

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV-164329-25/ODK-2022

Praha 4. září 2023
Přílohy: 33

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

adresa pro doručování: náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

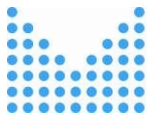
Účastník řízení: **Obec Stachy**, se sídlem Stachy 200, 384 73 Stachy

N á v r h

na zrušení čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední, přílohy č. 3 ve slovech „Objemný odpad 3,30 Kč/kg“, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 obecně závazné vyhlášky obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství.

I. Rekapitulace postupu Ministerstva vnitra

[1] Zastupitelstvo obce Stachy schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství (dále jen „OZV“), na svém zasedání konaném dne 5. září 2022. V souladu s ustanovením § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), ve spojení s § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „zákon o Sbírce“), byla předmětná OZV dne 14. září 2022 obcí Stachy vyhlášena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „Sbírka“).



[2] Z obsahu OZV Ministerstvo vnitra zjistilo, že obec Stachy v rámci čl. 4 odst. 2 OZV umožňuje odevzdávat nebezpečný odpad také ve sběrném dvoře provozovaném městem Vimperk, který je umístěn na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk. Případná úhrada za odkládání nebezpečného odpadu ve Sběrném dvoře Vimperk se řídí ceníkem Sběrného dvora Vimperk pro občany z obcí a jejich osad, které mají uzavřenou smlouvu s Městskými službami Vimperk, s. r. o., a je uveřejněn na stránkách města Vimperk (www.vimperk.cz).

[3] Dále v čl. 5 odst. 1 věta poslední OZV umožňuje obec Stachy odkládání objemného odpadu o hmotnosti přesahující 100 kg za jednu domácnost a kalendářní rok za úplatu dle ceníku tvořícího přílohu č. 3 OZV.

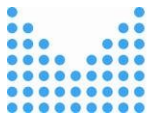
[4] Dále v čl. 5 odst. 2 OZV obec Stachy umožňuje odevzdávat objemný odpad také ve sběrném dvoře provozovaném městem Vimperk, který je umístěn na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk. Případná úhrada za odkládání objemného odpadu ve Sběrném dvoře Vimperk se řídí ceníkem Sběrného dvora Vimperk pro občany z obcí a jejich osad, které mají uzavřenou smlouvu s Městskými službami Vimperk, s. r. o., a je uveřejněn na stránkách města Vimperk (www.vimperk.cz).

[5] V čl. 10 odst. 2 OZV pak umožňuje obec Stachy odevzdávat rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností, ovoce a zeleninu ze zahrad a kuchyní, drny se zeminou, rostliny a jejich zbytky neznečištěné chemickými látkami, které budou využity v rámci komunitního kompostování; tyto lze odkládat do kontejnerů přistavených v jednotlivých sběrných místech vymezených v příloze č. 1 OZV.

[6] Ministerstvo vnitra v rámci výkonu své dozorové činnosti zpracovalo právní posouzení OZV a vyrozumělo obec o zjištěné nezákonnosti dopisem ze dne 12. října 2022, č. j. MV-164329-2/ODK-2022, který byl doručen dne 13. října 2022 do datové schránky obce Stachy. Současně byla obec požádána, aby ve lhůtě 15 dnů od obdržení právního posouzení Ministerstvu vnitra sdělila, zda a v jakém termínu je ochotna jednat nápravu zjištěných rozporů se zákonem.

[7] Dne 4. listopadu 2022 došlo k setkání zástupců Ministerstva vnitra a zástupců obce za účelem projednání zjištěných nedostatků a nabídnutí metodické pomoci při přípravě nové obecně závazné vyhlášky. Starosta obce na předemtném jednání požádal o 10 dní na rozmyšlenou. Jelikož Ministerstvo vnitra neobdrželo vyjádření obce ve stanovené lhůtě, byly ve dnech 30. listopadu 2022 a 19. ledna 2023 se starostou obce vedeny telefonické hovory, kdy starosta obce slíbil zaslání oficiálního vyjádření „v nejbližších dnech“.

[8] Oficiální vyjádření od obce obdrželo Ministerstvo vnitra dne 1. února 2023, ve kterém obec polemizovala se závěry právního posouzení OZV Ministerstvem vnitra a závěrem uvedla „[o]bec Stachy proto neshledává důvody pro úpravu výše popsané obecně závazné vyhlášky, o které se domnívá, že odpovídá zákonným limitům.“



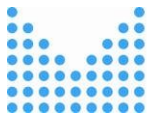
Důkaz:

- Obecně závazná vyhláška obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství (příloha č. 2).
- Příloha č. 1 obecně závazné vyhlášky obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství (příloha č. 3).
- Příloha č. 2 obecně závazné vyhlášky obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství (příloha č. 4).
- Příloha č. 3 obecně závazné vyhlášky obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství (příloha č. 5).
- Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Stachy č. 1/2022 ze dne 12. října 2022, č. j. MV-164329-2/ODK-2022 (příloha č. 6).
- Právní posouzení OZV, které bylo přílohou shora uvedeného přípisu (příloha č. 7).
- Záznam o osobním jednání ze dne 4. listopadu 2022 (příloha č. 8).
- Záznam z telefonního hovoru ze dne 30. listopadu 2022 (příloha č. 9).
- Záznam z telefonního hovoru ze dne 19. ledna 2023 (příloha č. 10).
- Stanovisko obce Stachy k posouzení zákonnosti OZV (příloha č. 11).

Právní posouzení zákonnosti OZV

[9] Dopisem ze dne 12. října 2022, č. j. MV-164329-2/ODK-2022, Ministerstvo vnitra obci Stachy sdělilo, že OZV byla shledána v rozporu se zákonem. Obec Stachy byla současně požádána, aby v termínu do 15 dnů ode dne doručení předmětného posouzení sdělila Ministerstvu vnitra, zda a v jakém termínu je případně ochotna zjednat nápravu předmětné OZV.

[10] Dne 4. listopadu 2022 došlo k setkání zástupců Ministerstva vnitra a zástupců obce za účelem projednání zjištěných nedostatků a nabídnutí metodické pomoci při přípravě nové obecně závazné vyhlášky. Starosta obce na předmětném jednání požádal o 10 dní na rozmyšlenou. Jelikož Ministerstvo vnitra neobdrželo vyjádření obce ve stanovené lhůtě, byly ve dnech 30. listopadu 2022 a 19. ledna 2023 se starostou obce vedeny telefonické hovory, kdy starosta obce slíbil zaslání oficiálního vyjádření „v nejbližších dnech“.



[11] Oficiální vyjádření od obce obdrželo Ministerstvo vnitra dne 1. února 2023, ve kterém obec polemizovala se závěry právního posouzení OZV Ministerstvem vnitra a závěrem uvedla „[o]bec Stachy proto neshledává důvody pro úpravu výše popsané obecně závazné vyhlášky, o které se domnívá, že odpovídá zákonným limitům.“.

Důkazy:

- Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Stachy č. 1/2022 ze dne 12. října 2022, č. j. MV-164329-2/ODK-2022 (příloha č. 6).
- Právní posouzení OZV, které bylo přílohou shora uvedeného přípisu (příloha č. 7).
- Záznam o osobním jednání ze dne 4. listopadu 2022 (příloha č. 8).
- Záznam z telefonního hovoru ze dne 30. listopadu 2022 (příloha č. 9).
- Záznam z telefonního hovoru ze dne 19. ledna 2023 (příloha č. 10).
- Stanovisko obce Stachy k posouzení zákonnosti OZV (příloha č. 11).

Podrobné dozorové šetření

[12] Jak bylo uvedeno v **bodě 2** tohoto návrhu, obec Stachy v rámci čl. 4 odst. 2 OZV umožňuje odevzdávat nebezpečný odpad také ve sběrném dvoře provozovaným městem Vimperk, který je umístěn na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk. Případná úhrada za odkládání nebezpečného odpadu ve Sběrném dvoře Vimperk se řídí ceníkem Sběrného dvora Vimperk pro občany z obcí a jejich osad, které mají uzavřenou smlouvu s Městskými službami Vimperk, s. r. o., a je uveřejněn na stránkách města Vimperk (www.vimperk.cz).

[13] Obec je oprávněna stanovit místo pro odkládání složek komunálního odpadu v jiné obci; tuto možnost připustilo Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku ze dne 30. července 2013, č. j. 38617/ENV/132557/720/13. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2020, ani zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), neupravuje podrobnosti toho, kde se má nacházet místo určené obcí k odkládání odpadů, ani ze zákona nelze dovodit to, že by se takové místo mělo nacházet na území dané obce.

[14] Nicméně z OZV jednoznačně vyplývá možnost odevzdání *nebezpečného odpadu* do sběrného dvora dle čl. 4 odst. 2 OZV (jedná se tedy o součást obecního systému odpadového hospodářství obce Stachy), a to za úplatu. Obec není oprávněna **od nepodnikajících fyzických osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem vybírat jakoukoli (byť i soukromoprávní) úhradu za komunální odpad, neboť by se jednalo o obcházení zákonné úpravy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem.** Náklady za obecní systém odpadového hospodářství může



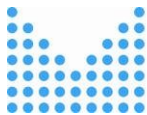
obec pokrýt zavedením jednoho z místních poplatků za komunální odpad dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), případně může obec vybírat úhradu od právnických či podnikajících fyzických osob za podmínek stanovených v zákoně o odpadech a příslušnou obecně závaznou vyhláškou nebo může tyto náklady krýt jiným způsobem.

[15] Ministerstvu vnitra je z jeho úřední činnosti známo, že obec dne 19. prosince 2022 vydala obecně závaznou vyhlášku č. 1/2023, o místních poplatcích, která mj. zavádí také místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství (rovněž je Ministerstvu vnitra z jeho úřední činnosti známo, že v době právního posouzení OZV byla v obci účinná obecně závazná vyhláška č. 4/2021, která taktéž zaváděla místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství).

[16] Je třeba poznamenat, že obce neposkytují fyzickým nepodnikajícím osobám ve vztahu k přebírání a dalšímu nakládání s komunálním odpadem službu soukromoprávního charakteru, za níž by mohly žádat ekvivalentní peněžitě protiplnění. Poskytování služeb souvisejících s nakládáním s komunálním odpadem má veřejnoprávní charakter a je zákonnou povinností obcí podle zákona o odpadech. Obec může na provoz obecního systému odpadového hospodářství od osob získávat finanční **prostředky toliko prostřednictvím některého z místních poplatků** za komunální odpad (viz § 10d a násl. zákona o místních poplatcích), pokud jej na svém území zavede. Je však třeba podotknout, že ani v případě, kdy poplatník poplatek nezaplatí, **není obec oprávněna odepřít převzetí komunálního odpadu do obecního systému odpadového hospodářství**. Kromě jednoho ze dvou místních poplatků za komunální odpad není obec oprávněna požadovat další úhradu za převzetí komunálního odpadu (včetně nebezpečného odpadu v předmětném sběrném dvoře).

[17] Dále, jak bylo uvedeno v **bodě 3** tohoto návrhu, dle čl. 5 odst. 1 věta poslední OZV umožňuje obec Stachy odkládání objemného odpadu o hmotnosti přesahující 100 kg za jednu domácnost a kalendářní rok za úplatu dle ceníku tvořícího přílohu č. 3 OZV.

[18] V souladu s § 59 odst. 1 zákona o odpadech je obec povinna „(...) *přebírat veškerý komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob*“. Dále dle § 59 odst. 2 zákona o odpadech je obec povinna „(...) *určit místa pro oddělené soustředování komunálního odpadu, a to alespoň nebezpečného odpadu, papíru, plastů, skla, kovů, biologického odpadu, jedlých olejů a tuků a od 1. ledna 2025 rovněž textilu*“. Ministerstvo životního prostředí jakožto gestor zákona o odpadech ve svém stanovisku ze dne 12. ledna 2021, č. j. MZP/2021/720/130, uvádí: „[o]bjemný odpad není vymezen mezi odpady, pro které je obec povinna určit místa pro oddělené soustředování podle § 59 odst. 2 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (...). Nicméně domníváme se, že povinnost zajistit místa pro odkládání objemného odpadu vyplývá z obecné povinnosti přebírat veškerý komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob podle § 59 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.“.



[19] Obec je tak dle uvedeného povinna přebrat **veškerý** objemný odpad, přičemž **není oprávněna normovat minimální či maximální objem vyprodukovaného komunálního odpadu jednotlivými fyzickými osobami, neboť každý je podle § 12 zákona o odpadech povinen předcházet vzniku odpadů a omezovat jejich množství.** Množství odpadu produkovaného jednotlivými osobami může být při dodržení výše uvedené povinnosti odlišné, neboť se do značné míry odvíjí od individuálních poměrů každého jednotlivce.

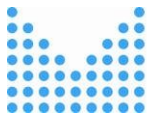
[20] Jediný případ, kdy obec může limitovat množství odpadu převzatého obcí, je v případě odpadu stavebního a demoličního, neboť se dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech nejedná o odpad komunální. Jelikož není obec povinna zajišťovat nakládání s tímto druhem odpadu, může stanovit mimo jiné i množstevní limity stavebního a demoličního odpadu, který bude přebírat, jeho druhy a případně jej i zpoplatňovat. **Uvedené však neplatí pro objemný odpad.**

[21] Dále, jak bylo uvedeno v **bodě 4** tohoto návrhu, obec Stachy umožňuje odevzdávat objemný odpad také ve sběrném dvoře provozovaným městem Vimperk, který je umístěn na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk. Případná úhrada za odkládání objemného odpadu ve Sběrném dvoře Vimperk se řídí ceníkem Sběrného dvora Vimperk pro občany z obcí a jejich osad, které mají uzavřenou smlouvu s Městskými službami Vimperk, s. r. o., a je uveřejněn na stránkách města Vimperk (www.vimperk.cz).

[22] Jedná se o obsahově totožné ustanovení jako v případě čl. 4 odst. 2 OZV, tudíž důvody rozporu jsou obdobné jako v **bodech 13 až 16** tohoto návrhu. Z OZV jednoznačně vyplývá možnost odevzdání *objemného odpadu* do sběrného dvora dle čl. 5 odst. 2 OZV (jedná se tedy o součást obecního systému odpadového hospodářství obce Stachy), a to za úplatu. Obec není oprávněna **od nepodnikajících fyzických osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem vybírat jakoukoli (byť i soukromoprávní) úhradu za komunální odpad, neboť by se jednalo o obcházení zákonné úpravy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem.** Náklady za obecní systém odpadového hospodářství může obec pokrýt zavedením jednoho z místních poplatků za komunální odpad dle zákona o místních poplatcích, případně může obec vybírat úhradu od právnických či podnikajících fyzických osob za podmínek stanovených v zákoně o odpadech a příslušnou obecně závaznou vyhláškou nebo může tyto náklady kryt jiným způsobem.

[23] Ministerstvu vnitra je z jeho úřední činnosti známo, že obec dne 19. prosince 2022 vydala obecně závaznou vyhlášku č. 1/2023, o místních poplatcích, která mj. zavádí také místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství (rovněž je Ministerstvu vnitra z jeho úřední činnosti známo, že v době právního posouzení OZV byla v obci účinná obecně závazná vyhláška č. 4/2021, která taktéž zaváděla místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství).

[24] Je třeba poznamenat, že obce neposkytují fyzickým nepodnikajícím osobám ve vztahu k přebírání a dalšímu nakládání s komunálním odpadem službu soukromoprávního charakteru, za níž by mohly žádat ekvivalentní peněžité protiplnění. Poskytování služeb souvisejících s nakládáním s komunálním odpadem



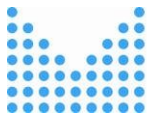
má veřejnoprávní charakter a je zákonnou povinností obcí podle zákona o odpadech. Obec může na provoz obecního systému odpadového hospodářství od osob získávat finanční **prostředky toliko prostřednictvím některého z místních poplatků** za komunální odpad (viz § 10d a násl. zákona o místních poplatcích), pokud jej na svém území zavede. Je však třeba podotknout, že ani v případě, kdy poplatník poplatek nezaplatí, **není obec oprávněna odepřít převzetí komunálního odpadu do obecního systému odpadového hospodářství**. Kromě jednoho ze dvou místních poplatků za komunální odpad není obec oprávněna požadovat další úhradu za převzetí komunálního odpadu (včetně objemného odpadu v předmětném sběrném dvoře).

[25] Dále, jak bylo uvedeno v **bodě 5** tohoto návrhu, obec Stachy umožňuje odevzdávat rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností, které budou využity v rámci komunitního kompostování; tyto lze odkládat do kontejnerů přistavených v jednotlivých sběrných místech vymezeným v příloze č. 1 OZV.

[26] Obec Stachy v čl. 3 odst. 2 OZV odkazuje na přílohu č. 1, ve které jsou zakresleny stanoviště, na kterých se nacházejí sběrné nádoby jednotlivých tříděných složek komunálního odpadu dle čl. 2 odst. 1 OZV. Na tutéž přílohu č. 1 odkazuje též čl. 10 odst. 2 OZV jakožto místo, na které lze odkládat rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností v rámci komunitního kompostování. Náhledem do příslušné mapy v příloze č. 1 a zde vyznačených „hnízd“ jednotlivých složek komunálních odpadů je evidentní, že **obec umožňuje odkládání biologického odpadu do stejné sběrné nádoby**, kterou určilo pro odkládání **rostlinných zbytků pro účely kompostování** (viz první mapka v příloze č. 1, Stanoviště sběrných nádob – Stachy).

[27] V případě komunitního kompostování **nejde o nakládání s biologicky rozložitelným odpadem**, ale o nakládání s biologicky rozložitelným materiálem, který není odpadem ve smyslu § 4 zákona o odpadech, konkrétně s rostlinnými zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností. **Komunitní kompostárna není zařízením pro nakládání s odpadem**; jde o specifické zařízení, byť pro něj platí obdobné technické požadavky jako pro běžné kompostárny či malá zařízení (srov. § 43 a násl. a § 54 a násl. vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů), jež zařízeními pro nakládání s odpady jsou. **Obec nemůže v rámci obecně závazné vyhlášky určit, že se biologicky rozložitelný odpad odkládá do totožných sběrných nádob jako biologický odpad**; nelze směšovat režim nakládání s odpadem s režimem předcházení vzniku odpadu.

[28] **Z výše uvedených důvodů hodnotí Ministerstvo vnitra OZV obce Stachy v ustanoveních čl. 4 odst. 2 a čl. 5 odst. 1 věta poslední v návaznosti na přílohu č. 3 a čl. 5 odst. 2 v rozporu s § 59 a násl. zákona o odpadech a v čl. 10 odst. 2 v rozporu s § 59 odst. 2 a odst. 5 písm. e) zákona o odpadech. K tomuto Ministerstvo vnitra doplňuje, že příloha č. 3 je v rozporu se zákonem v části týkající se zpoplatnění objemného odpadu.**



[29] Obec Stachy byla Ministerstvem vnitra dopisem ze dne 12. října 2022, č. j. MV-164329-2/ODK-2022, vyzvána, aby ve lhůtě 15 dnů sdělila Ministerstvu vnitra, zda a v jakém termínu je ochotna zjednat nápravu zjištěných rozporů se zákonem.

[30] Oficiální vyjádření od obce obdrželo Ministerstvo vnitra dne 1. února 2023, ve kterém obec polemizovala nad závěry právního posouzení OZV Ministerstvem vnitra (viz **body 74 až 87** tohoto návrhu) a závěrem uvedla „[o]bec Stachy proto neshledává důvody pro úpravu výše popsané obecně závazné vyhlášky, o které se domnívá, že odpovídá zákonným limitům.“.

Důkaz:

- Stanovisko obce Stachy k posouzení zákonnosti OZV (příloha č. 11).

Výzva ke zjednání nápravy OZV

[31] Neboť obec Stachy ve svém vyjádření ze dne 31. ledna 2023 deklarovala, že nezjedná nápravu OZV, bylo Ministerstvo vnitra povinno v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích formalizovaným způsobem obec vyzvat ke zjednání nápravy ve lhůtě do 60 dnů od doručení formalizované výzvy ke zjednání nápravy.

[32] Výzva ke zjednání nápravy ze dne 14. února 2023, č. j. MV-164329-7/ODK-2022, byla obci Stachy doručena dne 15. února 2023. Ministerstvo vnitra v rámci této výzvy obec Stachy požádalo, aby byl její obsah projednán na nejbližším zasedání Zastupitelstva obce Stachy a na tomto zasedání zastupitelstvo obce rozhodlo o zjednání nápravy nezákonnosti OZV, případně výslovně rozhodlo, že se s touto výzvou neztotožňuje a tuto svou vůli vyjádřilo ve svém rozhodnutí. Obci byla současně ze strany Ministerstva vnitra nabídnuta metodická pomoc a součinnost při zjednávání nápravy shledaného rozporu OZV se zákonem.

[33] V rámci předmětné výzvy pak byla obec Stachy požádána, aby nejpozději do 7 kalendářních dnů od uplynutí lhůty ke zjednání nápravy informovala Ministerstvo vnitra, zda byla náprava zjednána či nikoliv, včetně rozhodnutí dle předchozího bodu. **Lhůta ke zjednání nápravy obci Stachy uplynula ke dni 16. dubna 2023**, jelikož však konec lhůty připadá na neděli, je v souladu s ustanovením § 40 odst. 1 písm. c) v návaznosti na ustanovení § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), posledním dnem lhůty den **17. dubna 2023**.

[34] Náhledem do Sbírky Ministerstvo vnitra ověřilo, že obec Stachy nevyhlásila žádnou obecně závaznou vyhlášku, kterou by nápravu OZV zjedнала. Ministerstvu vnitra bylo ve dnech 20. února 2023 a 7. března 2023 doručeno sdělení obce v návaznosti na obdrženou výzvu ke zjednání nápravy (viz **body 88 až 96** tohoto návrhu), nicméně předmětné vyjádření nesplňovalo požadavky dle **bodů 32 a 33** tohoto návrhu.



Důkazy:

- Výzva ke zjednání nápravy ze dne 14. února 2023, č. j. MV-164329-7/ODK-2022 (Příloha č. 12).
- Doručenko obci Stachy k výzvě ke zjednání nápravy (příloha č. 13).
- Sdělení obce Stachy k výzvě ke zjednání nápravy (příloha č. 14).
- Žádost Ministerstva vnitra o sdělení informace (příloha č. 15).
- Sdělení obce Stachy k žádosti o sdělení informace (příloha č. 16).

Správní řízení o pozastavení účinnosti OZV

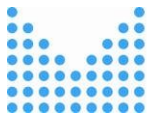
[35] Neboť obec Stachy informovala Ministerstvo vnitra (v návaznosti na obdrženou výzvu ke zjednání nápravy), že nápravu OZV nezjedná, přistoupilo Ministerstvo vnitra v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích k zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední v návaznosti na přílohu č. 3, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 předmětné OZV. Správní řízení bylo s obcí Stachy zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení ze dne 24. března 2023, č. j. MV-164329-11/ODK-2022. Součástí oznámení o zahájení řízení bylo poučení účastníka řízení o jeho jednotlivých procesních právech a povinnostech. Přílohou oznámení bylo podrobné vylíčení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném rozporu OZV se zákonem.

[36] Dopisem Ministerstva vnitra ze dne 24. dubna 2023, č. j. MV-164329-15/ODK-2022, byl účastník řízení vyrozuměn o shromáždění podkladů, z kterých bude správní orgán vycházet při vydání správního rozhodnutí. Účastníkovi řízení byla dána možnost vyjádřit se ke shromážděným podkladům, případně navrhnout jejich doplnění. Účastník řízení byl současně v souladu s § 36 odst. 1 a 2 správního řádu poučen o možnosti navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí a právu vyjádřit v řízení své stanovisko, a to i k jiným otázkám, než je provedení důkazů.

[37] Účastník řízení byl dále v souladu s § 4 a § 38 správního řádu poučen o právu nahlížet do správního spisu. Správní orgán poskytl účastníkovi řízení soupis obsahu spisu, aktuální ke dni 24. dubna 2023; správní orgán nabídl účastníkovi řízení (na základě žádosti účastníka řízení) poskytnout elektronickou kopii obsahu spisu (elektronickou kopii všech listin, které jsou součástí správního spisu). Této nabídky účastník řízení nevyužil, avšak dne 9. května 2023 obdrželo Ministerstvo vnitra stanovisko obce Stachy k obsahu shromážděných podkladů.

[38] Obsah vyjádření obce i stanovisko Ministerstva vnitra k argumentaci obce je obsaženo v části IV. tohoto návrhu v **bodech 97 až 103**.

[39] Účastník řízení se ke dni vydání rozhodnutí k podkladům pro vydání rozhodnutí nevyjádřil, přestože mu tato možnost byla v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu



dána, a byl o ní v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu poučen. S přihlédnutím ke shora uvedenému tedy Ministerstvo vnitra přistoupilo k vydání rozhodnutí ve věci.

[40] Dne 25. května 2023 Ministerstvo vnitra vydalo pod č. j. MV-164329-17/ODK-2022 **rozhodnutí o pozastavení účinnosti rozporovaných ustanovení OZV**, přičemž obci Stachy byla tímto rozhodnutím současně v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích stanovena ke zjednání nápravy lhůta 15 dnů ode dne jeho doručení. Téhož dne bylo rozhodnutí v souladu s § 8 odst. 1 písm. b) zákona o Sbírce, zveřejněno ve Sbírce.¹ Rozhodnutí bylo obci Stachy doručeno dne 26. května 2023.

[41] Proti rozhodnutí **byl obcí Stachy dne 8. června 2023 v souladu s § 152 odst. 1 ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu řádně podán rozklad (tj. v zákonné patnáctidenní lhůtě ode dne oznámení rozhodnutí).**

[42] Správní orgán I. stupně dne 19. června 2023 postoupil dozorový spis společně s předkládací zprávou odboru správnímu Ministerstva vnitra, který dle čl. 40a odst. 3 písm. d) nařízení Ministerstva vnitra č. 23 ze dne 30. června 2016, kterým se vydává organizační řád Ministerstva vnitra, ve znění pozdějších předpisů, zajišťuje činnosti rozkladové komise ministra vnitra, včetně přípravy návrhů rozhodnutí, případně jiného vyřízení věci, podle doporučení rozkladové komise ministra vnitra nebo pokynu ministra vnitra.

[43] Rozklad obce Stachy **byl dne 8. srpna 2023 podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu ministrem vnitra zamítnut**; rozhodnutí ministra vnitra **nabylo právní moci 9. srpna 2023**. Argumentace obsažená v rozhodnutí o zamítnutí rozkladu je obsažena v části V. tohoto návrhu v **bodech 104 až 136**.

[44] Z výše uvedených důvodů má Ministerstvo vnitra za to, že byly splněny procesní předpoklady pro podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení OZV, které vyplývají z § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 123 zákona o obcích.

Důkazy:

- Sdělení obce Stachy k výzvě ke zjednání nápravy (příloha č. 14).
- Žádost Ministerstva vnitra o sdělení informace (příloha č. 15).
- Sdělení obce Stachy k žádosti o sdělení informace (příloha č. 16).
- Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 24. března 2023, č. j. MV-164329-11/ODK-2022. (příloha č. 17).
- Příloha k oznámení o zahájení správního řízení – vylíčení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném rozporu OZV se zákonem (příloha č. 18).
- Doručenka obci Stachy k oznámení o zahájení řízení (příloha č. 19).

¹ <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPPIRT57AWXQA2LS>



- Záznam o oprávněných úředních osobách (příloha č. 20).
- Sdělení Ministerstva vnitra o shromáždění podkladů ze dne 24. dubna 2023, č. j. MV-164329-15/ODK-2022 (příloha č. 21).
- Vyjádření obce Stachy ke shromážděným podkladům (příloha č. 22).
- Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti OZV ze dne 25. května 2023, č. j. MV-130464-17/ODK-2022 (příloha č. 23).
- Oznámení o zveřejnění aktu ve Sbírce (příloha č. 24).
- Doručenka rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV (příloha č. 25).
- Rozklad obce Stachy (příloha č. 26).
- Předkládací zpráva rozkladové komisi (příloha č. 27).
- Příloha k předkládací zprávě rozkladové komise – vylíčení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném rozporu OZV se zákonem (příloha č. 28).
- Rozhodnutí o zamítnutém rozkladu ze dne 8. srpna 2023, č. j. MV-109666-3/SO-2023 (příloha č. 29).

II. Skutková zjištění Ministerstva vnitra

[45] Dle § 3 správního řádu platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky vyplývajícími z § 2 správního řádu. Současně dle § 50 odst. 3 správního řádu platí, že správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

[46] V souladu se shora uvedeným Ministerstvo vnitra při zjišťování stavu věci vycházelo z níže uvedených podkladů pro vydání rozhodnutí, které shromáždilo v průběhu celého dozorového procesu a které tvoří listinné důkazy, vyjádření účastníka řízení a skutečnosti obecně známé. Tyto podklady (zejména důkazy) přitom Ministerstvo vnitra hodnotilo v souladu s § 50 odst. 4 správního řádu v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů; přitom pečlivě přihlíželo ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedl účastník řízení.

[47] Z důkazu provedeného listinami, kterými byly samotná OZV,² zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Stachy konaného dne 5. září 2022 (dále jen „**zápis ze zasedání zastupitelstva**“),³ a pozvánky na toto zasedání⁴ obdržené na základě usnesení

² Listina evidována pod č. j. MV-164329-1/ODK-2022.

³ Listina evidována pod č. j. MV-164329-14/ODK-2022.

⁴ Listina evidována pod č. j. MV-164329-14/ODK-2022.



o předložení listiny⁵, Ministerstvo vnitra zjistilo, že OZV byla vydána k tomu kompetentním orgánem, tj. Zastupitelstvem obce Stachy [čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích], o jehož zasedání byla veřejnost včas a v souladu s § 93 odst. 1 zákona o obcích informována (informace byla zveřejněna 26. srpna 2022, tj. alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva). Dle zápisu ze zasedání zastupitelstva bylo zastupitelstvo usnášeníschopné ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích [na zasedání bylo přítomno 11 zastupitelů obce (3 byli omluveni, 1 neomluven)] a OZV v souladu s § 87 zákona o obcích schválilo většinou svých členů, tj. 11 z 15 zastupitelů obce.

[48] Z ověření údajů ze Sbírky vyplývá, že OZV byla zveřejněna dne 14. září 2022, protože byly splněny podmínky stanovené v § 12 zákona o obcích ve spojení s § 2 odst. 1 zákona o Sbírce, tj. právní předpis obce byl řádně vyhlášen a stal se platnou součástí právního řádu.

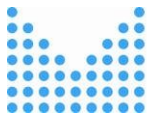
Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství (příloha č. 2).
- Usnesení o předložení podkladů ze dne 24. března 2023, č. j. MV-164329-13/ODK-2022 (příloha č. 30).
- Poskytnutí podkladů ze strany obce Stachy ze dne 17. dubna 2023, zápis ze zasedání zastupitelstva (příloha č. 31).
- Poskytnutí podkladů ze strany obce Stachy ze dne 17. dubna 2023, pozvánka na zasedání zastupitelstva, která byla přílohou shora uvedeného přípisu (příloha č. 32).
- Poskytnutí podkladů ze strany obce Stachy ze dne 17. dubna 2023, vyvěšení a sejmутí pozvánky na zasedání zastupitelstva na úřední desce, která byla přílohou shora uvedeného přípisu (příloha č. 33).

III. Právní hodnocení věci

[49] Při posuzování zákonnosti OZV obce Stachy Ministerstvo vnitra vychází z tzv. „**testu čtyř kroků**“ definovaného Ústavním soudem v nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov), a blíže upřesněného navazující judikaturou tohoto soudu. Tento test, zjednodušeně řečeno, sestává z přezkumu pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem (1. krok testu), zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, tj. nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila jí svěřenou působnost (3. krok testu), a konečně přezkumu obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska její „nerozumnosti“ (4. krok testu). Vedle uvedeného je posuzováno, zda obsah obecně závazné vyhlášky

⁵ Listina evidována pod č. j. MV-164329-13/ODK-2022.



splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

III. A První krok testu – přezkum pravomoci obce vydat OZV

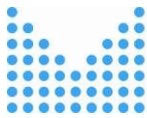
[50] Přezkum pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku spočívá ve zjišťování, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a v jí odpovídající formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje. Pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své věcné působnosti vyplývá z čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky. Obce jsou tudíž přímo z Ústavy České republiky zmocněny tvořit právo ve formě právních předpisů originární povahy. Logickým důsledkem této skutečnosti potom je, že obce, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti (a to i když jsou jimi ukládány povinnosti), již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. **Výjimku přitom dle Ústavního soudu představuje ukládání daní a poplatků, v jejichž případě vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod konkrétní zákonné zmocnění nezbytné je** [srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. listopadu 2007, sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov), bod 26].

[51] V návaznosti na skutečnosti zjištěné v rámci dokazování pod **body 47 a 48** tohoto návrhu Ministerstvo vnitra konstatuje, že OZV byla vydána kompetentním orgánem, v odpovídající formě a způsobem předpokládaným zákonem o obcích a zákonem o odpadech. **OZV tudíž v prvním kroku testu čtyř kroků obstála.**

III. B Druhý krok testu – přezkum, zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti (nejednala *ultra vires*)

[52] Jak již bylo zmíněno, s přihlédnutím k čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky obce nepotřebují k normotvorbě ve své samostatné působnosti žádné explicitní zákonné zmocnění, a mohou tedy formou obecně závazných vyhlášek ukládat povinnosti v mezích své zákonem stanovené působnosti. Věcné oblasti této působnosti přitom vymezuje § 10 zákona o obcích. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti pak platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitost, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejichž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).

[53] Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se dále obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem – právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly (zásada *lex superior derogat inferiori*). **Obecně závazná vyhláška obce nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě.** Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá



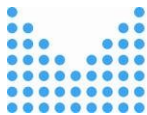
identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.

[54] Výjimku představuje ukládání daní a poplatků formou obecně závazných vyhlášek, kde nepostačuje pouhá skutečnost, že se obec pohybuje v mezích zákonem jí stanovené věcné působnosti [srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl.ÚS 63/04 (Prostějov)]. **Tato obecná věcná působnost je totiž zúžena čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něž lze daně a poplatky ukládat pouze na základě zákona, z čehož Ústavní soud dovozuje nezbytnost existence konkrétního zákonného zmocnění pro přijímání obecně závazných vyhlášek v těchto otázkách.** S uvedeným pak nedílně souvisí i skutečnost, že ukládání daňových a poplatkových povinností je s přihlédnutím k čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod možné toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, neboť čl. 11 odst. 5 je toliko speciálním úpravou čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl.ÚS 26/06, bod 106). **Zavádět daně a poplatky, případně upravovat některé jejich aspekty, lze tedy pouze na základě konkrétního zákonného zmocnění a v jeho mezích.**⁶

[55] Zákonné zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky upravující obecní systém odpadového hospodářství je upraveno v § 59 odst. 4 zákona o odpadech, nicméně v této souvislosti je však nutno podotknout, že obec je povinna nastavit obecní systém odpadového hospodářství, ale není tak povinna učinit obecně závaznou vyhláškou. Je tak na rozhodnutí obce, zda obecní systém odpadového hospodářství nastaví prostřednictvím obecně závazné vyhlášky nebo mimo ni. Pokud se však obec rozhodne učinit tak formou obecně závazné vyhlášky, může tak učinit výhradně na základě zákonného zmocnění dle § 59 odst. 4 zákona o odpadech. Dle § 59 odst. 4 zákona o odpadech platí: „[k]e *splnění povinností podle odstavců 1 až 3 obec nastaví obecní systém odpadového hospodářství (dále jen ‚obecní systém‘). Obecní systém může nastavit obecně závaznou vyhláškou.*“.

[56] Na základě § 59 odst. 5 zákona o odpadech pak může obec touto obecně závaznou vyhláškou zároveň určit i místa, kde bude v rámci obecního systému

⁶ Uvedenou skutečnost ještě pregnančněji vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl.ÚS 20/06, kde v bodě 22 konstatoval: „*Přímo z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny vyplývá, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Obce tak mohou svými obecně závaznými vyhláškami zavést jen takové místní poplatky, jež jsou taxativně vymezeny zákonem o místních poplatcích, a pouze v tom rozsahu, který tento zákon umožňuje. Podle přesvědčení Ústavního soudu je pak materie obsažená v zákoně o místních poplatcích zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy, resp. zákonného zmocnění ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Taktéž pozměňování pravidel zakotvených v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné, neboť zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; přijme-li zákonodárce pro danou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy nemůže tato duplicitně či v rozporu se zákony normovat.*“



odpadového hospodářství přebírat stavební a demoliční odpad vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob, movité věci v rámci předcházení vzniku odpadu, komunální odpad vznikající na území obce při činnosti právnických a podnikajících fyzických osob, které se do obecního systému na základě písemné smlouvy zapojí, výrobky s ukončenou životností a rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností ke zpracování na kompost v rámci komunitního kompostování podle § 65 zákona o odpadech. Na základě § 59 odst. 6 je obec rovněž oprávněna obecně závaznou vyhláškou, kterou nastaví svůj obecní systém odpadového hospodářství, stanovit povinnosti osob související s předáváním odpadů a movitých věcí do obecního systému odpadového hospodářství.

[57] Obec Stachy tedy vydala OZV na základě zákonného zmocnění dle § 59 odst. 4 zákona o odpadech, přičemž dále v souladu s § 59 odst. 5 zákona o odpadech určila místa, kde bude přebírat stavební a demoliční odpad vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob, movité věci v rámci předcházení vzniku odpadu, komunální odpad vznikající na území obce při činnosti právnických a podnikajících fyzických osob, které se do obecního systému zapojí na základě písemné smlouvy, výrobky s ukončenou životností a rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností ke zpracování na kompost v rámci komunitního kompostování podle § 65 zákona o odpadech. Ministerstvo vnitra konstatuje, že ustanovení čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední v návaznosti na přílohu č. 3, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 OZV obstály **v druhém kroku testu čtyř kroků**, tj. zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila jí svěřenou působnost.

III. C Třetí krok testu – přezkum, zda obec při vydávání OZV nezneužila zákonem jí svěřenou působnost

[58] V třetím kroku testu čtyř kroků je zkoumáno, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. **Zneužití této působnosti dle Ústavního soudu (nález ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04) představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1. cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2. cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3. přihlížení k nerelevantním úvahám.** V tomto kroku testu je v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, namísto vyjádřit se především k otázkám, zda obec Stachy zpoplatněním odkládání objemného a nebezpečného odpadu ve sběrném dvoře zařazeném do obecního systému odpadového hospodářství neobchází zákon a zda obec Stachy soustředěním rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností do stejných sběrných nádob jako pro biologické odpady přihlíží k nerelevantním úvahám.

[59] Obcházení zákona definoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 119/01: „[o]bcházení zákona 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.“

[60] Jak bylo uvedeno v **bodech 14 a 22** tohoto návrhu, obec není oprávněna **od nepodnikajících fyzických osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem vybírat jakoukoli (byť i soukromoprávní) úhradu za komunální odpad, neboť by se jednalo o obcházení zákonné úpravy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem**. Náklady za obecní systém odpadového hospodářství může obec pokrýt zavedením jednoho z místních poplatků za komunální odpad dle zákona o místních poplatcích, případně může obec vybírat úhradu od právnických či podnikajících fyzických osob za podmínek stanovených v zákoně o odpadech a příslušnou obecně závaznou vyhláškou nebo může tyto náklady krýt jiným způsobem.

[61] Obec Stachy měla v době, kdy se OZV stala účinnou, platnou obecně závaznou vyhláškou č. 4/2021, o místních poplatcích. V současné době má obec Stachy platnou a účinnou obecně závaznou vyhláškou č. 1/2023, o místních poplatcích, která mj. zavádí poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, jehož sazbu obec stanovila ve výši 900 Kč. Obec Stachy rovněž v čl. 7 OZV zapojuje do obecního systému odpadového hospodářství právnické a fyzické podnikající osoby na základě uzavřené písemné smlouvy, úhradu za zapojení vybírá obec dle ceníku zveřejněného na úřední desce Obecního úřadu Stachy. Obec Stachy nemůže za nakládání s odpady požadovat jinou úhradu.

[62] Povinnost obce přebírat komunální odpad od nepodnikajících fyzických osob, při jejichž činnosti vzniká na území obce komunální odpad, je veřejnoprávní povinností obce plynoucí z § 59 odst. 1 zákona o odpadech. Zákon nepředpokládá a neumožňuje jiný způsob získávání finančních prostředků na provoz obecního systému odpadového hospodářství než prostřednictvím některého z poplatků za komunální odpad, o čemž panuje jednotná shoda mezi Ministerstvem životního prostředí,⁷ Ministerstvem financí⁸ a Ministerstvem vnitra.⁹ K uvedenému se rovněž vyjadřoval Ústavní soud v tom smyslu, že nepředpokládá-li zákon jinou možnost hrazení nákladů obce při nakládání s komunálním odpadem než prostřednictvím místních poplatků, pak vzhledem ke kogentní a komplexní úpravě matérie nakládání s odpady obsažené v zákoně o odpadech obec není oprávněna postupovat jinak než zákonem předpokládaným způsobem. Obec má rovněž možnost nezavést na svém území žádný z poplatků za komunální odpad (jejich zavedení je fakultativní, tj. dobrovolné). V takovém případě

⁷ Metodické sdělení odboru odpadů Ministerstva životního prostředí k poplatkům za komunální odpad dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ze dne 26. května 2022, č. j. MZP/2022/720/763.

⁸ Metodická pomůcka odboru 39 Ministerstva financí – Místní poplatky za komunální odpad, ze dne 27. července 2021, č. j. MF-22877/2021/3903-1.

⁹ Veselý, M., Zugar R., Havelková, M., Chodúr P. a kol. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 3.1. Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí – místní poplatky. Ministerstvo vnitra, 17. února 2022, <https://www.mvcr.cz/>.



však obci nezbyvá jiná možnost, než celý systém odpadového hospodářství financovat z jiných příjmů obecního rozpočtu.

[63] Zařazením sběrného dvora na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk do OZV se stal součástí obecního systému odpadového hospodářství obce Stachy (viz **body 12 a 13** tohoto návrhu); obec Stachy plní vůči komunálnímu odpadu zde odloženému povinnosti původce odpadu. Je-li v OZV označený sběrný dvůr součástí obecního systému odpadového hospodářství, je zde obec povinna přebírat komunální odpad od nepodnikajících fyzických osob, při jejichž činnosti vzniká na území obce komunální odpad bezplatně v rámci své veřejnoprávní povinnosti plynoucí z § 59 odst. 1 zákona o odpadech.

[64] Ve vztahu k zpoplatnění odkládání nebezpečného odpadu i odpadu objemného na sběrném dvoře dle čl. 4 odst. 2 a čl. 5 odst. 1 věta poslední v návaznosti na přílohu č. 3, čl. 5 odst. 2 OZV jedná obec Stachy **v rozporu s § 59 a násl. zákona o odpadech**.

[65] Obec Stachy v OZV stanovila povinné třídění biologického odpadu [čl. 2 odst. 1 písm. a) OZV], místo pro jeho odkládání stanovila dle čl. 3 odst. 2 na místo určené v příloze č. 1 OZV. V čl. 10 OZV obec Stachy zavádí komunitní kompostování ve smyslu § 65 zákona o odpadech; rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností, ovoce a zelenina ze zahrad a kuchyní, drny se zeminou, rostliny a jejich zbytky neznečištěné chemickými látkami lze odkládat dle čl. 10 odst. 2 OZV do sběrných míst vyjmenovaných v příloze č. 1 OZV. Náhledem do přílohy č. 1 OZV (mapových podkladů) stanovuje obec Stachy jediné místo pro odkládání biologického odpadu (viz první mapa v příloze č. 1, Stanoviště sběrných nádob – Stachy) a žádné místo pro odkládání rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností za účelem jejich následného zpracování v komunitní kompostárně na kompost. S ohledem na uvedené lze mít důvodně za to, že obec Stachy stanovila stejná místa pro odkládání biologického odpadu i pro odkládání rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností za účelem jejich následného zpracování v komunitní kompostárně na kompost, přičemž zároveň nerozlišuje mezi režimem nakládání s odpadem a režimem předcházení vzniku odpadu.

[66] Biologický odpad je chápán jako složka komunálního odpadu a obec má na základě ustanovení § 59 odst. 2 zákona o odpadech povinnost určit též místa pro jeho oddělené soustřeďování (což obec učinila, viz výše). Ve druhém případě je v čl. 10 odst. 2 „bioodpad“ chápán jako biologicky rozložitelný materiál, který však není odpadem ve smyslu § 4 zákona o odpadech, ale biologicky rozložitelným materiálem, který je zpracováván na kompost v rámci komunitního kompostování dle § 65 zákona o odpadech.

[67] V případě komunitního kompostování **nejde o nakládání s biologicky rozložitelným odpadem**, ale biologicky rozložitelným materiálem, který není odpadem ve smyslu § 4 zákona o odpadech, konkrétně s rostlinnými zbytky z údržby



zeleně, zahrad a domácností. **Komunitní kompostárna není zařízením pro nakládání s odpadem;** jde o specifické zařízení, byť pro něj platí obdobné technické požadavky jako pro běžné kompostárny či malá zařízení (srov. § 43 a násl. a § 54 a násl. vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů), jež zařízeními pro nakládání s odpady jsou.

[68] **Obec nemůže v rámci obecně závazné vyhlášky určit, že se biologicky rozložitelný odpad odkládá do totožných sběrných nádob jako biologický odpad;** nelze tak směšovat režim nakládání s odpadem (§ 13 zákona o odpadech) s režimem předcházení vzniku odpadu [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech].

[69] Ve vztahu k soustřeďování rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností za účelem jejich zpracování na kompost do stejných sběrných nádob jako odkládání bioodpadu jedná obec Stachy **v rozporu s § 59 odst. 2 a odst. 5 písm. e) zákona o odpadech.**

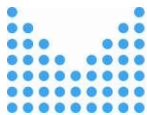
d) Závěr třetího kroku „testu čtyř kroků“

[70] Ministerstvo vnitra konstatuje, že čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední v návaznosti na přílohu č. 3, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 OZV nemohly obstát v třetím kroku „testu čtyř kroků“, neboť zpoplatněním odkládání objemného a nebezpečného odpadu ve sběrném dvoře zařazeném do obecního systému odpadového hospodářství obchází zákon a stanovením soustřeďování rostlinných zbytků z údržby zeleně zahrad a domácností do stejných sběrných nádob jako pro biologické odpady přihlíží k nerelevantním úvahám.

[71] Ze shora uvedených důvodů je jednoznačně patrné, že obec Stachy zpoplatněním odkládání nebezpečného a objemného odpadu ve sběrném dvoře zařazeném do obecního systému odpadového hospodářství v čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední v návaznosti na přílohu č. 3, čl. 5 odst. 2 OZV postupovala v rozporu s § 59 a násl. zákona o odpadech a stanovením stejných míst pro odkládání biologických odpadů a soustřeďování rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností v rozporu s § 59 odst. 2 a odst. 5 písm. e) zákona o odpadech.

III. D Čtvrtý krok testu – přezkum, zda obec při vydávání OZV nejednala „zjevně nerozumně“

[72] S přihlédnutím ke konstantní judikatuře Ústavního soudu [např. nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), body 23 a 24], musí být aplikace principu „nerozumnosti“ velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento



dozorovým orgánem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností. Ministerstvo vnitra přitom v této souvislosti uvádí, že všechny důvody, které by bylo možné potenciálně označit i za nerozumné, vylíčko již ve výše uvedených krocích přezkumu (konkrétně nerozumnost spočívající ve směřování míst pro odkládání bioodpadu a míst pro soustřeďování rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností), přičemž další samostatné důvody „nerozumnosti“ na tomto místě nekonstatuje.

IV. Návrhy a námítky účastníka řízení

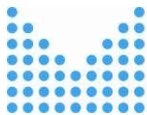
[73] V souladu s § 68 odst. 3 správního řádu je správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí povinen uvést, jakým způsobem se vypořádal s návrhy a námítkami účastníka řízení a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Vypořádání jednotlivých námitek účastníka řízení

[74] **Ve svém vyjádření ze dne 31. ledna 2023** obec uvádí k **čl. 4 OZV**: „(...) podle názoru naší obce je obsah uvedených ustanovení v souladu s čl. 59 zákona o odpadech. Obec umožňuje odběr nebezpečného odpadu na svém území v souladu s ust. čl. 4 odst. 1 uvedené vyhlášky bez jakéhokoli omezení, přičemž jako další alternativu nabízí možnost odložení daného odpadu na sběrném dvoře provozovaném jinou obcí, a to za podmínek takovou obcí stanovených (...) Rozšíření daných možností o možnost odkládání odpadu ještě mimo území obce nelze považovat za restrikcii, ale naopak za rozšíření možností, jak s daným odpadem nakládat, a to nad rámec zákonných povinností obce Stachy. Nelze tedy dovodit, že by se obec tímto ustanovením jakkoliv bránila přebírání nebezpečného odpadu na jejím území nad rámec pravidel, daných přímo zákonem o odpadech.“

[75] Ministerstvo vnitra souhlasí s tvrzením obce, že dle čl. 4 odst. 1 OZV umožňuje odebírání veškerého nebezpečného odpadu na území obce, ale stanoví-li obec v OZV jako místo pro odkládání komunálního odpadu (resp. jeho tříděných složek) sběrný dvůr bez dalšího, je nutné ho považovat za součást obecního systému odpadového hospodářství. V souladu s § 5 odst. 1 písm. c) a § 60 odst. 1 zákona o odpadech je obec od okamžiku, kdy fyzická osoba odpad odloží na místě k tomuto účelu určeném, původcem a současně vlastníkem tohoto odpadu, a je povinna s ním naložit v souladu se zákonem o odpadech.

[76] Rovněž, jak bylo uvedeno v **bodě 14** tohoto návrhu, obec není oprávněna **od nepodnikajících fyzických osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem vybírat jakoukoli (byť i soukromoprávní) úhradu za komunální odpad, neboť by se jednalo o obcházení zákonné úpravy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem**. Náklady za obecní systém odpadového hospodářství může obec pokrýt zavedením jednoho z místních poplatků za komunální odpad dle zákona o místních poplatcích (případně může obec vybírat úhradu od právnických či podnikajících fyzických osob za podmínek stanovených v zákoně o odpadech



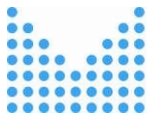
a příslušnou obecně závaznou vyhláškou) nebo může tyto náklady krýt jiným (zákonným) způsobem.

[77] Ministerstvo vnitra *a priori* akceptuje odkládání komunálního odpadu i do sběrného dvora v jiné obci, nicméně za odkládání komunálního odpadu na takovéto místo nelze vybírat dodatečný poplatek nad rámec místního poplatku. Uvedené zastává také Ministerstvo životního prostředí (viz také **bod 13** tohoto návrhu) ve svém stanovisku ze dne 30. července 2013, č. j. 38617/ENV/132557/720/13 „[a]ni z dalších ustanovení zákona o odpadech není možné dovodit, že by se takové místo mělo nacházet pouze na území dané obce. Podstatné je, aby za odkládání odpadů na takové místo obyvatelé obce nehradili dodatečný poplatek nad rámec poplatku vybírané dle § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, či dle § 17a zákona o odpadech (pozn. Ministerstva vnitra – dnes poplatky za komunální odpad dle § 10d a násl. zákona o místních poplatcích).“.

[78] K čl. 5 OZV pak obec uvádí „(...) z jeho obsahu nelze dovodit, že se obec brání přebírání veškerého komunálního odpadu vznikajícího na jejím území v rozporu s ust. § 59 zákona o odpadech. Uvedeným ustanovením OZV č. 1/2022 obec pouze, s ohledem na možnosti organizace celého systému v rámci prevence před jeho zneužíváním, jakož i ve snaze motivovat ke zvýšenému třídění odpadu a optimalizovat náklady na provoz systému tak, aby byly spravedlivé, zvolila možnost postupu podle ust. § 59 odst. 6 zákona o odpadech a stanovuje uvedenou vyhláškou další povinnosti osob související s předáváním odpadů do obecního systému odpadového hospodářství.“.

[79] Stanovení zvláštní úhrady pro odkládání objemného odpadu v rozsahu překračujícím běžné množství adekvátní v obci pro běžnou domácnost má částečně saturovat náklady obce na nadstandartní požadavky občanů spočívající v odkládání většího množství objemného odpadu a není podle názoru naší obce v rozporu se smyslem a obsahem ust. § 59 zákona o odpadech. Každý občan může objemný odpad vlastním přičiněním zpracovat na běžný komunální odpad, čímž bude dosaženo zvýšeného podílu třídění odpadu (neboť rozebráním či rozložením objemných věcí lze zpravidla dosáhnout značného vytřídění recyklovatelných složek odpadu), jednak menší zátěže systému tím, že svoz odpadu bude možné zajistit prostřednictvím běžného svozového vozidla, nikoliv prostřednictvím zvláštních kontejnerů (...) Náklady na provoz systému, kalkulované v rámci výpočtu místního poplatku, pak nebudou zatěžovány zvýšenými výdaji v souvislosti s ojedinělými zvýšenými potřebami jen některých poplatníků, ostatně často zneužívanými i podnikateli. Uvedeným opatřením tak bude rovněž zabráněno zneužívání systému k odkládání odpadu vzniklého v souvislosti se stavebními úpravami objektů ze strany podnikatelů v oblasti stavebnictví.“.

[80] Povinnost třídít odpad, omezovat jeho množství a nebezpečné vlastnosti plynou již přímo z § 12 zákona o odpadech, nelze se tak ztotožnit s tvrzením obce, že povinnosti uvedené v čl. 5 odst. 1 OZV by dokázala naplnit účel, který již přímo



sleduje zákon o odpadech. Jak Ministerstvo vnitra již uvedlo v **bodech 14, 22 a opětovně 76** tohoto návrhu, obec není oprávněna **od nepodnikajících fyzických osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem vybírat jakoukoli (byť i soukromoprávní) úhradu za komunální odpad, neboť by se jednalo o obcházení zákonné úpravy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem.** Náklady za obecní systém odpadového hospodářství může obec pokrýt zavedením jednoho z místních poplatků za komunální odpad dle zákona o místních poplatcích (případně může obec vybírat úhradu od právnických či podnikajících fyzických osob za podmínek stanovených v zákoně o odpadech a příslušnou obecně závaznou vyhláškou) nebo může tyto náklady krýt jiným (zákonným) způsobem.

[81] Má-li obec zvýšené náklady na provoz systému odpadového hospodářství, může je promítnout do výše příslušného místního poplatku. Ministerstvu vnitra je z jeho úřední činnosti známo, že obec zavedla obecně závaznou vyhláškou č. 1/2023, o místních poplatcích, poplatek ve výši 900 Kč z maximální částky 1 200 Kč, tudíž obec má prostor pro jeho zvýšení. Případně může obec zavést místní poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, jehož základním smyslem je zpoplatnění skutečného množství vyprodukovaného směsného komunálního odpadu (z této premisy vychází i konstrukce sazby poplatku), tudíž reálně reflektuje skutečné množství vyprodukovaného odpadu v příslušné nemovitosti.

[82] Dále objemný odpad je již ze své povahy věcí odpad, který vzhledem ke svým rozměrům nemůže být umístěn do (běžných) sběrných nádob, jeho „rozebráním“ by ztratil povahu objemného odpadu. Pokud obec ukládá povinnosti spočívající v rozebrání či rozložení objemného odpadu na menší složky tříděného odpadu, tak vůbec neumožňuje odebírání objemného odpadu, neboť jak samo Ministerstvo životního prostředí uvádí, obec je povinna zajistit odebírání objemného odpadu ve smyslu § 59 odst. 2 zákona o odpadech (viz **bod 18** tohoto návrhu).

[83] Obec Stachy dále argumentovala, že obecní systém odpadového hospodářství často „zneužívají“ podnikatelé. K čl. 10 OZV pak obec uvádí, že dle jejího názoru není v rozporu s § 59 odst. 5 písm. e) a § 65 zákona o odpadech. Uvedené pouze stanoví místa, kde bude obec uvedené rostlinné zbytky přebírat (v daném případě se jedná o příslušné kontejnery), přičemž obec následně, na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené s městem Vimperk, v souladu s § 65 odst. 3 zákona o odpadech, pro potřeby komunitního kompostování uvedených rostlinných zbytků využívá kompostárnu na území města Vimperk.

[84] K argumentaci obce, že obecní systém odpadového hospodářství často „zneužívají“ podnikatelé uvádíme, že v čl. 7 OZV obec upravuje zapojení podnikatelů do obecního systému odpadového hospodářství obce, přičemž výši úhrady stanovuje obec ceníkem uveřejněným na úřední desce obce (dle ustanovení čl. 7 odst. 2 OZV). Má-li obec za to, že podnikatelé „zneužívají“ obecní systém odpadového hospodářství, může buď adekvátně upravit ceník za zapojení podnikatelů nebo podnikatele do obecního systému odpadového hospodářství nezapojoval; ti se pak budou muset



odpadu zbavovat zákonným způsobem na své náklady. Pro úplnost uvádíme, že obec, (resp. obecní úřad) je oprávněna v souladu s § 147 písm. a) zákona o odpadech kontrolovat, zda právnické a podnikající fyzické osoby využívají obecní systém pouze na základě písemné smlouvy s obcí, případně zda mají zajištěno převzetí odpadu jinou oprávněnou osobou.

[85] Rovněž se nelze ztotožnit s tvrzením obce: „[u]vedeným opatřením tak bude rovněž zabránění zneužívání systému k odkládání odpadu vzniklého v souvislosti se stavebními úpravami objektů ze strany podnikatelů v oblasti stavebnictví.“. Ačkoliv obec umožňuje odkládání stavebního a demoličního odpadu, tento není odpadem komunálním a obec nemusí zajišťovat jeho odebrání. Stavebního odpadu se musí jeho původce zbavit zákonným způsobem na své náklady (viz § 15 odst. 2 zákona o odpadech).

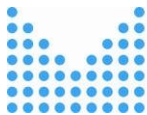
[86] K argumentaci obce k čl. 10 se Ministerstvo vnitra již vyjádřilo v **bodech 25 až 27 a 65 až 68** tohoto návrhu. Článek 10 odst. 2 OZV je nutné vykládat v návaznosti na předešlý odst. 1, tedy nikoliv samostatně. Z příslušných ustanovení plyne, že obec určí místa, na kterých lze odkládat rostlinné zbytky, které se na tomto místě zároveň zpracují na kompost, což je také smyslem a účelem komunitního kompostování ve smyslu § 65 zákona o odpadech.

[87] Obec ale umožňuje odkládání biologického odpadu i rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností, které dle svého vyjádření následně zpracuje na kompost v kompostárně ve Vimperku na stejné místo, přičemž z přílohy č. 1 OZV, čl. 3 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 OZV vyplývá, že obec vůbec nerozlišuje mezi biologickým odpadem a kompostem vzniklý komunitním kompostováním využívaným k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce. Nelze tak akceptovat argumentaci obce, že „*pouze stanoví místa, kde bude uvedené rostlinné zbytky přebírat.*“.

[88] **Ve svém vyjádření ze dne 20. února 2023** se ve vztahu k čl. 4 odkazuje na své vyjádření ze dne 31. ledna 2023 a nadále trvá na svém stanovisku. Ministerstvo vnitra proto v této věci odkazuje na **body 75 až 77** tohoto návrhu.

[89] Obec dále zdůrazňuje, že by měl být respektován především smysl a účel zákonné úpravy, kterým je bezpochyby zajištění efektivní likvidace komunálních odpadů se zaměřením na zajištění co nejvyšší míry třídění a následné recyklace odpadu. Obec Stachy se tak prostřednictvím OZV uvedené cíle snaží naplňovat a v rámci přípustného výkladu zákona se tento cíl snaží co nejvyšší měrou naplňovat při zajištění spravedlivého rozložení nákladů na realizaci takové veřejné služby mezi jednotlivé poplatníky.

[90] K uvedenému se Ministerstvo vnitra již nejednou vyjadřovalo. Obec není oprávněna **od nepodnikajících fyzických osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem vybírat jakoukoli (byť i soukromoprávní) úhradu**



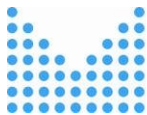
za komunální odpad, neboť by se jednalo o obcházení zákonné úpravy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem. Náklady za obecní systém odpadového hospodářství může obec pokrýt zavedením jednoho z místních poplatků za komunální odpad. Jak bylo rovněž uvedeno, Ministerstvu vnitra je z jeho úřední činnosti známo, že obec Stachy zavedla místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, který je poplatkem 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, a to zásadně stejnou měrou. Tudíž spravedlivé rozložení nákladů na provoz systému odpadového hospodářství má obec již zajištěno prostřednictvím tohoto poplatku za komunální odpad, nicméně obec je povinna přebírat komunální odpad vyprodukovaný na jejím území od všech osob (tj. i těch, které nejsou v obci přihlášeny či nevlastní zákonem vymezenou nemovitou věc), a to bezplatně – právě s odkazem na skutečnost, že poskytování služeb souvisejících s nakládáním s komunálním odpadem má veřejnoprávní charakter a je zákonnou povinností obcí podle zákona o odpadech.

[91] Obec výše uvedené ospravedlňuje snahou snížení produkce objemného odpadu – tj. snaží se obyvatele motivovat k tomu, aby objemný odpad místo jeho odvezení na sběrné místo nejprve upravili tak, aby snížili jeho objem na minimum. Obec se rovněž odkazuje na svou předešlou argumentaci „zneužívání“ obecního systému podnikateli ve vztahu k stavebnímu odpadu.

[92] Ministerstvo vnitra se k této skutečnosti již vyjadřovalo v **bodě 82** tohoto návrhu. Uložením povinnosti spočívající v rozebrání či rozložení objemného odpadu na menší složky tříděného odpadu obec *de facto* vůbec neumožňuje odebírání objemného odpadu, ačkoliv samo Ministerstvo životního prostředí uvádí, že je obec povinna zajistit odebírání objemného odpadu ve smyslu § 59 odst. 2 zákona o odpadech. Ve vztahu k „zneužívání“ obecního systému právníckými a fyzickými podnikajícími osobami se Ministerstvo vnitra rovněž odkazuje na **body 84 a 85** tohoto návrhu.

[93] Obec Stachy dále zastává, že čl. 10 odst. 2 OZV není v rozporu se zákonem, neboť pouze stanoví místa, kde bude obec přebírat uvedené rostlinné zbytky, přičemž obec následně (na základě veřejnoprávní smlouvy s městem Vimperk) v případě potřeby využije kompostárny ve městě Vimperk. Obec rovněž uvádí, že nevidí v uvedeném postupu problém, neboť „(...) *biologicky rozložitelný odpad je svou biologickou podstatou totožný s rostlinnými zbytky, respektive, rostlinné zbytky lze jistě považovat, pokud nebudou dále využívány ke komunitnímu kompostování, za biologicky rozložitelný odpad*.“. Obec tak má za to, že uvedené neodporuje účelu zákonné úpravy a vede k tomu, že při nakládání s rostlinnými zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností a biologicky rozložitelným odpadem vzniká méně odpadu.

[94] Ministerstvo vnitra se odkazuje na **body 26 a 27** a opětovně i na body **67 a 68** tohoto návrhu a nepovažuje za nutné se opět vyjadřovat k rozdílu mezi předcházení



vzniku odpadu a samotnému odpadu (bioodpad x kompost). Obec si s ohledem na uvedené vyjádření nadále neuvědomuje rozdíl mezi režimem nakládání s odpadem a režimem předcházení vzniku odpadu. Rovněž obec uvádí, že v případě potřeby využije kompostárny ve městě Vimperk, tj. obec se *ad hoc* rozhodne využít kompostárnu a vzniklý kompost využít k údržbě a obnově veřejné zeleně na svém území, nicméně samotný proces vzniku kompostu v kompostárně trvá zhruba 2 měsíce. Ministerstvo vnitra má tak pochyby o využití kompostárny „v případě (okamžité) potřeby obce Stachy“.

[95] **Ve svém vyjádření ze dne 6. března 2023** reaguje obec na dotaz Ministerstva vnitra, zda se bude Zastupitelstvo obce Stachy zabývat výzvou ke zjednání nápravy ze dne 14. února 2023, č. j. MV-164329-7/ODK-2022 tak, jak Ministerstvo vnitra požadovalo v **bodech 44 a 45** výzvy ke zjednání nápravy, načež starosta obce Stachy uvedl, že zastupitelé obce byli s výzvou ke zjednání nápravy seznámeni již při jejím doručení a projednávána byla pouze po neformální stránce. Starosta obce Stachy rovněž uvádí, že požadavek projednat výzvu ke zjednání nápravy z předmětné výzvy neplynul. V neposlední řadě starosta obce Stachy rovněž uvedl, že „(...) *předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání ZO mají jen jeho členové, rada a výbory, přičemž, ani jeden z nich návrh na přijetí usnesení v dané věci nepodal, nebylo možné o dané záležitosti hlasovat.*“. Jelikož tedy dle sdělení starosty obce Stachy nepodala žádná oprávněná osoba návrh na projednání výzvy ke zjednání nápravy na zasedání zastupitelstva obce, nemohla být výzva ke zjednání nápravy předmětem hlasování na zasedání zastupitelstva obce.

[96] Ministerstvo vnitra si dovoluje v první řadě upozornit, že explicitně požadovalo, aby Zastupitelstvo obce Stachy výzvu ke zjednání nápravy projednalo a na předmětném zasedání zastupitelstva obce rozhodlo o tom, zda nápravu zjedná, či nikoliv, a o této skutečnosti Ministerstvo vnitra informovalo (viz **body 44 a 45** výzvy ke zjednání nápravy). K námitce, že žádný ze zastupitelů obce nenavrhl, aby se o výzvě ke zjednání nápravy hlasovalo na Zastupitelstvu obce Stachy, uvádíme, že tak mohl učinit sám starosta obce Stachy, jakožto člen zastupitelstva obce.

[97] **Ve svém vyjádření ze dne 9. května 2023** se obec Stachy vyjádřila k obsahu shromážděných podkladů. Obec Stachy i nadále zastává názor, že předmětná ustanovení OZV jsou v souladu se zákonem i ústavními principy samosprávy, přičemž se odkazuje na svá předchozí vyjádření. Obec uvádí, že možnost obcí vytvářet vlastní právní předpisy (obecně závazné vyhlášky) je projevem ústavně zaručeného práva na samosprávu. Proto se domnívá, že nesoulad OZV s metodickými nebo koncepčními názory Ministerstva vnitra nemohou být důvodem, pro které lze konstatovat rozpor OZV se zákonem nebo Ústavou. Obec uvádí, že pokud by zákonodárce zamýšlel, aby systém odpadového hospodářství byl v celé republice jednotný, jistě by takový záměr vyjádřil explicitně v zákoně; zákonodárce, vědom si individuálních podmínek, možností a specifík v různých obcích uvedené nepožadoval. Obec Stachy se v mezích ústavně zaručených principů při zajištění rovného přístupu ke všem obyvatelům obce snažila zajistit efektivní a spravedlivý



způsob likvidace komunálního odpadu s přihlédnutím k požadavkům na minimalizaci objemu odpadu a co největší míry jeho recyklace.

[98] K tomuto Ministerstvo vnitra uvádí, že obce jsou k vydávání obecně závazných vyhlášek zmocněny přímo Ústavou (viz čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky), jelikož se jedná o originární normotvorbu, obce k jejich vydání (v rámci své věcné působnosti) nepotřebují žádné další (konkrétní) zákonné zmocnění (s výhradou ukládání daní a poplatku, viz **bod 54** tohoto návrhu). Na druhou stranu se musejí obce při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem (viz § 35 odst. 3 zákona o obcích a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod); rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem pak představuje důvod pro zásah ze strany státu. Ústavní soud v nálezu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) uvedl, že materie obsažená v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. prosince 2020, je natolik kogentní a komplexní, že obec není oprávněna postupovat v otázkách spadajících pod režim tohoto zákona jinak, než v něm výslovně stanoveným způsobem. Tyto závěry lze použít i pro současný zákon o odpadech, přičemž z těchto závěrů vyplývá, že obec je oprávněna obecně závaznou vyhláškou stanovit obecní systém odpadového hospodářství, nemůže však regulovat otázky již upravené zákonem o odpadech.

[99] Zákonodárce s ohledem na individuální podmínky a různé potřeby obcí nepožaduje, aby byl ve všech obcích v republice stanoven jednotně stejný systém odpadového hospodářství. Zákonodárce pouze stanovil mantinely, v rámci kterých si obec nastaví svůj systém odpadového hospodářství v návaznosti na své potřeby a svá specifika.

[100] Ministerstvo vnitra nikterak nerozporuje, že by zákon o odpadech neumožňoval obcím stanovení dalších povinností souvisejících s předáváním odpadu a movitých věcí do obecního systému odpadového hospodářství, ostatně uvedené plyne přímo ze zákona o odpadech (viz § 59 odst. 6 zákona o odpadech). Byť je toto zákonné zmocnění koncipováno velmi obecně a široce, je při jeho využití nezbytné respektovat zákonné mantinely tohoto zmocnění a též i oprávněné zájmy dotčených osob. Ukládání povinností pak typicky spočívají např. v pořízení, údržbě a užívání sběrných nádob na směsný komunální odpad či pravidel pro soustřeďování směsného komunálního odpadu. Tedy se může jednat o stanovení povinnosti zajistit si pro soustřeďování odpadu sběrné nádoby stanoveného typu o dostatečném objemu, či stanovit fyzickým osobám povinnost plnit sběrné nádoby tak, aby je bylo možné uzavřít a odpad z nich při manipulaci nevypadal; zákaz shromáždění odpady ve sběrné nádobě udupávat či zhutňovat nebo povinnost přistavit sběrné nádoby na směsný komunální odpad v určené dny a doby na svozová místa apod. Otázka zpoplatnění odpadového hospodářství sem však nespadá, neboť je komplexně a kogentně upravena zejména zákonem o odpadech a zákonem o místních poplatcích (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/22).



[101] Závěrem obec Stachy uvádí, že dozorový a metodický přístup Ministerstva vnitra nerespektuje principy samosprávy a oprávnění obcí tvořit vlastní právní předpisy na základě vlastních zkušeností a poznatků specifických pro území té které obce, a ve svém důsledku směřuje k tomu, aby obce v zásadě vydávaly téměř totožné obecně závazné vyhlášky podle vzorů připravených Ministerstvem vnitra za účelem dosažení jednotnosti právní úpravy. Uvedený přístup dle názoru obce je zcela v rozporu s principem samosprávy, který je založen na respektování autonomie obcí při tvorbě jejich právních předpisů.

[102] Ministerstvo vnitra plně respektuje principy samosprávy a do její činnosti zasahuje v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky jen, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Jak bylo uvedeno výše (**body 98 a 99** tohoto návrhu) úprava obsažená v zákoně o odpadech je natolik kogentní, že obce v otázkách spadajících pod režim tohoto zákona nemohou postupovat jinak. Zákon o odpadech stanovil obci Stachy mantinely, ve kterých se může pohybovat, zároveň se obec Stachy při vydávání obecně závazné vyhlášky musí řídit zákonem (viz § 35 odst. 3 zákona o obcích a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Postup Ministerstva vnitra dle § 123 zákona o obcích (podrobněji rozebráno v **bodech 1 až 44** tohoto návrhu) plně odpovídá požadavkům dle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky.

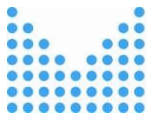
[103] Ministerstvo vnitra sice na svých webových stránkách¹⁰ zveřejňuje vzory k nejčastějším typům obecně závazných vyhlášek, včetně obecně závazné vyhlášky o stanovení obecního systému odpadového hospodářství (a právního výkladu k předmětným obecně závazným vyhláškám), jejich využití je však čistě na vůli obce. Ministerstvo vnitra na jeho využívání nelpí a má ze své dozorové činnosti množství poznatků, kdy si obec či město vzor upraví či si dokonce sestaví vlastní obecně závaznou vyhlášku o stanovení obecního systému odpadového hospodářství. Ministerstvo vnitra plně respektuje ústavně zaručené právo na samosprávu, nicméně obec se musí při vydávání obecně závazné vyhlášky řídit zákonem (blíže **body 98 a 99** tohoto návrhu). Ministerstvo vnitra netrvá na tom, aby byl obecní systém odpadového hospodářství stanoven jednotně napříč celou Českou republikou, a při výkonu své činnosti postupuje v souladu s čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky.

V. Rozklad a rozhodnutí o rozkladu

Rozklad obce Stachy

[104] Dne 8. června 2023 byl v souladu s § 152 odst. 1 ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu řádně podán rozklad (tj. v zákonné patnáctidenní lhůtě ode dne oznámení rozhodnutí).

¹⁰ <https://www.mvcr.cz/odk2/>



[105] Obec Stachy poukazuje na ústavně zaručené právo na samosprávu, tj. že obce mají právo vytvářet vlastní legislativu. Tedy „nesoulad“ dané legislativy s metodickými nebo koncepčními názory Ministerstva vnitra nemůže být důvodem pro to, aby obsah OZV byl shledán jako rozporný se zákonem či Ústavou České republiky. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce zajistit jednotnou právní úpravu obecního systému odpadového hospodářství, vyjádřil by tento úmysl přímo v zákoně. Účastník řízení dále uvádí, že si zákonodárce byl vědom specifik jednotlivých obcí v systému svozu a likvidace odpadů, a tudíž tedy nevyjádřil požadavek jednotnosti odpadového hospodářství. Účastník řízení se proto v mezích ústavně zaručených principů při zajištění rovného přístupu ke všem obyvatelům obce snažil zajistit efektivní a spravedlivý způsob, jak komunální odpad likvidovat, a to s přihlédnutím na minimalizaci objemu odpadu a na to, aby bylo dosahováno co nejvyšší míry recyklace.

[106] Obec má dále za to, že stanovení limitů, respektive povinností v případě, že konkrétní občan využívá daný systém způsobem, který již překračuje obvyklý rámec, je souladné s obsahem jak se zákonem o odpadech, který stanovení dalších povinností umožňuje, tak s účelem celé právní úpravy odpadového hospodářství, která směřuje k omezení množství produkovaného odpadu se zaměřením na jeho recyklaci.

[107] Obec dále tvrdí, že dozorový a metodický přístup Ministerstva vnitra směřuje k tomu, aby obce vydávaly téměř totožné obecně závazné vyhlášky podle připravených vzorů za účelem dosažení jednotnosti právní úpravy; Ministerstvo vnitra nepřihlíží k místním specifikům té které obce. Účastník řízení má za to, že uvedený přístup Ministerstva vnitra je v rozporu s principem samosprávy, který je založen na respektování autonomie obcí při tvorbě právních předpisů.

[108] K čl. 4 OZV obec uvádí, že ustanovení je v souladu s § 59 zákona o odpadech. Obec opakovaně deklaruje, že umožňuje odběr nebezpečného odpadu na svém území v souladu s čl. 1 OZV bez jakéhokoliv omezení, přičemž další alternativu nabízí možnost odložení ve sběrném dvoře provozovaným jinou obcí, a to za podmínek stanovených touto jinou obcí. Účastník řízení opět podotýká, že tento způsob zajištění sběru odpadu není nijak limitující, ani občany neomezuje v možnosti odkládat nebezpečný odpad bez jakéhokoliv omezení přímo v obci za zákonem stanovených podmínek (organizovaný sběr 2x ročně).

[109] Pokud tedy obec rozšíří možnosti o odkládání mimo území obce, nelze to považovat za restrikcí, ale čistě za rozšíření, jak s daným odpadem nakládat nad rámec zákonných povinností obce Stachy. S ohledem na uvedené nerozumí účastník řízení tomu, že by (dle argumentace Ministerstva vnitra) bránil přebírání nebezpečného odpadu na území své obce.

[110] K čl. 5 OZV obec deklaruje svůj nesouhlas s interpretací Ministerstva vnitra. Z obsahu čl. 5 OZV nelze dovodit, že by obec bránila přebírání veškerého komunálního odpadu, který vzniká na území obce v rozporu s § 59 odst. 1 zákona o odpadech. Obec se s ohledem na možnosti organizace celého systému v rámci

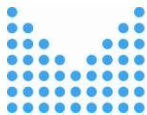


prevence před jeho zneužíváním, jakož i ve snaze motivovat ke zvýšenému třídění odpadu a optimalizovat náklady na provoz systému tak, aby byly spravedlivé, stanovila povinnosti osob související s předáváním odpadů do obecního systému odpadového hospodářství.

[111] Stanovení zvláštní úhrady pro odkládání objemného odpadu v rozsahu překračující běžné množství adekvátní v obci pro běžnou domácnost má částečně saturovat náklady obce na nadstandardní požadavky občanů spočívající v odkládání většího množství objemného odpadu a není podle názoru účastníka řízení v rozporu se smyslem a obsahem § 59 zákona o odpadech. Účastník řízení rovněž nevidí důvodu, proč by si občan nemohl vlastním přičiněním objemný odpad zpracovat na běžný komunální odpad, čímž by bylo dosaženo zvýšeného podílu vytríděného odpadu a menší zátěže obecního systému odpadového hospodářství, a tudíž bude možné svoz zajistit prostřednictvím běžného svozového vozidla, nikoliv prostřednictvím zvláštních kontejnerů. Náklady na provoz systému kalkulované v rámci výpočtu místního poplatku pak nebudou zatěžovány zvýšenými výdaji s ojedinělými potřebami jen některých poplatníků, často zneužívanými podnikateli. Taktéž bude zabráněno zneužívání systému k odkládání odpadu vzniklého v souvislosti se stavebními úpravami objektů ze strany podnikatelů v oblasti stavebnictví.

[112] Obec Stachy se tak snaží snížit produkci objemného odpadu právě tím, že bude obyvatele motivovat k tomu, aby i objemný odpad, namísto jeho odvezení na sběrné místo, sami nejprve upravili tak, aby jeho objem byl snížen na minimum a co nejvíce jeho součástí bylo vytríděno. Účastník řízení má za to, že se jedná o stejnou úvahu, jako v případě směsného komunálního odpadu, kdy zákon ukládá povinnost třídít odpad na jednotlivé recyklovatelné složky tak, aby objem směsného komunálního odpadu byl co nejmenší; uvedené tak nelze vnímat jako odmítání přebírání odpadů od občanů či vytváření překážek pro jeho přebírání. Obec se nadále odkazuje na závěry týkající se zneužití ze strany podnikatelů v oblasti stavebnictví, neboť ne veškerý odpad vzniklý stavební činností je stavebním odpadem, při vyklízení objektů určených k rekonstrukci či přestavbě je často produkován odpad objemný, který nesplňuje definici odpadu stavebního.

[113] K čl. 10 OZV obec v podaném rozkladu uvádí, že čl. 10 pouze stanovuje místa, kde bude obec rostlinné zbytky přebírat (příslušné kontejnery), posléze budou (na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené s městem Vimperk) v souladu s § 65 zákona o odpadech pro potřeby komunitního kompostování přeměněny v kompost. Účastník řízení v uvedeném postupu nevidí rozpor se zákonem, neboť čl. 10 OZV o nakládání s biologickým odpadem nehovoří, a proto nejde hovořit ani o izolovaném výkladu příslušného odstavce. Obec samozřejmě může rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností odkládat do hnědých kontejnerů určených i k odkládání biologicky rozložitelného odpadu, který je svou podstatou totožný s rostlinnými zbytky (resp. rostlinné zbytky lze považovat za biologicky rozložitelný odpad, pokud nebudou využívány ke kompostování).



[114] V obci nedochází k produkci jiného než biologicky rozložitelného odpadu, který by byl tvořen rostlinnými zbytky, je možné rostlinné zbytky shromažďovat ve stejné nádobě jako na biologicky rozložitelný odpad. Obec po vyhodnocení obsahu nádob buď použije rostlinné zbytky na komunitní kompostování, nebo s ním naloží způsobem stanoveným pro biologicky rozložitelný odpad.

[115] Dle obce tento způsob neodporuje ani smyslu, ani účelu zákonné úpravy, naopak vede k tomu, že při nakládání s rostlinnými zbytky a biologicky rozložitelným odpadem vzniká méně odpadu a obec rovněž nemusí pořizovat zvláštní sběrné nádoby na bioodpad a na komunitní kompostování. Účastník řízení uvádí, že žádný občan není omezen v možnosti nakládání s rostlinnými zbytky, které vyprodukuje a které pro něj představují odpad. Naopak obec disponuje efektivním způsobem, jak rostlinné zbytky separovat, a pokud to bude možné, dále je využívat, případně s nimi nakládat jako s biologicky rozložitelným odpadem.

[116] Obec závěrem uvádí, že dle jejího názoru by měl být zejména respektován smysl a účel zákonné právní úpravy, kterým je dle něj jednoznačně a bez jakýchkoli pochybností zajištění efektivní likvidace komunálních odpadů se zaměřením na zajištění co nejvyšší míry třídění a následné recyklace odpadů jeho využíváním jako suroviny. Tohoto cíle se účastník řízení snaží dosáhnout úpravou obsaženou v OZV za dodržení zákonných mezí. Obec tedy navrhuje, aby ministr vnitra napadené rozhodnutí ze dne 25. května 2023, č. j. MV-164329-17/ODK-2022, zrušil a plně tak vyhověl rozkladu.

Rozhodnutí o rozkladu

[117] Ministr vnitra rozhodl o podaném rozkladu dne 8. srpna 2023. V úvodu rozhodnutí o rozkladu byl rekapitulován dosavadní vývoj dozorového šetření ve vztahu k OZV, které je podrobně rozebráno v **bodech 1 až 44** tohoto návrhu.

[118] Dále v rozhodnutí o rozkladu ministr vnitra rekapituloval obsah podaného rozkladu (viz **body 104 až 116** tohoto návrhu). Při posuzování rozkladu vycházel ministr vnitra ze spisového materiálu vedeného správním orgánem I. stupně pod sp. zn. MV-164329/ODK-2022 a dále ze zákona o odpadech a zákona o obcích. Správnost napadeného rozhodnutí byla přezkoumána v rozsahu námitek uvedených v rozkladu, a zákonnost v celém rozsahu.

[119] Ministr vnitra na úvod konstatoval, že povinnost obce přebírat od nepodnikajících fyzických osob komunální odpad, při jejichž činnosti na území obce vzniká, je veřejnoprávní povinností obce plynoucí z § 59 odst. 1 zákona o odpadech. V této souvislosti se odkazuje na starší, ale stále aktuální nálezy Ústavního soudu ke „starému“ zákonu o odpadech ze dne 11. listopadu 2006, sp. zn. Pl. ÚS 39/06: „[m]atérie obsažená v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, je zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona



není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při stanovení systému nakládání s komunálním odpadem vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy.“. Z odůvodnění tohoto nálezu dále plyne, že „[o]bec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého (srov. judikaturu Ústavního soudu zejména pro oblast úpravy chovu a držení zvířat na území obce, nálezní Pl. ÚS 4/98, publ. In Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 14, č. 78, nálezní Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. října 2004, dostupný v elektronické verzi na www.judikatura.cz). Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti. V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“.

[120] Podle § 59 odst. 1 zákona o odpadech: „[o]bec je povinná přebírat veškerý komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob. Pokud obec zavedla poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci na základě kapacity soustředěvacích prostředků podle zákona o místních poplatcích, je povinná přebírat směsný komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob v množství odpovídajícím kapacitě soustředěvacích prostředků.“.

[121] Podle § 59 odst. 4 zákona o odpadech: „[k]e splnění povinností podle odstavců 1 až 3 obec nastaví obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „obecní systém“). Obecní systém může obec nastavit obecně závaznou vyhláškou.“.

[122] Podle § 59 odst. 6 zákona o odpadech: „[o]bec může obecně závaznou vyhláškou, kterou nastaví obecní systém, stanovit povinnosti osob související s předáváním odpadů a movitých věcí do obecního systému.“.

[123] Podle čl. 4 odst. 2 OZV: „[n]ebezpečný odpad lze také odevzdávat ve sběrném dvoře provozovaném městem Vimperk, který je umístěn na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk. Případné úhrady za odkládání nebezpečného odpadu ve Sběrném dvoře Vimperk se řídí ceníkem Sběrného dvora Vimperk pro občany z obcí a jejich osad, které mají uzavřenou smlouvu s Městskými službami Vimperk s.r.o. a je uveřejněn na internetových stránkách města Vimperk (www.vimperk.cz).“.

[124] Podle č. 5 odst. 1 věta poslední OZV: „[o]dkládání objemného odpadu o hmotnosti přesahující 100 kg za jednu domácnost a kalendářní rok bude způsobilné dle ceníku, který tvoří přílohu č. 3 této vyhlášky.“.

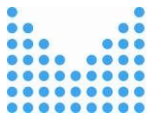


[125] Podle č. 5 odst. 2 OZV: „[o]bjemný odpad lze také odevzdávat ve sběrném dvoře provozovaném městem Vimperk, který je umístěn na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk. Případné úhrady za odkládání objemného odpadu ve Sběrném dvoře Vimperk se řídí ceníkem Sběrného dvora Vimperk pro občany z obcí a jejich osad, které mají uzavřenou smlouvu s Městskými službami Vimperk s.r.o. a je uveřejněn na internetových stránkách města Vimperk (www.vimperk.cz).“.

[126] Ministru vnitra je známo, že obec Stachy měla v době, kdy se OZV stala účinnou, platnou obecně závaznou vyhlášku č. 4/2021, o místních poplatcích. V současné době má obec Stachy platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku č. 1/2023, o místních poplatcích, vydanou 19. prosince 2022, která mj. zavádí místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, jehož sazbu stanovila ve výši 900 Kč. Obec Stachy rovněž v čl. 7 OZV zapojuje do obecního systému odpadového hospodářství právnické a fyzické podnikající osoby na základě uzavřené písemné smlouvy; úhradu za zapojení vybírá obec podle ceníku zveřejněného na úřední desce Obecního úřadu Stachy. Tedy, vzhledem k uvedenému nemůže obec náklady na provoz obecního systému odpadového hospodářství kryt jinými než výše uvedenými způsoby.

[127] Ministr vnitra dále odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06, kde v bodě 22 uvedl: „[p]římo z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny vyplývá, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Obce mohou svými obecně závaznými vyhláškami zavést jen takové místní poplatky, jež jsou taxativně vymezeny zákonem o místních poplatcích, a pouze v tom rozsahu, který tento zákon umožňuje. Podle přesvědčení Ústavního soudu je pak materie obsažená v zákoně o místních poplatcích zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy, resp. zákonného zmocnění ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Taktéž pozměňování pravidel zakotvených v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné, neboť zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; přijme-li zákonodárce pro danou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy nemůže tato duplicitně či v rozporu se zákony normovat.“.

[128] Ministr vnitra se plně ztotožňuje s právním názorem správního orgánu I. stupně, že „[o]bec může na provoz obecního systému odpadového hospodářství od osob získávat finanční prostředky toliko prostřednictvím některého z místních poplatků za komunální odpad (viz § 10d a násl. zákona o místních poplatcích), pokud jej na svém území zavede. Je však třeba podotknout, že ani v případě, kdy poplatník poplatek nezaplatí, není obec oprávněna odepřít převzetí komunálního odpadu do obecního systému odpadového hospodářství. Kromě jednoho ze dvou místních poplatků za komunální odpad není obec oprávněna požadovat další úhradu za převzetí komunálního odpadu (včetně nebezpečného odpadu v předmětném



sběrném dvoře).“ a dále že „[z]ařazením sběrného dvora na adrese Sklářská 388/21, 385 01 Vimperk do OZV se stal součástí obecního systému odpadového hospodářství obce Stachy (viz body 10 a 11 tohoto rozhodnutí); obec Stachy plní vůči komunálnímu odpadu zde odloženému povinnosti původce odpadu. Je-li v OZV označený sběrný dvůr součástí obecního systému odpadového hospodářství, je zde obec povinna přebírat komunální odpad od nepodnikajících fyzických osob, při jejichž činnosti vzniká na území obce komunální odpad bezplatně v rámci své veřejnoprávní povinnosti plynoucí z § 59 odst. 1 zákona o odpadech.“.

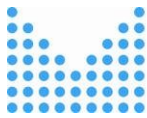
[129] Podle § 65 odst. 1 zákona o odpadech: „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí

- a) komunitním kompostováním systém shromažďování rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností z území obce, jejich úprava a následné zpracování v komunitní kompostárně na kompost,*
- b) rostlinnými zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností ovoce a zelenina ze zahrad a kuchyní, drny se zeminou rostliny a jejich zbytky neznečištěné chemickými látkami.“.*

[130] Podle čl. 10 odst. 2 OZV: „[r]ostlinné zbytky z údržby zeleně zahrad a domácností ovoce a zelenina ze zahrad a kuchyní, drny se zeminou, rostliny a jejich zbytky neznečištěné chemickými látkami, které budou využity v rámci komunitního kompostování, lze odkládat do kontejnerů přistavených v jednotlivých sběrných místech vyjmenovaných v příloze č. 1 této vyhlášky.“.

[131] Ministr vnitra v rozhodnutí o rozkladu souhlasí se správním orgánem I. stupně, že v případě komunitního kompostování se nejedná o nakládání s biologicky rozložitelným odpadem, ale biologicky rozložitelným materiálem, který není odpadem ve smyslu § 4 zákona o odpadech, konkrétně s rostlinnými zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností. Komunitní kompostárna není zařízením pro nakládání s odpadem; jde o specifické zařízení, byť pro něj platí obdobné technické požadavky, jako pro běžné kompostárny či malá zařízení (srov. § 43 a násl a § 54 a násl. vyhlášky č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů), jež zařízeními pro nakládání s odpady jsou. Obec nemůže v rámci obecně závazné vyhlášky určit, že se biologicky rozložitelný odpad odkládá do totožných sběrných nádob jako biologický odpad; nelze tedy směšovat režim nakládání s odpadem s režimem předcházení vzniku odpadu.

[132] Obec Stachy v čl. 3 odst. 2 OZV odkazuje na přílohu č. 1, ve které jsou zakreslena stanoviště, na kterých se nacházejí sběrné nádoby jednotlivých tříděných složek komunálního odpadu dle čl. 2 odst. 1 OZV. Na tutéž přílohu č. 1 odkazuje též čl. 10 odst. 2 OZV jakožto místo, na kterém lze odkládat rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností v rámci komunitního kompostování. Náhledem do příslušné mapy v příloze č. 1 a zde vyznačených „hnízd“ jednotlivých složek



komunálního odpadu je evidentní, že obec umožňuje odkládání biologického odpadu do stejné sběrné nádoby, kterou určilo pro odkládání rostlinných zbytků pro účely kompostování (viz první mapka v příloze č. 1, Stanoviště sběrných nádob – Stachy).

[133] Ministr vnitra dále uvádí, že nezpochybňuje právo obce na výkon samostatné působnosti, které zaručuje čl. 8 Ústavy České republiky (či Evropská charta místní samosprávy), a to ani v případě komunální normotvorby. Nelze však překročit rámec zákonného zmocnění daného ustanovením § 59 odst. 4 zákona o odpadech, resp. rámec zákona o obcích a zákona o místních poplatcích, tak jako se tomu stalo v případě obce Stachy.

[134] Ministr vnitra tak ve shodě se správním orgánem I. stupně shrnuje, že „[k] uvedenému se rovněž vyjadřoval Ústavní soud v tom smyslu, že *nepředpokládá-li zákon jinou možnost hrazení nákladů obce při nakládání s komunálním odpadem než prostřednictvím místních poplatků, pak vzhledem ke kogentní a komplexní úpravě matérie nakládání s dopady obsažené v zákoně o odpadech obec není oprávněna postupovat jinak než zákonem předpokládaným způsobem. Obec má rovněž možnost nezavést na svém území žádný z poplatků za komunální odpad (jejich zavedení je fakultativní, tj. dobrovolné). V takovém případě však nezbývá jiná možnost, než celý systém odpadového hospodářství financovat z jiných příjmů obecní rozpočtu.*“.

[135] Námitky obce směřují především proti právnímu názoru správního orgánu I. stupně, že „[o]bec není oprávněna od nepodnikajících fyzických osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem vybírat jakoukoli (byť i soukromoprávní) úhradu za komunální odpad, neboť by se jednalo o obcházení zákonné úpravy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem.“. Ministr vnitra plně souhlasí a ztotožňuje se s argumentací správního orgánu I. stupně obsaženou v napadeném rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV, a proto považuje námitky obce v podaném rozkladu za nedůvodné.

[136] Ministr vnitra seznal, že se lze ztotožnit s právním názorem správního orgánu I. stupně vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně rozhodl o pozastavení účinnosti čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední, přílohy č. 3 ve slovech „Objemný odpad 3,30 Kč/kg“, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 OZV, a proto přistoupil **v souladu s § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu k zamítnutí rozkladu**, který podala obec Stachy.

VI. Závěr

[137] **Na základě výše uvedených důvodů Ministerstvo vnitra shledalo čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední v návaznosti na přílohu č. 3 (v části týkající se zpoplatnění objemného odpadu), odst. 2 v rozporu s § 59 a násl. zákona o odpadech a čl. 10 odst. 2 v rozporu s § 59 odst. 2 a odst. 5 písm. e) zákona o odpadech.**



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

nález:

Ustanovení čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední, přílohy č. 3 ve slovech „Objemný odpad 3,30 Kč/kg“, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 obecně závazné vyhlášky obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství, se ruší 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. Pověření ředitele odboru veřejné správy, dozoru a kontroly.
2. Obecně závazná vyhláška obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství.
3. Příloha č. 1 k obecně závazné vyhlášce obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství.
4. Příloha č. 2 k obecně závazné vyhlášce obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství.
5. Příloha č. 3 k obecně závazné vyhlášce obce Stachy č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství.
6. Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství ze dne 12. října 2022, č. j. MV-164329-2/ODK-2022.
7. Právní posouzení obecně závazné vyhlášky č. 1/2022, o stanovení obecního systému odpadového hospodářství, které bylo přílohou shora uvedeného přípisu.
8. Záznam z osobního jednání ze dne 4. listopadu 2022.
9. Záznam z telefonního hovoru ze dne 30. listopadu 2022.
10. Záznam z telefonního hovoru ze dne 19. ledna 2023.
11. Stanovisko obce Stachy k posouzení zákonnosti.
12. Výzva ke zjednání nápravy ze dne 14. února 2023, č. j. MV-164329-7/ODK-2022.
13. Doručenka obci Stachy k výzvě ke zjednání nápravy.
14. Sdělení obce Stachy k výzvě ke zjednání nápravy.
15. Žádost Ministerstva vnitra o sdělení informace ze dne 28. února 2023, č. j. MV-164329-9/ODK-2023.
16. Sdělení obce Stachy k žádosti o sdělení informace.
17. Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 24. března 2023, č. j. MV-164329-11/ODK-2022.
18. Příloha k oznámení o zahájení správního řízení – vylíčení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném rozporu čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední, přílohy č. 3 ve slovech „Objemný odpad 3,30 Kč/kg“, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 OZV se zákonem.
19. Doručenka obci Stachy k oznámení o zahájení řízení.
20. Záznam o oprávněných úředních osobách.



21. Sdělení Ministerstva vnitra o shromáždění podkladů ze dne 24. dubna 2023, č. j. MV-164329-15/ODK-2022.
22. Vyjádření obce Stachy ke shromážděným podkladům.
23. Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti čl. 4 odst. 2, čl. 5 odst. 1 věta poslední, přílohy č. 3 ve slovech „Objemný odpad 3,30 Kč/kg“, čl. 5 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 OZV ze dne 25. května 2023, č. j. MV-164329-17/ODK-2022.
24. Oznámení o zveřejnění aktu ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
25. Doručenka obci Stachy k rozhodnutí o pozastavení účinnosti ustanovení OZV.
26. Rozklad obce Stachy proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti ustanovení OZV.
27. Předkládací zpráva k rozkladu ze dne 19. června 2023, č. j. MV-164329-21/ODK-2023.
28. Vylíčení důvodů rozkladové komisi, které bylo přílohou shora uvedeného přípisu.
29. Rozhodnutí Ministra vnitra o rozkladu ze dne 8. srpna 2023, č. j. MV-109666-3/SO.2023.
30. Usnesení o předložení listin ze dne 24. března 2023, č. j. MV-164329-13/ODK-2022.
31. Podklady od obce Stachy – zápis ze zasedání zastupitelstva obce.
32. Podklady od obce Stachy – pozvánka na zasedání zastupitelstva obce, která byla přílohou shora uvedeného přípisu.
33. Podklady od obce Stachy – vyvěšení a sejmutí pozvánky na zasedání zastupitelstva obce na úřední desce obce, která byla přílohou shora uvedeného přípisu.