

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	27-10-2022 1
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Č. j. MV-211580-25/ODK-2021

Praha 27. října 2022
Přílohy: 22

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

Nepředchází

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, v platném znění, a podle § 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění

Účastník řízení: Obec Okrouhlice, se sídlem Okrouhlice 186, 582 31 Okrouhlice

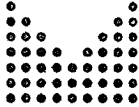
N á v r h

na zrušení čl. 7 odst. 3 písm. b) obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.

I.

Vydání napadené obecně závazné vyhlášky

Zastupitelstvo obce Okrouhlice na svém zasedání konaném dne 22. listopadu 2021 schválilo obecně závaznou vyhlášku obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství. Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce Okrouhlice, konaného dne 22. listopadu 2021, bylo zjištěno, že napadená obecně závazná vyhláška obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, byla přijata na tomto zasedání zastupitelstva obce způsobem odpovídajícím zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), když pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, tj. 11 členů zastupitelstva obce z celkového počtu 15 členů.



V souladu s § 12 odst. 1 zákona o obcích, účinného do 31. prosince 2021, byla dotčená obecně závazná vyhláška dne 22. prosince 2021 vyvěšena na úřední desce obecního úřadu, odkud byla dne 7. ledna 2022, tedy po řádném uplynutí 15denní lhůty, sejmuta. Účinnost předmětné obecně závazné vyhlášky byla stanovena konkrétním datem, tj. 1. ledna 2022 z důvodu naléhavého obecního zájmu.

Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (příloha č. 1)
- Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Okrouhlice konaného dne 22. listopadu 2021 (příloha č. 2)
- Zveřejněná informace ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o obcích o místě, době a navrženém programu k zasedání zastupitelstva obce konanému dne 22. listopadu 2021 (příloha č. 3)

II.

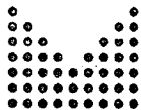
Postup před podáním návrhu Ústavnímu soudu

Ministerstvo vnitra v souladu s § 12 odst. 6 zákona o obcích (ve znění účinném do 31. prosince 2021) obdrželo dne 22. prosince 2021 obecně závaznou vyhlášku obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále i „OZV“).

Ministerstvo vnitra upozornilo obec Okrouhlice na nezákonnost OZV zasláním jejího právního rozboru dne 7. ledna 2022, č. j. MV- 211580-2/ODK-2021, a současně obec požádalo v termínu do 15 dnů ode dne doručení tohoto posouzení o sdělení, zda a v jakém termínu je ochotna zjednat nápravu zjištěných rozporů se zákonem.

Dne 24. ledna 2022 obdrželo Ministerstvo vnitra od obce Okrouhlice dopis, ve kterém obec uvádí, že *k Vašemu číslu jednacímú MV-211580-2/ODK-2021 Vám v příloze zasíláme opravený dokument*. Přičemž přílohou tohoto dopisu je kopie OZV, na jejíž zadní straně je nově, opróti původně zaslané OZV, vyznačeno datum vyvěšení na úřední desce a datum sejmutí z úřední desky.

Dne 23. února 2022 obdrželo Ministerstvo vnitra od obce Okrouhlice dopis, ve kterém obec Okrouhlice sděluje, že *vzhledem k tomu, že ani obec, ani svozová firma nemá finanční prostředky na efektivní systém na vážení popelnic, resp. měření objemu odpadu, rozhodlo zastupitelstvo obce Okrouhlice pro poplatky, jak je uvedeno ve vyhlášce v rámci snahy o maximální zajištění rovnováhy a spravedlivosti*. Výše zmíněnou vyhlášku a její textaci ponecháváme v předloženém znění. Nicméně tyto



skutečnosti dle názoru Ministerstva vnitra nepředstavují legitimní důvod pro zvýhodnění poplatníků z titulu přihlášení v obci.

Dne 16. března 2022 si Ministerstvo vnitra vyžádalo od obce Okrouhlice podklady uvedené výše jako příloha č. 1 až příloha č. 3 a její vyjádření.

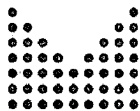
Vzhledem k tomu, že obec Okrouhlice neprojevila vůli zjednat nápravu OZV, Ministerstvo vnitra dopisem č. j. MV-211580-10/ODK-2021 ze dne 27. dubna 2022 v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo obec Okrouhlice ke zjednání nápravy OZV (dále jen „Výzva“). Výzva byla obci Okrouhlice doručena dne 28. dubna 2022. Obci Okrouhlice bylo touto výzvou sděleno, že Ministerstvo vnitra shledalo možný rozpor čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV se zákonem, a to s čl. 11 odst. 5 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina základních práv a svobod“), a § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích ve spojení s § 10e a násl. zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném a účinném znění (dále jen „zákon o místních poplatcích“), neboť v uvedeném ustanovení OZV obec zneužila svoji působnost.

Obec Okrouhlice zaslala dne 30. června 2022 reakci na Výzvu ke zjednání nápravy vedenou pod č. j. MV-211580-10/ODK-2021 ze dne 27. dubna 2022, ve které sděluje, že Zastupitelstvo obce Okrouhlice na svém zasedání konaném dne 20. června 2022 projednalo danou Výzvu, neztotožňuje se s obsahem zaslané Výzvy a nadále trvá na obsahu obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, včetně čl. 7 odst. 3 písm. b).

Zastupitelstvo obce Okrouhlice přijalo v dané věci usnesení č. 97/2022 ve znění: *zastupitelstvo obce Okrouhlice schvaluje ponechání OZV obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ve schválené textaci ze dne 22. 11. 2021, s tím, že po volbách bude nové zastupitelstvo obce řešit a schvalovat nové ceny TKO za rok 2023 a pověřuje OÚ odesláním odpovědi do datové schránky Ministerstva vnitra.*

Jelikož obec Okrouhlice ve stanovené lhůtě nápravu OZV nezjednala, zahájilo Ministerstvo vnitra s obcí Okrouhlice správní řízení ve věci pozastavení účinnosti čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV. Toto správní řízení bylo zahájeno dnem 19. července 2022 doručením oznámení o zahájení správního řízení a předvolání k ústnímu jednání č. j. MV-211580-13/ODK-2021 ze dne 15. července 2022, jehož přílohou č. 1 byl dokument *Důvody rozporu Obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství se zákonem.*

V rámci oznámení o zahájení řízení byla obec Okrouhlice informována i o okruhu listin, jež byly k 15. červenci 2022 součástí správního spisu sp. zn. MV- 211580/ODK-2021 a jimiž Ministerstvo vnitra provede důkaz. Za účelem



provedení těchto důkazů nařídil správní orgán v souladu s § 49 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ústní jednání, o čemž byla obec Okrouhlice vyrozuměna přípisem ze dne 19. července 2022, č. j. MV-211580-13/ODK-2021.

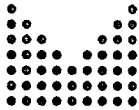
Dne 25. července 2022 byla Ministerstvu vnitra doručena omluva ze strany obce Okrouhlice, v níž byly uvedeny důvody, pro které se obec Okrouhlice nemůže ústního jednání zúčastnit, a dále žádost o stanovení jiného termínu.

Ministerstvo vnitra dopisem ze dne 28. července 2022, č. j. MV-211580-17/ODK-2021, informovalo obec Okrouhlice o zrušení ústního jednání plánovaného na 27. července 2022, a v souladu s ustanovením § 49 a § 59 správního řádu obec Okrouhlice předvolalo k ústnímu jednání za účelem provedení listinných důkazů a k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, které se uskutečnilo dne 23. srpna 2022 od 10:35 hodin v budově Ministerstva vnitra, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4, č. dveří 606, za přítomnosti starosty obce Okrouhlice. V souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, byly provedeny listinné důkazy, jejichž výčet je uveden v *Protokolu o ústním jednání a o seznámení se s podklady pro rozhodnutí* č. j. MV-211580-18/ODK-2021. Obci Okrouhlice byl při ústním jednání předložen kompletní spis správního řízení k nahlédnutí. Obec Okrouhlice svého práva nahlédnout do spisu nevyužila. Obec Okrouhlice využila svého práva vyjádřit své stanovisko ve správním řízení a uvedla do protokolu následující: *Budeme mít jednání rady obce v pondělí 29. srpna 2022, do pátku do 2. září 2022 zašle obec vyjádření prostřednictvím datové schránky.* Ministerstvo vnitra ukončilo dnem konání ústního jednání dokazování ve věci a obec Okrouhlice seznámilo s podklady pro vydání rozhodnutí a dalo jí možnost vyjádřit se k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

Dne 5. září 2022 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření starosty obce Okrouhlice ze dne 5. září 2022, v němž Rada obce Okrouhlice vzala na vědomí *Protokol o ústním jednání a o seznámení se s podklady pro rozhodnutí* č. j. MV-211580-18/ODK-2021 a doporučila ještě věc projednat na zastupitelstvu obce, které se konalo dne 12. září 2022.

Ministerstvo vnitra na základě výše uvedené skutečnosti dne 13. září 2022 telefonicky od starosty obce Okrouhlice pana Ing. Lubomíra Pospíchala zjistilo, že náprava OZV zjednána nebyla.

Rozhodnutím vydaným dne 16. září 2022 (ev. pod č. j. MV-211580-21/ODK-2021) Ministerstvo vnitra pozastavilo účinnost čl. 7 odst. 3 písm. b) obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství a současně v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích stanovilo obci Okrouhlice 30denní lhůtu ke zjednání nápravy.



Rozhodnutí bylo obci Okrouhlice doručeno dne 16. září 2022. Dne 19. září 2022 bylo toto Rozhodnutí zveřejněno ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

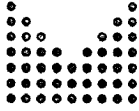
Dne 19. září 2022 obdrželo Ministerstvo vnitra vyjádření starosty obce Okrouhlice ze dne 19. září 2022, jako reakci na dokument č. j. MV-211580-18/ODK-2021, ve kterém sděluje, že Zastupitelstvo obce Okrouhlice přijalo Usnesení č. 133/2022 ve znění: *Zastupitelstvo obce Okrouhlice schvaluje znění Obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ve schválené podobě zastupitelstva obce Okrouhlice ze dne 22. 11. 2021 s tím, že bude zpracována nová Obecně závazná vyhláška obce Okrouhlice o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, která bude projednána a následně schválena novým zastupitelstvem obce Okrouhlice po komunálních volbách do zastupitelstva obce, a to nejpozději do 30. 11. 2022*

Obec Okrouhlice nepodala v zákonné lhůtě, jež skončila dne 3. října 2022, rozklad proti výše uvedenému rozhodnutí o pozastavení účinnosti čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV (ev. pod č. j. MV-211580-21/ODK-2021).

Obec Okrouhlice ve stanovené lhůtě, jež uplynula dnem 17. října 2022, nezjednala nápravu čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV.

Důkazy:

- Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství – průvodní dopis, č. j. MV-211580-2/ODK-2021 (příloha č. 4)
- Právní posouzení obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (příloha č. 5)
- Odpověď obce Okrouhlice na posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ev. pod č. j. MV-211580-4/ODK-2021 (příloha č. 6)
- Vyžádání podkladů a stanoviska, č. j. MV-211580-6/ODK-2021 (příloha č. 7)
- Podklady obce Okrouhlice ev. pod č. j. MV-211580-7/ODK-2021 (příloha č. 8)
- Výzva Ministerstva vnitra ke zjednání nápravy, č. j. MV-211580-10/ODK-2021 (příloha č. 9)
- Reakce obce Okrouhlice k výzvě na zjednání nápravy, ev. pod č. j. MV-211580-11/ODK-2021 (příloha č. 10)

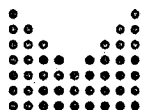


- Oznámení o zahájení správního řízení a předvolání k ústnímu jednání, č. j. MV-211580-13/ODK-2021 (příloha č. 11)
- Důvody shledaného rozporu obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství se zákonem (příloha č. 12)
- Žádost o změnu termínu, ústního jednání, ev. pod č. j. MV-211580-15/ODK-2021 (příloha č. 13)
- Pozvánka na ústní jednání, č. j. MV-211580-17/ODK-2021 (příloha č. 14)
- Protokol o ústním jednání, provedení důkazů a seznámení s podklady pro rozhodnutí, č. j. MV-211580-18/ODK-2021 (příloha č. 15)
- Vyjádření obce k *Protokolu o ústním jednání a o seznámení se s podklady pro rozhodnutí*, ev. pod č. j. MV-211580-19/ODK-2021 (příloha č. 16)
- Záznam z telefonického hovoru č. j. MV-211580-20/ODK-2021 ze dne 13. září 2022, (příloha č. 17)
- Rozhodnutí o sistaci č. j. MV-211580-21/ODK-2021 ze dne 15. září 2022, (příloha č. 18)
- Doručenka k rozhodnutí o sistaci (příloha č. 19)
- Oznámení o zveřejnění aktu, č. j. MV-211580-23/ODK-2021 (příloha č. 20)
- Vyjádření obce Okrouhlice č. j. MV-211580-24/ODK-2021 ze dne 19. září 2022, (příloha č. 21)

III.

Odůvodnění nezákonnosti čl. 7 odst. 3 písm. b) 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:

V čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV obec poskytuje úlevu fyzickým osobám přihlášeným v obci dle čl. 2 odst. 1 písm. a), ve výši 430,-Kč.

Čl. 2 odst. 1 písm. a) OZV zní:
Poplatníkem poplatku je

a) fyzická osoba přihlášená v obci nebo....

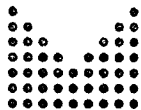
S ohledem na toto ustanovení, podle něhož se poskytuje úleva osobám, jimž vznikla poplatková povinnost z důvodu přihlášení v obci, se předmětná úleva reálně vztahuje na celou kategorii poplatníků poplatku z titulu přihlášení v obci (tj. na všechny z nich, kteří tento poplatek vůbec platí).

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 o místních poplatcích, který obce zmocňuje k zavedení místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství formou obecně závazné vyhlášky, přičemž obce musejí při zavedení tohoto poplatku postupovat striktně v souladu a v mezích ustanovení § 10d až § 10h, § 10o až § 10r a § 14 tohoto zákona.

Čl. 7 odst. 3 OZV tuto podmínku splňuje, neboť ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích výslovně zmocňuje obec k případné úpravě úlevy na 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 Okrouhlice dotčenou úlevou 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.*“

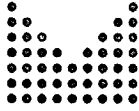


Osoba poplatníka místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství je vymezena v § 10e zákona o místních poplatcích, podle kterého je poplatníkem tohoto poplatku *a) fyzická osoba přihlášená v obci nebo b) vlastník nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba a která je umístěna na území obce.* Předmětem daného poplatku je podle § 10f zákona o místních poplatcích *jednotlivá možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství, která je dána a) přihlášením v této obci, b) vlastnictvím jednotlivé nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba a která se nachází na území této obce.*

Z citovaných ustanovení vyplývá, že zákon rozlišuje dvě kategorie poplatníků, tj. osoby přihlášené v obci a vlastníky nemovitostí vymezeného typu, přičemž tyto dvě kategorie poplatníků – jak s ohledem na konstrukci ustanovení vymezujícího osobu poplatníka, tak s ohledem na vymezení předmětu poplatku – staví na stejnou úroveň. To potvrzuje i důvodová zpráva 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 (dále jen „zákon č. 543/2020 Sb.“), jímž byl místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství do zákona o místních poplatcích zaveden, která uvádí: ***Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je poplatek za samotnou existenci systému nakládání s komunálním odpadem v obci. Tento poplatek vychází z principu, že ze systému má prospěch každá osoba, která je přihlášena v obci nebo vlastní na území obce nemovitou věc zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba (srov. důvodovou zprávu k § 10e vymezující poplatníka tohoto poplatku), a to zásadně stejnou měrou. Proto obec zavede tento poplatek v pevné výši s tím, že se platí samostatně z důvodu přihlášení a samostatně z důvodu vlastnictví každé jednotlivé nemovité věci, ve které není přihlášená žádná fyzická osoba.***

Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/02 (který se vztahoval k předchozímu místnímu poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, nicméně který lze s ohledem na obdobné vymezení poplatníka u obou poplatků aplikovat i na stávající místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství) konstatoval, že vymezení poplatníka v § 10b zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. prosince 2020, *se snaží vytvořit systém placení místních poplatků, jenž by (alespoň do určité míry) spravedlivě rozdělil náklady na provoz systému nakládání s komunálním odpadem, jež mají být hrazeny formou místního poplatku, mezi dvě skupiny poplatníků, tj. fyzické osoby s trvalým bydlištěm v obci na straně jedné, jež poplatek platí ‚za osobu‘, a fyzické osoby – vlastníky nemovitostí určených k individuální rekreaci na straně druhé, jež poplatek platí ‚za nemovitost‘.*

Tato zákonná konstrukce zohledňuje skutečnost, že zatímco osoby přihlášené v obci se zde typicky pravidelně zdržují (a tudíž produkují odpad celoročně), u jiných



vlastníků nemovité věci je rozsah jejího užívání (a tudíž i produkce odpadu) obecně velmi variabilní (od nemovitých věcí užívaných více osobami celoročně po nemovité věci neužívané téměř vůbec); právě vazba poplatku na nemovitou věc má odpovídat jakémusi průměru.

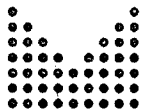
Zákonem jednoznačně určené rozložení nákladů na obecní systém odpadového hospodářství mezi jednotlivé kategorie poplatníků je významné i z toho důvodu, že dané kategorie poplatníků se primárně liší tím, že pouze první z nich se podílí na vytváření politické reprezentace obce, zatímco druhá z nich nemá možnost výši poplatku (v rozsahu omezeném zákonnou horní hranicí) ani konkrétní podobu provozovaného systému odpadového hospodářství ovlivnit.

Ačkoli je tedy obec zákonem obecně zmocněna stanovit v obecně závazné vyhlášce úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, stanovení úlevy pro poplatníky z titulu přihlášení v obci, tj. pro celou jednu z kategorií poplatníků, jak jsou vymezeny v § 10e zákona o místních poplatcích, v čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV obchází zákonnou konstrukci tohoto poplatku, stejně jako do ní vtělenou představu zákonodárce o spravedlivém rozdělení finančních příspěvků na provoz systému odpadového hospodářství mezi jednotlivé kategorie poplatníků.

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

Podle Nálezu 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 tedy byly důvody pro úlevu objektivně a rozumně ospravedlnitelné, tj. pokud by sledovaly legitimní cíl a pokud by byly použité prostředky sledovanému cíli přiměřené, nebylo by možno takto poskytnutou výhodu považovat za diskriminaci jiné skupiny poplatníků.

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 48/18: *Porušením principu rovného zacházení není, jestliže obec v mezích své samostatné působnosti v oblasti odpadového hospodářství z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem zvýhodňuje osoby s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu.* Obec je oprávněna zvýhodnit osoby s (trvalým) pobytem v obci, pokud k tomu má legitimní důvod a poskytované zvýhodnění je přiměřené obcí sledovanému cíli. Podle Ústavního soudu pak lze za legitimní cíl považovat plnění úkolů obce vyplývajících z § 35 odst. 2 zákona o obcích; dle tohoto ustanovení obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje



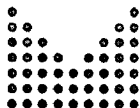
zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Pokud se tak tedy bude dít v souladu s výše uvedenými úkoly obce, může obec osoby s (trvalým) pobytem v obci určitým způsobem zvýhodnit.

V konkrétním posuzovaném případě odlišné reálné výše poplatku pro jednotlivé zákonem vymezené kategorie poplatníků (v důsledku úlevy na poplatek pro jednu z nich), které zákon o místních poplatcích staví na roveň, by pak legitimní a racionální důvody ospravedlňující rozdílné zacházení s těmito dvěma skupinami poplatníků v OZV mohly spočívat pouze ve specifických okolnostech, které nemohl zákonodárce zohlednit v obecné úpravě. Současně by se – s ohledem na to, že OZV je právním předpisem, který se aplikuje do budoucna na předem neurčený okruh případů – musely vztahovat k daným skupinám poplatníků z povahy věci (tj. k charakteristickým rysům, které jsou s příslušnou kategorií zvýhodněných/znevýhodněných poplatníků nedílně spojeny). Tyto důvody by dále musely ospravedlňovat rozdílné zacházení s oběma kategoriemi poplatníků v jeho konkrétní podobě, tj. musely by opodstatňovat rozdíl v reálné výši poplatku právě ve výši 430 Kč v neprospěch poplatníků z titulu vlastnictví nemovité věci.

Existenci takovýchto důvodů pro stanovení úlevy na poplatek pro jednu ze zákonem vymezených kategorií poplatníků v OZV si lze v praxi obtížně představit a neuvádí je ani obec Okrouhlice.

K nepřípustnosti zvýhodnění celé zákonem vymezené kategorie poplatníků dospěl i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/02, kde v návaznosti na výše citovanou pasáž ohledně snahy o spravedlivé rozdělení nákladů na provoz systému nakládání s komunálním odpadem mezi jednotlivé kategorie poplatníků v § 10b zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 31. prosince 2020 uvedl, že obecně závazná vyhláška *rovnováhu mezi oběma kategoriemi poplatníků narušuje, když jednu z nich daným „osvobozením“ zvýhodňuje před druhou, a to za situace, kdy tento postup s ohledem na příslušnou právní úpravu nelze ospravedlnit věcnými důvody (a ostatně žádné takové důvody obcí Vír uvedeny nebyly). Podle názoru Ústavního soudu byla obec sice oprávněna podle § 15 zákona o místních poplatcích stanovit úlevy a osvobození od poplatku, avšak vzhledem k citované právní úpravě nemohlo být pro přiznání „osvobození“ od poplatku prvotním (a neopomenutelným) kritériem trvalé bydliště fyzické osoby; pokud by tedy obec chtěla ve vyhlášce zakotvit možnost úlev či osvobození, musela by tak učinit na rovném základě, tj. pro obě skupiny poplatníků (samozřejmě za předpokladu, že by vyhláška nebyla nezákonná z jiných důvodů). Proto Ústavní soud pokládá předmětné ustanovení rovněž za diskriminační a rozporné s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i s § 10b zákona o místních poplatcích.*

Čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV je tudíž v rozporu s § 10e zákona o místních poplatcích a čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod.



S ohledem na to, že ustanovení čl. 7 odst. 3 písm. b) 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 „nerozumnosti“.

IV.

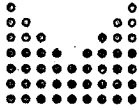
Argumentace obce Okrouhlice

Obec Okrouhlice odůvodnila předmětnou úlevu ve svém vyjádření dne 30. června 2022, a to v reakci na Výzvu ke zjednáání nápravy vedenou pod č. j. MV- 211580-10/ODK-2021 ze dne 27. dubna 2022, ve kterém opakovaně sděluje, že ani obec, ani svozová firma nemá finanční prostředky na efektivní systém na vážení popelnic, resp. měření objemu odpadu, a proto se rozhodla v rámci snahy o maximální zajištění rovnováhy a spravedlivosti pro poplatky, jak jest uvedeno v OZV. Nadto obec uvedla, že nemá dostatečné personální zázemí, které by mohlo zajistit administrativu spojenou se stanovením místního poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci dle kapacity soustředovacích prostředků, nehledě na skutečnost, že danou formu není možné zajistit na celém území obce, s ohledem na nedostupnost některých míst pro svozovou techniku. Dále obec ve svém vyjádření zmiňuje legitimní důvody obce, které jí vedly ke zvýhodnění osob s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu, a tím byly zvýšené náklady na odpadové hospodářství související s využíváním nemovitostí osobami bez trvalého pobytu v obci, které vychází z vyšší návštěvnosti a tedy i vyššího množství odpadů ve sběrném dvoře, kam mohou obyvatelé obce odvézt veškeré složky komunálního odpadu. Pro příklad obec uvádí, že v průměru na 1 objekt připadají obvykle 2 dospělí a 2 děti, v případě osob s trvalým pobytem tzn., že jejich platba za odpadové hospodářství je ve výši 2.640 Kč. Při obsazení objektu osobami o stejném počtu, ale bez trvalého pobytu (mnohdy však s celoročním pobytem), hradí tito pouze 1200 Kč. K tomu obec ještě upozorňuje na skutečnost, že rovněž při výpočtu rozpočtového určení daní je jedním z ukazatelů počet obyvatel, tedy počet obyvatel s trvalým pobytem nikoliv bez takového pobytu. Je tedy zcela evidentní, že náklady na osoby bez trvalého pobytu, které nadto ani nejsou v případě jejich správného přístupu k odpadovému hospodářství nijak ohodnoceny („třídící sleva“), zvyšují náklady odpadového hospodářství obce, avšak bez jejich vazby na obec. Dle sdělení obce jednotným přístupem ke stanovení místního poplatku za odpadové hospodářství pro osoby s trvalým pobytem a bez takového pobytu by naopak ze strany obce docházelo k opačné diskriminaci.

V.

Vypořádání argumentů obce Ministerstvem vnitra

Dle názoru Ministerstva vnitra žádný z výše uváděných argumentů obce nepředstavuje legitimní důvod pro zvýhodnění poplatníků z titulu přihlášení v obci formou dané úlevy, a to ani jako takové, tím méně pak v její konkrétní výši.

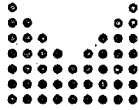


Své tvrzení, že se poplatníci z titulu vlastnictví nemovité věci podílejí na produkci komunálního odpadu v obci ve větší míře, než odpovídá jejich podílu na celkovém výnosu příslušného poplatku, obec nijak nedoložila. Nicméně daná skutečnost by nepředstavovala legitimní důvod pro zvýhodnění poplatníků z titulu přihlášení v obci ani při její faktické existenci, a to ze dvou na sobě nezávislých důvodů.

Především se tato deklarovaná skutečnost nevztahuje k daným skupinám poplatníků z povahy věci. Ze skutečnosti, že v nemovité věci není nikdo přihlášen, nevyplývá, že bude z této nemovité věci produkováno větší množství odpadu, než produkuje (kterákoli) osoba přihlášená v obci. Ani v případě, že by aktuálně kterýkoli poplatník z titulu vlastnictví nemovité věci v obci Okrouhlice produkoval více odpadu než kterýkoli poplatník z titulu přihlášení v obci, což navíc z tvrzení obce ohledně celkové produkce odpadu jednotlivých skupin poplatníků rozhodně nevyplývá, neodůvodňovalo by to rozdílnou reálnou výši poplatku (v důsledku úlevy) pro tyto dvě skupiny poplatníků v OZV, která se bude aplikovat po celou dobu své platnosti a účinnosti, a to nezávisle na tom, zda bude výše popsán hypotetický stav relevantní pro výši nákladů na systém odpadového hospodářství odpadu trvat, a na osoby, jež se stanou příslušníky té či oné kategorie poplatníků teprve v budoucnu.

Rozlišení reálné výše poplatku (při zohlednění úlevy) podle rozsahu produkováného odpadu dále svou povahou koliduje se zákonnou konstrukcí místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, která obecně nezohledňuje rozsah produkce odpadu u jednotlivých poplatníků a zcela pomíjí další osoby produkující odpad v obci (tj. nejen osoby pobývající v nemovitostech, kde není nikdo přihlášen k pobytu, ale stejně tak i další osoby – např. nepřihlášené osoby dlouhodobě pobývající v obci v nemovité věci, v níž je přihlášená jiná osoba). Obec, která chce ve výši poplatku zohlednit rozsah odpadu produkováného jednotlivými poplatníky, může namísto místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, jak je konstruován § 10d až § 10h zákona o místních poplatcích, zavést místní poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci podle § 10i až § 10n zákona o místních poplatcích, se základem vycházejícím z reálné produkce odpadu podle jeho hmotnosti, objemu či kapacity soustředovacích prostředků na odpad. Existence dílčích nevýhod tohoto poplatku, na něž ve svém vyjádření upozorňuje obec Okrouhlice, je v dané souvislosti nepodstatná. Je věcí každé obce, pro který z místních poplatků za komunální odpad (popř. zda vůbec pro nějaký) se po zvážení jejich celkových výhod a nevýhod rozhodne; kterýkoli zvolený poplatek však musí poté akceptovat jako celek a plně respektovat jeho zákonem vymezené konstrukční prvky.

Odůvodnění předmětné úlevy na poplatku ze strany obce Okrouhlice nutností reflektovat realisticky dopad skutečnosti, že (poplatníci z titulu vlastnictví nemovité věci) v obci hlášení k pobytu nejsou, ale systém odpadového hospodářství také využívají, stejně jako argumentem, že řada nemovitých věcí ve vlastnictví těchto poplatníků v obci je obývána celoročně a je z nich tudíž trvale produkován odpad, ve skutečnosti neodůvodňuje předmětnou úlevu, ale právě zákonnou konstrukci daného poplatku, s níž je tato úleva v rozporu.



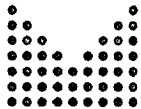
Ministerstvo vnitra se k dané věci již vyjádřilo v rámci argumentace ohledně obcházení zákonného vymezení poplatníka daného poplatku, které stává dotčené dvě kategorie poplatníků na roveň (zejména v částech týkajících se předmětu poplatku a zákonodárcem zohledněné variability rozsahu produkce odpadu z nemovitých věcí, v nichž není nikdo přihlášen).

Uváděná skutečnost, že některé příjmy obecního rozpočtu (konkrétně podíl na celostátním výnosu vybraných daní a příspěvek na výkon státní správy) vycházejí z počtu osob přihlášených v obci, není pro povinnost rovného nakládání s oběma zákonem vymezenými kategoriemi poplatníků relevantní. Úprava rozpočtového určení daní a konkrétní výpočet podílů jednotlivých obcí na jejich výnosu zohledňující jakožto jedno z kritérií i počet v obci přihlášených obyvatel jsou součástí právního řádu, v jehož rámci – tj. při jejich existenci – zákonodárce stává obě kategorie poplatníků místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství na roveň, nemůže být tudíž legitimním důvodem pro obcházení příslušného zákonného ustanovení. Takovýmto důvodem nemůže být ani způsob výpočtu příspěvku na výkon státní správy, který – ačkoli ve své konkrétní podobě není přímo dán právní úpravou – zohledňuje počet přihlášených obyvatel obce standardně a dlouhodobě, a musel být tudíž zákonodárci znám. Obecní rozpočet je přitom využíván k plnění úkolů obce, k nimž ve smyslu § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona o obcích patří péče o potřeby občanů; výdaje obecního rozpočtu tudíž směřují primárně ve prospěch poplatníků z titulu přihlášení v obci.

Pokud jde o respektování místních podmínek, z tohoto obecního argumentu nelze dovodit, o jaké konkrétní podmínky v obci Okrouhlice, jež by popř. odůvodňovaly zvýhodnění poplatníků z titulu přihlášení v obci oproti poplatníkům z titulu vlastnictví nemovité věci, by se mělo jednat.

Obec Okrouhlice nedoložila legitimní důvody pro odlišné zacházení s jednotlivými zákonem vymezenými kategoriemi poplatníků.

Pro úplnost lze uvést, že předmětnou vyšší sazbu poplatku pro poplatníky z titulu vlastnictví nemovité věci oproti nižší základní sazbě, která se reálně vztahuje na poplatníky z titulu přihlášení v obci, nelze typově podřadit pod legitimní zvýhodnění osob s (trvalým) pobytem v souvislosti s plněním úkolů obce vyplývajících z § 35 odst. 2 zákona o obcích, které Ústavní soud připustil ve svém nálezu sp. zn. Pl ÚS 48/18, neboť se v podstatných ohledech liší, a to konkrétně v následujících směrech. V posuzovaném případě nižší „základní“ sazba poplatku (reálně sazba pro poplatníky z titulu přihlášení v obci) nepředstavuje odměnu za určité protiplnění mající oporu v úkolech obce vůči jejím občanům, a také odlišná sazba poplatku pro jednotlivé kategorie poplatníků zasahuje do oblasti upravené zákonem a fakticky tuto zákonnou úpravu modifikuje.



VI.

Shrnutí

Ministerstvo vnitra na základě výše uvedeného shrnuje, že shledalo čl. 7 odst. 3 písm. b) OZV v rozporu se zákonem, a to s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích ve spojení s § 10e a násl. zákona o místních poplatcích.

Vzhledem k tomu, že se obec Okrouhlice neztotožňuje s právním názorem Ministerstva vnitra a nezjednala ve stanovených lhůtách nápravu OZV, je podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvo vnitra oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce za podmínek stanovených v zákoně o obcích. K těmto podmínkám, v tomto případě v souladu s ustanovením § 123 odst. 3 věty první zákona o obcích, patří i nezjednání nápravy ze strany zastupitelstva obce.

VII.

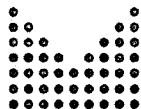
Návrh

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

nález:

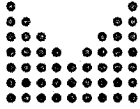
Čl. 7 odst. 3 písm. b) obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Mgr. Bc. Vít Rakušan
1. místopředseda vlády
a ministr vnitra



Seznam příloh k podanému návrhu Ministerstva vnitra:

1. Obecně závazná obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství
2. Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Okrouhlice konaného dne 22. listopadu 2021
3. Zveřejněná informace ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o obcích o místě, době a navrženém programu k zasedání zastupitelstva obce konanému dne 22. listopadu 2021
4. Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství – průvodní dopis, č. j. MV-211580-2/ODK-2021
5. Právní posouzení obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství
6. Odpověď obce Okrouhlice na posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ev. pod č. j. MV-211580-4/ODK-2021
7. Vyžádání podkladů a stanoviska, č. j. MV-211580-6/ODK-2021
8. Podklady obce Okrouhlice ev. pod č. j. MV-211580-7/ODK-2021
9. Výzva Ministerstva vnitra ke zjednání nápravy, č. j. MV- 211580-10/ODK-2021
10. Reakce obce Okrouhlice na výzvu ke zjednání nápravy, ev. pod č. j. MV-211580-11/ODK-2021
11. Oznámení o zahájení správního řízení a předvolání k ústnímu jednání č. j. MV-211580-13/ODK-2021
12. Důvody shledaného rozporu obecně závazné vyhlášky obce Okrouhlice č. 1/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství se zákonem, č. j. MV-211580-13/ODK-2021
13. Žádost o změnu termínu ústního jednání, ev. pod č. j. MV-211580-15/ODK-2021
14. Pozvánka na ústní jednání, č. j. MV-211580-17/ODK-2021



15. Protokol o ústním jednání, provedení důkazů a seznámení s podklady pro rozhodnutí, č. j. MV-211580-18/ODK-2021
16. Vyjádření obce k *Protokolu o ústním jednání a o seznámení se s podklady pro rozhodnutí*, ev. pod č. j. MV-211580-19/ODK-2021
17. Záznam z telefonického hovoru ze dne 13. září 2022 č. j. MV- 211580-20/ODK-2021
18. Rozhodnutí o sistaci ze dne 15. září 2022, č. j. MV-211580-21/ODK-2021
19. Doručenka k rozhodnutí o sistaci
20. Oznámení o zveřejnění aktu, č. j. MV-211580-23/ODK-2021
21. Vyjádření obce Okrouhlice ze dne 19. září 2022, ev. pod č. j. MV-211580-24/ODK-2021
22. Pověření ředitele odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k zastupování Ministerstva vnitra v řízení před Ústavním soudem č. j. MV-211580-25/ODK-2021