

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Ž. B.,** zast. Mgr. Tomášem Petrů, advokátem se sídlem Pavlovova 586/8, Havířov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2012, č. j. MSK 214923/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2014, č. j. 22 Af 78/2012 – 46,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2014, č. j. 22 Af 78/2012 – 46, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 27. 3. 2012, č. j. MSK 214923/2011, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Exekuční příkaz Městského úřadu Český Těšín ze dne 16. 11. 2011, č. j. MUCT/38989/2011, **se zrušuje.**

IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

V. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši **60 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Tomáše Petrů, advokáta se sídlem Pavlovova 586/8, Havířov.

VI. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Tomáši Petrů, advokátovi se sídlem Pavlovova 586/8, Havířov, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228 Kč.** Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“), zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2012, č. j. MSK 214923/2011. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzen exekuční příkaz Městského úřadu Český Těšín ze dne 16. 11. 2011, č. j. MUCT/38989/2011 (dále jen „exekuční příkaz“), kterým bylo přikázáno plátci mzdy stěžovatelky, aby prováděl srážky ze mzdy až do výše nedoplatku v částce 2 075 Kč. Exekučním příkazem jsou vymáhány místní poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů za období od 1. 1. 2002 – 31. 12. 2003 a od 1. 1. 2006 – 31. 12. 2006, zvýšené o exekuční náklady ve výši 500 Kč.

[2] Platebními výměry ze dne 21. 2. 2005, č. j. FO/PLO/425/05/Chmi a FO/PLO/426/05/Chmi, byly stěžovatelce, tehdy ani ne dvanáctileté, vyměřeny dle § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 185/2001 Sb., účinném do 30. 6. 2012 (dále také „zákon o místních poplatcích“), poplatky za provoz systému shromažďování odpadů za roky 2002 a 2003. Ty byly doručovány dne 23. 2. 2005 matce stěžovatelky M. T. na adresu P., Č. T. Zásilka se správci daně vrátila s informací pošty, že adresát je na uvedené adrese neznámý. Správce daně přistoupil k doručení veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce dne 14. 3. 2005 a svěšena dne 30. 3. 2005. Platební výměry byly veřejnou vyhláškou doručeny dne 29. 3. 2005, nabyly právní moci dne 29. 4. 2005 a dle doložky na nich se staly vykonatelnými dne 15. 4. 2005 (pozn. NSS: správně se staly vykonatelnými 14. 4. 2005). Dne 11. 1. 2007 (na adresu P., Č. T.) a dne 20. 10. 2008 (na adresu N., H.) byla zákonné zástupkyni stěžovatelky M. T. do vlastních rukou doručena výzva k zaplacení nedoplatků v náhradní lhůtě. Dne 20. 10. 2008 byl M. T. rovněž doručen do vlastních rukou platební výměr ze dne 14. 10. 2008, č. j. MUCT/37922/2008, kterým byl stěžovatelce vyměřen poplatek za provoz systému shromažďování odpadů za rok 2006. Tento platební výměr nabyl právní moci 20. 11. 2008 a stal se vykonatelným 5. 11. 2008. Dne 5. 6. 2009 byla M. T. doručena do vlastních rukou výzva k zaplacení nedoplatků na základě tří výše uvedených platebních výměrů. Na žádný z výše uvedených platebních výměrů, ani na žádnou z výzev zákonná zástupkyně stěžovatelky nijak nereagovala. Dne 16. 11. 2011 (tj. po nabytí zletilosti stěžovatelky) byl vydán odvoláním a následně žalobou napadený exekuční příkaz, který byl stěžovatelce doručen 22. 11. 2011.

[3] K namítané protiústavnosti právní úpravy krajský soud mj. uvedl, že nelze principiálně mít za protiústavní stav, kdy nezletilé osobě vznikne povinnost k peněžitému plnění, neboť i nezletilá osoba mohla být v rozhodné době subjektem vlastnického práva a příslušela jí práva plynoucí z rodičovské odpovědnosti její zákonné zástupkyně. Nelze taktéž principiálně dovodit porušení procesních práv nezletilce, je-li v řízení řádně

zastoupen svým zákonným zástupcem. Právě úprava zákonného zastoupení slouží k zajištění spravedlivého procesu nezletilé osoby.

[4] V projednávané věci nebyla stěžovatelka postižena exekucí své mzdy kvůli právní úpravě odporující ústavním kautelám, nýbrž pro chování své zákonné zástupkyně, která nesplnila řádně povinnosti vyplývající z její rodičovské odpovědnosti při správě jmění svého dítěte. Vznikla-li nezletilé stěžovatelce poplatková povinnost dle § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích, byla za plnění této povinnosti odpovědná v rámci své rodičovské odpovědnosti její zákonná zástupkyně. Reparace újmy, kterou stěžovatelka pociťuje, tak není realizovatelná v exekučním řízení, nýbrž cestou nároku uplatněného vůči její zákonné zástupkyni.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení čl. 12 Úmluvy o právech dítěte. Uvedené ustanovení je přímo aplikovatelné a bylo takovým i v době, kdy probíhalo vyměřovací řízení. Ačkoli odstavec 2 tohoto článku umožňuje zhostit se povinnosti poskytnout dítěti možnost, aby bylo slyšeno nejen tím, že se tak stane přímo, ale také prostřednictvím zástupce, je nutno brát v potaz i jeho schopnost formulovat vlastní názory. Pokud zákonodárce zvolil konstrukci, při které veřejnoprávní platbou zatěžuje děti, měl zároveň zavést procesní pojistky, aby dítě samo mohlo být slyšeno. Poplatková povinnost byla uložena stěžovatelce, nikoli její zákonné zástupkyni, přesto však nebylo stěžovatelce účinně zajištěno právo, aby se k věci mohla vyjádřit.

[6] Dále uvádí, že právo pokojně užívat majetek je zaručeno také dodatkovým protokolem k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 1. Přestože uvedené ustanovení výslovně uvádí, že státy mají právo zajistit placení daní a jiných poplatků nebo pokut, nemůže být právo státu aplikováno tak, aby právo pokojně užívat majetek bylo popřeno. Konstrukce, kterou zvolil zákonodárce, je zneužitím práva ukládat daně a poplatky. Ukládá totiž poplatek osobě, která nemá často sama žádný vlastní příjem ani majetek, poplatkovou povinnost tak téměř vždy hradí zákonný zástupce poplatníka ze svého majetku. Pokud však v této povinnosti zákonný zástupce selže, přenese veřejná moc poplatkovou povinnost na dítě, přičemž vyčká až do doby, kdy je dítě schopno zajišťovat si příjmy samo. Stát přenesl břemeno s vymáháním povinností od rodičů na jejich dítě, které je ovšem v době vzniku takové povinnosti bezbranné. Přesto je to právě dítě, které má nést za své rodiče (resp. zákonné zástupce) majetkovou odpovědnost vůči státu.

[7] K tvrzení krajského soudu, že dítě bude mít nárok na reparaci újmy vůči zákonnému zástupci, uvádí, že dítě nikdy nebude mít záruku, že tuto reparaci bude moci účinně vymoci.

[8] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 8. 2014 uvedl, že podle § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích jsou poplatníky tohoto poplatku i nezletilé

osoby, které mají plnou způsobilost k právům a povinnostem, avšak právní úkony za ně činí jejich zákonní zástupci. Poplatková povinnost nepřechází na zákonné zástupce a nemůže jim být uloženo, aby platili poplatek za své nezletilé děti. Exekuci na peněžní prostředky stěžovatelky považuje žalovaný za oprávněnou.

[10] Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[11] V doplnění kasační stížnosti ze dne 15. 1. 2015 stěžovatelka uvádí, že v rozhodné době nepobývala v Č. T., ale zdržovala se buďto v R. v obci V., nebo v H. Dále poukazuje na skutečnost, že jí nebyl žádný platební výměr doručen, veškerá komunikace musela nutně směřovat k zákonné zástupkyni stěžovatelky, přičemž stěžovatelka se o své povinnosti poplatek uhradit dozvěděla po dosažení zletilosti až poté, co jí byla částka strhávána na základě exekučního příkazu ze mzdy. Doručení zákonnému zástupci nelze bez dalšího považovat za souladné s požadavkem spravedlivého procesu, neboť v takovém případě nastává jasný střet zájmů u zákonného zástupce a osobou nezletilého. Zákonný zástupce, nedisponuje-li nezletilý vlastním majetkem, ze kterého by bylo možno poplatek uhradit, nese náklad na jeho uhrazení. Situace, kdy zákonný zástupce ignorací platebního výměru či jiné obdobné výzvy přenese povinnost do budoucna na později již zletilého poplatníka a sám se jí vyhne, je z hlediska povinnosti výkladu práva v souladu s čl. 3 odst. 1 a čl. 27 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte neudržitelná.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

[13] Při předběžném projednání věci nejprve zvážil, zda ustanovení, které je povinen v konkrétní věci aplikovat, nelze v daném případě vyložit ústavně konformním způsobem. Vzhledem k nemožnosti takového výkladu dospěl k závěru, že § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích je v části, ve které ukládá poplatkovou povinnost i nezletilým dětem, které mají v obci trvalý pobyt, přičemž nepřenáší tuto poplatkovou povinnost alespoň v platební rovině na zákonné zástupce nezletilce, v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Zároveň s ohledem na to, že došlo s účinností od 1. 7. 2012 ke změně příslušného ustanovení (viz níže), nemohl podat návrh na jeho zrušení. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podal Ústavnímu soudu dne 8. 4. 2015 návrh na vyslovení jeho protiústavnosti dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

III. A důvody namítané protiústavnosti

[14] V návrhu Nejvyšší správní soud shrnul příslušnou právní úpravu a zdůraznil, že jakkoliv je otázka vzniku či zániku poplatkové povinnosti plně v kompetenci obce, neboť stanovení místního poplatku patří do její samostatné působnosti, při jeho zavedení musí vycházet ze zákona o místních poplatcích. Určil-li zákonodárce poplatníkem nezletilé dítě, nelze jeho zákonem stanovenou poplatkovou povinnost bez výslovné zákonné úpravy přenášet na jiné subjekty, byť zákonné zástupce těchto nezletilých dětí. Takový přenos poplatkové povinnosti by byl v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, dle které „*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).

[15] Poplatkové povinnosti byly stěžovatelce stanoveny v době, kdy jí bylo 9, 10 a 13 let, platební výměry byly doručovány matce stěžovatelky v době, kdy bylo stěžovatelce 11 a 15 let. Podle judikatury Ústavního soudu musí být dítě od věkové hranice 16 let zapojeno do řízení a soudy nemohou komunikovat pouze s jeho zákonným zástupcem (srov. nález ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. I.ÚS 3304/13, a nález ze dne 4. 12. 2014, sp. zn I.ÚS 1041/14). Ze zmíněných nálezů však lze dovodit, že uvedená věková hranice může být i nižší než 16 let [nález sp. zn. I.ÚS 3304/13: *„Dětem je třeba umožnit účast na řízení, které se jich týká, v závislosti na jejich věku a rozumové a citové vyspělosti. Jde o určité continuum, kdy s přibývajícím věkem a rozumovou a citovou vyspělostí se míra zapojení dítěte do řízení nutně musí zvyšovat. Věk 18 let nemůže představovat hranici, před kterou dítě do řízení není zapojeno vůbec a po které již plně.”; nález sp. zn. I. ÚS 1041/14: „Lze tedy shrnout, že z pohledu ústavních práv nezletilých dětí je nutno zajistit, aby v soudním řízení, jehož jsou účastníky, požívaly dostatečné ochrany, která je zpravidla, není-li zde konflikt zájmů, zaručena jejich zastoupením zákonným zástupcem. Zároveň však musí být děti od jisté věkové hranice (která, jak vyplývá z nynějšího případu, nemůže být vyšší než 16 let) do řízení zapojeny a soudy nemohou komunikovat pouze s jejich zákonným zástupcem nebo opatrovníkem*.“].

[16] Ač by s ohledem na citovanou judikaturu bylo možné dovodit, že platební výměr na poplatek za provoz systému shromažďování odpadů za rok 2006 měl být kromě matky stěžovatelky doručován i stěžovatelce samotné (v době doručování jí bylo 15 let a 2 měsíce), nic to nemění na tom, že platební výměry na poplatek za provoz systému shromažďování odpadů za roky 2002 a 2003 byly správně doručovány pouze matce stěžovatelky. Ve věku 11 let jednak nemohla být stěžovatelka dostatečně rozumově vyspělá na to, aby chápala a mohla se aktivně účastnit vyměřovacího řízení před správcem daně, a zejména neměla žádný příjem, ze kterého by poplatkovou povinnost mohla uhradit.

[17] Judikatura Ústavního soudu již vymezila metodologii pro přezkum ústavnosti zákonné úpravy daní, poplatků (případně jiných obdobných zákonem stanovených povinných dávek) a peněžních sankcí, která zdůrazňuje, že zákonodárci je svěřen široký prostor pro rozhodování o jejich předmětu, míře a rozsahu. Ústavní přezkum daně, poplatku a peněžité sankce se proto omezuje na posouzení příslušné úpravy z pohledu dodržení kautel plynoucích z extrémní disproporcionality a 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, včetně případných konfiskačních dopadů ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce [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(N138/74 Sb N0141), ve věci slevy na dani pro pracující důchodce].

[18] A právě takové deficity napadená úprava vykazuje. Ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích je v rozporu s právem na ochranu majetku, na zvláštní ochranu dětí a mladistvých a na respektování nejlepšího zájmu dítěte, jakož i v rozporu s právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 11 odst. 1, čl. 32 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), když tato ustanovení je dále třeba vykládat s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy také optikou čl. 3 a 6 Úmluvy o právech dítěte.

[19] Pokud jde o extrémní disproporcionalitu, je třeba vycházet zejména z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Ačkoliv tedy čl. 11 odst. 5 Listiny připouští výběr daní a poplatků jako zásah do práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny, nemůže výběr daní vést k naprostému popření práva vlastnit majetek. Zákonodárce nemůže ukládat daňovou povinnost tehdy, pokud lze předpokládat, že daňovou povinnost nebudou daňoví poplatníci vůbec schopni plnit, aniž by to bylo způsobeno subjektivními okolnostmi na jejich straně. V daném případě je daňová povinnost ukládána nezletilým bez ohledu na jejich majetkovou situaci. Je zřejmé, že ve velké většině nebudou mít nezletilí žádný majetek, z něhož by byli schopni daňové povinnosti plnit a zároveň ani nebudou mít příležitost takový majetek získat například vlastní prací.

[20] Za situace, kdy velká skupina poplatníků žádný majetek nemá a ani mít objektivně nemůže, dochází nejen ke zmaření jejich majetku, ale dokonce k jeho negaci, neboť do dospělosti vstupují zatíženi závazky, které nesplnili ti, kteří vůči nim mají vyživovací povinnost. Ačkoliv takové situace mohou někdy nastat v rovině soukromého práva, pokud povinné osoby neplní svou vyživovací povinnost, nelze takový stav připustit v rovině práva veřejného. Stát by neměl daně a poplatky ukládat nezletilým, pokud nepůjde o zdanění jejich majetku či jejich příjmů, protože jejich splnění či nesplnění je závislé pouze na plnění vyživovací povinnosti ze strany povinných subjektů a nikoliv na možnostech nezletilého. Uložení daňové povinnosti nemajetným nezletilým je tak třeba považovat za extrémní disproporcionalitu daňové povinnosti zakázanou čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[21] Při poměřování proporcionality uvedeného zásahu nelze odhlédnout ani od čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, který v odstavci 1 stanoví, že nejlepší zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, a v odstavci 2 se státy zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho. Shora popsaný zásah do práv dítěte spočívající ve vytvoření závazků, které bude muset uhradit z jakýchkoliv prvních příjmů, které zpravidla svou prací získá, lze jen těžko označit za souladný s těmito závazky.

[22] Deficity posuzované úpravy spočívají v tom, že zatěžuje nezletilce možnými dluhy bez ohledu na to, zda v rozhodné době byli či nebyli subjekty vlastnického práva. Jistěže i nezletilé osobě může vzniknout povinnost k peněžitému plnění, právní stát, který se cítí být vázán Úmluvou o právech dítěte, by měl dbát na hmotněprávní i procesněprávní pojistky zajišťující ochranu práv dítěte v největší možné míře, a to i proti jeho zákonnému zástupci nebo pro případ jeho nedbalosti.

[23] Nezletilá osoba (dítě) jednak není schopna sama určovat ani jakkoli ovlivňovat, kde (v jaké obci) je hlášena k trvalému pobytu, a tedy nemůže ani sama rozhodovat, zda v důsledku adresy svého trvalého pobytu fakticky do právního vztahu s obcí ohledně likvidace odpadu, byť fakticky založeného zákonem o místních poplatcích, vstoupí či nikoli. Nezletilá osoba také zásadně nemá reálnou možnost ovlivnit, zda poplatek zaplatí či nikoli, popř. zda jej zaplatí řádně a včas s tím, že se případný platební výměr do sféry její dispozice zpravidla nemusí ani dostat. Není přiměřené ani dovozovat, že by si nezletilá osoba vůbec měla být vědoma povinnosti platit poplatek za odpad, že by se o existenci takové poplatkové povinnosti měla sama zajímat a své rodiče (zákonné zástupce) k zaplacení poplatku nutit, aby jí samotné na nezaplaceném poplatku nevznikl dluh, který by pak po ní měl být vymáhán poté, co nabude zletilosti.

[24] Úprava poplatkové povinnosti činí z nezletilého, v převážné většině případů nemajetného dítěte, poplatníka, který na jedné straně nemá žádnou možnost splnění své poplatkové povinnosti ovlivnit, na straně druhé je to výlučně nezletilé dítě, kdo nese odpovědnost za její splnění a po kom může být vymáhána.

[25] Trvání na zaplacení poplatků a jejich vymáhání poté, co dítě nabude zletilosti je také v rozporu s čl. 11 Listiny, neboť u části poplatníků dojde k omezení vlastnického práva v intenzitě tzv. rdousícího efektu. Jakkoliv se sazba místního poplatku, která mohla být v posuzované době stanovena maximálně ve výši 500 Kč, jeví na první pohled jako zanedbatelná, za včas neodvedené poplatky nebo jejich neodvedenou část mohla obec zvýšit stanovené poplatky až na trojnásobek. S ohledem na kumulaci poplatkových období (v projednávané věci, je na stěžovatelce vymáhán dluh za několik poplatkových období) a další náklady spojené s vymáháním může konečný dluh u mladých lidí, kteří stojí na startovní čáře života, dosáhnout bez jakéhokoliv jejich zavinění i několika tisíc korun. Tomu odpovídá i situace stěžovatelky, která byla v době vydání exekučního příkazu v obtížné finanční situaci, neboť její matka byla bez příjmů, a proto si stěžovatelka část nákladů na živobytí zajišťovala sama a příležitostně prováděla na základě dohody o provedení práce různé brigády (překlady z a do německého jazyka, dohoda o provedení práce se Zámkem Havířov, s. r. o.). V současné době je studentkou vysoké školy a pobírá sirotčí důchod. Otec, se kterým nežila, měl uloženou povinnost výživného, kterou dle stěžovatelky do jejich 18 let nikdy nesplnil.

[26] Je nepochybné, že plní-li zákonní zástupci řádně povinnosti vyplývající z jejich rodičovské odpovědnosti a poplatek ze svých příjmů (nikoli z příjmů nezletilého) dobrovolně hradí, považuje stát poplatkovou povinnost nezletilého za řádně splněnou. Právní úprava tak „v tichosti předpokládá“, že za tyto osoby budou poplatek hradit jejich rodiče (zákonní zástupci). Avšak v případě, že se tak neděje, zcela bezdůvodně neumožňuje vymáhat plnění od těch, od kterých obecně plnit předpokládá a plnění přijímá. Zatímco u nezletilců vyrůstajících ve zcela funkčních rodinách se považuje poplatková povinnost za splněnou postižením majetkové podstaty jejich zákonných zástupců, u nezletilců, jejichž zákonní zástupci svoji rodičovskou odpovědnost neplní, takto postupovat nelze. K takovému rozdílnému přístupu a nerovnosti mezi poplatníky není žádný ospravedlnitelný důvod. V tomto kontextu zdánlivě neutrální právní úprava zjevně diskriminuje na základě sociálního původu (čl. 3 odst. 1 Listiny).

[27] Zákonodárce nejen, že nezletilé „dlužníky“ ponechává zcela bez ochrany, ale uvrhuje je navíc do zjevně horšího postavení, než mají ostatní poplatníci. Osoby, které nemají žádný majetek a v době vyměření poplatkové povinnosti nebyly výdělečně činné, a tedy ani reálně nemohly poplatkovou povinnost splnit, se často v důsledku standardního procesního postupu (doručování všech relevantních rozhodnutí pouze zákonnému zástupci) o existenci svého dluhu dozví až při vymáhání dluhu, nejčastěji po dosažení zletilosti.

[28] Exekuční příkaz je tak v řadě případů prvním přípisem, který je doručován ze strany správce poplatku přímo původně nezletilému poplatníku, aniž by tento vůbec tušil, že za něj jeho zákonní zástupci poplatky za provoz systému shromažďování odpadů neplatili. V této fázi řízení však již nemá žádnou možnost se proti poplatkové povinnosti věcně bránit. Poplatník je tak bez svého zavinění fakticky postaven před „hotovou věc“ a jedinou jeho možností je poplatky uhradit. Přesně taková situace nastala v posuzované věci [v této souvislosti je třeba odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 – 54, usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 – 75, rozsudek ze dne 14. 9. 2011, 9 Afs 28/2011 – 181), dle které již soud nemůže zkoumat věcnou správnost pravomocného exekučního titulu, je-li žalobou napadeno rozhodnutí v exekučním řízení]. V důsledku napadené právní úpravy tak dochází k odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae) a k porušení práva na spravedlivý proces, neboť s poplatníkem je poprvé jednáno až v exekučním řízení.

[29] Podle Úmluvy o právech dítěte a čl. 32 odst. 1 Listiny děti a mladiství požívají zvláštní ochrany. Tuto ochranu stát nezajistil, protože zcela bezdůvodně neumožnil přenést alespoň v rovině platební odpovědnost na toho, jež se nesplnění veřejnoprávní povinnosti dopustil. Za spravedlivý kompenzační mechanismus nelze považovat oprávnění dítěte požadovat finanční náhradu po svých rodičích z titulu zanedbání rodičovské odpovědnosti. Takováto možnost následné kompenzace není dostatečná pro závěr o ústavnosti napadené právní úpravy, protože s sebou nese jednak další zvýšené náklady a zejména se nebude možné jí domoci vždy, a to nejen v případě úmrtí zákonného zástupce (jak je tomu v tomto případě), ale i v jiných případech (nemajetnost, neznámý pobyt apod.). Navíc navenek neutrální právní úprava zjevně diskriminuje děti na základě jejich sociálního původu, neboť právě v nemajetných rodinách bude právní úprava vyvolávat naprosto nepřiměřené důsledky.

[30] Za této situace považuje Nejvyšší správní soud za možné, aby při přezkumu rozhodnutí v rámci daňové exekuce byla přezkoumávána i ústavnost původní právní úpravy, podle níž byl exekuční titul vydán (nalézací a exekuční řízení jsou ostatně podle § 134 daňového řádu dílčí řízení daňového řízení). Případné prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení by vedlo k nevykonatelnosti platebních výměrů, k vyhovění kasační stížnosti a zrušení exekučních příkazů.

III. B nález Ústavního soudu

[31] Nálezem ze dne 8. 8. 2017, č. j. Pl.ÚS 9/15, veřejně vyhlášeným dne 15. 8. 2017, Ústavní soud návrhu Nejvyššího správního soudu vyhověl a prohlásil, že § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, byl v rozsahu, v němž ukládalo povinnosti nezletilým poplatníkům, v rozporu s čl. 32 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4, čl. 3 odst. 1, a s čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[32] Ztotožnil se se závěrem soudu, že celá konstrukce placení poplatku za odpad podle napadeného ustanovení vychází z implicitního předpokladu, že za nezletilé poplatníky, kteří nemají dostatek prostředků, tuto jejich povinnost fakticky splní jejich zákonní zástupci. Tento předpoklad se v rozhodném období ovšem neprojevil v účinné právní úpravě, a proto nelze poplatkovou povinnost přenášet na jejich zákonné zástupce. Výslovně uvedl, že „[n]*emá-li tento implicitní předpoklad žádnou oporu v zákoně, nelze jej při respektu k požadavku na určitost při ukládání daňových povinností konstruovat soudním výkladem natolik extenzivním, že se zcela oprostí od zákonného textu a systematiky právního přepisu. Úkolem soudů je uplatňovat, nikoliv přetvářet dílo zákonodárce. Faktické uhrazení či neuhrazení poplatku rodiči jako zákonnými zástupci nadto nic nemění na povinnostech nezletilých poplatníků podle daňových předpisů (§ 241 daňového řádu). Negativní následky nesplnění poplatkové povinnosti tedy nesou výlučně nezletilí poplatníci, a to především ti, kteří neměli dostatek vlastních zdrojů či za které poplatek nezaplatili rodiče jako součást plnění své zákonné vyživovací povinnosti*“ (srov. bod 63 nálezu).

[33] Z velmi podrobného odůvodnění výše uvedeného nálezu vyjímá soud následující úvahy:

Obecně nelze vyloučit, že i nezletilí budou mít ke splnění poplatkové povinnosti k dispozici dostatečný majetek (získaný např. darem, dědictvím) či příjem (získaný např. výdělečnou činností). Takový majetek však mít nemusí, přičemž možnost obstarat si příjem vlastním úsilím je vzhledem k jejich věku zákonem omezena. K tomuto omezení Českou republiku ostatně zavazují i její mezinárodní závazky [srov. čl. 32 Úmluvy o právech dítěte či Úmluvu o nejnižším věku pro vstup do zaměstnání (publ. pod č. 24/2008 Sb. m. s.)].

Poplatek za provoz systému shromažďování odpadů byl vybírán bez ohledu na to, zda měl nezletilý poplatník nějaký příjem či majetek, z něhož jej mohl uhradit. Zároveň byl tento poplatek vybírán jako příspěvek – nezletilý tedy neměl možnost se placení poplatku vyhnout tím, že by nežádal či nevyužil zpoplatněného individualizovaného protiplnění. Zároveň neměl možnost svou poplatkovou povinnost ovlivnit ani změnou místa trvalého pobytu [pouze poplatek za provoz systému shromažďování odpadů je vybírán na základě tohoto evidenčního kritéria; jeho určení se přitom odvíjí od trvalého pobytu matky či rozhodnutí zákonných zástupců, srov. § 10 odst. 3 a 10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů]. V tomto ohledu lze pouze zčásti přisvědčit vládě, která zastává názor, že daně a poplatky jsou nedobrovolná plnění a možnost ovlivnit jejich uložení volbou místa trvalého pobytu je tudíž bez významu.

Nedobrovolnost poplatku zdůrazněná vládou se totiž v projednávané věci projevuje tím, že nezletilý poplatník je povinen poplatek zaplatit bez ohledu na to, zda má či může mít k jeho zaplacení prostředky, nebo zda může jeho vyměření zabránit, pokud prostředky nemá (a mít ani nemusel). Přiléhavým se v takové situaci jeví známý anekdotický výrok Benjamina Franklina, podle něhož na tomto světě nemůže být jisté nic, s výjimkou smrti a daní [Smyth, A. H. The Writings of Benjamin Franklin, Vol. X (1789-1790). New York: MacMillian, 1907, str. 69]. Pl. ÚS 9/15. Kromě těchto dvou jistot by však měla mít místo i jistota třetí – ochrana základních práv a svobod ze strany soudní moci (čl. 4 Ústavy). V případě poplatků je obvyklé upřednostnit určení jejich výše ve vztahu k poskytnuté výhodě či plnění (v případě příspěvků ve vztahu k výhodě dané k dispozici) a nelze plně uplatnit zásadu daňové spravedlnosti v podobě rovnoměrného zatížení

daňových poplatníků podle jejich hospodářské výkonnosti. To však nemění nic na tom, že alespoň v nějaké míře se zatížení podle hospodářské výkonnosti, byť v typizované a paušalizované podobě, uplatnit musí. Daňový zákonodárce totiž nesmí snižovat pod určitou mez dalším zdaňováním ten majetek, který funguje jako základ individuálního formování života poplatníka daně (odst. 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08).

Ospravedlnění existence nezdanitelného základního existenčního minima vychází jednak ze základního práva v podobě lidské důstojnosti, která ukládá státu povinnost ponechat, popř. zajistit každému občanovi základní potřeby pro lidskou a důstojnou existenci (čl. 10 odst. 1 Listiny), jednak z požadavku na respektování autonomní sféry jednotlivce (čl. 2 odst. 3 Listiny). Ochrana autonomního prostoru jednotlivce zahrnuje též respekt k uspořádání jeho životních podmínek, v nichž se může svobodně realizovat mimo jiné jakožto bytost sociální a hospodářská, která získává prostředky k životu prací a jinou činností s ekonomickými aspekty [nález sp. zn. I. ÚS 504/03 ze dne 25. 11. 2003 (N 138/31 SbNU 227)]. Svobodný vývoj a rozvoj osobnosti je ovšem v této oblasti podstatným způsobem omezen v případech, kdy se činnost jednotlivce musí převážně či zcela zaměřit na placení dluhů (v tomto ohledu nabývá na významu sociální role insolvenčního práva, (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 3271/13 ze dne 6. 2. 2014, odst. 30 a 31). Takový stav lze v zásadě akceptovat, pokud jde o následek dobrovolně přijatých nebo vlastním zaviněním vniklých závazků (neboť smlouvy se mají dodržovat, dluhy platit a újma má být nahrazena).

K ochraně autonomního prostoru v případě nezletilých přistupuje požadavek jejich zvláštní ochrany (čl. 32 odst. 1 Listiny). Jeho podstata v této souvislosti spočívá v záruce svobodného uspořádání vlastních životních podmínek při dosažení zletilosti. Veřejná moc tak nezletilým nemůže ukládat povinnosti, které svou mírou či způsobem zatěžují nad únosnou mez možnost uzpůsobit si život podle vlastní potřeby. Je tedy ústavně chráněným zájmem dítěte, aby do dospělosti nevstupovalo se závazky, jež mohou mít rdousící efekt (nález sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017). To platí tím spíše v případech, kdy jde o dluhy vrchnostensky určené (neuplatní se tudíž zásada pacta sunt servanda) v době, kdy veřejná moc zároveň omezuje možnosti výdělečné činnosti takových dlužníků. Nelze tak vyloučit, že platební povinnost je uložena někomu, kdo žádný majetek nemá a vlastním přičiněním jej získat nemůže.

Poplatek za provoz systému shromažďování odpadů nezohledňuje ani majetek, ani příjem, ani to, zda poplatník využívá služeb, ke kterým je poplatek vázán. Ukládá povinnost nezletilým poplatníkům, kteří zpravidla nemají ani prostředky k jejímu splnění, ani dostatečnou svéprávnost k samostatnému dobrovolnému plnění. Nesplnění této povinnosti bezvýjimečně – prominutí není možné – spojuje s negativními následky, které se v krajní rovině projeví daňovou exekucí kumulovaného dluhu na prahu dospělého života [k tomu došlo ve věci Ž. B., která byla nezaopatřeným dítětem, a exekvován jí byl příjem z přivýdělku při studiu]. Vláda sice uvedla, že výše poplatkového dluhu mohla dosáhnout nanejvýš 9 000 Kč, což podle jejího mínění nemůže být pro dospělého likvidační. Pomíjí ovšem možnost trojnásobného sankčního zvýšení podle § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích (jde opět o rozhodnutí založené na správním uvážení). Při absenci jakýchkoliv zdrojů, z nichž by mohl být poplatkový dluh uhrazen, ovšem není ani nedoplatek 9 000 Kč (natožpak 27 000 Kč) zanedbatelným břemenem, tím spíše pokud k němu přistoupí i povinnost hradit exekuční náklady.

Uložení daňové či poplatkové povinnosti nezletilým poplatníkům, kteří ji fakticky nemohou splnit (a v právní rovině to od nich nelze spravedlivě očekávat), má vůči těmto poplatníkům rdousivý účinek. Tento účinek se nepochybně projeví jen u části nezletilých poplatníků. Rozpor s ústavním pořádkem je však dán i tehdy, jestliže se rdousivý účinek projeví jen u části poplatníků (odst. 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13). Samotná skutečnost, že k vymáhání poplatkového dluhu dochází typicky až po dosažení zletilosti, na věci nic nemění- jen tím dochází k odsunutí účinků ústavně nevyhovující právní úpravy do budoucnosti, kde se střetává s ochranou autonomní sféry jednotlivce při utváření podmínek dospělého života.

Nezletilí poplatníci neměli žádné efektivní prostředky ochrany svých práv v rámci nalézacího řízení, byť na ně uložení poplatkové povinnosti mohlo dopadat s neúnosným (rdousivým) účinkem. Jediný prostředek, který může zmírnit nepříznivé dopady, se tak objevuje až v řízení při placení poplatku – možnost zohlednit tíživou situaci nezletilého při výběru či exekuci poplatku, zejména pak rozhodnutím o posečkání či splátkování jeho úhrady podle § 60 zákona o správě daní a poplatků či § 156 daňového řádu. Ani zde se však nejedná o prostředek ochrany práva nezletilého.

Jednak se jedná o rozhodnutí, na něž poplatník nemá nárok (jsou založena na správním uvážení), jednak jsou jeho práva porušena již při vyměření poplatku v nalézacím řízení. Vláda sama uvádí ve svém vyjádření, že poplatek zásadně není na nezletilém vymáhán do té doby, dokud nemá alespoň nějaký majetek nebo příjem. Jinými slovy, veřejná moc nezletilému uloží platební povinnost bez ohledu na to, zda ji může ovlivnit či splnit, a následně vyčkává, zda a kdy si nezletilý prostředky obstará a dluh z nich zaplatí. Nezaplatí-li dobrovolně, dojde k daňové exekuci. Takový postup je zjevně zaměřen především na zajištění efektivního výběru vyměřeného poplatku, nikoliv ochranu práv poplatníka. Není-li tedy nezletilým poplatníkům k dispozici žádná efektivní ochrana proti případnému rdousivému účinku poplatku, nelze požadavek zvláštní (vyšší) ochrany považovat za splněný.

Právní úprava, která zatěžuje nezletilé poplatkovou povinností bez ohledu na to, zda mají prostředky k jejímu splnění (nebo alespoň možnost si takové prostředky obstarat), zatěžuje je bez ohledu na možnost ovlivnit uložení platební povinnosti (např. zdržením se zpoplatňované činnosti) či se jí alespoň zprostit (např. uplatněním tvrdostní klauzule), je v rozporu s druhou větou čl. 32 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (absence zvláštní ochrany dětí a mladistvých), se čl. 3 odst. 1 (nepřípustná diskriminace na základě sociálního původu), a s čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 (rdousící účinek poplatku).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na skutečnost, že prohlášení neústavnosti § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, v rozsahu, v němž ukládalo povinnosti nezletilým poplatníkům, vede dle § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, k nevykonatelnosti platebních výměrů, Nejvyšší správní soud kasační stížnosti stěžovatelky vyhověl (srov. také odst. 23 nálezu Pl.ÚS P 9/15).

[35] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem důvody pro to, aby byla jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušena, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadených rozhodnutí nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil obě žalobou napadená rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.]. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.

[36] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[37] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto by jí soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., měl přiznat náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Z předloženého

soudního spisu však zjistil, že jí kromě poštovného žádné další náklady řízení před krajským soudem nevznikly. Stěžovatelka byla usnesením krajského soudu ze dne 17. 10. 2012, č. j. 22 Af 78/2012 – 33, osvobozena od soudních poplatků s odůvodněním, že je studentka, nemá žádné příjmy a je ekonomicky závislá na své matce. V řízení před krajským soudem zastoupena nebyla. Žalobkyni Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení – hotových výdajů ve výši celkem 60 Kč vynaložených za poštovné při zaslání písemností krajskému soudu. Tuto částku je žalovaný povinen žalobkyni uhradit do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[38] Z § 36 odst. 3 s. ř. s. vyplývá, že přiznané osvobození od soudních poplatků se vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. Usnesením ze dne 4. 12. 2014, č. j. 9 Afs 111/2014 – 73, Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovatelce pro řízení o kasační stížnosti advokáta. Odměnu a úhradu hotových výdajů ustanovenému zástupci hradí dle § 35 odst. 8 s. ř. s. stát.

[39] Ustanovený zástupce stěžovatelky provedl ve věci dva úkony právní služby, a to 1) první poradu s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení na základě ustanovení soudem, 2) doplnění kasační stížnosti jakožto písemného podání nebo návrhu ve věci samé. Za tyto úkony náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Za zmíněné úkony právní služby a náhradu hotových nákladů tak zástupci stěžovatelky náleží 6 800 Kč (2 × 3 100 Kč + 2 × 300 Kč). Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, což řádně doložil, celkové náklady řízení je tak třeba zvýšit o 21 % na 8 228 Kč. Uvedená částka mu bude vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 22. srpna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu