

**COMPETENCE OF MUNICIPALITY TO DETERMINE
PENALTIES IN CASE OF LOCAL CHARGES
MOŽNOSTI OBCÍ UKLÁDAT SANKCE V PŘÍPADĚ
MÍSTNÍCH POPLATKŮ**

MICHAL RADVAN

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstrakt

Příspěvek analyzuje nálezy pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 9/10 ze dne 29. června 2010, kterým došlo ke značnému zásahu do letité praxe obcí a obecních úřadů, když Ústavní soud konstatoval, že agenda ukládání sankcí za porušení povinností týkajících se místních poplatků samozřejmě náleží do přenesené působnosti, ale v obecně závazné vyhlášce přijímané v samostatné působnosti může obec stanovit pravidla a hodnoty pro navýšení poplatku.

Klíčová slova

místní poplatek, daňová sankce, Ústavní soud, přenesená působnost, samostatná působnost

Abstract

Since the beginning of the 90s of the 20th century the penalties for breach of local charges duties (late payment, payment at an incorrect amount) are imposed by a municipal office as a tax administrator under delegated competence. Special legal regulation contained in Local Charges Act is applied in these situations, even there is a general tax code dealing with tax administration (Administration of Taxes and Charges Act till 31.12.2010, respectively Tax Code from 1.1.2011). This special regulation provides that late paid or unpaid charges or their part may be increased up to threefold by municipal office. However, the Decision of Plenum of the Constitutional Court (no. 9/10 dated 29.6.2010) mend significant interference with age-old practice of municipalities and municipal offices. The Constitutional Court stated that the agenda of course falls within the delegated competence, but in a generally binding ordinance adopted in a self-governed competence the municipality may determine rules and values to increase the charge.

The aim of this paper is not only critical analysis of the above mentioned decision of the Constitutional Court, but especially to assess the impact of precedent on the fiscal autonomy of municipalities and to confirm or refute the hypothesis that the practical application of penalty provisions in the generally binding ordinance is appropriate and beneficial for both taxpayers and municipalities as the tax beneficiaries and municipal offices as the tax administrators.

Key words

local charge, tax sanction, the Constitutional court, delegated competence, self-governed competence

1. ÚVOD

Již od počátku 90. let 20. století jsou sankce za porušení povinností týkajících se místních poplatků (pozdní úhrada poplatku, úhrada v nesprávné výši) ukládány obecním úřadem jako správcem daně v přenesené působnosti. Platí zde speciální úprava obsažená v zákoně o místních poplatcích, která má aplikační přednost před normou obecnou upravující správu daní (zákon o správě daní a poplatků¹ do 31. 12. 2010, resp. daňový řád² od 1.1.2011). Ta stanoví, že včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek. Nálezem pléna Ústavního soudu sp. zn. 9/10 ze dne 29. června 2010 však došlo ke značnému zásahu do letité praxe obcí a obecních úřadů, když Ústavní soud konstatoval, že agenda samozřejmě náleží do přenesené působnosti, ale v obecně závazné vyhlášce přijímané v samostatné působnosti může obec stanovit pravidla a hodnoty pro navýšení poplatku.

Cílem tohoto příspěvku je vedle kritické analýzy výše uvedeného nálezu Ústavního soudu především zhodnocení dopadu judikátu na fiskální autonomii obcí a potvrzení či vyvrácení hypotézy, že konkretizace sankčních ustanovení v obecně závazné vyhlášce je vhodná a prospěšná jak pro daňové subjekty, tak pro obce jako beneficiáře daně a obecní úřady jako správce daně. Pro práci bude využita převážně metoda analytická. Problematice sankcí u místních poplatků se žádný z autorů podrobněji dosud nezabýval, proto je dostupné a použité literatury jen velmi málo.

Příspěvek byl zpracován v rámci plnění grantového projektu č. 407/09/P285 „Vlastní daňové příjmy obcí“ poskytnutého Grantovou agenturou České republiky.

2. PRÁVNÍ REGULACE DE LEGE LATA

Obecný procesněprávní předpis upravující oblast ukládání sankcí v daňovém a poplatkovém právu - daňový řád - obsahuje širokou škálu různých sankcí s ohledem na charakter provinění daňového subjektu. Vedle pokut za porušení povinností zachovávat mlčenlivost a pořádkových pokut zde nalezneme pokuty za opožděné tvrzení daně (0,05 % stanovené daně za

¹ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "daňový řád").

každý následující den prodlení), penále z částky doměřené daně (ve výši 20 %) a úroky z prodlení za pozdní úhradu daně (repo sazba stanovená Českou národní bankou zvýšená o 14 procentních bodů, platná pro první den příslušného kalendářního pololetí).³ Poslední tři sankce se však neuplatní při správě místních poplatků, neboť zákon o místních poplatcích⁴ v § 11 stanoví, že včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek a penále, úroky a pokuty, upravené daňovým řádem, s výjimkou pořádkových pokut, se neuplatňují.

Samotné stanovení místních poplatků patří do samostatné působnosti obce, která je ve svém území zavedla. Je tedy především na obecním zastupitelstvu, zda bude jednotlivé místní daně vybírat, přičemž si sama ve své obecně závazné vyhlášce stanoví mj. konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, podmínky placení a případné osvobození od poplatků. Vyhláška ovšem za žádných okolností nesmí překračovat zákonné zmocnění, například co se týče maximální výše poplatkové povinnosti či druhů poplatků. Není ani možné, aby obec rozšiřovala okruh činností, které lze zatížit místním poplatkem, nad rámec stanovený zákonem. Tomu odpovídají mj. i nálezy Ústavního soudu.⁵ Řízení o poplatcích však vykonává obecní úřad, jedná se tedy o působnost přenesenou.

3. VYHLÁŠKA MĚSTA CHRSTAVY PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM

Dne 29. června 2010 zamítl Ústavní soud v plénu návrh Ministerstva vnitra na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 1/2009 o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.⁶ Ministerstvo vnitra totiž v rámci výkonu dozoru nad zákonností právních předpisů obecních samospráv dospělo k názoru, že čl. 3 odst. 2, 3, 4 a 5 vyhlášky jsou v rozporu se zákony České republiky. Předmětná ustanovení se týkala sankcí, které mají být uloženy v případě pozdní úhrady poplatku za

³ Srov. §§ 246-253 daňového řádu.

⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o místních poplatcích").

⁵ Např. sp. zn. Pl. ÚS 39/93, v němž se uvádí, že „pokud jde o stanovení místních poplatků, jejich sazbu, režim jejich vybírání, osvobození od nich apod., je obec povinna respektovat platné znění zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Obce jsou tímto zákonem zmocněny k vydávání obecně závazných vyhlášek upravujících místní poplatky, avšak pouze v případech taxativně vypočtených v § 1 tohoto zákona.“ Srov. též sp. zn. Pl. ÚS 28/94 a sp. zn. Pl. ÚS 27/94.

⁶ Nález sp. zn. Pl.ÚS 9/10 ze dne 29.6.2010.

komunální odpad. Pro úplnost a možnost pochopení následujícího textu je třeba tato ustanovení uvést v nepozměněné verzi:

„Článek 3 – Sazba poplatku

2 - Sazba poplatku zaplaceného (odvedeného) do jednoho měsíce po splatnosti se zvyšuje v souladu s § 11 zákona na 1,2 násobek, tj.: 600 Kč/rok

3 - Sazba poplatku zaplaceného (odvedeného) po splatnosti do konce kalendářního roku, za který se poplatek hradí(, - čárka doplněna autorem) se zvyšuje v souladu s § 11 zákona na 1,5 násobek, tj.: 750 Kč/rok

4 - Sazba poplatku nezaplaceného (neodvedeného) do skončení kalendářního roku, za který se poplatek hradí(, - čárka doplněna autorem) se zvyšuje v souladu s § 11 zákona na trojnásobek, tj.: 1 500 Kč/rok

5 - Zvýšení poplatku uvedené v odstavcích 2 až 4 je totožné v souladu s § 11 zákona i pro jeho nezaplacenou (neodvedenou) část“.

Jak je patrné z výše uvedeného textu, přístup města Chrastavy k ukládání sankcí je značně revoluční, neboť až do této doby byla respektována zavedená praxe, že sankce jsou ukládány správcem daně v přenesené působnosti a určení jejich výše spadá do diskreční pravomoci správce poplatku. Ministerstvo vnitra v návrhu na zrušení výše uvedených sankčních ustanovení v obecně závazné vyhlášce argumentovalo rovněž tím, že v předmětných odstavcích již není zakotvena sazba poplatku, byť jsou tak odstavce označeny, ale jeho navýšení pro případ, že poplatková povinnost nebude splněna řádně a včas. Tvrdilo, že navýšení poplatku nelze v obecně závazné vyhlášce upravit,⁷ neboť ani výkladem jej nelze zařadit pod příkladný výčet podrobností svěřených při vybírání místních poplatků samosprávě. Podle Ministerstva vnitra může jen správce poplatku, tj. obecní úřad, včas nezaplacené poplatky či jejich nezaplacenou část zvýšit až na trojnásobek, o čemž rozhoduje s využitím správního uvážení. Obecně závaznou vyhláškou nelze správci poplatku stanovit nad rámec zákonných povinností, které plní v přenesené působnosti, závazná kritéria pro vydání platebního výměru.

Město Chrastava mělo samozřejmě názor zcela opačný, když trvalo na skutečnosti, že zákon o místních poplatcích opravňuje obec určit v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou i navýšení poplatku. Ostatně tento pokus učinila obec již v roce 2006; tehdy však podlehla tlaku Ministerstva vnitra a sporné ustanovení této obecně závazné vyhlášky zrušila. Svá tvrzení opíralo město rovněž o nález sp. zn. Pl. ÚS 24/06 ze dne

⁷ Stejně uvažuje, avšak bez argumentačního podložení, i Kadečka in Kadečka, S.: Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář, Praha: C.H.Beck, 2005, 399 s, ISBN: 80-7179-918-1, s. 110.

10. října 2006, kde je v bodě č. 29 konstatováno, že „stanovením poplatků“ ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích je namístě rozumět úpravu všech náležitostí poplatkového vztahu, mimo jiné i sankce za nesplnění poplatkové povinnosti.

Na stranu obce se přidal jako vedlejší účastník rovněž veřejný ochránce práv, který postup obce označil za rozumný, předvídatelný a přispívající k právní jistotě. Zdůraznil pozitivum rovného přístupu k poplatníkům, vzhledem ke zkušenosti s nerovným zacházením („s preferovanými zaměstnanci obecního úřadu“ a „nepreferovanými majiteli rekreační nemovitosti“) při sankčním zvyšování poplatku a podtrhl informační přínos adresátům právních povinností.

Ústavní soud při posuzování souladu napadených ustanovení vyhlášek či jejich jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem a zákony volí tradičně metodu tzv. testu čtyř kroků:

- měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky?
- nepohybovala se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. nejednala ultra vires?
- nezneužila obec při vydání obecně závazné vyhlášky zákonem svěřenou pravomoc a působnost?
- nejednala obec přijetím napadeného ustanovení zjevně nerozumně?

Ústavní soud samozřejmě zkoumal i fakt, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

V další části textu si budeme všimnout především věcného zdůvodnění, proč Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra na zrušení předmětných ustanovení zamítl. Předně soud konstatoval skutečnost všeobecně známou, tj. že nezaplacený navyšovaný poplatek či jeho část je vyměřována platebním výměrem a obecní úřad jako správce poplatku postupuje subsidiárně podle obecného procesněprávního předpisu upravujícího správu daní a poplatků, tedy od 1. ledna 2011 podle daňového řádu. Tato agenda samozřejmě náleží do přenesené působnosti. To platí i v případě, kdy vyhláška stanoví pravidla a hodnoty pro navýšení poplatku a dochází pouze k usměrnění úvahy v tom, o kolik to bude. Správci poplatku - obecnímu úřadu je i nadále zachována diskreční pravomoc, zda řízení zahájí a provede. Pokud se rozhodne pro zahájení řízení, správní uvážení je omezeno co se týče částky, o niž může neuhrazený poplatek navýšit. Právě s touto jedinou argumentací Ústavního

soudu se nedokázu ztotožnit. Správní uvážení o výši sankce je vhodným instrumentem na straně správce daně, kterým trestá za pozdní uhrazení či neuhrazení místního poplatku. Důvody neuhrazení poplatku jsou ovšem různé: někteří obyvatelé jsou chroničtí neplatiči, jiní pouze zapomenou. Lidé, kteří se přistěhují do obce v průběhu zdaňovacího období, často nemají nastudovány obecně závazné vyhlášky a povinnost uhrazení poplatku za komunální odpad si uvědomí až v následujícím roce pod vlivem "kampaně" obecního úřadu vyzývajícího k úhradě poplatku. Například statutární město Brno podle konzultací s úředními osobami postupuje tak, že nevyměřuje žádnou sankci osobě, která se do města přistěhovala v předchozím zdaňovacím období nebo se v předchozím zdaňovacím období narodila, a pouze zasílá výzvu k úhradě nedoplatku s tím, že nedoplatek bude zaplacen současně s úhradou splatného poplatku za stávající zdaňovací období. Pokud by tedy v Brně platila obecně závazná vyhláška obdobná té, která byla projednávána Ústavním soudem, a bylo by zahájeno daňové řízení, vždy by musela být uložena sankce.

4. ZÁVĚR

Nad tímto pravděpodobně jediným negativem rozhodnutí Ústavního soudu však jednoznačně převažují pozitiva. Obecně je třeba konstatovat vhodnost toho, že zákon o místních poplatcích obecně zakotvil možnost sankčního navýšení poplatku v případě jeho řádného nezaplacení a stanovil základní pravidla, především pak horní hranici tohoto navýšení. Ne každá obec je totiž schopna přijmout obdobně propracovanou vyhlášku jako město Chrastava. Musíme si uvědomit, že v České republice je cca 6300 obcí, z nichž mnohé nejsou schopny samy zkonstruovat obecně závaznou vyhlášku a řádně ji aplikovat. A pokud samospráva nepřipraví do příslušné vyhlášky hodnoty navýšení, jde při navyšování o otázku volného uvážení správce poplatku, limitovaného pouze zákonem stanoveným trojnásobkem základní stanovené hodnoty poplatku. Více než dvacetiletá praxe prokázala, že tato obecná právní úprava je dostačující.

Na druhé straně obecnímu zastupitelstvu nic nebrání v tom, aby konkretizovalo v obecně závazné vyhlášce zákonný text, jak to předpokládá § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Toto ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet podrobností vybírání místních poplatků. I Ústavní soud uvádí, že "Byť stanovení hodnoty navýšení poplatku zde výslovně uvedeno není, představit si to jistě lze, neboť výčet je jednak demonstrativní a jednak kvantifikace navýšení poplatku do příkladného výčtu svou povahou zapadá.". Obcím není svěřena při konkretizaci obecně závazných vyhlášek jen konkretizace procesních povinností, jako například splatnost poplatku a lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti (byť s ohledem na zásady správy daní si její plnění v případě místního poplatku za komunální odpad lze představit jen obtížně), ale i ustanovení hmotněprávních, především

rozšíření výčtu subjektů osvobozených. A není v tomto směru výjimkou, že obec osvobodí od poplatku za komunální odpad osoby nezletilé (ať už je důvodem problematické určení způsobilosti jednat před správcem daně nebo sociálnost takového přístupu) nebo důchodce. Tímto je zasahováno do konstrukce místního poplatku a tím i do výnosu v mnohem větší míře než když samospráva stanoví hodnoty navýšení poplatku a v mezích své zákonné kompetence (tj. do maximální hodnoty trojnásobku) vystaví správci poplatku hranici (resp. omezení) správního uvážení.

S nálezem Ústavního soudu se tedy až na výše uvedenou výjimku ztotožňuji. Je nepochybné, že obecně závazná vyhláška města Chrastavy je v souladu se zákony a že omezení diskreční pravomoci správce poplatku při rozhodování o výši sankce za pozdní uhrazení či neuhrazení místního poplatku je přípustné. Dokonce se domnívám, že Chrastava ukázala i dalším obcím vhodný a žádoucí nástroj k posílení ekonomické autonomie obcí a ke spravedlivé správě místních poplatků. To se projevuje zejména ve stanovení přesnějších a čitelnějších pravidel pro finanční postih poplatníků, kteří svou poplatkovou povinnost nesplnili řádně a včas. Dochází tak i ke sblížení sankčních ustanovení v zákoně o místních poplatcích a v daňovém řádu, který rovněž nepracuje s institutem správního uvážení při ukládání sankcí (s výjimkou pořádkových pokut a pokut za porušení povinnosti mlčenlivosti). Poplatníci získávají právní jistotu tím, že příslušná rozhodnutí jsou předvídatelná a tím spravedlivější, neboť je minimalizován nerovný přístup k poplatníkům při ukládání sankce, respektive stanovení její výše. V úvodu stanovená hypotéza, že konkretizace sankčních ustanovení v obecně závazné vyhlášce je vhodná a prospěšná jak pro daňové subjekty, tak pro obce jako beneficiáře daně a obecní úřady jako správce daně, byla potvrzena.

Literature:

- Kadečka, S.: Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář, Praha: C.H.Beck, 2005, 399 s, ISBN: 80-7179-918-1.
- Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. 9/10 ze dne 29.6.2010.
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Obecně závazná vyhláška města Chrastavy č. 1/2009 o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

Contact – email

Michal.Radvan@law.muni.cz