řízení snáze směřovalo k rozhodnutí ve věci samé. Ze správního spisu neplyne, že by správní orgán a stěžovatel připisovali uložené pokutě takovou funkci. Není rovněž zřejmé, zda již byl místní poplatek doměřen za použití pomůcek, či zda byla předmětná pokuta pro žalobkyni jedinou sankcí.

[21] Rovněž pokud by povinnost podat přihlášku byla pouze jednou z dílčích procesních povinností účastníka v řízení o povinnosti uhradit místní poplatek, bylo by třeba vysvětlit, proč správce poplatku nepostupoval podle § 37 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků. Podle tohoto ustanovení se pokuta neuloží, lze-li použít sankci podle § 68 nebo lze-li použít pokutu tuto sankci nahrazující. Podle § 68 zákona o správě daní a poplatků nebylo-li daňové přiznání nebo hlášení, nebo dodatečné daňové přiznání nebo hlášení o dani podáno včas, může správce daně zvýšit příslušnou vyměřenou daň až o 10 %, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Žalobou napadené rozhodnutí ani kasační stížnost nedávají odpověď na to, jak se žalovaný s tímto ustanovením vypořádal, pokud považoval uloženou pokutu pouze za opatření pořádkové povahy. Povinným byla v případě nesplnění povinnosti nepeněžité povahy i povinnosti k úhradě místního poplatku

tatáž osoba - žalobkyně. Pokud tedy měla být jedna z jejích povinností podřazena povinnosti druhé, chybí úvaha, proč se případně nesplnění ohlašovací povinnosti neprojevilo ve výši doměřeného místního poplatku a proč lze pořádkovou pokutu uložit i přes pravidlo uvedené v § 37 odst. 4. I tato souvislost demonstruje nesprávný postup správních orgánů, pokud se rozhodly uložit za nepodání přihlášky k místnímu poplatku pořádkovou pokutu v řízení o doměření místního poplatku.

[22] Jak již bylo výše uvedeno, přes vzájemnou úzkou souvislost obou výše uvedených povinností nelze tyto povinnosti směšovat. I proto, aby bylo z provedeného správního řízení zřejmé, co je jeho předmětem, je třeba, aby je správní orgán náležitě zahájil a informoval o tom účastníka řízení. Ten pak musí mít v jeho průběhu možnost se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí a možnost se k nim vyjádřit. Jen tak mohou být zajištěna odpovídajícím způsobem jeho procesní práva. Krajský soud učinil správný závěr, že tomu tak v této věci nebylo.

[23] Kasační stížnosti lze tedy obecně přisvědčit, že stojí na správném předpokladu, že uložení pořádkové pokuty podle § 37 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků nevyžaduje vedení samostatného *„řízení v řízení“*. Stížnost je však nedůvodná, neboť stěžovatel aplikoval tento obecně správný předpoklad ve skutkově i právně zcela odlišné situaci.

[24] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí Nejvyšší správní soud přiznal podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila vůči stěžovateli. Nejvyšší správní soud úspěšné žalobkyni přiznal odměnu v souladu s § 7, § 9 odst. 3 a § 11 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za jeden úkon právní služby 2100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti), dále byla přiznána náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky a daň z přidané hodnoty ve výši 20%. Zástupci žalobkyně se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč. Tuto částku je povinen stěžovatel zaplatit žalobkyni na účet daňového poradce Ing. Jana Vébra do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně 18. června 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu