

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky), Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, za účasti města Milovice, se sídlem nám. 30. června 508, 289 23 Milovice, takto:

**Návrh na zrušení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, se zamítá.**

O d ů v o d n ě n í:

**I. Vymezení věci a text napadeného ustanovení**

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a podle ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručeným Ústavnímu soudu dne 21. 12. 2018, se Ministerstvo vnitra domáhá zrušení čl. 11 obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, a ve znění obecně závazné

vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice (dále také jen „vyhláška města Milovice“, případně jen „vyhláška“).

2. Čl. 11 vyhlášky stanoví:

### **„Systém pytlového sběru**

1) Tato obecně závazná vyhláška stanoví pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru. Účastníkem Systému pytlového sběru je každá fyzická osoba s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice, která se osobně nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce zaregistruje k účasti v Systému pytlového sběru dle čl. 11 odst. 2 této obecně závazné vyhlášky.

2) Proces registrace se stanovuje následovně:

- a) Zájemce o účast v Systému pytlového sběru se zaregistruje k účasti v Systému pytlového sběru u Městského úřadu Milovice, Odboru správy majetku města a investic.
- b) V rámci registrace zájemce sdělí následující údaje: jméno, příjmení, rok narození, adresu trvalého pobytu. V případě změn těchto údajů je účastník Systému pytlového sběru povinen tuto změnu nahlásit Městskému úřadu Milovice do 50 dnů ode dne takové změny.
- c) Zaregistrovanému účastníkovi bude vygenerován unikátní čárový kód, přičemž každý účastník obdrží při registraci samolepky s tímto unikátním čárovým kódem.

3) Systém třídění se stanovuje následovně:

- a) Účastník Systému pytlového sběru řádně vytrídí komodity, které jsou v Systému pytlového sběru tříděny, přičemž takto vytríděný odpad umístí do plastových pytlů, které opatří samolepkou s unikátním čárovým kódem. Do jednoho pytle je možné umístit pouze odpad tvořený jedním druhem tříděné komodity.
- b) Pytle s vytríděným odpadem opatřené samolepkami s unikátními čárovými kódy účastník Systému pytlového sběru odevzdá na Sběrném dvoře města Milovice v jeho provozních hodinách nebo je ponechá ke svozu určenými vozidly na určených místech v předem stanovených svozových dnech. Svozové dny a určená místa stanoví Městský úřad Milovice vždy v předstihu alespoň 30 dnů a informuje o nich veřejnost prostřednictvím webových stránek města Milovice.

4) Tříděné komodity v rámci systému pytlového sběru se stanoví touto obecně závaznou vyhláškou následovně:

a) Tříděnými komoditami jsou:

- i. papír,
- ii. PET lahve,

b) Rozhodné období pro sběr v Systému pytlového sběru počíná 1. prosince každého kalendářního roku a končí 30. listopadu následujícího kalendářního roku, není-li dále stanoveno jinak.

c) První rozhodné období pro Systém pytlového sběru počíná dne 1. 1. 2017 a končí dnem 30. 11. 2017.“

3. Navrhovatel se domáhá zrušení celého ustanovení čl. 11 vyhlášky města Milovice, ale věcně se v návrhu vymezuje jen proti odstavci prvnímu, který upravuje, kdo se může tzv. Systému pytlového sběru účastnit. Takovou osobou je „každá fyzická osoba s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice, která se osobně nebo

prostřednictvím svého zákonného zástupce zaregistruje v Systému pytlového sběru dle čl. 11 odst. 2 této obecně závazné vyhlášky.“ Podle navrhovatele však dané ustanovení tím, že umožňuje zapojení se do pytlového sběru pouze fyzickým osobám s trvalým pobytem na území města Milovice, zakládá neodůvodněné rozdílné zacházení s určitou skupinou obyvatel na úkor jiné skupiny, a je tedy v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“). Navrhovatel v uvedeném ustanovení shledává i zneužití zákonem stanovené působnosti města Milovice v oblasti odpadového hospodářství.

4. Ministerstvo vnitra v návrhu nejprve rekapituluje dosavadní procesní vývoj, který vedl až k podání návrhu na zrušení předmětného ustanovení Ústavním soudem. Upozornění Ministerstva vnitra na nezákonnost vyhlášky bylo městu Milovice doručeno dne 9. srpna 2017. Jelikož zastupitelstvo města rozhodlo, že vyhlášku rušit, měnit či doplňovat nebude, zaslalo dne 1. listopadu 2017 Ministerstvo vnitra v souladu s ustanovením § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“ nebo „obecní zřízení“) městu výzvu ke zjednání nápravy. Město Milovice však na výzvu reagovalo vyjádřením, že na znění vyhlášky trvá. Ministerstvo vnitra následně na základě shromážděných podkladů zahájilo dne 15. ledna 2018 s městem Milovice správní řízení o pozastavení účinnosti čl. 11 vyhlášky a dne 26. února 2018 vydalo rozhodnutí, kterým účinnost předmětného ustanovení pozastavilo. Město Milovice podalo proti danému rozhodnutí rozklad. Ministr vnitra vydal dne 11. května 2018 po projednání v rozkladové komisi rozhodnutí, kterým rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušil a věc vrátil k novému projednání. Dne 31. července 2018 vydalo Ministerstvo vnitra nové rozhodnutí, jímž opětovně účinnost čl. 11 vyhlášky pozastavilo. Město Milovice podalo proti tomuto rozhodnutí opět rozklad, avšak ministr vnitra (v jiném personálním obsazení) rozklad zamítl.

5. Ministerstvo vnitra v návrhu dále uvádí, že město Milovice využilo k vydání vyhlášky zákonné zmocnění nacházející se v ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), dle kterého „obec ve své samostatné působnosti stanoví obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území. Obecně závaznou vyhláškou může stanovit také systém nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami.“ Navrhovatel také poukazuje na to, že z osobního jednání zástupců města Milovice s Ministerstvem vnitra plyne, že město považuje takto nastavený Systém pytlového sběru, spojený s finanční odměnou pro jeho účastníky, pouze za „nadstavbu“ systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Skutečnost, že tento systém váže jen na fyzické osoby s trvalým pobytem na území města, vnímá jako motivační prvek k přihlášení se k trvalému pobytu. Z daného jednání také vyplynulo stanovení výše odměny spojené s účastí v pytlovém sběru. Město Milovice podle Směrnice č. 11/2016 (Pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru) předem stanoví vyšší odměny za 1 kg separovaného odpadu (PET láhve a papír) s tím, že tato částka je zastropována. Účastníci získají od města identifikační kód, kterým je následně označen odpadový pytel. Svozová firma kód načte do systému a jednou ročně je účastníkovi vyplacena částka za touto formou nashromážděný odpad.

6. Podle Ministerstva vnitra by zvýhodnění osob s trvalým bydlištěm v Milovicích nemělo diskriminační povahu jen tehdy, pokud by mělo rozumné a objektivní

ospravedlnění, tedy pokud by sledovalo legitimní cíl a k jeho dosažení by byly použity přiměřené prostředky. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2007 č. j. 4 As 63/2005-69, v němž Nejvyšší správní soud posoudil stanovení nižšího jízdného na městskou hromadnou dopravu v Liberci pro osoby s trvalým pobytem na území města oproti jiným osobám jako diskriminační, Ministerstvo vnitra shledává, že pokud je důvodem pro omezení zapojení do pytlového sběru pouze na fyzické osoby s trvalým pobytem na území města Milovice skutečnost, že se podílejí na výnosech daní tvořících podstatnou část příjmů města, pak není takové odůvodnění rozumné a objektivní. Nejvyšší správní soud totiž ve výše zmíněném rozsudku dospěl k závěru, že poskytnutí slev na jízdném v městské hromadné dopravě jen pro osoby s trvalým pobytem v Liberci s odkazem na přínos takových obyvatel v rámci daňových výnosů pro potřeby města není odůvodněno rozumnými a objektivními důvody, protože do daňových příjmů města přispívají všechny osoby platící daně na základě tehdy účinného znění ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“). Ministerstvo vnitra dále poukazuje na to, že v mezidobí sice došlo ke změně příslušných ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní, princip výběru daní je však stejný a argumentace Nejvyššího správního soudu stále aktuální. Z tohoto důvodu zastává Ministerstvo vnitra právní názor o rozporu čl. 11 vyhlášky města Milovice s čl. 1 Listiny.

7. Navrhovatel zároveň doplňuje, že tím, že jsou ze Systému pytlového sběru vyloučeny osoby bez trvalého pobytu, nemají ostatní poplatníci za komunální odpad na území města rovnocennou možnost podílet se na snižování produkce směsného odpadu, a tím fakticky ovlivňovat maximální výši poplatku za komunální odpad, který jsou povinny platit. Ta totiž vychází z předpokládaných nákladů vyplývajících z režimu nakládání s netříděným odpadem, jak plyne z obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 6/2011. I z tohoto důvodu spatřuje navrhovatel rozpor napadeného ustanovení s čl. 1 Listiny.

8. Ministerstvo vnitra uzavírá, že smyslem obecně závazných vyhlášek vydávaných na základě ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech není zakotvení právního základu pro poskytování finančního zvýhodnění určité skupině osob z důvodů, které se systémem nakládání s komunálním odpadem nespojují. Smyslem poskytování výhod za objem vytříděných využitelných složek odpadu by měla být pouze motivace k důslednému třídění komunálního odpadu, který následně přispěje k vyšším výnosům z jeho prodeje a nižším nákladům spojeným s odvozem a odstraněním menšího množství směsného komunálního odpadu. Podle navrhovatele se tak město Milovice dopustilo zneužití své zákonem stanovené působnosti a v rámci tzv. „testu čtyř kroků“ používaného Ústavním soudem při posuzování ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek porušilo třetí krok daného testu.

## II. Vyjádření účastníků řízení

9. Podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra k vyjádření městu Milovice. Ústavní soud se v souladu s ustanovením § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu obrátil i na veřejnou ochránkyni práv, která však v podání ze dne 9. ledna 2019 sdělila, že do řízení nevstupuje.

10. Město Milovice úvodem svého vyjádření sdělilo, že setrvává na svém konstantním postoji, podpořeném i potvrzením ponechání napadené vyhlášky v platnosti rozhodnutím zastupitelstva města ze dne 4. března 2019. Město Milovice pak odkázalo na svá předchozí vyjádření v této věci, zejména na obsah rozkladů proti rozhodnutím Ministerstva vnitra, jakož i na právní názor vyjádřený v rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu ze dne 11. května 2018. Město je přesvědčeno o tom, že postupuje v souladu jak se zákonem o obcích, tak zákonem o odpadech, jakož i dalšími právními předpisy. Oponuje též tvrzené nezákonnosti postupu Ministerstva vnitra a ministra vnitra v rámci nového rozhodování potom, co již bylo jednou vyhověno rozkladu města proti prvotnímu rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti napadené vyhlášky.

11. V rámci dalšího rozvedení svého postoje uvádí město Milovice následující okolnosti a argumenty. Podle něho je rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. července 2018, kterým byla opětovně, po předchozím úspěšném rozkladu, pozastavena účinnost vyhlášky, v přímém rozporu s rozhodnutím ministra vnitra ze dne 11. května 2018. Ministerstvo vnitra je přitom vázáno právním názorem uvedeným v rozhodnutí ministra, a to podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (ve spojení s ustanovením § 152 odst. 5 správního řádu), podle kterého „jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, ... napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán ...“ Ministerstvo vnitra podle města Milovice nejen že právní názor ministra vnitra nerespektovalo, dokonce jej vůbec žádným způsobem nezohlednilo a svým rozhodnutím vybočilo z ministrem vnitra uložených mezí, v rámci kterých mělo dle zákona rozhodnout. Město Milovice cituje ve svém vyjádření i část odůvodnění rozhodnutí ministra vnitra ze dne 11. května 2018 a zdůrazňuje jeho právní názor, že město Milovice zavedlo bonus ve formě tzv. Systému pytlového sběru jen jako nadstandardní řešení, které samo o sobě nemusí zakládat zakázaně nerovné postavení dvou skupin subjektů. K existujícímu systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu mají přístup všechny osoby žijící na území města, v souladu se zákonem o odpadech. Ministr vnitra dále ve svém rozhodnutí uvedl, že je toho názoru, že obec může preferovat své občany, pokud upřednostnění není v daném případě v rozporu se zákonem, neboť jinak by se institut občanství redukoval „pouze na uplatnění aktivního či pasivního volebního práva do zastupitelstva obce či práva hlasovat v místním referendu, což by výrazně zužovalo ústavně zakotvené vymezení obce jakožto územního společenství občanů, které má právo na samosprávu (viz čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky).“

12. Město Milovice dále ve svém vyjádření uvádí, že považuje za zcela legitimní, když obec preferuje své občany do té míry, do jaké taková preference neodporuje zákonu. Podle ní je třeba mít na paměti, že územní samosprávný celek je tvořen v první řadě svými občany. Uvádí, že občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu, event. příslušník jiného státu při splnění zákonných podmínek. Právní předpisy obcím umožňují rozdílný přístup k různým skupinám svých obyvatel, jako např. k osobám, které dosáhly věku 18 let a mají na území obce nemovitost dle ustanovení § 16 odst. 3 zákona o obcích. Projevem samosprávy je podle města Milovice i zmocnění uvedené v ustanovení § 35 odst. 1

zákona o obcích, dle kterého do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu občanů obce.

13. Město Milovice dále rozporuje skutečnost, že Ministerstvo vnitra nepostupuje jednotně, jestliže je např. obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 4/2015 dle jeho názoru v souladu s právním řádem, ačkoliv daná vyhláška také činí rozdíly v přístupu k různým skupinám obyvatel města, neboť se systému nemohou účastnit osoby, které mají trvalý pobyt mimo území tohoto města a nevlastní ve městě nemovitou věc.

14. Závěrem svého vyjádření město Milovice shrnuje, že třídění odpadů do kontejnerů a sběrných dvorů může i nadále každá osoba bez ohledu na její trvalý pobyt na území města. Město jedná jak v souladu s cílem zákona o odpadech, tedy omezit vznik odpadu a maximálně umožnit vzniklé odpady využívat, tak v souladu s cíli a povinnostmi obce plynoucími ze zákona o obcích.

15. Ministerstvo vnitra využilo možnosti vyjádřit se k argumentům města Milovice v replice. Opětovné rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky, navzdory právnímu názoru vyslovenému v rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu ze dne 11. května 2018, odůvodnil návrhovatelný jednak novými poznatky o rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2007 č.j. 4 As 63/2005-69 a dále zjištěním nových okolností, které podle jeho mínění potvrzovaly již dříve učiněné závěry o nezákonnosti čl. 11 vyhlášky. Návrhovatel uvedl, že své dosavadní poznatky propojil s novou znalostí o obecně závazné vyhlášce města Milovice č. 6/2011 o poplatku za komunální odpad a se zjištěním, že osoby bez trvalého pobytu nemají rovnocennou možnost podílet se na snižování produkce smíšeného komunálního odpadu, a tím fakticky také ovlivňovat maximální výši poplatku za komunální odpad. Závěrem repliky návrhovatel uvádí, že srovnání napadené vyhlášky města Milovice a obecně závazné vyhlášky města Lysá nad Labem není případné kvůli širokému okruhu možných účastníků pytlového sběru v daném městě, což podle něho svědčí o odlišném účelu pytlového sběru než v Milovicích.

### **III. Aktivní legitimace návrhovatele**

16. Zákon o Ústavním soudu stanoví v ustanovení § 64 odst. 2 písm. g), že podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy je za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu oprávněno Ministerstvo vnitra. Zákon tak přímo zakládá aktivní legitimaci návrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení vyhlášky města Milovice.

### **IV. Ústní jednání ve věci**

17. Ústavní soud dle ustanovení § 44 zákona o Ústavním soudu dospěl k závěru, že ve věci není potřeba konat ústní jednání, jelikož by od něj nešlo očekávat další objasnění věci nad rámec již obdržených podkladů.

### **V. Přezkum napadené vyhlášky**

18. Ústavní soud při přezkoumávání ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek zpravidla postupuje testem tzv. čtyř kroků [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.), dostupné též na

<http://nalus.usoud.cz>]. V jeho rámci zkoumá dvě formální a dvě meritorní kritéria, a to za prvé, zda obec měla pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a zda byla přijata způsobem, který zákon předepisuje; za druhé, zda obec při jejím vydání nevykročila ze zákonem stanovené působnosti (nejednala *ultra vires*); za třetí, zda obec nezneužila svou působnost a za čtvrté, zda obecně závazná vyhláška neporušuje kritérium „rozumnosti“.

#### **a) Pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a dodržení způsobu přijetí a vydání vyhlášky**

19. V prvním kroku testu se Ústavní soud zaměřuje na to, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem a zda ho vydal k tomu příslušný orgán, a to způsobem, který zákon předepisuje. Ústava zmocňuje obce k vydávání obecně závazných vyhlášek v ustanovení čl. 104 odst. 3, které stanoví, že „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“ Meze působnosti zastupitelstva jsou pak určeny jednak ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy (dle tohoto určení do působnosti zastupitelstva náleží rozhodovat o záležitostech, jež jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů), jednak ve smyslu zákona, který může označit další oblasti, v nichž bude obec oprávněna svým zastupitelstvem realizovat normotvorbu. Proces přijímání právních předpisů obce je stanoven zákonem o obcích.

20. Z hlediska formálního postupu přijetí napadené obecně závazné vyhlášky zjistil Ústavní soud ze spisových podkladů, že zastupitelstvo města Milovice schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2015 na svém zasedání splňujícím požadavek veřejnosti dne 20. dubna 2015. Pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva, konkrétně 14 členů z celkového počtu 15. V souladu s ustanovením § 12 zákona o obcích byla vyhláška vyvěšena na úřední desce městského úřadu. Účinnosti nabyla dnem 1. května 2015. Obecně závaznou vyhlášku č. 5/2017, kterou se mění vyhláška č. 1/2015 a kterou byl zaveden i tzv. Systém pytlového sběru, schválilo zastupitelstvo na svém zasedání splňujícím požadavek veřejnosti dne 20. března 2017, kdy pro ni hlasovalo 12 z 15 členů zastupitelstva. Vyhláška byla opět v souladu se zákonem vyvěšena na úřední desce městského úřadu a nabyla účinnosti dnem 12. dubna 2017. Obecně závazná vyhláška č. 3/2016, kterou se také změnila vyhláška č. 1/2015, se napadeného ustanovení čl. 11 netýká, a proces jejího přijetí tedy není nutné zvlášť přezkoumávat.

21. Vzhledem k výše uvedenému považuje Ústavní soud první formální krok testu za splněný. Navrhovatel ostatně naplnění tohoto kroku ani nerozporoval.

#### **b) Dodržení mezi samostatné působnosti obce**

22. V rámci druhého kroku testu Ústavní soud zkoumá, jestli obec při vydání obecně závazné vyhlášky nevybočila mimo své ústavní zmocnění, resp. mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*).

23. Ústava sama blíže obsah věcné působnosti, v jejímž rámci mohou zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky, nestanoví a bližší konkretizaci svěřuje zákonu (čl. 104 odst. 1). Zákon o obcích vymezuje tzv. samostatnou působnost obce, tedy její vlastní samosprávu, předně v ustanovení § 35, podle jehož prvního odstavce do ní spadají „záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou zákonem

svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“ Odstavec druhý pak prostřednictvím odkazu na další ustanovení zákona o obcích blíže rozvádí, které konkrétní záležitosti do samostatné působnosti obce zejména patří, a následně stanoví, že „obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

24. Takto vymezená samostatná působnost je oblastí, v níž mohou obce vydáváním obecně závazných vyhlášek normotvorně působit, ovšem při dodržení ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle něhož „při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem.“ Dané ustanovení má zamezit střetu obecně závazné vyhlášky s normou vyšší právní síly. Ve vztahu k posouzení, zda obec nepřekročila meze své samostatné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonnou úpravě, již Ústavní soud dříve judikoval, že je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze mít bez dalšího za to, že obec nesmí upravit určitou místní záležitost jen z toho důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani zákonná úprava bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 5. 12. 2006 (N 217/43 SbNU 411; 20/2007 Sb.) ve věci protihlukové vyhlášky města Chomutova, nález sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007 (N 40/44 SbNU 501; 129/2007 Sb.) ve věci vyhlášky města Ústí nad Labem o ochraně životního prostředí a veřejné zeleně, nález sp. zn. Pl. ÚS 42/05 ze dne 8. 3. 2007 (N 45/44 SbNU 583; 162/2007 Sb.) ve věci vyhlášky statutárního města Kladna o zajištění veřejného pořádku při poskytování hostinských činností a pořádání veřejných produkcí].

25. Vydání obecně závazné vyhlášky v oblasti shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na katastrálním území obce předpokládá ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech. I právní úprava doplňkového systému pytlového sběru v napadeném čl. 11 vyhlášky spadá do rámce takto vymezené samostatné působnosti obce, v daném případě konkretizované zvláštním zákonem. Městu Milovice však k právní úpravě pytlového sběru poskytuje zákonný základ rovněž ustanovení § 35 zákona o obcích, protože tímto způsobem město uspokojuje potřeby svých občanů v oblasti výchovy a vzdělávání, kam patří i výchova k ochraně životního prostředí (environmentální výchova). Obecně závazná vyhláška č. 5/2017, která novelizovala obecně závaznou vyhlášku č. 1/2015 právě zavedením pytlového sběru, ostatně na ustanovení § 35 zákona o obcích i odkazuje.

26. Ústavní soud proto konstatuje, že město Milovice nevybočilo z pravomoci normativně upravovat jen ty záležitosti, které spadají do jeho samostatné působnosti. Upravilo materii, která je v zájmu obce a občanů obce, tedy záležitosti místního významu, a nikoli významu krajského či celostátního, jejichž úprava přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Není ani důvod zpochybňovat, že napadená obecně závazná vyhláška



nezasahuje nepřipustným způsobem do úpravy záležitostí, které jsou vyhrazeny zákonu. Z těchto důvodů shledává Ústavní soud jako splněný i druhý krok přezkumu.

### c) Nezneužití zákonem stanovené působnosti

27. Třetí krok testu obnáší posouzení, zda obec vydáním obecně závazné vyhlášky nezneužila svou zákonem stanovenou působnost. Ústavní soud rozlišuje tři základní formy tohoto zneužití, a sice cestou a) sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a c) přihlížení k nerelevantním úvahám. Podle navrhovatele se město Milovice dopustilo zneužití své působnosti tím, že v čl. 11 vyhlášky využilo zákonné zmocnění sloužící obcím k plnění jim zákonem o odpadech stanovených povinností k poskytování výhod jako odměny pro osoby s trvalým pobytem a v souvislosti s motivací k přihlášení osob k trvalému pobytu ve městě. Podle navrhovatele se tak jednalo o účel, který s nakládáním s komunálním odpadem nijak nesouvisí, a navíc město opomnělo respektovat princip rovnosti stanovený v čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

28. Při hodnocení naplnění třetího kroku testu je nutné vyjít z obsahu práva na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy) a v tomto smyslu zhodnotit vzájemné souvislosti jednotlivých ústavních ustanovení, jakož i relevantních ustanovení zákona o obcích, resp. zvláštních zákonů regulujících samostatnou působnost obcí. Podle čl. 100 odst. 1 Ústavy jsou „územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu“. Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích pečuje obec „o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“. V obecné rovině pak obecní zřízení blíže vymezuje, co je obsahem samostatné působnosti obce, v již uvedeném ustanovení § 35, ve kterém je opět zdůrazněno, že jejím úkolem je pečovat o záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, a ve kterém je, mimo jiné, také uvedeno, jaké potřeby má zákonodárce v tomto ohledu zejména na mysli (např. potřeby bydlení, vzdělání, výchovy atd.). Ustanovení obecního zřízení, jakož i ustanovení dalších zákonů, která blíže konkretizují obsah samostatné působnosti obce, nelze proto vykládat bez zřetele k těmto obecným východiskům, na nichž je obecní samospráva založena. Při realizaci samostatné působnosti má tedy obec právo zohlednit zvláštní postavení svých občanů a jejich potřeb. Musí tak ale vždy činit v mezích ústavního pořádku a zákona [§ 35 odst. 3 písm. a) zákon o obcích]. V podmínkách přezkumu napadeného ustanovení to znamená, že i na základě realizace působnosti odvíjející se od ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech, resp. § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích může město přiznat určité zvláštní postavení svým občanům, ale musí přitom respektovat ústavní příkaz rovnosti v právech (čl. 1 a 3 Listiny), resp. další ústavní či zákonné normy. Musí též respektovat závazky plynoucí z práva EU, včetně principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti dle ustanovení čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU či čl. 24 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Ačkoliv tedy zákon o obcích definuje pojem občana obce jako českého státního občana s trvalým pobytem na území obce (§ 16 odst. 1), je nutné vykládat výše uvedená ustanovení obecního zřízení ohledně péče obce o potřeby a zájmy svých občanů v souladu s principem nediskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU. Občané EU, mají-li v obci trvalý pobyt, jsou nositeli i aktivního a pasivního volebního práva do zastupitelstev obcí, či práva hlasovat v místním referendu, a jsou v tomto širším smyslu „politickými občany“ obcí.

29. Ministerstvo vnitra vytýká městu Milovice, že ustanovení vyhlášky, podle něhož je účast na pytlovém sběru umožněna jen osobám s trvalým pobytem na území města, je diskriminační, protože je zvýhodňuje oproti jiným osobám, aniž by k tomu mělo rozumné a objektivní ospravedlnění, tj. sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené. Ve třetím kroku testu tedy Ústavní soud posoudí, zda se město Milovice dopustilo vydáním napadené vyhlášky zneužití své samostatné působnosti, protože sledovalo cíl zákonem neaprobovaný (případně se dopustilo jiné formy zneužití), přičemž se tato otázka zároveň překrývá s tím, zda zvýhodnění osob s trvalým pobytem ve městě v podobě přípuštění jejich účasti v rámci pytlového sběru lze považovat za rozumné a objektivně zdůvodnitelné, a tedy nikoliv diskriminační.

30. Tzv. Systém pytlového sběru je formou shromažďování a sběru komunálního odpadu, který není zákonem o odpadech vyžadován, a město Milovice jím poskytuje určité nadstavbové řešení v rámci hospodaření s komunálním odpadem. Základním faktem tedy je, že i vůči osobám bez trvalého pobytu město standardními formami své povinnosti dle příslušného zákona plní. Ačkoliv Ústavní soud uznává, že město Milovice v řízení před Ministerstvem vnitra odůvodňovalo zúžení účasti na pytlovém sběru jen na osoby s trvalým pobytem zejména finančními aspekty spojenými s daňovým přínosem, který městu přinášejí, tento důvod nemohl být jediný a jediný také nebyl. Zařazením daného zvýhodnění do obecně závazné vyhlášky regulující nakládání s komunálním odpadem implicitně znamenalo, že primárním cílem zavedení takto finančně zvýhodněného pytlového (tříděného) sběru byla ochrana životního prostředí a výchova k péči o ně a teprve vedle toho nastupoval jako další cíl i aspekt finančně-motivační ve smyslu zatraktivnění trvalého pobytu v obci.

31. Vzhledem k prvně uvedenému cíli Ústavní soud připomíná, že obec má ve smyslu ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích uspokojovat, mimo jiné, potřeby občanů v oblasti výchovy, vzdělávání a kulturního rozvoje, k nimž lze řadit i výchovu k šetrnému chování k přírodě a životnímu prostředí obecně [viz i § 10 písm. c) zákona o obcích]. Město Milovice obecně závaznou vyhláškou č. 5/2017, která tzv. Systém pytlového sběru zavedla, přijalo výslovně i s odkazem na ustanovení § 35 zákona o obcích. Ve vztahu k druhému cíli je pak nutné zohlednit, že není samoučelný, protože zvýšení daňových příjmů města z důvodu navýšení počtu obyvatel s trvalým pobytem se odráží v širší možnosti města působit opět ve prospěch svých občanů, případně dalších osob, které ve městě žijí, pracují či ho z jiných důvodů navštěvují, jelikož mu umožňuje realizovat projekty, na které by za jiných okolností finančně dosáhnout nemuselo. Ústavní soud zároveň poukazuje na to, že jak v rozkladech proti rozhodnutím Ministerstva vnitra, tak ve vyjádření k návrhu, který je předmětem řízení před Ústavním soudem, město Milovice zároveň zdůrazňovalo, že zvýhodnění občanů města je uznáním toho, že institut občanství obce není možné redukovat jen na výkon aktivního či pasivního volebního práva či práva hlasovat v místním referendu. Ústavní soud v této souvislosti reflektuje, že občanství obce má i složku spíše mimoprávní, která se projevuje v pocitu přináležitosti k obci, k místu, kde jsem „doma“. Obec může tuto užší vazbu k vlastním občanům zohledňovat, protože je, už na základě Ústavy, především samosprávným společenstvím svých občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy).

32. Bez dalšího tedy nelze zpochybňovat legitimitu určitého preferenčního zacházení s občany města, resp. v podmínkách napadené vyhlášky osob s trvalým pobytem ve městě Milovice (čímž jsou zahrnuti, mimo jiné, občané jiných členských států EU

s trvalým pobytem ve městě). Zároveň je ale nezbytné, jak bylo zdůrazněno výše, aby obec takovým zvýhodněním nevybočila z mezí ústavního pořádku, závazků z práva EU a zákonů, včetně principu nediskriminace. Ústavní soud však ani v tomto ohledu protiprávnost napadeného ustanovení vyhlášky neshledává, a to z následujících důvodů.

33. Ministerstvo vnitra argumentuje porušením čl. 1 Listiny. Ústavní soud však jako relevantní považuje i otázku možného rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny či právem vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, včetně rovné ochrany vlastnického práva. Podle právní úpravy města Milovice plátce komunálního odpadu, kterým je vlastník nemovitosti, v níž vzniká komunální odpad, popř. společenství vlastníků jednotek tam, kde bylo zřízeno, rozúčtovává poplatek za komunální odpad mezi jednotlivé poplatníky, jimiž jsou fyzické osoby, při jejichž činnosti vzniká komunální odpad. Pokud jsou tyto poplatníci osobami s trvalým pobytem, mohou se tříděného pytlového sběru zúčastnit a případně získat finanční bonus, který může být vnímán jako určitá zpětná sleva na poplatku za komunální odpad. Ostatní poplatníci takovou možnost nemají.

34. Obě skupiny poplatníků jsou ve srovnatelné situaci, protože při jejich činnosti vzniká komunální odpad, za který se městu Milovice odvádí příslušný poplatek. Zároveň dochází ke zvýhodnění, resp. znevýhodnění jedné skupiny poplatníků oproti skupině druhé. Takové rozdílné zacházení je však přípustné tehdy, je-li odůvodněno legitimním cílem a provedeno přiměřenými prostředky.

35. Ústavní soud v této souvislosti reflektuje, že zákonodárce poskytuje obecní samosprávě z pohledu poplatkové právní úpravy určitou míru uvážení jak z hlediska právního základu poplatkové povinnosti, tak její výše. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), zmocňuje obce k vybírání jím stanovených místních poplatků a je na uvážení obce, zda je bude skutečně vybírat, či nikoliv. Jedním z těchto poplatků je poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů [§ 1 písm. h) a § 10b zákona], ale obce mohou (avšak také nemusí) vybírat buď tento poplatek, nebo tzv. poplatek za komunální odpad ve smyslu ustanovení § 17a zákona o odpadech, nebo úhradu stanovenou smlouvou, jak zakotvuje § 17 odst. 6 zákona o odpadech. Zákonodárce tedy předpokládá i z tohoto hlediska určitou míru variability řešení, které obce v této oblasti přijímají.

36. V případě nadstandardní složky systému sběru komunálního odpadu ve formě tříděného pytlového sběru v Milovicích se nejvíce nelegitimní, pokud město usoudí, že v této formě upřednostní osoby, jejichž vztah k městu je trvalejšího rázu a bývá zformalizován právě institutem trvalého pobytu, čímž zároveň silněji podporuje i výše zmíněný legitimní cíl podpory ochrany životního prostředí a uspokojování potřeb občanů v oblasti výchovy k šetrnému vztahu k přírodě, a to obecně i místně. Obec totiž touto formou do osob s trvalým pobytem v podstatě výchovně, finančně i administrativně investuje. To, že obec peněžní pobídkou zároveň motivuje osoby k zformalizování svého vztahu k ní, na legitimnosti tohoto kritéria, jakož i zvoleného prostředku, neubírá. Ústavní soud vzal v úvahu i tu skutečnost, že finanční odměna poskytovaná osobám s trvalým pobytem není poskytována bez „protiplnění“; je spojena s plněním povinnosti, která má úzkou vazbu na ochranu životního prostředí a výchovu k ní. Za každý kilogram vytríděných PET lahví získá účastník 2 Kč, za kilogram papíru 1 Kč a maximální částka, kterou lze za rok za pytlový sběr od města získat, činí na jednoho poplatníka 600 Kč, což odpovídá sazbě poplatku za komunální odpad na jednoho poplatníka v kalendářním roce. I z hlediska přiměřenosti není tedy důvod dané

finanční zvýhodnění považovat za neúměrné. Zároveň nelze odmyslet i čistě praktické důvody, proč se může obec rozhodnout zapojit do tříděného pytlového sběru jen osoby s trvalým pobytem, a sice kvůli větší pravděpodobnosti pravidelného sběru pytlovaného odpadu než u osob bez trvalého pobytu (např. chataři) a s tím spojené posílení výchovné funkce takového řešení.

37. Namítá-li navrhovatel diskriminační zacházení i z toho důvodu, že osoby bez trvalého pobytu se kvůli nemožnosti účasti v pytlovém sběru nemohou rovnocenně podílet na snižování produkce směsného odpadu, čímž zároveň nemají stejnou možnost ovlivňovat následnou výši poplatku za jeho odvoz, pak Ústavní soud považuje toto tvrzení za do značné míry spekulativní, protože i osoby bez trvalého pobytu mohou využívat kontejnerů na tříděný odpad. I pokud by ale vyloučení z pytlového sběru mělo z tohoto hlediska na dané osoby nepříznivý dopad, nejednalo by se o diskriminaci, ale o vedlejší důsledek preferenčního přístupu města k osobám s trvalým pobytem, který však Ústavní soud shledává odůvodněným a přiměřeným.

38. Ústavní soud poukazuje i na to, že zákonodárce zdůrazňuje v některých oblastech užší vazbu obcí a osob s trvalým pobytem v nich. Patrné je to například v právní úpravě školského zákona u přednostního přijímání dětí s trvalým pobytem k předškolnímu a základnímu vzdělávání ve školách zřizovaných obcí [§ 34 odst. 3 a § 36 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů], popř. v poplatkové oblasti například u místního poplatku ze psů, který lze na základě zákona obcemi vybírat s tím, že poplatek platí držitel psa obci příslušné podle místa svého trvalého pobytu nebo sídla [§ 2 odst. 4 zákona o místních poplatcích]. Zákonodárce tedy v určitých oblastech výslovně připouští, že osobám s trvalým pobytem v obci může být poskytnuta určitá výhoda, ale stejně tak i povinnost oproti osobám jiným.

39. Aniž by Ústavní soud jakkoli předjímal své posouzení v možných budoucích případech, v nichž otázka zvýhodnění na základě občanství nebo trvalého pobytu může vyvstat, Ústavní soud zároveň konstatuje, že nepokládá za případné srovnání napadené vyhlášky města Milovice se situací řešenou ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, o který se navrhovatel opírá. V něm tento soud posoudil slevu na městskou hromadnou dopravu poskytovanou osobám s trvalým pobytem v Liberci jako diskriminační, s odkazem zejména na judikaturu Soudního dvora EU. Soudní dvůr poukázal na to, že zakázanou diskriminací na základě státní příslušnosti ve smyslu práva EU je nejen otevřená diskriminace z důvodu příslušnosti k jinému členskému státu, ale i všechny skryté formy, které ve výsledku vedou k znevýhodnění státních příslušníků jiných členských států, což se týká zejména kritéria trvalého pobytu, protože osobami, které toto kritérium nesplňují, bývají zejména cizinci (rozsudek ze dne 16. ledna 2003 ve věci C-388/01). Soudní dvůr EU v uvedeném případě, týkajícím se slev v místních muzeích v Itálii poskytovaných starším osobám s trvalým pobytem v obci, uzavřel, že argumenty italské vlády postavené na souvislosti mezi placením daní a poskytnutým cenovým zvýhodněním neobstojí. Proto i Nejvyšší správní soud obdobně laděný argument Dopravního podniku Liberec neuznal jako dostatečně přiměřený. Ústavní soud však shledává relevantní rozdíl mezi nyní řešenou věcí a předmětem přezkumu v rozsudku Nejvyššího správního soudu a rozsudku Soudního dvora. V obou případech (tj. městská doprava ve velkém krajském městě a muzejní instituce v italských městech a obcích) se jednalo o služby, u nichž bylo předpokladatelné, že jejich uživateli budou z velké části i cizinci, resp. osoby s trvalým pobytem v jiné obci, proto byl dopad na ně mnohem citelnější. V podmínkách napadeného ustanovení

vyhlášky města Milovice se však jedná o věcně odlišnou oblast, tříděný pytlový sběr komunálního odpadu, který je z povahy věci mnohem úžeji navázán na trvalý pobyt fyzických osob na příslušném území. Zúžení účasti v tomto systému na osoby s trvalým pobytem, spojené s finančním zvýhodněním, je pak odůvodněné i faktory environmentálně výchovnými, které souvisejí i s trvalejší vazbou mezi městem a jednotlivcem. Této vazbě odpovídá, že zahrnutými osobami jsou nejen čeští státní občané a občané jiných členských států EU s trvalým pobytem v obci, ale i ostatní cizinci, kteří mají v obci trvalý pobyt.

40. I judikatura Soudního dvora EU uznává, že odlišné zacházení založené na kritériu trvalého bydliště či pobytu může být odůvodněné, pokud se zakládá na objektivních hlediscích, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotčených osob, a jsou přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem. Daná judikatura potvrdila, že za určitých podmínek může být hledisko trvalého pobytu projevem požadované integrace jednotlivce do společnosti či užší vazby mezi ním a společností, a tedy legitimní podmínkou pro výplatu určité dávky (např. rozsudek ze dne 26. října 2006 ve věci C-192/05 *Tas-Hagen Tas* či rozsudek ze dne 1. října 2009 ve věci C-103/08 *Gottwald*). Ústavní soud proto nespatřuje důvod zpochybňovat vyhlášku města Milovice ani stran možné nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti vzhledem k příslušníkům ostatních členských států EU právě prostřednictvím kritéria trvalého pobytu, protože odlišné zacházení na základě kritéria trvalého pobytu je odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené (viz zejména bod 36 tohoto nálezu). Přímá diskriminace na základě státní příslušnosti je pochopitelně vyloučena, jelikož přístup k systému pytlového sběru je otevřen všem osobám s trvalým pobytem ve městě, tedy i všem občanům Evropské unie.

41. Vzhledem k výše uvedenému Ústavní soud uzavírá, že i třetí krok testu je naplněn, protože město Milovice nezneužilo svou zákonem stanovenou působnost a neopomnělo respektovat ani princip rovného zacházení dle čl. 1 a 3 Listiny, resp. právo na rovnou ochranu vlastnického práva dle čl. 11 Listiny, ani zákaz přímé či nepřímé diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU, protože napadené rozdílné zacházení je odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené.

#### **d) Rozumnost obecně závazné vyhlášky**

42. Čtvrtý krok testu, zkoumání tzv. „rozumnosti“ obecně závazné vyhlášky, je – ač svou povahou obsahovým hodnocením vyhlášky – v daném případě spíše formální záležitostí. Podle judikatury Ústavního soudu musí být totiž aplikace principu „nerozumnosti“ velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně nesmyslné [blíže náleze ze dne 13. září 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160//42 SbNU, 486/2006 Sb.)]. Ve světle této restriktivní interpretace principu „nerozumnosti“ v judikatuře Ústavního soudu a z důvodů vymezených v bodech 27 – 41 tohoto nálezu je zřejmé, že Ústavní soud nenalézá důvod považovat napadené ustanovení vyhlášky města Milovice za v relevantním smyslu „nerozumné“.

### **VI. K otázce nezákonnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky vydaného dne 31. července 2018**

43. Jelikož Ústavní soud z věcných důvodů vyhověl námitkám města Milovice proti návrhu Ministerstva vnitra na zrušení napadeného ustanovení, nezabýval se již z důvodu

procesní ekonomie argumentací města týkající se tvrzené nezákonnosti rozhodnutí navrhovatele o opětovném pozastavení účinnosti vyhlášky kvůli jeho rozporu s právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu ze dne 11. května 2018.

## VII. Závěr

44. Ústavní soud uzavírá, že město Milovice mělo pravomoc k vydání napadené vyhlášky a vydalo ji zákonem stanoveným způsobem, že napadené ustanovení bylo přijato v mezích samostatné působnosti obce a město Milovice tuto působnost nezneužilo ani nejednalo v rozporu s ústavními či zákonnými požadavky, včetně principu rovného zacházení. **Porušením principu rovného zacházení není, jestliže obec v mezích své samostatné působnosti v oblasti odpadového hospodářství z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem zvýhodňuje osoby s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu.**

45. Ústavní soud proto neshledal důvody pro vyhovění návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. 11 v záhlaví citované vyhlášky města Milovice, a proto byl návrh podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 4. června 2019

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu