

Ročník 2017



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 116

Rozeslána dne 16. října 2017

Cena Kč 65,-

O B S A H:

338. Nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ve věci návrhu na vyslovení protiústavnosti § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 185/2001 Sb.

338**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 9/15 dne 8. srpna 2017 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího správního soudu na prohlášení neústavnosti § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 185/2001 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, bylo 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.

Odůvodnění**I.****Vymezení věci**

1. Nejvyšší správní soud (dále též jen „navrhovatel“ či „NSS“) navrhl podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, prohlášení neústavnosti § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 185/2001 Sb., tedy ve znění účinném do 30. 6. 2012, (dále též jen „zákon o místních poplatcích“).

2. Navrhovatel uvedl, že stěžovatelce v řízení o kasační stížnosti Ž. B., o jejíž kasační stížnosti vede řízení pod sp. zn. 9 As 211/2014, byly jako jedenáctileté vyměřeny místní poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále též jen „poplatky za provoz systému shromažďování odpadů“) za roky 2002 a 2003. Platební výměry byly doručovány matce stěžovatelky na adresu Č. T. Na uvedené adrese nebyla adresátka známa, vrácené zásilky tak správce daně doručil veřejnou vyhláškou. V lednu 2007 (na adresu Č. T.) a říjnu 2008 (na adresu H.) byly matce stěžovatelky doručeny výzvy k zaplacení nedoplatků v náhradní lhůtě. V říjnu 2008 byl matce stěžovatelky doručen též platební výměr k vyměření poplatku za provoz systému shromažďování odpadů za rok 2006. V červnu 2009 byla matce stěžovatelky doručena výzva k zaplacení nedoplatků na základě tří uvedených platebních výměrů. Matka stěžovatelky však na tyto výzvy nereagovala. Dne 16. 11. 2011 (tj. po nabytí zletilosti stěžovatelky) byl vydán exekuční příkaz k provedení srážek ze mzdy stěžovatelky k vymožení poplatku za provoz systému shromažďování odpadů za uvedené roky 2002, 2003 a 2006. Stěžovatelka tento exekuční příkaz neúspěšně napadla odvoláním. Rozhodnutí o odvolání následně neúspěšně napadla žalobou u Krajského soudu v Ostravě. O kasační stížnosti proti jeho rozsudku nyní navrhovatel vede řízení.

3. Nejvyšší správní soud při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích ve znění do 30. června 2012 v části, v níž ukládá poplatkovou povinnost i nezletilým dětem, které mají v obci trvalý pobyt, a nepřenáší tuto poplatkovou povinnost alespoň v platební rovině na zákonné zástupce nezletilce, nelze ve věci stěžovatelky vyložit způsobem souladným s ústavním pořádkem. Podle jeho názoru je tato úprava v rozporu s právem na ochranu majetku, na zvláštní ochranu dětí a mladistvých, právem na spravedlivý proces a také v rozporu s povinností státu respektovat nejlepší zájem dítěte. Vedly jej k tomu tyto úvahy:

4. Zákon o místních poplatcích v rozhodném znění stanovil jako rozhodující hledisko pro určení poplatníka trvalý pobyt v obci. Nijak nezohledňoval věk poplatníka ani jeho finanční soběstačnost. Vznik a zánik poplatkové povinnosti za provoz systému shromažďování odpadů je v obecné rovině plně v pravomoci obce. Obec však nemůže ovlivnit zákonem jasně vymezený okruh poplatníků, jimiž byly i nezletilé děti. Obce mají široký prostor pro vymezení úlev a osvobození od místních poplatků v obecně závazné vyhlášce, jíž poplatky zavádí. Do 31. 12. 2010 také měly možnost poplatků či jeho příslušenství na žádost prominout z důvodu tvrdosti. Žádná z těchto možností na věc stěžovatelky nedopadá. Podle předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba hodnotit, zda byly platební výměry řádně doručeny – k tomu nedojde také v případech, kdy je nezletilý ve střetu zájmů se svým zákonným zástupcem, který platební výměry převzal (ve věci sp. zn. 1 As 116/2014 byla nezletilá nařízena ústavní výchova, neboť její matka nebyla výchovně způsobilá). Ve věci sp. zn. 9 As 211/2014 však soud nefunkčnost rodinných vztahů stěžovatelky neshledal. Vady doručení není možné shledat ani v tom, že stěžovatelka nebyla zapojena do řízení. Nezletilí by měli být zapojeni do řízení podle svého věku, rozumové a citové vyspělosti. Stěžovatelce však bylo v době doručení platebních výměrů za roky 2002 a 2003 jedenáct let, nemohla tedy být dostatečně vyspělá, aby se mohla účinně účastnit vyměřovacího řízení před správcem daně. V případě platebního výměru za rok 2006 bylo stěžovatelce sice již patnáct let, doručení její zákonné zástupkyně ovšem bylo bezvadné. Náprava případných vad v doručování (které nejsou ve věci stěžovatelky dány), by navíc nemohla vést k nápravě všech nedostatků napadené právní úpravy.

5. Ukládání daní a poplatků je v obecné rovině ústavně přípustným zásahem do vlastnického práva. Jejich výběr však nemůže vést k popření tohoto práva, zejména pak zákonodárce nemůže uložit takovou daňovou povinnost, pokud lze předpokládat, že ji daňoví poplatníci nebudou vůbec schopni plnit (aniž by to bylo způsobeno subjektivními okolnostmi na jejich straně). Nezletilé stěžovatelce byla uložena poplatková povinnost bez ohledu na její majetkovou situaci. Je přitom zřejmé, že nezletilí obvykle nebudou mít žádný majetek, z něhož by byli schopni svou daňovou povinnost plnit. Zároveň nebudou mít příležitost takový majetek získat prací. Tak je tomu i v případě stěžovatelky, které bylo v rozhodné době devět, deset a třináct let. Za situace, kdy velká skupina nezletilých poplatníků žádný majetek nemá a ani mít nemůže, dochází uložením poplatkové povinnosti nejen ke zmaření samotné podstaty majetku, ale dokonce jeho negaci – do dospělosti tito poplatníci vstupují obtíženi veřejnoprávními dluhy. Daň a poplatky by nezletilým měly být ukládány pouze v případě, že postihnou jejich majetek či příjmy. Jen v takových případech splnění platební povinnosti závisí na možnostech nezletilého, ne na případném plnění vyživovací povinnosti rodičů či dalších osob. Uložení daňové povinnosti nemajetným nezletilým lze považovat za popření podstaty a smyslu práv zaručených čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Jde tudíž o extrémně nepřiměřenou úpravu zakázanou čl. 4 odst. 4 Listiny.

6. Povinností České republiky je zajistit dětem takovou ochranu a péči, která je nezbytná pro jejich blaho. Vytvoření dluhu nezletilého, který bude muset splatit z jakýchkoliv prvních příjmů, této povinnosti neodpovídá. Nelze sice zcela vyloučit, aby nezletilým vznikly dluhy. Ochrana nejlepšího zájmu dítěte však vyžaduje, aby existovaly odpovídající hmotněprávní i procesněprávní pojistky, a to případně i proti zákonnému zástupci nezletilého nebo pro případ jeho nedbalosti. Děti nemohou ovlivnit, zda se v důsledku ohlášeného místa trvalého pobytu dostanou do právního vztahu s obcí, který je založen zákonem o místních poplatcích. Zásadně nemohou ovlivnit řádné zaplacení poplatku, příslušný platební výměr se do jejich dispozice vůbec nemusí dostat. Právní úprava do 30. 6. 2012 mlčky počítala s tím, že za dítě jeho poplatkovou povinnost splní rodiče či jiní zákonní zástupci. To lze předpokládat ve funkčních rodinách. Formálně neutrální právní úprava tím však tíživěji dopadá na nezletil-

ce, jejichž rodiče v rámci rodičovské zodpovědnosti poplatkovou povinnost neplní. Může tak docházet k nerovnému zacházení na základě sociálního původu.

7. Úprava poplatkové povinnosti tedy činí z dítěte poplatníka, který obvykle není výdělečně činný a nemá možnost svou poplatkovou povinnost ovlivnit, ale zároveň za její splnění sám (výlučně) nese odpovědnost, byť ji často nemůže splnit. Tato povinnost po něm může být vymáhána, přičemž o existenci dluhu se často dozví při jeho vymáhání po dosažení zletilosti. Nezletilý je tak ve výrazně horším postavení než ostatní poplatníci, neboť je postaven před hotovou věc a dlužné poplatky musí uhradit (v exekučním řízení nelze přezkoumávat vady vyměřovacího řízení). Byť je nejvyšší sazba poplatků poměrně malá, kumulace poplatkových období, náklady vymáhání a možnost až trojnásobného zvýšení včas neodvedených poplatků vedou k tomu, že při dosažení zletilosti mohou dluhy bez jakéhokoliv zavinění poplatníka dosáhnout až několika tisíc korun. Takový kumulativní efekt má vůči poplatníkům rdousivý účinek. Na to poukazoval i veřejný ochránce práv v souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2008. Tyto závěry plně dopadají na věc stěžovatelky, neboť v době vydání exekučního příkazu si sama příležitostnou prací zajišťovala část nákladů na živobytí (matka byla bez příjmů). V současné době stěžovatelka studuje na vysoké škole a pobírá sirotčí důchod.

8. Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že vady napadené právní úpravy nelze odstranit ani případným vymáháním náhrady mezi dítětem a jeho rodiči, kteří zanedbali svou rodičovskou odpovědnost. To s sebou jednak nese další náklady, jednak nepřipadá vždy do úvahy (smrt rodiče jako v případě stěžovatelky, jeho nemajetnost, neznámý pobyt apod.). Zejména v rodinách nemajetných či z nějakého důvodu nefunkčních se tak budou projevovat naprosto nepřiměřené dopady napadené právní úpravy. Nejde přitom o ojedinělý případ, neboť navrhovatel vede další řízení o kasačních stížnostech v obdobných věcech (řízení jsou přerušena do rozhodnutí Ústavního soudu). Lze tedy konstatovat, že není zajištěna zvláštní ochrana dětí a mladistvých.

II.

Průběh řízení před Ústavním soudem

9. Poslanecká sněmovna Parlamentu ve svém vyjádření uvedla, že poplatky za provoz systému shromažďování odpadů byly do zákona o místních poplatcích vloženy zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Ten byl projednán jako vládní návrh zákona (tisk č. 705) a byl schválen ve znění pozměňovacích návrhů. Po vrácení návrhu zákona Senátem byl vrácený návrh zákona schválen dne 15. 5. 2001, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl též řádně vyhlášen.

10. Senát Parlamentu uvedl, že návrh zákona projednal a po rozpravě, jež se soustředila zejména na vlastní obsah návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů, jej ve znění pozměňovacích návrhů vrátil Poslanecké sněmovně. Ta jej přijala ve znění schváleném Senátem. Zákon byl řádně podepsán. S účinností od 1. 7. 2012 bylo napadené ustanovení změněno tak, že ve spojení s § 12 zavádí solidární odpovědnost nezletilého poplatníka a jeho zákonných zástupců. Případnou tvrdostí právní úpravy se Senát zabýval ve svém 9. funkčním období (tisk č. 303). Senátní návrh zákona byl předložen Poslanecké sněmovně (tisk č. 287), dne 23. 12. 2014 jej však Senát vzal zpět. Podle tohoto návrhu mimo jiné měly být od poplatku osvobozeny osoby, které jsou umístěny v zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy anebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Dále nemělo být možné vyměřit poplatníkovi poplatek vzniklý v době jeho nezletilosti, a to ani po dosažení zletilosti. Zároveň mělo být možné z úřední povinnosti poplatek prominout. Spornou otázkou se tedy Senát zabýval, přičemž pochybnosti o ústavnosti nevyvstaly. S ohledem na schválení sněmovního tisku č. 219 dne 29. 4. 2015, který tuto problematiku také řeší, je Senát připraven se jí dále zabývat.

11. Vláda uvedla, že věc je třeba hodnotit ve třech rovinách: právní úpravy účinné do 30. 6. 2012, úpravy účinné od 1. 7. 2012 a úpravy připravované (sněmovní tisk č. 219, senátní tisk č. 78). Právní úprava účinná do 30. 6. 2012 určovala poplatníky podle trvalého pobytu bez ohledu na jejich věk či majetkové poměry. Pozdější úprava však umožňuje vyměřit poplatek nezletilému poplatníkovi

či jeho zákonnému zástupci, neboť jsou solidárními dlužníky. Připravovaná úprava předpokládá automatický přechod poplatkové povinnosti na zákonného zástupce, případně opatrovníka.

12. Napadená úprava nemá rdousivý účinek, neboť zátěž poplatníků není dostatečně intenzivní. Sazba poplatku v rozhodném období činila nejvýše 500 Kč za osobu a rok. Do nabytí zletilosti tedy může dluh nabýt nejvýše 9 000 Kč, což je částka, kterou je dospělý člověk schopný splatit v zásadě během několika měsíců. Nadměrnou zátěž nezpůsobuje ani možné trojnásobné sankční zvýšení poplatku v případě jeho pozdního zaplacení. Pozdější zvýšení horní hranice poplatku na 1 000 Kč bylo spojeno se zavedením solidarity mezi nezletilým poplatníkem a jeho zákonnými zástupci, což vylučuje možný záporný vliv na poplatníka. Poplatky navíc nejsou vymáhány do té doby, než poplatník získá nějaký majetek či příjem.

13. Daňové předpisy také nabízí dostatek institutů, které nepříznivý vliv nezaplacení poplatku omezují. Jde zejména o instituty posečkání úhrady daně či rozložení její úhrady na splátky. Posečkání je přitom možné na žádost i z úřední povinnosti, pokud by neprodlená úhrada znamenala pro daňový subjekt vážnou újmu, byla ohrožena jeho výživa či výživa osob na něj odkázaných. Tyto instituty brání tomu, aby měl poplatek za provoz systému shromažďování odpadů konfiskační dopad. Stejně tak je možné snížit částku exekvovanou srážkami ze mzdy. Případné náklady s exekucí je možné snížit tím, že obce budou dlužné poplatky exekvovat samy, nikoliv pomocí soudních exekutorů. Ochrana nezletilých je dostatečně zajištěna prostřednictvím rodičovské odpovědnosti. V případě jejího neplnění má dítě možnost se domáhat náhrady škody. Existují tedy dostatečné procesní i hmotněprávní pojistky jak ochrany dítěte, tak i spravedlivého procesu.

14. Pro věc není vůbec rozhodující, že si dítě nevolí místo trvalého pobytu. Z hlediska daní je totiž taková možnost bezvýznamná – daň je nedobrovolným plněním. Dospělí si místo trvalého pobytu také nevolí podle výše poplatkové povinnosti, neboť zohledňují důležitější hlediska. Napadená právní úprava je neutrální, rovným způsobem zatěžuje všechny nezletilé poplatníky. Diskriminačním by naopak bylo rozlišování poplatníků podle toho, zda pochází z funkčních rodin. Případné nepříznivé dopady tedy plynou z konkrétního přístupu správce daně, který nezohledňuje konkrétní poměry jednotlivých poplatníků. Neplynou z právní úpravy samotné, ta tak není protiústavní. Připravovaná úprava navíc na tuto nevhodnou praxi správců daně reaguje tím, že zavádí automatický přechod poplatkové povinnosti nezletilého poplatníka na jeho zákonného zástupce či opatrovníka. Vláda tak napadenou úpravu nepovažovala za protiústavní a navrhla zamítnutí návrhu.

15. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

III.

Obsah předložených spisů

16. Ústavní soud z předloženého spisu navrhovatele sp. zn. 9 As 211/2014 a k němu připojené spisové dokumentace ověřil, že okolnosti této věci odpovídají jejich popisu uvedenému v návrhu. Zároveň Ústavní soud připojil i spisy sp. zn. 2 As 149/2014 a 7 Afs 18/2015, které Nejvyšší správní soud vede ve věcech skutkové a právně obdobných věci Ž. B., které byly přerušeny do rozhodnutí Ústavního soudu.

17. Ze spisu sp. zn. 2 As 149/2014 soud zjistil, že stěžovatelce v řízení o kasační stížnosti B. A. byly platebními výměry Magistrátu města Brna postupně vyměřeny poplatky za provoz systému shromažďování odpadů za roky 2004 až 2010 (první platební výměry byly stěžovatelce doručeny jako desetileté, poslední jako šestnáctileté). K odvolání stěžovatelky Magistrát města Brna tyto platební výměry potvrdil (s výjimkou platebních výměrů za roky 2007 a 2008, které jí nebyly řádně doručeny, a došlo tak k prekluzi poplatkové povinnosti). V rozhodné době byla hlášena k trvalému pobytu na území města Brna (s výjimkou března až září 2007). Žalobou ke Krajskému soudu v Brně stěžovatelka napadla pouze rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru za rok 2010. Tento platební výměr jí byl původně doručován na adresu trvalého pobytu, v té době však pobývala v soudem nařízené ústavě

výchově v Dětském domově v Boskovicích. Platební výměr jí byl řádně doručen až v roce 2012 prostřednictvím její zástupkyně (advokátky). Krajský soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Krajský soud v zásadě uvedl obdobnou argumentaci jako navrhovatel v projednávané věci, i podle jeho mínění není možné nezletilým ukládat poplatkovou povinnost. Soud však neshledal důvod, proč věc předložit Ústavnímu soudu. Dospěl totiž k závěru, že zákon o místních poplatcích sice na první pohled vymezuje jako poplatníka i nezletilé osoby, jde však o poplatkovou povinnost, kterou za ně nutně musí plnit rodiče či jiní zákonní zástupci. Příslušná ustanovení je tudíž třeba vyložit nikoliv podle jejich doslovného znění, ale s přihlédnutím ke všem souvislostem: neurčují osoby povinné poplatek hradit, ale osoby, za něž má být poplatek uhrazen. Proti tomuto rozhodnutí podal Magistrát města Brna kasační stížnost.

18. Ze spisu sp. zn. 7 Afs 18/2015 soud zjistil, že stěžovateli v řízení o kasační stížnosti J. CH. byly platebními výměry Magistrátu města Brna vyměřeny poplatky za provoz systému shromažďování odpadů za roky 2002 až 2012 (poplatky za roky 2004 až 2009 mu byly prominuty). Stěžovatel se odvolal proti platebnímu výměru za rok 2012 (doručenému prostřednictvím advokátky v roce 2013), odvolací orgán jej však potvrdil. V rozhodné době byl stěžovatel hlášen k trvalému pobytu na území města Brna, fakticky však pobýval v Dětském domově v Boskovicích v rámci ústavní výchovy nařízené soudem v roce 2002. Rozhodnutí o odvolání stěžovatel napadl žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl. Soud se neztotožnil se svými dřívějšími závěry vyslovenými ve výše popsané věci B. A., neboť byl v mezidobí vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 116/2014-29 ze dne 12. 11. 2014, podle něhož § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích vymezuje přímo osoby poplatníků, nikoliv osoby, za něž má být poplatek uhrazen. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost.

IV.

Procesní předpoklady projednání návrhu

19. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že soud předloží věc Ústavnímu soudu, pokud dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.

20. V daném případě se jedná o případ tzv. konkrétní (incidenční), a nikoliv abstraktní kontroly norem. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti [usnesení sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 ze dne 23. 10. 2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti právních norem plyne, že zákon (resp. jeho ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze ten, jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný [bod 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 ze dne 6. 3. 2007 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.)].

21. Je přitom na navrhovateli, aby jednak snesl adekvátní argumentaci, že napadený zákon (jeho jednotlivé ustanovení) je v rozporu s ústavním pořádkem, ale zároveň aby poukázal a prokázal, že užití napadeného ustanovení je nevyhnutelné a jen jeho zrušení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku [bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)]. Posouzení nevyhnutelnosti aplikace napadeného ustanovení však z povahy věci náleží především obecnému soudu, jenž vede výchozí řízení. Jde totiž obvykle o otázky podústavního práva, k jejichž hodnocení se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti, nikoliv běžné zákonnosti, setrvale staví zdrženlivě [nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)]. Závěr o tom, že užití napadeného ustanovení není pro předkládající soud nezbytné, tak může Ústavní soud učinit především tehdy, pokud by závěr navrhovatele byl zjevně neudržitelný [bod 20 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/16 ze dne 27. 6. 2017 (268/2017 Sb.)].

22. Ústavní soud také dříve dospěl k závěru, že podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je možné věcně projednat návrh soudu na prohlášení protiústavnosti již zrušeného zákona (či jeho ustanovení), pokud

je stále aplikovatelný na projednávanou věc a upravuje především vztah mezi jednotlivcem a veřejnou mocí [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 ve znění opravného usnesení sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 3. 4. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.)].

23. V projednávané věci byl § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, užit k určení Ž. B. jako poplatníka poplatku za provoz systému shromažďování odpadů. Podle podrobně odůvodněného přesvědčení navrhovatele však stěžovatelka poplatníkem tohoto poplatku být nemůže. Prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení by podle § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vedlo k nevykonatelnosti platebních výměrů vydaných ve věci stěžovatelky. Byla-li by věc ještě ve fázi daňového řízení, bylo by za takové situace třeba zastavit exekuci na mzdu stěžovatelky z úřední povinnosti podle § 181 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 458/2011 Sb. Věc je ovšem ve fázi soudního řízení správního. Navrhovatel má tedy možnost zrušit exekuční výměr podle § 110 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního.

24. Tento postup přitom nelze odmítnout jako zjevně neudržitelný jen proto, že námitky vůči vadám nalézacího řízení (resp. rozhodnutí jako jeho výsledku) zásadně nelze přenášet do řízení exekučního. Jednak je tato zásada navrhovateli nepochybně známa, neboť ji pro oblast daňové exekuce sám judikoval (rozsudkem č. j. 9 Afs 28/2009-124 ze dne 19. 9. 2009, publ. pod č. 1966/2010 Sb. NSS), jednak z této zásady existují obecně přijímané výjimky, podle nichž je v exekučním řízení možné hodnotit i zásadní vady exekučního titulu. Ty jsou předvídaný například v § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu (Výkon rozhodnutí bude zastaven, jestliže výkon rozhodnutí je nepřipustný, protože je tu jiný důvod, pro který rozhodnutí nelze vykonat.). Jiným důvodem podle civilních soudů jsou takové okolnosti, pro které další provádění výkonu je způsobitelné založit kolizi s procesními zásadami (byť mohou mít podklad v právu hmotném). Tento závěr opakovaně konstatoval i Ústavní soud s tím, že uvedený důvod slouží k odstranění zjevné nespravedlnosti také tehdy, kdy by výkon rozhodnutí byl v rozporu s principy právního státu. [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2230/16 ze dne 1. 11. 2016 či sp. zn. IV. ÚS 3216/14 ze dne 17. 12. 2015 (N 218/79 SbNU 503) a tam citovanou civilní judikaturu]. Úprava daňové exekuce se v tomto od úpravy občanského soudního řádu příliš neliší: podle § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu správce daně na návrh příjemce exekučního příkazu nebo z moci úřední daňovou exekuci zcela nebo zčásti zastaví, pokud je tu jiný důvod, pro který nelze v daňové exekuci pokračovat. Závěry k „jiným důvodům“ podle civilní procesní úpravy tak lze, s přihlédnutím k případným zvláštnostem, považovat za přenositelné k „jiným důvodům“ podle daňového řádu.

25. Nelze opomenout ani závěry setrvalé judikatury Ústavního soudu k exekuci rozhodčích nálezů. I přes existenci zásady „nepropustnosti“ námitek z nalézacího řízení do řízení exekučního [nálezy sp. zn. I. ÚS 466/97 ze dne 13. 8. 1998 (N 88/11 SbNU 279)] je možné v exekučním řízení hodnotit platnost rozhodčí smlouvy jako podmínky pro vydání exekvovaného rozhodčího nálezu, neboť to zákon nevylučuje [srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 562/12 ze dne 24. 10. 2013 (N 179/71 SbNU 153), sp. zn. I. ÚS 174/13 ze dne 7. 5. 2013 (N 80/69 SbNU 335) či sp. zn. III. ÚS 1624/12 ze dne 27. 9. 2012 (N 164/66 SbNU 433) a v nich citovanou judikaturu]. Nejvyšším správním soudem navrhovaný postup se od této judikatury liší pouze v tom, že ústavnost napadeného ustanovení jako podmínku pro vydání exekučního titulu sám hodnotit nemůže (na rozdíl od civilního soudu, který platnost smlouvy hodnotit může). Tak jako stěžovatelka mohla napadnout přímo exekuční titul (odvoláním a případně žalobou proti platebnímu výměru), může jej napadnout i povinný z rozhodčího nálezu (návrhem na zrušení rozhodčího nálezu soudem). Přes tuto možnost obrany Ústavní soud dospěl k závěru o přípustnosti námitek vůči rozhodčímu nálezu i ve fázi exekučního řízení. Stejně by tomu mělo být i nyní.

26. Z uvedeného tedy plyne, že i v řízení exekučním je za určitých podmínek možné uplatnit námitky vůči nalézacímu řízení a jeho výsledku. Protiústavnost exekučního titulu může za těchto podmínek hodnotit i exekuční soud a vyvodit z toho patřičné důsledky. Úprava daňové exekuce se liší toliko v tom, že daňový řád upravuje postup správce daně, nikoliv „exekučního správního soudu“.

Správce daně ovšem své pochybnosti o protiústavnosti úpravy užitě k vydání exekučního titulu nemá jak uplatnit (čl. 95 odst. 2 Ústavy míří toliko na soudy, ne správní orgány). Soudní řízení správní jako řízení přezkumné není exekučním řízením v přísném smyslu tohoto výrazu, jsou to však teprve správní soudy, které mohou vyvodit procesní důsledek ze svého závěru o protiústavnosti právní úpravy. V této souvislosti Ústavní soud obecně uznává, že existuje koncepční a institucionální předěl mezi řízením před správními orgány a správními soudy (např. nález sp. zn. I. ÚS 3006/15 ze dne 21. 9. 2016). Nepovažuje jej nicméně za předěl nepřekonatelný a nad rámec žalobních bodů a přes koncentraci řízení vyžaduje od správních soudů hodnocení některých otázek *ex officio*, byť je podle zákona mají z úřední povinnosti hodnotit toliko správní orgány [např. nálezy sp. zn. I. ÚS 2486/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 184/75 SbNU 39), sp. zn. II. ÚS 2732/15 ze dne 12. 1. 2016]. V nedávné době ostatně i samotný Nejvyšší správní soud dospěl k závěru (nad rámec konkrétní úpravy ústavně zaručených práv a z ní plynoucích požadavků judikatury Ústavního soudu), že s ohledem na čl. 4 Ústavy není teze „správní soudnictví není pokračováním správního řízení“ vždy udržitelná (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 104/2013-46 ze dne 16. 11. 2016, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS).

27. Navrhovatel tedy považuje 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). Zda tak učení prostřednictvím výkladu § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu, nebo obdobně jako Ústavní soud u exekucí rozhodčích nálezů, je přitom otázkou podústavního práva, kterou Ústavní soud zásadně přezkoumávat nemůže (role vrcholného soudního orgánu zde náleží Nejvyššímu správnímu soudu podle čl. 92 Ústavy ve spojení s § 12 odst. 1 soudního řádu správního). Zásadní je, že tento postup navrhovatele nelze vyloučit. Případné prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení by vedlo k nevykonatelnosti platebních výměrů, k vyhovění kasační stížnosti a zrušení exekučních příkazů. Napadené ustanovení tedy bude při řešení věci použito a brání výsledku, který navrhovatel považuje za souladný s ústavním pořádkem. Aktivní procesní legitimace Nejvyššího správního soudu je tedy dána.

28. Protože byly splněny i další podmínky řízení, přistoupil Ústavní soud k věcnému projednání návrhu. Podle § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, upustil od ústního jednání, neboť nebylo lze od tohoto jednání očekávat další objasnění věci.

V.

Vlastní posouzení

29. Právní úprava České republiky skýtá obcím celkem tři různé možnosti financování hospodaření s komunálním odpadem: a) místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle § 10b zákona o místních poplatcích, b) poplatek za komunální odpad dle § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo c) smluvní systém vybírání úhrady za komunální odpad dle § 17 odst. 6 téhož zákona. V projednávané věci byl nezletilý Ž. B. vyměřen poplatek za provoz systému shromažďování odpadů.

30. Napadené ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích v rozhodném znění stanovilo, že poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů platí fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt; za domácnost může být poplatek odváděn společným zástupcem, za rodinný nebo bytový dům vlastníkem nebo správcem; tyto osoby jsou povinny obci oznámit jména a data narození osob, za které poplatek odvádějí.

31. Ústavní soud se podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zabýval tím, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vzhledem k vyjádřením obou komor Parlamentu, dostupným popisům legislativní procedury přijímání příslušného zákona i s ohledem na to, že legislativní

procedura není ani navrhovatelem zpochybňována, lze mít za to, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

Obecná východiska ústavněprávního přezkumu daňových předpisů

32. Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 5 připouští zásah do vlastnického práva, k němuž v souvislosti se stanovením, vyměřením a výběrem daní či poplatků dochází [nález sp. zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1. 6. 2005 (N 113/37 SbNU 463)]. Daň je ukládána ve veřejném zájmu, kterým je především získání příjmů státního rozpočtu za účely spojenými s naplňováním funkcí státu [body 40 a 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 170 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]. Záležitosti optimálního daňového zatížení patří mezi otázky, jejichž řešení vyplývá ze společenského konsensu, preferencí, hodnot obyvatelstva, mentality obyvatelstva, tradicí atd. Převod politické rozpravy do podoby daňového zákonodárství je úkolem politické reprezentace vzešlé z voleb. Posuzování daní z hlediska naplnění jejich základních funkcí či vhodnosti daňového systému náleží do pravomoci demokraticky zvoleného zákonodárce, nikoliv Ústavního soudu [bod 78 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (271/2016 Sb.)].

33. Zdrženlivost Ústavního soudu při přezkumu daňových zákonů z pohledu jejich ústavní konformity však neplyne toliko ze zájmu na zachování principu dělby moci a odpovědnosti volených zastupitelských sborů, ale také ze samotné povahy daní. Daň je plnění do veřejného rozpočtu, které se vyznačuje neúčelovostí a neekvivalentností; její plátce tedy nemá nárok na konkrétní protiplnění ze strany veřejné moci (bod 41 výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08). Jejím účelem je získání příjmů státního rozpočtu. Z hlediska potřebnosti, tj. existence stejně efektivního, leč méně zatěžujícího prostředku, nelze daně v soudním řízení hodnotit, neboť neexistuje vhodný komparátor. Posouzení potřebnosti je tak otázkou politické povahy, jejíž řešení náleží zákonodárci. Přiměřenost vztahu mezi obětí poplatníka v podobě zásahu do jeho ústavně zaručených práv a dosaženého užítu se možností hodnocení ze strany soudu taktéž vymyká. V případě daně totiž poplatník a celá společnost získává užitek v podobě řádného fungování státu. Racionalitu vyvážení těchto užítků nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit. Pokud by k tomu soud přistoupil, nevyhnutelně by vstupoval do pole jednotlivých politik, což mu nenáleží (bod 58 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08).

34. Pouze zákonodárce tak je oprávněn rozhodnout, zda je stanovení určité daně potřebné, v jaké výši a za jakých podmínek, přičemž v tomto směru je oprávněn zohlednit nejrůznější kritéria. Při konstrukci daňového systému má široké pole působnosti, není však zcela vyvázan z povinnosti respektovat požadavky plynoucí z ústavního pořádku. Limitem mu jsou především čl. 11 odst. 1 a 5 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny v podobě zákazu extrémní nepřiměřenosti (rdousícího efektu) daně, zákaz svévole při stanovení povinností, resp. při odlišování subjektů a práv dle čl. 1 Listiny, příkaz rovnosti při uplatňování základních práv a svobod dle čl. 3 odst. 1 Listiny, případně další hodnotová rozhodnutí ústavního pořádku (např. právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny, ochrana rodičovství, rodiny, dětí a mladistvých podle čl. 32 Listiny).

35. Dopad daně na poplatníky nesmí být ve svých důsledcích konfiskační či rdousící ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce [nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), část VIII]. Zákonodárce nesmí zasáhnout do vlastnických práv způsobem, který by vedl ke zmaření samé podstaty majetku, resp. ke zničení majetkové základny poplatníka [nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), část III, či bod 53 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (viz výše)]. Konfiskační či rdousící daň omezuje využití podstaty zdaňovaného majetku či pokračování ve zdaňované aktivitě takovým způsobem, že se svou tíhou a účinky bude podobat zákazu jinak právem dovolené činnosti (ta pozbude svého základního opodstatnění). V případě takového dopadu daně je dán rozpor s ústavním pořádkem i tehdy, jestliže se tento účinek projeví jen u části poplatníků daně [body 42 a 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.)].

36. Daňová povinnost musí obstát nejen z hlediska vyloučení extrémní disproportionality, nýbrž také ústavního principu rovnosti, ať již v podobě zákazu svévole při stanovení povinností, resp. při odlišování subjektů a práv dle čl. 1 Listiny, či v podobě rovnosti při uplatňování základních práv a svobod dle čl. 3 odst. 1 Listiny (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 a sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 43). Zásada rovnosti ve vztahu k daňovému zákonodárství vyžaduje rovnoměrné zatížení daňových poplatníků podle jejich hospodářské výkonnosti. Každý poplatník by tak měl být zapojen podle své způsobilosti (příjmů, majetku a kupní síly) rovnoměrně do financování všeobecných úkolů státu (body 38 a 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 či bod 125 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15). Tento projev rovnosti v daňovém zákonodárství je ostatně ústavnímu právu znám již dlouhodobě (srov. čl. 13 Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 či čl. 134 Výmarské ústavy z roku 1919). Z historického hlediska lze poukázat také na nespokojenost a nepokoje ve Velké Británii způsobené zavedením tzv. Community Charge, rovné daně z hlavy vnímané jako nespravedlivě zatěžující nízkopříjmové skupiny obyvatel, které přispěly k odchodu ministerské předsedkyně Margaret Thatcherové.

37. Rovnoměrnost daňového zatížení neznamená shodnost daňové zátěže pro všechny, ale pouze naplnění požadavku, že s odlišnými je třeba zacházet odlišně, se stejnými stejně, přičemž míře odlišnosti subjektů či situací musí odpovídat právě míra odlišnosti právní regulace [nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)]. Rovnoměrné daňové zatížení pak znamená, že zdanění vyšších příjmů musí být ve srovnání s daňovým zatížením nižších příjmů přiměřené (vertikální daňová spravedlnost), resp. že poplatníci, kteří mají relativně stejně vysokou platební schopnost, by měli platit stejnou daň [horizontální daňová spravedlnost, srov. body 126–127 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (viz výše)]. Plné rovnoměrnosti daňového zatížení však nelze prakticky docílit, neboť zákonodárce musí při formulaci daňových zákonů zvažovat i další požadavky. Daňové předpisy by totiž zároveň měly být dostatečně určité, srozumitelné a uplatnitelné v praxi (a to jak daňovými poplatníky, tak i orgány finanční správy). Potřeba praktické uplatnitelnosti těchto předpisů se projevuje v tom, že znaky jednotlivých konstrukčních prvků daně může zákonodárce přiměřeně typizovat a paušalizovat.

Obecná východiska ústavněprávního přezkumu poplatkových předpisů

38. Napadené ustanovení upravuje peněžní plnění zákonem označené jako poplatek, nikoliv daň. Zákonně označení však pro potřeby přezkumu před Ústavním soudem nehraje roli, neboť čl. 11 odst. 5 Listiny předvídá jak placení daní, tak i poplatků. Obsah těchto institutů na ústavní úrovni nadto nelze vykládat pomocí jejich zákonného vymezení (výklad Ústavy konformní se zákonem), již jen proto, že téhož cíle může zákonodárce dosáhnout různými legislativními způsoby (srov. body 178–179 výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ke snížení státní podpory stavebního spoření prostřednictvím daňové formy). Poplatek je obvykle chápán v kontrapozici s daní v tom smyslu, že se jedná o peněžité plnění, které je vybíráno jako vyrovnání za individuální výhodu, je tedy vybírán účelově a ekvivalentně [bod 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (viz výše) a *contrario* či nález sp. zn. II. ÚS 728/15 ze dne 16. 9. 2015 (N 170/78 SbNU 543), část III]. Poplatky lze také obecně vymezit jako jeden z veřejnoprávních příjmů, které veřejnoprávní subjekty ukládají jednotlivcům takovým způsobem, aby se jimi alespoň částečně kryly náklady spojené s činnostmi, vyvolané aktivitou těchto jednotlivců. Podle Karla Engliše (Finanční věda. Fr. Borový, 1929, str. 74 a násl.) jsou poplatky i daně autoritativně stanovené příspěvky podřízených hospodářství, avšak „daně pouze se zřetelem k únosnosti, poplatky též se zřetelem k individuálnímu prospěchu“. Proto také „vrchní účel poplatků není nikdy výnos“. Podobně Milan Bakeš uvádí (M. Bakeš a kol. Finanční právo. 3. vydání. C. H. Beck, 2003, str. 87), že „zatímco daně jsou většinou platby neekvivalentní, za které není poskytována přímá protihodnota, a zároveň platby, které mívají spíše periodický charakter, jsou poplatky většinou vybírány jednorázově, a to v souvislosti s nějakým protiplněním ze strany státu či jeho orgánů, kraje, obce apod. Mají tedy většinou povahu určitého ekvivalentu za poskytnutí služby, vydání povolení, rozhodnutí soudu apod.“.

39. Přes tuto koncepční odlišnost lze výše uvedené ústavní požadavky na daně vztáhnout i na poplatky (bod 43 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08) tam, kde to povaha věci dovoluje. Předmětem daně mů-

že být příjem jako výraz přírůstku osobní ekonomické svobody, majetek jako podstata schopná výnosu (podle čl. 11 odst. 3 Listiny zavazuje již samotné vlastnictví) či obrat jako výraz dobrovolného užití majetku k jeho zhodnocení. Z toho důvodu je pro hodnocení rdousícího či konfiskačního účinku daně významný její dopad na majetek či ekonomickou činnost poplatníka (judikatura viz výše v bodě 35). Poplatky s ohledem na svou konstrukci nemohou mít konfiskační účinek v takové podobě jako daně, neboť jejich předmět není vztažen k majetku poplatníka (což však nevylučuje jeho zohlednění při konstrukci korekčních prvků). Poplatek je vybírán ve vztahu ke konkrétnímu protiplnění – k pokrytí alespoň části nákladů na jeho poskytnutí, případně s ohledem na další účely – typicky regulační či řídicí povahy (např. soudní poplatky, poplatky z provozování aktivit se sociálně nepříznivými dopady). Nelze tudíž plně uplatnit zásadu rovnoměrného zatížení daňových poplatníků podle jejich hospodářské výkonnosti. To by v konečném důsledku znamenalo, že totéž plnění (např. vydání cestovního pasu či odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu) bude zpoplatněno podle příjmů či majetku poplatníka. Výše poplatku by měla mít vztah spíše k poskytnutému plnění (výhodě) než k možnostem poplatníka. I zde ovšem platí, že ocenit poskytnutou výhodu je obtížné a že je k příslušným komplexním úvahám lépe vybaven zákonodárce (jak odborně, tak i demokratickou legitimitou). Je-li tak mezi vyšší poplatku a protiplněním racionální vztah, může Ústavní soud přistoupit k hodnocení samotné výše poplatku pouze zdrženlivě, jak činí u daní.

40. Rdousící účinek v případě poplatku se tak projevuje především ve vztahu k možnosti dosáhnout zpoplatněného plnění ze strany veřejné moci či pokračovat ve zpoplatněné aktivitě poplatníka. Regulační (řídicí) funkce poplatku totiž může dojít svého naplnění pouze tam, kde bude požadované plnění poplatníkovi odepřeno z důvodu jeho neochoty poplatek uhradit, nikoliv z důvodu neschopnosti jej uhradit. To má svůj význam zejména při zpoplatnění plnění či činnosti právem zaručených. Uplatnění řady práv je podmíněno využitím zákonem stanoveného postupu (např. podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny), kam často patří i zaplacení příslušného poplatku. Takový požadavek však s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny není namístě v případech platební neschopnosti, ve kterých nelze spravedlivě žádat, aby poplatník nesl její následky (typicky nezaviněná neschopnost, absence přímého vztahu mezi neschopností uhradit poplatek a uplatňovaným právem). Zejména v případě základních lidských práv a svobod, politických práv a práv na soudní a jinou ochranu totiž platí, že jimi poskytované výhody a oprávnění jsou ve své podstatě zaručeny bez ohledu na majetkové možnosti dotčeného.

V. 1

Poplatek za provoz systému shromažďování odpadů

41. Ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny stanoví, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu byla podle napadeného ustanovení poplatníkem fyzická osoba, která měla v obci trvalý pobyt, a to bez ohledu na její věk. Jde o jednoznačné vymezení osoby povinné platit poplatek, nikoliv určení počtu osob, za něž má být poplatek zaplacen (rozsudky č. j. 1 As 116/2014-29 ze dne 12. 11. 2014, publ. pod č. 3191/2015 Sb. NSS, a č. j. 5 AfS 175/2006-116 ze dne 31. 1. 2008, publ. pod č. 2473/2012 Sb. NSS). S navrhovatelem lze souhlasit v tom, že osoby poplatníků byly v § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích vymezeny natolik zřetelně, že není pochyb o tom, že jím má být i nezletilá Ž. B. Napadené ustanovení tak dostojí požadavku na určitost a zákonnou formu daňových předpisů podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod [bod 46 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.), bod 18 nálezu sp. zn. I. ÚS 1611/07 ze dne 2. 12. 2008 (N 211/51 SbNU 639), bod 30 nálezu sp. zn. I. ÚS 531/05 ze dne 6. 2. 2007 (N 24/44 SbNU 293)]. Z požadavku na určitost též plyne, že nemůže dojít k přenosu platební povinnosti z nezletilých na jejich zákonné zástupce prostřednictvím extenzivního výkladu institutu společného zástupce (zákon jej neurčuje plátcem poplatku, byť tento pojem jinak používá) či institutu rodičovské odpovědnosti (podrobně viz body 58–61).

42. Poplatek za provoz systému shromažďování odpadů byl v rozhodné době konstruován jako „platba za osobu“. Vznik poplatkové povinnosti není podle napadeného ustanovení nijak vázán na produkci komunálního odpadu konkrétní osobou či četnost odvozu odpadu. Účel daného poplatku je rozpočtový, představuje v podstatě paušalizovaný příspěvek obci na provoz systému nakládání s ko-

munálními odpady. Neodpovídá tak doktrinárnímu vymezení pojmu poplatek. Slouží ovšem k plnému či částečnému krytí nákladů na provoz veřejné služby, která poplatníkům zabezpečuje konkrétní plnění (výhodu), jehož poplatníci nemusí, ale mohou využít (podobně jako poplatky podle zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Navrhovatel již dříve přiléhavě uvedl, že tato příspěvková konstrukce slouží ke zjednodušení administrace vyměření a výběru povinné dávky zejména v případě, kdy je faktické využití poskytované veřejné služby obtížně ověřitelné a správa poplatku by byla neefektivní (rozsudky NSS č. j. 1 As 116/2014-29, odst. 37, případně č. j. 6 Afs 24/2016-26 ze dne 27. 4. 2016, odst. 11). Opačný přístup by vedl jak k možnosti bezdůvodně a beztestně se vyhnout platbě konstruované jako poplatek, tak k nerovnoměrnému faktickému zatížení těch poplatníků, kteří by poplatek platili dobrovolně. Vybírání formou příspěvku tudíž legitimuje potřeba efektivní administrace spojená s věcnými důvody pro závěr, že všichni poplatníci poskytovaného plnění (výhody) využívají či využívat mohou [obdobně k ústavněprávní problematice příspěvků (Beitrag) přistupuje i německá judikatura, srov. BVerfGE 137, 1, odst. 43, či rozhodnutí BVerwG sp. zn. 6 C 6.15 ze dne 18. 3. 2016, odst. 26–29].

43. Zavedení systému shromažďování odpadů přispívá k ochraně životního prostředí, ochraně lidského zdraví a podpoře trvale udržitelného rozvoje [§ 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů]. Děje se tak mimo jiné uplatněním pravidel nakládání s odpady podrobně popsány v § 17 tohoto zákona. Životní prostředí, lidské zdraví a trvale udržitelný rozvoj jsou chráněny nejen na zákonné úrovni (zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a řada dalších složkových zákonů), ale nabývají též ústavního významu. Důraz na jejich ochranu se odráží ve formulaci preambule Ústavy (odhodlání společně sřežít a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství), formulaci státního cíle šetrného využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy), v zakotvení práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny) či v limitaci výkonu vlastnických a jiných práv (čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny).

44. V rozhodné době poplatek sloužil k zajištění financování rozpočtu obce [§ 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů], přičemž vztah mezi provozem systému shromažďování odpadů a výší poplatku byl podle § 10b odst. 3 zákona o místních poplatcích zajištěn konstrukcí sazby skládající se z částky stanovené na základě skutečných nákladů obce předchozího roku a částky fakultativní, ani jedna část však nemohla převyšovat 250 Kč; podle § 11 odst. 3 však mohlo dojít k sankčnímu zvýšení poplatku či jeho části.

45. Z výše nastíněného je zřejmé, že poplatek za provoz systému shromažďování odpadů slouží k naplnění legitimního, ústavně výslovně předvídaného cíle. Je nepochybně vhodným prostředkem k financování provozu takového systému a v tomto smyslu je protiplněním za jeho provoz. Výhod spočívajících ve shromažďování, sběru, přepravě, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů přitom využívají (mohou využívat) všichni, nebo alespoň téměř všichni poplatníci tohoto poplatku. Plnění poskytované ze systému shromažďování odpadů totiž spočívá nejen v odstraňování komunálního odpadu produkovaného jeho jednotlivými původci (čemuž se lze jen stěží vyhnout, srov. odst. 10 a 11 rozsudku NSS č. j. 6 Afs 24/2016-26), ale také v tom, že jednotlivci nejsou vystaveni případným škodlivým účinkům jimi neprodukovaného neodstraněného odpadu (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Di Sarno a ostatní proti Itálii* č. 30765/08 ze dne 10. 1. 2012).

V. 2

Nezletilý jako poplatník poplatku za provoz systému shromažďování odpadů

46. Ústavněprávní přijatelnost zvoleného způsobu financování systému shromažďování odpadů neznamená absolutní volnost při volbě daňového subjektu, tedy že poplatníkem mohou být bez jakéhokoli omezení i nezletilí.

47. Podle čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny je zvláštní ochrana dětí a mladistvých zaručena. Jde o právo, jehož je možné se podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které ho pro-

vádějí. Tato institucionální garance však nesmí být zákonnou úpravou zcela vyprázdněna – podstata a smysl musí zůstat zachovány (čl. 4 odst. 4 Listiny). Úmluva o právech dítěte (publikována pod č. 104/1991 Sb.) v čl. 3 odst. 1 vyžaduje, aby zájem dítěte byl předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. V čl. 3 odst. 2 Úmluva o právech dítěte dále zavazuje smluvní státy zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž mají brát ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných a mají pro to činit všechna potřebná zákonodárná a správní opatření.

48. S odkazem na výše uvedené Ústavní soud již dříve dospěl k závěru, že není možné nezletilému zákonem uložit platební povinnost, není-li zpravidla schopen ovlivnit, zda využije služeb podléhajících zpoplatnění. Navíc si nezletilý v nižším věku nemusí být takové platební povinnosti ani vědom [nález sp. zn. II. ÚS 728/15 ze dne 16. 9. 2015 (N 170/78 SbNU 543)]. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda nezletilí poplatníci mohou či musí mít ke splnění platební povinnosti prostředky či zda tyto prostředky musí někdo poskytnout namísto nich.

49. Napadené ustanovení bylo řádným způsobem přijato a vyhlášeno, v souladu se zásadou formální publikace tak bylo poplatníkům dostatečně oznámeno. Nezletilým, u kterých s ohledem na jejich schopnosti, rozumovou, volní a mravní vyspělost nelze vyžadovat plnou materiální znalost publikovaného práva, je tato znalost zprostředkována v rámci rodičovské odpovědnosti jejich zákonnými zástupci, případně zástupci ustanovenými. V projednávané věci se tak mělo stát nejpozději v rámci nalézacího řízení před správcem poplatku [§ 25 odst. 1 a § 26 odst. 1 daňového řádu, § 10 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“)].

50. 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 (publikována pod č. 24/2008 Sb. m. s.)].

51. 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.

52. 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). Přílehavým 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: MacMillan, 1907, str. 69].

53. 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 daně k dispozici) a nelze plně uplatnit zásadu daňové spravedlnosti v podobě rovnoměrného zatížení daño-

vých 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 [bod 45 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.)].

54. 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). Jde o subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem výslovně zakázáno. Jednotlivec a jeho svobodné jednání mají totiž v materiálním právním státě vždy prioritu před státní mocí realizovanou zákonem. Svobodná sféra jednotlivce a její bezprostřední ústavní garance v podobě vymahatelného subjektivního práva jsou *condiciones sine qua non* materiálního právního státu, který je vystavěn na účtě k základním právům jednotlivce [nález sp. zn. I. ÚS 43/04 ze dne 13. 4. 2004 (N 54/33 SbNU 55)].

55. 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 (v SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), body 30 a 31]. Takový stav lze v zásadě akceptovat, pokud jde o následek dobrovolně přijatých nebo vlastním zaviněním vzniklých závazků (neboť smlouvy se mají dodržovat, dluhy platit a újma má být nahrazena).

56. 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. Taková možnost není zachována, pokud jsou nezletilí do dospělého života vpuštění se závažnými dluhy (dluhová zátěž je ostatně jedním z významných kriminogenních faktorů). 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.

57. Zda k ukládání platebních povinností nezletilým dochází v konkrétních případech v míře, která omezuje jejich autonomii při utváření vlastních životních podmínek, neumožnil zákonodárce při konstrukci napadeného ustanovení jakkoliv zjišťovat. I kdyby tak nezletilý poplatník sám prokázal, že nemá prostředky k zaplacení poplatku a nemá ani možnost si je opatřit (např. vlastní dětskou prací), nemůže to správce poplatku zohlednit – možnost prominutí daně z důvodu tvrdosti znala právní úprava do 31. prosince 2010 (§ 16 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 229/2003 Sb.; rozhodnutí o prominutí daně bylo navíc založeno na správním uvážení).

Rodičovská odpovědnost jako povinnost k placení poplatku

58. Podle stanoviska vlády je ochrana nezletilého dostatečně zajištěna pomocí institutu rodičovské odpovědnosti. Poplatníkem jako nositelem veřejnoprávní povinnosti je nezletilý, jeho rodič by měl nezletilému odpovídat za splnění této povinnosti v rovině soukromoprávní. Poplatek tak musí

uhradit, a to případně i ze svých vlastních zdrojů, pokud tak neučiní nezletilý. Nezaplatí-li rodič za nezletilého poplatek, odpovídá podle názoru vlády nezletilému za škodu, která mu vznikne při vynucení odpovědnosti podle veřejnoprávních (daňových) předpisů.

59. Takový závěr však nemá dostatečnou zákonnou oporu. Podle § 31 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění zákona č. 91/1998 Sb., (dále jen „zákon o rodině“) byla rodičovská odpovědnost souhrnem práv a povinností a) při péči o nezletilé dítě, zahrnující zejména péči o jeho zdraví, jeho tělesný, citový, rozumový a mravní vývoj, b) při zastupování nezletilého dítěte, c) při správě jeho jmění. Z takto vymezené odpovědnosti vyplývá, že rodiče jsou povinni spravovat jmění dítěte, kam nepochybně patří i případné dluhy dítěte. Podle § 37a odst. 1 zákona o rodině měla být správa vykonávána s péčí řádného hospodáře, tedy takovým způsobem, aby dítě neutrpělo újmu na svých majetkových zájmech. Stále se však jedná o správu jmění dítěte, nikoliv jmění rodičů. Z titulu rodičovské odpovědnosti tak mohla plynout povinnost rodičů zastupovat dítě v daňovém řízení a platit dlužné daně a poplatky prostředky pocházejícími ze jmění dítěte [§ 31 odst. 1 písm. b) a c) zákona o rodině], nikoliv již vlastními prostředky rodičů (například daně z příjmů dítěte). V opačném případě by v rámci rodičovské odpovědnosti musel za nezletilého platit poplatek například i poručník podle § 81 zákona o rodině (s možností sporů o to, zda se ještě jedná o přiměřené užití ustanovení o právech a povinnostech rodičů a dětí). Nebyl-li by poručník povinen tuto povinnost vykonávat, nezletilý by nemusel mít vůbec nikoho, kdo by za něj poplatek měl platit (§ 78 zákona o rodině).

60. S ohledem na incidenční povahu řízení lze také odkázat na konkrétní případy řešené Nejvyšším správním soudem, v nichž vznikl spor o poplatkovou povinnost nezletilých. Ž. B. je jednostranně osiřelé nezaopatřené dítě – matka zemřela a otec podle stěžovatelky nikdy neplatil soudem uložené výživné. J. Ch. byl ve svých osmi letech umístěn do ústavní výchovy, neboť jeho rodiče mu dlouhodobě nebyli schopni zajistit dobré výchovné podmínky. B. A. byla do ústavní výchovy umístěna ve svých patnácti letech, neboť její matka byla shledána naprosto výchovně nezpůsobilou. Oba posledně uvedení poplatníci zůstali v ústavní výchově do nabytí zletilosti. Možnost nezletilých poplatníků vymáhat po zákonných zástupcích škodu se nejen z výše popsanych právních důvodů, ale také za dané skutkové situace jeví pouze jako teoretická (Spolkový ústavní soud ji dokonce označil jako „zpravidla bezcennou“, srov. BVerfGE 72, 155, k právu na bezdluhové nabytí zletilosti). Řešení navržené vládou totiž žádá, aby za účelem náhrady škody (představované výší zákonem předvídaného poplatku a náklady na jeho případnou exekuci) nezletilí poplatníci žalovali vlastní zákonné zástupce, jsou-li naživu, což s sebou nese jen další časové a finanční náklady. To vše za situace, kdy čl. 32 odst. 1 Listiny zaručuje zvláštní ochranu dětí a mladistvých. Zjevně tedy nejde o efektivní prostředek ochrany práv nezletilých.

61. Vládou zastávaná pozice je také iracionálně komplikovaná: obchází existující institut daňového ručení (§ 57a zákona o správě daní a poplatků, § 171 daňového řádu) a následky nesplnění povinnosti zákonným zástupcem přenáší na nezletilého, který se ochrany svých práv může domoci až následně v civilním řízení, nadto má-li proti komu. Takový přenos poplatkové povinnosti v platební rovině soukromoprávním předpisem přitom nemá zřetelnou zákonnou oporu. Vlivem interpretace zákona by se tak zde poplatníkem (byť jen v procesní rovině) stal někdo, koho daňový či jiný zákon za poplatníka s žádoucí mírou určitosti nepředpokládá [srov. bod 46 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (viz výše) a tam citovanou judikaturu]. Vládou navržené řešení proto neobstojí ani z hlediska požadavků na určitost a jasnost daňových zákonů podle čl. 11 odst. 5 Listiny a čl. 1 odst. 1 Ústavy či obecného požadavku na ukládání povinností na základě zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny.

62. Lze souhlasit s navrhovatelem v tom, že celá konstrukce placení poplatku za odpad podle § 10b zákona o místních poplatcích vychází z implicitního předpokladu, že za nezletilé poplatníky, kteří nemají dostatek prostředků, tuto jejich povinnost fakticky splní jejich zákonní zástupci. Tento předpoklad ostatně plyne i z vyjádření vlády, který důvody ke zvýšení nejvyšší možné sazby poplatku na 1 000 Kč od 1. 7. 2012 vidí mimo jiné ve stanovení nové procesní záruky – dlužnické solidarity poplatníka a jeho zákonného zástupce. Na rozdíl od navrhovatele a vlády se Ústavní soud ovšem k této úpravě vyjadřovat nemůže, neboť nebyla napadena a není ani zákonem, jehož má být ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy použito při řešení věci.

63. Je ovšem třeba zopakovat, že uvedený implicitní předpoklad se v rozhodném období neprojevil v účinné právní úpravě. Nemá-li 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.

64. Jak plyne z předložených spisů Nejvyššího správního soudu, jde zejména o případy, v nichž již dříve musela zasáhnout státní moc, aby předešla škodlivým následkům nefunkčních rodinných vztahů, nebo alespoň zmírnila jejich následky. Tato zjištění přitom nelze bagatelizovat tím, že návrhové řízení vede v pouhých třech věcech. Řízení o kasační stížnosti je mimořádným opravným prostředkem, nelze tedy předpokládat, že rozložení agendy Nejvyššího správního soudu věrně odráží strukturu otázek řešených správními orgány. Přístup k právní ochraně je nadto fakticky omezen u lidí v právu nevzdělaných, chudých či jinak znevýhodněných (nadneseně platí, že nejvíc nespravedlivé rozsudky jsou ty, které nemohly být nikdy vydány). V tomto ohledu tak obsah předložených spisů Nejvyššího správního soudu vypovídá spíše o pomyslné špičce ledovce než o zanedbatelnosti problému.

Rdousící účinek poplatku vůči nezletilým

65. Jelikož Ústavní soud dospěl k závěru, že za splnění poplatkové povinnosti nezletilého poplatníka odpovídá podle napadeného ustanovení pouze poplatník sám, nikoliv jeho rodiče, zabýval se dále tím, zda nejde o úpravu rdousící či diskriminační.

66. Vymezení rdousící daně dříve Ústavní soud provedl zejména ve vztahu k majetku jednotlivce (např. výše citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, sp. zn. Pl. ÚS 29/08): nesmí dojít ke zničení či zmaření majetkové základny poplatníka. Obdobný závěr lze učinit i pro daň zatěžující příjem (důchod) poplatníka či poplatky zatěžující jeho činnost (srov. výše body 35, 39 a 40). Pokud daň (poplatek) zatěžuje právem dovolené jednání takovým způsobem, že je pro průměrného poplatníka prakticky nemožné v něm pokračovat, neboť pozbude svého základního opodstatnění, jde o daň (poplatek) tuto aktivitu rdousící. Totéž platí pro případy, kdy je veřejnoprávní povinnost k peněžnímu plnění uložena zcela bez ohledu na jeho způsobilost poplatníka jí dostát z hlediska jeho příjmů, majetku či schopností.

67. 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 č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (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.

68. V této souvislosti je třeba připomenout, že autorita veřejné moci závisí především na jejím rozumném uplatňování. Veřejná moc má právo vyžadovat akceptaci jejího uplatňování, protože její

rozkazy jsou splnitelné a nejsou zjevně nerozumné – je tedy třeba od každého žádat jen to, co může dát. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že 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 [bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.)]. Samotná skutečnost, že k vymáhání poplatkového dluhu dochází typicky až po dosažení zletilosti, na věci nic nemění – jen tím dochází k odsunutí účinku ústavně nevyhovující právní úpravy do budoucnosti, kde se střetává s ochranou autonomní sféry jednotlivce při utváření podmínek dospělého života.

Nerovný dopad na některé nezletilé poplatníky

69. Bez významu je tak tvrzení vlády, že dotčená právní úprava vychází z rovného přístupu ke všem nezletilým. To Nejvyšší správní soud nijak nezpochybil – dovolával se nepříznivých faktických dopadů formálně rovné právní úpravy. Dochází-li k odlišnému zacházení na základě zdánlivě neutrálního kritéria, které však ve svém důsledku specificky znevýhodňuje skupinu osob vymezenou právě některým z uvedených důvodů uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny oproti ostatním, jde o nepřímou diskriminaci [nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 (N 105/73 SbNU 683), bod 36; nález sp. zn. III. ÚS 1136/13 ze dne 12. 8. 2015 (N 143/78 SbNU 209), bod 40; či nález sp. zn. II. ÚS 1609/08 ze dne 30. 4. 2009 ve znění opravného usnesení sp. zn. II. ÚS 1609/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 105/53 SbNU 313)].

70. V takovém případě tíží důkazní břemeno zpočátku navrhovatele, který musí prokázat, že 1. na první pohled neutrální kritérium dopadá o poznání silněji na chráněnou skupinu (definovanou podle etnických, rasových, pohlavních či jiných „podezřelých“ kritérií uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny) a že 2. jeho případ je možné zařadit do chráněné skupiny. Prokázáním těchto dvou podmínek je dán předpoklad nepřímé diskriminace s ohledem na všechny příslušníky dané chráněné skupiny. Tím se břemeno tvrzení a důkazní přesouvá na protistranu, která musí buď 3. popřít kterékoliv ze dvou výše uvedených tvrzení (kupř. tím, že není dán výrazný dopad na chráněnou skupinu, anebo že jeho pravým důvodem je něco jiného než diskriminační důvod, anebo že žalobce sám do dané skupiny nepatří apod.), anebo 4. prokázat, že pro nepřiměřené znevýhodnění chráněné skupiny existuje objektivní a rozumné zdůvodnění, tedy že se jednalo o opatření sledující legitimní cíl, jež bylo k jeho dosažení vhodné, nezbytné a přiměřené (bod 36 nálezu sp. zn. I. ÚS 2482/13, body 42–46 nálezu sp. zn. III. ÚS 1136/13).

71. Vláda proti návrhu argumentovala především tím, že není důvod odlišovat poplatníky podle kritéria funkčnosti rodiny či sociálního zázemí rodiny (takové kritérium považuje za protiústavní), popřela tedy samotnou existenci chráněné skupiny. Dále uvedla, že na žádného z poplatníků nemůže mít napadená úprava výrazný dopad (z důvodu záruk plynoucích z rodičovské odpovědnosti a záruk v řízení při placení daní). Důvody legitimující případné znevýhodnění části poplatníků neuvedla.

72. V projednávané věci je rozhodující neutrální kritérium trvalého pobytu podle § 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. Z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu však plyne, že právní úprava tíží především ty nezletilé poplatníky, kteří jsou bez vlastního majetku či pochází ze sociálně znevýhodněného prostředí. To dokumentují případy posuzované Nejvyšším správním soudem, jejichž vyřešení je závislé na rozhodnutí Ústavního soudu v nynější věci.

73. Prvnímu argumentu vlády Ústavní soud nepřisvědčil. Tak zvaným „podezřelým kritériem“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny je v předložené věci ústavně výslovně předvídané kritérium sociálního původu. Sociální původ v této souvislosti nelze vykládat optikou počátku 20. století, tedy jako otázku rozlišování mezi urozenými a neurozenými jednotlivci, která byla vyřešena přijetím zákona č. 61/1918 Sb., jímž se zrušují šlechtictví, řády a tituly, [srov. rozlišování mezi sociálním původem

a rodem v čl. 2 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte či čl. 2, 24 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.)). Chráněnou skupinou je tak třeba rozumět ty poplatníky poplatku za provoz systému shromažďování odpadů, kteří s ohledem na svůj věk a majetkové možnosti nejsou schopni sami poplatek uhradit (nelze to od nich spravedlivě očekávat) a nemají ani jiný způsob, jak této veřejnoprávní platební povinnosti dostát. Tak tomu je zejména v případech nedostatku či nemožnosti úhrady poplatku některým ze zákonných zástupců namísto poplatníka v rámci interní rodinné solidarity. Zjednodušeně tedy lze tuto skupinu označit jako děti ze sociálně nefunkčních rodin.

74. Povinnost ochrany této skupiny plyne z výše vyjádřené záruky osobní autonomie, která se v případě nezletilých projevuje jako požadavek bezdluhového nabytí zletilosti, a dále též ze závazků přijatých na zákonné úrovni: posilovat sociální začleňování (§ 2 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách), včetně začleňování rodin, chránit právo dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu a působit k obnovení narušených funkcí rodiny [§ 1 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí]. Podle preambule Ústavy má být Česká republika vlastní rovnoprávných, svobodných občanů. Je třeba vycházet z toho, že příslušníci zranitelných či znevýhodněných skupin mohou svou odpovědnost vůči druhým a vůči celku plnit jen tehdy, pokud budou svobodnými nejen formálně k účasti na politickém a sociálním životě, ale také materiálně, tj. svobodnými od tíživé nouze, která jim takovou účast fakticky znemožní. Za tím účelem ostatně ústavní pořádek zaručuje ochranu sociálních práv, byť v části s výhradou zákona zohledňující fiskální možnosti státu (čl. 41 odst. 1 Listiny).

75. Nelze souhlasit s tím, že napadená právní úprava nemůže mít na uvedenou skupinu nezletilých poplatníků (či její část) výrazný dopad pro existenci jednotlivých záruk. Tyto záruky totiž nelze považovat za efektivní. Mezi významné prvky potenciálně diskriminačního dopadu patří konkrétní způsob, jakým k aplikaci sporné právní úpravy fakticky dochází, včetně všech souvisejících záruk, jež mají zamezit aplikaci neutrálního kritéria s nepřipustným dopadem. Povahu těchto záruk mají typicky podmínky, za nichž může k aplikaci tohoto kritéria dojít, dále prostředky, jež má dotčený jednotlivec k dispozici k ochraně svého práva, nebo kontrolní mechanismy ze strany jiných subjektů (bod 44 výše citovaného nálezu sp. zn. III. ÚS 1136/13).

76. Jak však Ústavní soud výše dovodil, napadená právní úprava žádné záruky k zamezení tíživého dopadu na nezletilé poplatníky neznala (rodičovská odpovědnost a s ní související možnost domáhat se náhrady škody se neuplatní, k řízení při placení daně srov. níže). Z vyjádření vlády či účastníků řízení přitom neplyne žádný důvod, který by legitimoval negativní dopady na nemajetné nezletilé poplatníky, za které poplatky neuhradili ti, kteří tak měli učinit jako součást plnění své vyživovací povinnosti. Za takového stavu Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní úprava nepřihlíží k zásadě hospodářské výkonnosti nezletilých poplatníků a bez přijatelného důvodu zatěžuje nemajetné nezletilé poplatníky jako sociální skupinu ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny.

77. Ústavní soud se však především zabýval tím, zda napadená úprava zaručuje zvláštní ochranu dětem a mladistvým ve smyslu čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny. Této ochrany je podle čl. 41 odst. 1 Listiny možné se domáhat toliko v mezích zákonů, které ji provádějí. Ústavní soud však již dříve uvedl, že s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny nemůže prováděcí zákonná úprava popřít samotný smysl takové záruky [nález sp. zn. Pl. ÚS 35/93 ze dne 15. 2. 1994 (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.)]. Zvláštní ochranou je přitom v kontextu čl. 32 odst. 1 Listiny třeba rozumět pouze ochranu vyšší.

78. 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 nepřipustné 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. Nezplatí-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.

VI. Závěr

79. Z uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že 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 čl. 32 odst. 1 větou druhou ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (absence zvláštní ochrany dětí a mladistvých), se čl. 3 odst. 1 Listiny (nepřípustná diskriminace na základě sociálního původu) a s čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny (rdousící účinek poplatku).

80. Nelze souhlasit s někdy vyslovovanými obavami vyjádřenými v odborné literatuře, že prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení bude mít za následek, že nezletilí nebudou mít povinnost platit žádné daně a poplatky, což by vytvářelo cestu k obcházení daňových povinností. Zákonodárce má nepochybně pravomoc rozhodnout, že poplatníky určité daně nebo poplatku budou i nezletilí. Rozhodne-li se tak ovšem učinit bez ohledu na to, zda má nezletilý vůbec nějaký zdanitelný majetek nebo příjem, či zda má možnost vyhnout se zpoplatňovanému jednání (nemá-li na ně odpovídající prostředky), pak zákonodárce musí již v rovině nalézacího řízení zohlednit, že může docházet k případům nadměrné tvrdosti a přijmout odpovídající řešení. Měl by také zvažovat, zda je poplatek ukládán za protiplnění ze strany státu či obce, kterého se nezletilému poplatníkovi vskutku dostává. V případě poplatku za provoz systému likvidace komunálního odpadu je však (zejména v případě malých dětí) výlučným producentem odpadu ten rodič, který pečuje o výživu dítěte faktickým plněním, při kterém odpad vzniká. Vyživovací povinnost rodičů k dítěti totiž zahrnuje veškerou běžně potřebnou péči o dítě, tedy v tomto případě nejen zajištění dodávek potřebných věcí do domácnosti, ve které dítě žije, ale i likvidaci následně vzniklých odpadů. Bylo by racionální zvažovat, zda neuložit poplatkovou povinnost namísto dítěte přímo rodiči, který požívá výhod systému likvidace komunálního odpadu.

81. Ústavní soud proto návrhu Nejvyššího správního soudu vyhověl. Důvody, které jej k tomu vedly, se však vztahují pouze na nezletilé poplatníky poplatku za provoz systému shromažďování odpadů. Proto soud omezil rozsah svého rozhodnutí právě na tuto skupinu poplatníků [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)]. S ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané protiústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů zohlednit výše uvedené derogační důvody (srov. důvody nálezu sp. zn. I. ÚS 3599/15 ze dne 3. 2. 2016) a neaplikovat § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, v rozsahu, v němž ukládal povinnosti nezletilým poplatníkům.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Josef Fiala, Vladimír Sládeček a Radovan Suchánek.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2017 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – Brno: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbík, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc:** Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řípská 23; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 9:** DOVOŽ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštepňý závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.