

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7

Č. j. MV-128534-9/ODK-2022

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: 16-09-2022	5
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Praha 13. září 2022

Přílohy: 10

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

Navrhovatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7,
příslušné k podání návrhu podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona
č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,
a podle § 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní
zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Účastník řízení: Obec Vestec, se sídlem Vestecká 3, 252 50 Vestec

N á v r h

na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Vestec č. 3/2021, o místním poplatku
za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci

Nepředchází



I.

Vydání napadené obecně závazné vyhlášky

Zastupitelstvo obce Vestec na svém řádně svolaném zasedání splňujícím požadavek veřejnosti dne 10. listopadu 2021 schválilo obecně závaznou vyhlášku obce Vestec č. 3/2021, o místním poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (dále též jen „OZV“). Ze zápisu z příslušného zasedání zastupitelstva obce bylo ověřeno, že OZV byla přijata v souladu s § 87 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), když pro její přijetí hlasovalo 13 členů zastupitelstva obce z celkového počtu 15 členů. V souladu s ustanovením § 12 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. prosince 2021, byla OZV dne 9. prosince 2021 vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Vestec, odkud byla po řádném uplynutí patnácti dnů dne 3. ledna 2022 sejmuta. OZV nabyla podle svého čl. 13 účinnosti dne 1. ledna 2022

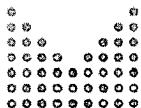
Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška obce Vestec č. 3/2021, o místním poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, opatřená údaji o jejím vyvěšení a sejmutí na úřední desce obecního úřadu (příloha č. 1)
- Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Vestec konaného dne 10. listopadu 2021 (příloha č. 2)
- Zveřejněná informace o místě, době a navrženém programu zasedání Zastupitelstva obce Vestec konaného dne 10. listopadu 2021 ve smyslu ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích, opatřená údaji o jejím vyvěšení a sejmutí na úřední desce obecního úřadu (příloha č. 3)

II.

Postup před podáním návrhu Ústavnímu soudu

Ministerstvo vnitra přezkoumalo zákonnost OZV, kterou mu obec Vestec v souladu s § 12 odst. 6 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. prosince 2021, zaslala dne 14. prosince 2021, a shledalo ji v čl. 6 stanovícím diferencovanou sazbu poplatku za 1 litr kapacity soustředovacích prostředků na odpad v rozporu se zákonem. O této skutečnosti informovalo Ministerstvo vnitra dopisem



č. j. MV-5984-4/ODK-2022 ze dne 3. března 2022 obec Vestec; současně jí zaslalo právní posouzení ze dne 2. března 2022 obsahující podrobné odůvodnění rozporu OZV se zákonem a požádalo ji o sdělení, zda je ochotna zjednat nápravu zjištěné nezákonnosti. Obec Vestec se k dobrovolnému zjednání nápravy zjištěné nezákonnosti nevyjádřila.

S ohledem na tyto skutečnosti byla obci Vestec na základě § 123 odst. 1 zákona o obcích dne 11. května 2022 doručena výzva ke zjednání nápravy č. j. MV-5984-9/ODK-2022 ze dne 10. května 2022. Obec Vestec ve stanovené lhůtě, jež uplynula dnem 10. července 2022, nápravu nezjednala.

Ministerstvo vnitra svým oznámením č. j. MV-128534-1/ODK-2022 zahájilo dne 22. července 2022 s obcí Vestec správní řízení o pozastavení účinnosti OZV a současně ji poučilo o jejich procesních právech a vyzvalo k případnému uplatnění práva vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, jejichž shromažďování Ministerstvo vnitra ukončilo, ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a to ve lhůtě 10 dnů. Obec Vestec tohoto práva ve stanovené lhůtě, která skončila dnem 1. srpna 2022, nevyužila.

Dne 12. srpna 2022 bylo obci doručeno rozhodnutí č. j. MV-128534-6/ODK-2022 ze dne 11. srpna 2022, jímž Ministerstvo vnitra pozastavilo účinnost OZV a současně v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích stanovilo obci Vestec 30denní lhůtu ke zjednání nápravy.

Obec Vestec ve stanovené lhůtě, jež uplynula dnem 11. září 2022, nápravu OZV nezjednala.

Obec Vestec nepodala v zákonné lhůtě, jež skončila dne 27. srpna 2022, rozklad proti výše uvedenému rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV.

Důkazy:

- Dopis Ministerstva vnitra obci Vestec č. j. MV-5984-4/ODK-2022 ze dne 3. března 2022 (příloha č. 4)
- Právní posouzení OZV ze dne 2. března 2022, evid. jako příloha č. j. MV-5984-4/ODK-2022 (příloha č. 5)
- Výzva ke zjednání nápravy č. j. MV-5984-9/ODK-2022 ze dne 10. května 2022 (příloha č. 6)



- Oznámení o zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti OZV č. j. MV-128534-1/ODK-2022 ze dne 22. července 2022 (příloha č. 7)
- Rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV č. j. MV-128534-6/ODK-2022 ze dne 11. srpna 2022 (příloha č. 8)
- Doručenka datové zprávy obsahující rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV č. j. MV-128534-6/ODK-2022 ze dne 11. srpna 2022 (příloha č. 9)

III.

Odůvodnění nezákonnosti čl. 6 OZV

Při posuzování souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem Ministerstvo vnitra zkoumá, zda (i) byla obecně závazná vyhláška vydána orgánem k tomu zmocněným, tj. zastupitelstvem obce, dále zda (ii) se obec při jejím vydání nepohybovala mimo meze jí svěřené věcné působnosti, zda (iii) obec nezneužila zákonem svěřenou působnost a zda (iv) není obecně závazná vyhláška nezákonná pro svoji „nerozumnost“.

S ohledem na skutečnosti uvedené v bodě I. tohoto návrhu lze konstatovat, že OZV byla vydána k tomu příslušným orgánem obce a za dodržení procedurálního postupu stanoveného zákonem o obcích. Z hlediska kritéria uvedeného v bodě (i), tj. z procesního hlediska, tak OZV v přezkumu zákonnosti obstála a Ministerstvo vnitra přikročilo k hodnocení její zákonnosti podle dalších kritérií, tj. z obsahového hlediska.

OZV ve svém čl. 6 stanoví:

„Čl. 6

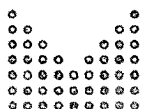
Sazba poplatku

Sazba poplatku činí:

0,60 Kč za l v případě nádoby o kapacitě 120 l,

0,45 Kč za l v případě nádoby o kapacitě 240 l,

0,35 Kč za l v případě nádoby o kapacitě 1100 l.“



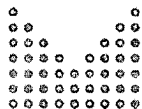
Pokud se týká dodržení kritéria uvedeného v bodě (ii), tedy dodržení mezi svěřené věcné působnosti, vycházelo Ministerstvo vnitra ze skutečnosti, že podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod platí, že poplatky lze ukládat pouze na základě zákona. Tímto zákonem je ve vztahu k místním poplatkům zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), který obce zmocňuje k zavedení místního poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci formou obecně závazné vyhlášky, přičemž obce musejí při zavedení tohoto poplatku postupovat striktně v souladu a v mezích ustanovení § 10d, § 10i až § 10r a § 14 tohoto zákona.

Čl. 6 OZV tuto podmínku splňuje, neboť ustanovení § 14 odst. 2 písm. a) zákona o místních poplatcích výslovně zmocňuje obec k úpravě sazby poplatku. Dotčené ustanovení OZV tudíž obstálo i z hlediska kritéria uvedeného v bodě (ii), tedy z hlediska dodržení mezi svěřené věcné působnosti.

Následně Ministerstvo vnitra provedlo hodnocení OZV podle kritéria uvedeného v bodě (iii), tj. pokud jde o možné zneužití svěřené působnosti cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován; konkrétně se zaměřilo na to, zda obec Vestec stanovenou sazbou poplatku v její konkrétní podobě neobchází zákon nebo ji nezakládá na ústavně nepřipustném rozlišování neboli diskriminaci.

Obcházení zákona, jak je definoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 119/01, „*spočívá ve vyloučení závazného pravidla záměrným použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázaný, v důsledku čehož se uvedený stav stane z hlediska pozitivního práva nenapadnutelným. Jednání in fraudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího.*“

Místní poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (ať již se základem poplatku podle objemu či hmotnosti odloženého odpadu, nebo – jak je tomu v případě OZV – podle kapacity soustředovacích prostředků na odpad) je zákonem o místních poplatcích – konkrétně např. ustanovením jeho § 10k ve spojení s § 10m odst. 2 – konstruován tak, aby zohledňoval skutečné množství vyprodukovaného odpadu. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností, obsahujícímu i novelu zákona o místních poplatcích, již byl daný poplatek zaveden, *tak [tento poplatek] vychází z obecných principů práva životního prostředí „znečišťovatel platí“ (polluter pays) a „plat' tolik, kolik vyhodíš“ (pay as you throw).*



Z toho lze dovodit, že daný poplatek má svou konstrukcí motivovat ke snižování produkce smíšeného komunálního odpadu.

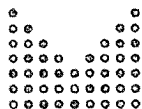
Z povahy takto konstruovaného poplatku jednoznačně vyplývá - byť zákon o místních poplatcích tuto otázku výslovně neupravuje – že sazba za 1 litr kapacity soustředovacích prostředků na odpad (stejně jako za 1 litr objemu či 1 kilogram hmotnosti odloženého odpadu) musí být – s ohledem na stejný rozsah odpadu, který lze odložit do 1 litru kapacity sběrné nádoby, – v OZV stanovena jednotně. Opačný postup, tj. stanovení diferencované sazby za 1 litr kapacity soustředovacích prostředků na odpad, neodpovídá zákonné konstrukci příslušného poplatku a nemůže naplnit jeho účel, neboť narušuje relevantní vztah mezi rozsahem produkovaného odpadu a výší poplatku.

Výše uvedený obecný argument platí tím spíše pro posuzovaný případ, kdy je sazba poplatku odstupňována v nepřímé úměře k velikosti sběrné nádoby. To přinejmenším v některých případech – tj. v případech, kdy do jednotlivých sběrných nádob odkládá odpad přibližně stejné množství osob – vede ke zvýhodnění poplatníků s vyšší produkcí smíšeného komunálního odpadu (nucených využívat větší sběrné nádoby) formou nižší sazby za 1 litr, což představuje přímý protiklad ke shora popsaným principům zákonné úpravy a jejímu účelu.

Ačkoli je tedy obec zákonem obecně zmocněna stanovit v obecně závazné vyhlášce sazbu poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, stanovení diferencované sazby poplatku za 1 litr kapacity soustředovacích prostředků odpadu v závislosti na velikosti sběrné nádoby v čl. 6 OZV obchází zákonnou konstrukci tohoto poplatku, stejně jako jeho smysl a zákonodárcem sledovaný účel.

Listina základních práv a svobod ve svém čl. 1 větě první stanoví, že *lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech*.

Podle Nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 *ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup*. Pokud by byly důvody pro diferencovanou sazbu poplatku v závislosti na velikosti sběrné nádoby objektivně a rozumně ospravedlnitelné, tj. pokud by sledovaly legitimní cíl a pokud by byly použité prostředky sledovanému cíli přiměřené, nebylo by tedy možno považovat



zvýhodnění určitých skupin poplatníků nižší sazbou poplatku za diskriminaci jiných skupin poplatníků hradících vyšší sazby poplatku.

Obec Vestec se k důvodům, které ji vedly ke stanovení diferencované sazby poplatku v čl. 6 OZV, nevyjádřila. Nedoložila tudíž legitimní důvody pro odlišné zacházení se skupinami poplatníků odkládajícími odpad do sběrných nádob různé velikosti. S ohledem na to, že daná diferenciací je v rozporu se zákonnou konstrukcí příslušného poplatku a ve své konkrétní podobě zvýhodňuje osoby odkládající odpad do větších sběrných nádob, lze možnou existenci takovýchto legitimních důvodů vyloučit. Diferencovaná sazba poplatku v čl. 6 OZV totiž reálně zvýhodňuje oproti ostatním poplatníkům jednak poplatníky, s nimiž odkládá odpad do společné sběrné nádoby větší množství dalších osob, což je kritérium zjevně irelevantní ve vztahu k jakémukoli racionálnímu účelu, jednak – při shodném množství osob využívajících tutéž sběrnou nádobu – poplatníky, kteří produkují větší rozsah odpadu, což vede přímo k dosažení společensky nežádoucího stavu.

Pro úplnost uvádíme, že tímto legitimním důvodem nemůže být ani případné zohlednění způsobu účtování služeb ze strany společnosti provádějící svoz odpadu, jejichž cena by byla sjednána ve vazbě na velikost sběrné nádoby s disproporcemi odpovídajícími diferencované sazbě v čl. 6 OZV. Je na rozhodnutí obce, jakou smlouvu se svozovou společností uzavře, přičemž jejich smluvní vztah se nemůže nijak dotknout právního postavení třetích osob (tj. ani poplatníků místního poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci), které nemohou jeho obsah ovlivnit; zákon o místních poplatcích současně nepředpokládá žádný vztah mezi náklady vynaloženými obcí na svoz komunálního odpadu a sazbou poplatku.

Čl. 6 OZV je tudíž v rozporu s § 10k a násl. zákona o místních poplatcích a čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod.

S ohledem na to, že relevantní ustanovení OZV neobstálo již v hodnocení podle bodu (iii), neposuzovalo již Ministerstvo vnitra jeho zákonnost z hlediska kritéria uvedeného pod bodem (iv), tj. z hlediska jeho (ne)rozumnosti.



Odůvodnění rozsahu návrhu podaného Ústavnímu soudu

Ministerstvo vnitra v důsledku shledané nezákonnosti čl. 6 OZV podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV jakožto celku (přičemž ve stejném rozsahu pozastavilo v předchozím správním řízení její účinnost). Obsah čl. 6 OZV, tj. sazba poplatku, představuje obligatorní náležitost OZV ve smyslu § 14 odst. 2 písm. a) zákona o místních poplatcích, bez níž OZV jako celek nemůže obstát. Případné zrušení samotného čl. 6 OZV by tak mělo za následek nezákonnost OZV z důvodu absence této její obligatorní zákonné náležitosti.

V.

Shrnutí

Ministerstvo vnitra na základě výše uvedeného shrnuje, že shledalo čl. 6 OZV v rozporu s § 10k a násl. zákona o místních poplatcích a čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod, přičemž bez ustanovení čl. 6 nemůže obstát OZV jako celek.

VII.

Návrh

Z důvodů uvedených shora Ministerstvo vnitra navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento

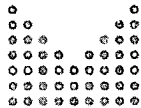
nález:

Obecně závazná vyhláška obce Vestec č. 3/2021, o místním poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Mgr. Bc. Vít Rakušan

1. místopředseda vlády
a ministr vnitra

Seznam příloh k podanému návrhu Ministerstva vnitra:



1. Obecně závazná vyhláška obce Vestec č. 3/2021, o místním poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, opatřená údaji o jejím vyvěšení a sejmutí na úřední desce obecního úřadu ✓
2. Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Vestec konaného dne 10. listopadu 2021 ✓
3. Zveřejněná informace o místě, době a navrženém programu zasedání Zastupitelstva obce Vestec konaného dne 10. listopadu 2021 ve smyslu ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích, opatřená údaji o jejím vyvěšení a sejmutí na úřední desce obecního úřadu ✓
4. Dopis Ministerstva vnitra obci Vestec č. j. MV-5984-4/ODK-2022 ze dne 3. března 2022 ✓
5. Právní posouzení OZV ze dne 2. března 2022, evid. jako příloha k č. j. MV-5984-4/ODK-2022 ✓
6. Výzva ke zjednání nápravy č. j. MV- 5984-9/ODK-2022 ze dne 10. května 2022 ✓
7. Oznámení o zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti OZV č. j. MV-128534-1/ODK-2022 ze dne 22. července 2022 ✓
8. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV č. j. MV-128534-6/ODK-2022 ze dne 11. srpna 2022 ✓
9. Doručenka datové zprávy obsahující rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV č. j. MV-128534-6/ODK-2022 ze dne 11. srpna 2022 ✓
10. Pověření ředitele odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k zastupování Ministerstva vnitra v řízení před Ústavním soudem č. j. MV-128534-9/ODK-2022