



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře (soudce zpravodaje), Jana Wintra, Jiřího Zemánka a Daniely Zemanové, o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky obce Tchořovice č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, za účasti **obce Tchořovice**, sídlem Tchořovice 77, zastoupené Mgr. Květoslavou Křenkovou, advokátkou, sídlem Fráni Šrámka 136, Písek, Vnitřní Město, jako účastníka řízení, takto:

Ustanovení čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky obce Tchořovice č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

1. Ministerstvo vnitra (dále jen „navrhovatel“) se dne 1. 9. 2022 návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, domáhá zrušení v záhlaví uvedeného ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Tchořovice č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „napadená vyhláška“), pro rozpor s čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a § 10e zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

2. Obec Tchořovice napadenou vyhláškou zavedla místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství. Podle čl. 5 odst. 1 napadené vyhlášky činí výše poplatku za

poplatkové období jednoho kalendářního roku 700 Kč. V čl. 7 této vyhlášky obec upravila osvobození a úlevy, přičemž mimo jiné podle odst. 3 tohoto ustanovení poskytla ve smyslu § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích úlevu na poplatek ve výši 200 Kč (osobě, které poplatková povinnost vznikla přihlášením v obci a která v kalendářním roce, za který se poplatek platí, dosáhla věku v rozmezí 1–79 let).

3. Podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení předcházela procedura podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, v níž navrhovatel rozhodnutím ze dne 17. 5. 2022 č. j. MV-75273-12/ODK-2022 pozastavil účinnost napadeného ustanovení. Rozklad obce proti uvedenému rozhodnutí zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 9. 8. 2022 č. j. MV-116762-3/SO-2022, které bylo obci doručeno dne 10. 8. 2022.

II.

Argumentace navrhovatele

4. Navrhovatel tvrdí, že obec napadenou vyhlášku vydala k tomu příslušným orgánem podle zákona, avšak napadené ustanovení je diskriminační. V obecné rovině je obec oprávněna upravit v obecně závazné vyhlášce úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství. V samotném stanovení úlevy tedy navrhovatel nezákonnost nespátřuje. Konkrétní zvolená úprava v napadeném ustanovení však obchází zákonnou konstrukci poplatku, která odráží zájem na rovném rozdělení nákladů na provoz obecního odpadového systému mezi jednotlivé kategorie poplatníků. Napadené ustanovení poskytuje úlevu pro poplatníky ve věku od 1 roku do 79 let z titulu jejich přihlášení v obci k trvalému pobytu. S ohledem na úplné osvobození zde přihlášených osob mladších a starších (odst. 2 téhož ustanovení), tak napadená vyhláška fakticky osvobozuje celou jednu z kategorií poplatníků vymezených § 10e zákona o místních poplatcích.

5. Obec Tchořovice se k úlevě pro jednu ze zákonem vymezených kategorií poplatníků s trvalým pobytem, oproti osobám bez trvalého pobytu, vyjádřila již v řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky. Argumentovala, že poplatníci, kteří v obci vlastní nemovitost, se na produkci odpadu podílí větší měrou, což odpovídá jejich podílu na poplatku. Některé příjmy obecního rozpočtu přitom vycházejí z počtu osob přihlášených v obci. Náklady obce na provoz obecního systému odpadového hospodářství převyšují částku vybranou na příslušném poplatku a je nutno je zčásti saturovat z obecního rozpočtu. Obec k tomu doložila své výdaje a příjmy v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem za rok 2021 ve výši 244.592,70 Kč a 47.510,83 Kč za rok (z nichž lze dovodit pasivní saldo ve výši -197.081,87 Kč) a následující přehled poplatků za komunální odpad v roce 2021: příjmy vybráno celkem 144.518,27 Kč; z toho občan s trvalým pobytem v obci: poplatek 480 Kč/1 rok (245 lidí) – celkem vybráno 108.293,27 Kč; nemovitost bez trvalého pobytu: poplatek 700 Kč/1 rok (51 nemovitostí) – celkem vybráno 36.225 Kč. Dále obec poukazovala na povinnost péče o potřeby svých občanů ve smyslu § 2 odst. 2 obecního zřízení a na to, že usiluje o minimalizaci odpadu. Podle navrhovatele však nejde o ospravedlnitelné důvody nerovného zacházení s oběma zákonem vymezenými kategoriemi poplatníků. Obec, která chce ve výši poplatku zohlednit rozsah odpadu produkovaného jednotlivými poplatníky, může namísto místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (jak je konstruován § 10d až § 10h zákona o místních poplatcích), zavést místní poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (podle § 10i až 10n zákona o místních poplatcích).

6. Při zavedení poplatku za obecní systém odpadového hospodářství je obec striktně vázána § 10d až § 10h, § 10o až § 10r a § 14 zákona o místních poplatcích. Ustanovení § 10e téhož zákona vymezuje poplatníka uvedeného poplatku jako a) fyzickou osobu přihlášenou v obci k trvalému pobytu, nebo b) vlastníka nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba a která je umístěna na území obce. Podle § 10f zákona o místních poplatcích je předmětem uvedeného poplatku „jednotlivá možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství, která je dána a) přihlášením v této obci, [nebo] b) vlastnictvím jednotlivé nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba a která se nachází na území této obce“. Z uvedeného vyplývá, že zákon o místních poplatcích rozlišuje dvě srovnatelné kategorie poplatníků. To potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností, jímž byl s účinností ode dne 1. 1. 2021 zaveden místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství podle zákona o místních poplatcích. S touto novelizací navrhovatel rovněž změnil svou dosavadní výkladovou praxi.

7. Zvolí-li obec konkrétní variantu místního poplatku za komunální odpad, musí respektovat její charakter a zákonem stanovené parametry. Nelze plošně stanovit různou výši sazby pro osoby v obci přihlášené a vlastníky v obci umístěných nemovitých věcí, a to ani osvobozením či úlevou, protože jde o zásah do základního parametru poplatku. Zákon o místních poplatcích stanoví osvobození od placení uvedeného poplatku v § 10g. Obec je dále oprávněna stanovit úlevu či osvobození od místního poplatku podle § 14 odst. 3 písm. a) a b) téhož zákona, aniž se stanoví podrobnosti takové úpravy. Osvobození a úlevy na místních poplatcích musí vždy navazovat na předmět poplatku nebo specifické postavení poplatníka. Jejich účelem je zmírnění negativních dopadů na vybrané skupiny obyvatel, případně i zvýhodnění určité obcí upřednostňované skupiny obyvatel. Přitom však obec musí vždy respektovat ústavně zakotvený princip rovnosti a zákaz diskriminace, tj. vyvarovat se neodůvodněného zvýhodnění jedné skupiny poplatníků před jinou.

8. Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je poplatek za samotnou existenci systému nakládání s komunálním odpadem v obci. Tento poplatek vychází z principu, že ze systému má prospěch každá osoba, která je přihlášena v obci nebo vlastní na území obce nemovitou věc zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba, a to zásadně stejnou měrou. Navrhovatel dále zdůrazňuje, že je třeba zkoumat smysl a účel úlevy podle napadeného ustanovení. K tomu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 16/02 (N 152/28 SbNU 367; č. 556/2002 Sb.), podle kterého obec v obecně závazné vyhlášce nemohla tehdy u osvobození od poplatku za komunální odpad použít trvalý pobyt jako prvotní a neopomenutelné kritérium, protože takové rozlišení nebylo opodstatněno věcnými důvody. Zatímco osoby přihlášené v obci se zde typicky pravidelně zdržují (a tudíž produkují odpad celoročně), u jiných vlastníků nemovité věci je rozsah jejího užívání, a tudíž i produkce odpadu, obecně velmi variabilní (od nemovitých věcí užívaných více osobami celoročně po nemovité věci neužívané téměř vůbec). Právě vazba poplatku na nemovitou věc má odpovídat jakémusi průměru. Zákonem jednoznačně určené rozložení nákladů na obecní systém odpadového hospodářství mezi jednotlivé kategorie poplatníků je významné i z toho důvodu, že dané kategorie poplatníků se primárně liší tím, že pouze první z nich se podílí na vytváření politické reprezentace obce, zatímco druhá z nich nemá možnost výši poplatku (v rozsahu omezeném zákonnou horní hranicí) ani konkrétní podobu provozovaného systému odpadového hospodářství ovlivnit.

9. Je sice pravdou, že podle nálezu ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 48/18 (N 104/94 SbNU 269; č. 183/2019 Sb.) není porušením principu rovného zacházení, zvýhodňuje-li obec v mezích své samostatné působnosti v oblasti odpadového hospodářství z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem osoby s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu. Ústavní soud tehdy akceptoval jako legitimní důvod péči o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi podle § 35 odst. 2 obecního zřízení. V konkrétním posuzovaném případě odlišné reálné výše poplatku pro jednotlivé zákonem vymezené kategorie poplatníků, které zákon o místních poplatcích staví na roveň, by pak legitimní a racionální důvody ospravedlňující rozdílné zacházení s těmito dvěma skupinami poplatníků v napadené vyhlášce mohly spočívat pouze ve specifických okolnostech, které nemohl zákonodárce zohlednit v obecné úpravě. Současně by se musely vztahovat k daným skupinám poplatníků z povahy věci (tedy k charakteristickým rysům, které jsou s příslušnou kategorií zvýhodněných/znevýhodněných poplatníků nedílně spojeny). Tyto důvody by dále musely ospravedlňovat rozdílné zacházení s oběma kategoriemi poplatníků v jeho konkrétní podobě, tj. musely by opodstatňovat rozdíl v reálné výši poplatku právě ve výši 200 Kč v neprospěch poplatníků z titulu vlastnictví nemovité věci. Takové důvody si lze však jen těžko představit, a neuvádí je ani obec.

10. Tvrzení, že se poplatníci z titulu vlastnictví nemovité věci podílejí na produkci komunálního odpadu v obci ve větší míře, než odpovídá jejich podílu na celkovém výnosu příslušného poplatku, obec nijak nedoložila. Tato skutečnost by však nepředstavovala legitimní důvod pro zvýhodnění poplatníků z titulu přihlášení v obci. Ze skutečnosti, že v nemovité věci není nikdo přihlášen, nevyplývá, že bude z této nemovité věci produkováno větší množství odpadu, než produkuje osoba v obci přihlášená. I kdyby však více odpadu produkovala, neodůvodňovalo by to rozdílnou reálnou výši poplatku. Rozlišení skutečného rozsahu vyprodukovaného odpadu při zohlednění úlevy odporuje zákonné konstrukci místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, která tato kritéria záměrně nezohledňuje a pomíjí další osoby produkující odpad v obci. Hodlá-li obec zohlednit rozsah vyprodukovaného odpadu, může zavést místní poplatek za odkládání komunálního odpadu podle § 10i až § 10n zákona o místních poplatcích. U takového poplatku se zohledňuje hmotnost a objem odpadu či kapacita „popelnic“.

11. Nedává přitom smysl, argumentuje-li obec nutností zohlednit, že poplatníci z titulu vlastnictví nemovité věci nepřihlášení v obci rovněž využívají systém odpadového hospodářství. Stejně jako argumentace, že řada nemovitých věcí ve vlastnictví těchto poplatníků v obci je obývána celoročně, a je z nich tudíž trvale produkován odpad, nejde o legitimní odůvodnění rozdílného zacházení, ale o odůvodnění v rozporu se zákonem. Variabilitu rozsahu produkce odpadu z nemovitých věcí, v nichž není nikdo přihlášen, již zohlednil zákonodárce.

12. Neobstojí ani argument, že některé příjmy obecního rozpočtu (konkrétně podíl na celostátním výnosu vybraných daní a příspěvek na výkon státní správy) vycházejí z počtu osob přihlášených v obci. Úprava rozpočtového určení daní a konkrétní výpočet podílů jednotlivých obcí na jejich výnosu zohledňuje jako jedno z kritérií i počet v obci přihlášených obyvatel. Toto kritérium tak je součástí právního řádu a zákonodárce staví obě kategorie poplatníků místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství na roveň.

13. Obstojným důvodem nemůže být ani způsob výpočtu příspěvku na výkon státní správy, který zohledňuje počet přihlášených obyvatel obce standardně a dlouhodobě, a musel být tudíž zákonodárci znám. V hypotetickém případě, že by argumenty ohledně obecního rozpočtu měly

mít v dané souvislosti relevanci, bylo by nezbytné brát v úvahu nejen jeho příjmy, ale i jeho výdaje. Obecní rozpočet je přitom využíván k plnění úkolů obce, k nimž ve smyslu § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona o obcích patří péče o potřeby občanů. Výdaje obecního rozpočtu tudíž směřují primárně ve prospěch poplatníků z titulu přihlášení v obci.

14. Navrhovatel odmítl i tvrzení obce, že je třeba úlevou napravit nedostatek prostředků k financování obecního systému odpadového hospodářství. Stanovení úlevy na poplatku podle napadeného ustanovení naopak příjem obce snižuje. Obec může příslušný místní poplatek zvýšit až do zákonem stanovené horní hranice 1 200 Kč, a dosáhnout tak značných čistých příjmů. Není dále relevantní tvrzení obce, že usiluje o minimalizaci produkce směsného odpadu v obci. Konečně nejde o odměnu jako ve věci řešené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 48/18 a nyní napadené ustanovení oproti tehdy akceptovanému osvobození přímo koliduje se zákonem a zákonnou úpravu modifikuje.

III.

Vyjádření účastníka řízení

15. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal obci jako účastníkovi řízení návrh k vyjádření. Podle § 69 odst. 3 téhož zákona rovněž požádal Veřejného ochránce práv o vyjádření, zda vstupuje do řízení. Veřejný ochránce práv však soud vyrozuměl, že do řízení nevstupuje.

16. Obec ve svém vyjádření uvádí, že je napadená vyhláška v souladu se zákonem a odpovídá i úpravě v předešlých vyhláškách. Nemůže být k její tíži, že se praxe navrhovatele změnila. Nastavení způsobu zpoplatnění likvidace komunálního odpadu v malé obci jako jsou Tchořovice (se zhruba 230 obyvateli), je relativně složité. Nabízí se pochopitelně varianta, že bude odpad produkovaný u jednotlivých nemovitostí „měřen“ a podle toho budou účtovány náklady, tj. bude využit systém poplatku za odkládání odpadu z nemovité věci. To ale nese značnou administrativní a organizační zátěž a také na místní poměry značné riziko, že budou původci odpad ukládat mimo sběrné nádoby a zvýší se četnost černých skládek. Obec proto pouze využila své zákonné zmocnění. Není zřejmé, co vedlo navrhovatele ke změně právního názoru s účinností od 1. 1. 2021, protože znění ustanovení zakládající pravomoc obce rozhodovat v obecně závazných vyhláškách o úlevách a osvobození se fakticky nijak nezměnilo. Napadená vyhláška je nediskriminační a navrhovatelem odkazovaná judikatura je nepřiléhavá. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/02, který se týkal odpadové vyhlášky obce Vír, shledal Ústavní soud ustanovení vyhlášky protiústavním, Obec tehdy zcela originálním způsobem ve vyhlášce „směšovala“ v rámci veřejnoprávní regulace i normy soukromoprávní. Takovou právní regulaci obec Tchořovice nečiní. Obec již před navrhovatelem tvrdila, že na produkci odpadu a využívání systému obecního odpadového hospodářství (jako je komunální odpad, tříděný odpad, bio odpad, velkoobjemový odpad) se nerezidenti podílejí vyšší měrou, než saturují náklady na jeho provoz z titulu předepsané poplatkové povinnosti, a odkazovala se na znalost místních poměrů. Novelizovaný zákon o místních poplatcích v § 10h stanovil maximální výši poplatku. To však neznamená, že by (jak navrhovatel namítá), měla obec stanovit tuto maximální sazbu a tím docílit finančního prospěchu a kladného salda celého systému odpadového hospodářství. Obec ve snaze dodržet kontinuitu s předchozí právní úpravou, se zásadou legitimního očekávání a ve snaze o reflexi sociálních úkolů obce přijala úpravu, kterou s nejlepším vědomím a svědomím považuje za zákonnou.

17. Soudce zpravodaj zaslal doručené vyjádření navrhovateli na vědomí a k případné replice, ten však odkázal na svůj návrh, který se s argumentací vypořádal.

IV. Znění napadeného ustanovení

18. Ustanovení čl. 7 napadené obecně závazné vyhlášky zní (napadená část je vyznačena tučně):

Čl. 7 Osvobození a úlevy

(1) Od poplatku je osvobozena osoba, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlašování v obci a která je¹²

- a) poplatníkem poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci v jiné obci přihlášení v obci a která je a má v této jiné obci bydliště,
- b) umístěna do dětského domova pro děti do 3 let věku, školského zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy nebo školského zařízení pro preventivně výchovnou péči na základě rozhodnutí soudu nebo smlouvy,
- c) umístěna do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě rozhodnutí dítěte nebo nezletilého, soudu, na žádost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, zákonného zástupce dítěte nebo nezletilého,
- d) umístěna v domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory, domově se zvláštním režimem nebo v chráněném bydlení, nebo
- e) na základě zákona omezena na osobní svobodě s výjimkou osoby vykonávající trest domácího vězení.

(2) Od poplatku se osvobozuje osoba, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci a která

- a) se narodila v kalendářním roce, za který se poplatek platí,
- b) v kalendářním roce, za který se poplatek platí, dosáhla věku 80 a více let.
- c) Je hlášena na ohlašovně OÚ Tchořovice, Tchořovice 77, 388 01 Blatná a v obci se po celý kalendářní rok, za který se poplatek platí, nezdržuje.

(3) Úleva se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci a která v kalendářním roce, za který se poplatek platí, dosáhla věku v rozmezí 1 roku – 79 let, a to ve výši 200 Kč.

(4) V případě, že poplatník nesplní povinnost ohlásit údaj rozhodný pro osvobození nebo úlevu ve lhůtách stanovených touto vyhláškou nebo zákonem, nárok na osvobození nebo úlevu zaniká.¹³

¹² § 10g zákona o místních poplatcích

¹³ § 14a odst. 6 zákona o místních poplatcích

V.

Upuštění od ústního jednání

19. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

VI.

Procesní předpoklady řízení

20. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je navrhovatel oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. V posuzované věci je tímto zákonem obecní zřízení, zejména jeho § 123. Ústavní soud si z předložených podkladů ověřil, že zákonná procedura dozoru navrhovatele nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí byla naplněna. Návrh na zrušení podalo oprávněné ministerstvo v zákonem stanovené lhůtě a po nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu podaném obcí proti rozhodnutí navrhovatele o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení (§ 123 odst. 3 obecního zřízení).

VII.

Přezkum napadeného ustanovení

21. Podle svých ustálených judikатурních standardů volí Ústavní soud k posouzení souladu obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků (resp. jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem zpravidla test čtyř kroků [srov. náleze ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; č. 210/2005 Sb.) a řadu dalších]. Zkoumá, zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí je napadené ustanovení (první krok testu), zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires* (druhý krok testu), zda nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (třetí krok testu) a zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (čtvrtý krok testu).

VII. A

Pravomoc obce vydat napadenou vyhlášku a posouzení, zda obec nejednala *ultra vires*

22. Jde-li o první krok testu, Ústava zmocňuje obce k vydávání obecně závazných vyhlášek v čl. 104 odst. 3, které stanoví, že „*zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*“. Meze samostatné působnosti ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) pak stanoví zákon (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Proces přijímání právních předpisů obce upravuje obecní zřízení. Ústavní soud zjistil, že zastupitelstvo obce přijalo napadenou vyhlášku na svém zasedání dne 3. listopadu 2021 za přítomnosti všech jeho zastupitelů. Pro přijetí hlasovalo všech 7 členů zastupitelstva, což vede podle § 87 obecního zřízení k přijetí platného usnesení. Obecně závazná vyhláška byla ode dne 13. 11. 2021 po 15 dnů vyvěšena podle § 12 odst. 1 téhož zákona. První krok testu Ústavní soud považuje za splněný, navrhovatel ostatně nenamítal vady v procesu přijímání napadené vyhlášky.

23. U druhého kroku testu se zkoumá, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nevybočila z mezí ústavního zmocnění, resp. mimo zákonem vymezenou věcnou působnost

(zda nejednala *ultra vires*). Ústavní soud se tak zabývá tím, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu. Z § 10 písm. d) obecního zřízení plyne, že obec je oprávněna ve své samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou, mimo jiné stanoví-li tak zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je též zákon o místních poplatcích, který obecné podmínky pro vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví v § 14. Další podmínky pro regulaci místních poplatků za komunální odpad stanoví § 10d až § 10r téhož zákona. Napadená vyhláška ve své preambuli odkazuje na § 14 zákona o místních poplatcích, jakož i § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení. Účel napadené vyhlášky Ústavní soud spatřuje v zavedení poplatku za komunální odpad a u napadeného ustanovení je jím stanoví úlevy na místním poplatku, k čemuž je obec oprávněna podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích. Ústavní soud proto shledal, že obec přijetím uvedené vyhlášky (včetně napadeného ustanovení) nevybočila mimo zákonem vymezenou věcnou působnost. Ani v tomto ohledu ostatně návrhovatel nic napadenému ustanovení nevytýká.

VII. B

Posouzení, zda obsah napadeného ustanovení neodporuje zákonu či ústavnímu pořádku

24. V třetím kroku testu Ústavní soud zkoumá, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost. Podle čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy je územní samosprávný celek, resp. jeho zastupitelstvo, omezen ve své samostatné působnosti věcnou působností stanovenou zákonem. To mimo jiné znamená, že obsah povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou nesmí být v rozporu s kogentními zákonnými normami nebo přímo s ústavním pořádkem [srov. bod 21 nálezu ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (N 136/78 SbNU 127; č. 231/2015 Sb.)]. Pod tento krok testu tak spadá právě posouzení, zda obec napadeným ustanovením nevymezila úlevu na místním poplatku na základě kritérií, které odporují zákonu o místních poplatcích a principu rovnosti, tedy hodnocení argumentace návrhovatele v nyní posuzované věci.

25. Podle čl. 104 odst. 1 Ústavy působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Na jednu stranu tak Ústavní soud musí respektovat ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu, mezi něž se řadí i obec. Na druhou stranu však platí, že ani právo na územní samosprávu a ochrana normotvorby obcí před zásahy státu není absolutní. Současně platí, že zákonné zásahy do práva na samosprávu, jimiž nedochází k jeho vyprázdnění či faktickému popření, musí s ohledem na ústavní základ práva na samosprávu obstát v testu přiměřenosti [srov. nálezu ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; č. 112/2013 Sb.) či bod 98 odůvodnění nálezu ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 (N 26/88 SbNU 329; č. 99/2018 Sb.)]. To platí i pro činnost Ústavního soudu.

26. Proto je třeba v nyní posuzované věci vycházet u posouzení návrhu z toho, že se zde střetává množina ústavně chráněných hodnot, které je třeba vzájemně vyvažovat, aby bylo dosaženo ústavně akceptovatelného (přiměřeného) řešení. Zjednodušeně řečeno, Ústavní soud musí respektovat v co nejvyšší míře ústavně zaručené právo obce na samosprávu a současně musí dostát své povinnosti chránit v co nejvyšší míře jiné ústavní hodnoty, jakož i zákonnost, jde-li o řízení o zrušení „jiného právního předpisu“ [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy]. Také činnost územního samosprávného celku nadaného mocenským oprávněním podléhá ústavněprávním mezím výkonu veřejné moci [srov. obdobně bod 32 nálezu ze dne 27. 7. 2021 sp. zn. Pl. ÚS

7/21 (č. 306/2021 Sb.)]. Tyto meze konkrétně při ukládání daní a poplatků představuje též čl. 11 odst. 5 Listiny, který v tomto směru zakládá mimo jiné požadavek na stanovení povinností na základě zákona a v jeho mezích. Při hodnocení naplnění třetího kroku testu a zodpovězení otázky, zda obec vymezila podmínky úlevy na poplatek v souladu se zákonem a ústavním pořádkem, je proto nutné vyjít z obsahu práva na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy) a v tomto smyslu zhodnotit vzájemné souvislosti jednotlivých ústavních ustanovení, jakož i relevantních ustanovení zákona o místních poplatcích.

VII. B 1.

Povaha právní úpravy místních poplatků za komunální odpad

27. Ústavní soud se povahou právní úpravy místních poplatků za komunální odpad zabýval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22 ze dne 11. 4. 2023 (123/2023 Sb.), který se přiměřeně uplatní i v nyní projednávané věci. Ze závěrů vyslovených v tomto nálezu se Ústavní soud nebude odchylovat. Stabilita judikatury Ústavního soudu představuje ústavní hodnotu *per se*. Zaručuje, že se společnost může spolehnout na relativní stálost právního prostředí. V hierarchii rozhodnutí Ústavního soudu mají přitom nejvyšší stupeň závaznosti plenární nálezy [nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)], proto i samo plénum Ústavního soudu je svými nálezy vázáno a zásadně nemůže již jednou vyslovený právní názor měnit jen změnou hlasovacích poměrů či proměnou soudcovského sboru.

28. Podle § 10d odst. 1 zákona o místních poplatcích je poplatkem za komunální odpad buď poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, který upravuje napadená vyhláška, anebo poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Podle § 10d odst. 2 téhož zákona může obec zavést pro poplatkové období pouze jeden ze dvou uvedených poplatků. Právní úprava v této podobě je účinná ode dne 1. 1. 2021, jak upozornila i obec jako účastník řízení. Do té doby právní úprava úhrad za komunální odpad nebyla jednotně a komplexně upravena zákonem o místních poplatcích. Od uvedeného data proto platí, že zatímco předmětem poplatku za obecní systém odpadového hospodářství je jednotlivá možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství (§ 10f zákona o místních poplatcích), u poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci je jeho předmětem odkládání směsného komunálního odpadu z jednotlivé nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, která se nachází na území obce (§ 10j téhož zákona).

29. Obec tak má možnost výběru ze dvou odlišných poplatkových schémat [rozhodne-li se vůbec pro zavedení některého z poplatků za komunální odpad, k čemuž není povinna, srov. § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích]. Podle zákona o místních poplatcích je poplatkem za komunální odpad buď poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, který upravuje napadená vyhláška, anebo poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Ze zákona přitom může obec zavést pro poplatkové období pouze jeden ze dvou uvedených poplatků. Zatímco první poplatek („za systém“) zaručuje, že všichni poplatníci platí stejnou výši poplatku bez ohledu na rozsah vyprodukovaného odpadu, u druhé varianty („za odkládání“) naopak rozsah poplatkové povinnosti odráží rozsah vyprodukovaného odpadu. [To potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 543/2020 Sb., která je významným pomocným dokumentem ke zjištění jeho smyslu a účelu (srov. např. nález ze dne 17. 5. 2007 sp. zn. II. ÚS 218/06 (N 82/45 SbNU 231)]. Tímto způsobem zákon definuje základní parametry místních poplatků za komunální odpad. Výše obou poplatků se stanoví konkrétní částkou pro všechny poplatníky, jimiž jsou buď trvale bydlící v obci, či vlastníci vybraných nemovitých věcí na jejím území. Skutečnost, že zákon o místních poplatcích s účinností ode dne 1. 1. 2021 upravuje mimo poplatek „za systém“ právě i poplatek „za odkládání“, obec v napadené vyhlášce nijak

nereflektovala a nepředkládá ve svém vyjádření ani žádný konkurenční ucelený výklad relevantních ustanovení zákona o místních poplatcích. S odkazem na legitimní očekávání soustavné praxe navrhovatele opomíjí, že zákon o místních poplatcích s účinností ode dne 1. 1. 2021 upravuje mimo poplatku „za systém“ i poplatek „za odkládání“, což je pro posouzení napadeného ustanovení rozhodné. Nelze tedy obci přisvědčit, že pro změnu (správní) praxe nebyl dán žádný důvod.

30. Platí proto, že zákon o místních poplatcích umožňuje obcím zvolit poplatkové schéma, které zohledňuje množství vyprodukovaného odpadu. K tomu slouží v zákoně podrobně vymezené (jiné) poplatkové schéma, jehož existence by jinak postrádala svůj rozumný smysl. Zákon o místních poplatcích totiž podrobně pojednává o subjektech jednotlivých poplatků, jejich předmětu, základu, výši či výpočtu a dalších parametrech. Právní úprava problematiky místních poplatků za komunální odpad je tak v současné podobě komplexní a podrobná, a proto ze své povahy kogentní. Obec zásadně není oprávněna postupovat v otázkách spadajících pod režim kogentních ustanovení zákona upravujícího ukládání daní a poplatků podle čl. 11 odst. 5 Listiny jinak než v něm výslovně stanoveným způsobem [viz obdobně např. bod 22 nálezu ze dne 20. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 20/06 (N 55/44 SbNU 701; č. 164/2007 Sb.), bod 27 nálezu ze dne 3. 4. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (N 58/45 SbNU 3; č. 189/2007 Sb.) či bod 43 nálezu ze dne 21. 10. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (N 176/51 SbNU 163; č. 22/2009 Sb.)].

31. Modifikace místního poplatku za komunální odpad, která popírá základní mechanismus toho kterého poplatkového schématu, tak odporuje kogentním ustanovením zákona o místních poplatcích. Platí proto konkrétně, že modifikace poplatku za obecní systém odpadového hospodářství provedená takovým způsobem, že jeho výše zohledňuje rozsah vyprodukovaného odpadu, odporuje kogentním ustanovením zákona o místních poplatcích, protože kombinuje základní parametry dvou rozdílných poplatků (§ 10d odst. 2 zákona o místních poplatcích *a contrario*) a současně narušuje svůj základní parametr spočívající v rovném rozložení nákladů mezi jednotlivé skupiny poplatníků (§ 10e a § 10f téhož zákona *a contrario*).

32. Dále platí, že podle § 14 odst. 3 zákona o místních poplatcích lze v obecně rovině upravit obecně závaznou vyhláškou osvobození či úlevu na poplatek. Uvedené ustanovení v tomto směru nestanoví další podrobnosti a výslovně například neupravuje, v jaké konkrétní podobě bude to které („nadstavbové“) nastavení osvobození od poplatku či úlevy na poplatek přípustné. Záleží tak na konkrétních okolnostech dané věci, tedy účelu poplatku, jeho základních parametrech a jaké důvody k tomu obec vedly. Podle § 10g zákona o místních poplatcích je od poplatku za obecní systém odpadového hospodářství osvobozeno pět kategorií osob. Jde zjednodušeně řečeno o ty, kteří dlouhodobě pobývají jinde, ať už jde např. o děti v dětských domovech, seniory v domovech pro seniory či osoby, které jsou podle zákona omezeny na svobodu. Jiné výslovné důvody pro osvobození od poplatku za obecní systém odpadového hospodářství zákon o místních poplatcích nestanoví. Týž zákon v podrobnostech u téhož poplatku výslovně neupravuje žádné konkrétní důvody pro úlevu na poplatek.

33. Podle § 14 odst. 3 obecního zřízení a s přihlédnutím k ústavně zaručenému právu obcí na samosprávu je třeba v maximální možné míře obcím umožnit spravovat svoje záležitosti s ohledem na jejich místní specifika. To je podstatou práva na samosprávu. Ani taková oprávnění obce však nemohou být bezbřehá, jak plyne z mezí stanovených zejména v čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny, jakož i dalších ustanovení ústavního pořádku. Ani stanovením úlevy na poplatek nebo osvobozením od něj proto zásadně nelze změnit jeho základní parametry tak, aby ve svém důsledku odporovaly kogentním ustanovením zákona, aniž pro to obec má věcné legitimní důvody a taková změna je provedena přiměřeným způsobem.

VII. B 2.

Posouzení povahy úlevy na místním poplatku stanovené napadeným ustanovením

34. V nyní posuzovaném případě obec namítá, že na produkci odpadu a využívání systému obecního odpadového hospodářství se nerezidenti podílejí vyšší měrou, než saturují náklady na jeho provoz z titulu předepsané poplatkové povinnosti. V současné podobě napadené vyhlášky proto vlastníky nemovitých věcí podle § 10e písm. b) zákona o místních poplatcích tíží poplatková povinnost ve výši 700 Kč, zatímco osoby zde přihlášené k trvalému pobytu podle § 10e písm. a) ve výši 500 Kč.

35. Napadené ustanovení tak poskytnutím úlevy (ve výši 200 Kč) směřující k zohlednění rozsahu vyprodukovaného odpadu modifikuje základní parametry poplatku „za systém“, které spočívají právě v neutralitě výše poplatku vzhledem k rozsahu vyprodukovaného odpadu a zásadně rovném rozložení nákladů mezi jednotlivé skupiny poplatníků vymezené v § 10e zákona o místních poplatcích. K takovému odlišnému nastavení slouží v zákoně podrobně vymezený jiný poplatek. Již tím se napadené ustanovení ocitá v rozporu s § 10d odst. 2, § 10e a § 10f zákona o místních poplatcích, jež mají kogentní povahu. Obec obchází zákon, protože opomíjí podrobnou a komplexní právní úpravu, a dosahuje tak výsledku zákonem nepředvídaného a nežádoucího [viz obdobně nálezy ze dne 1. 4. 2003 sp. zn. II. ÚS 119/01 (N 47/30 SbNU 9) nebo ze dne 24. 4. 2006 sp. zn. IV. ÚS 319/05 (N 89/41 SbNU 141)].

36. Protože však případné zrušení napadeného ustanovení Ústavním soudem představuje zásah do práva obce na samosprávu, je nutné, aby přijaté řešení obstálo optikou principu přiměřenosti. Ústavní soud proto zkoumal, zda neexistují důvody, které by opodstatnily závěr, že právo obce na samosprávu převáží nad zájmem na ochraně zákona. Ústavní soud zpravidla bude respektovat takovou modifikaci poplatku, která se nepříčí smyslu zákona a je opodstatněna věcnými důvody vztahujícími se k místním zvláštnostem dané obce. Ústavní soud proto za takové situace musí vyjít ze všech okolností konkrétní věci, přičemž je třeba se zaměřit zejména na to, jaký účel sleduje zákonná úprava, jaký účel sleduje obec napadeným ustanovením, zda je tento účel legitimní a zda je napadené ustanovení v tomto směru přiměřené, tedy zda je řešení přijaté obcí způsobilé dosáhnout deklarovaného účelu, popřípadě zda neexistuje srovnatelně účinné řešení, které kogentním ustanovením zákona neodporuje.

37. Těmto kritériím ostatně odpovídá i dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu k odlišování subjektů u výše poplatků za komunální odpad podle kritéria trvalého pobytu. Z nálezů sp. zn. Pl. ÚS 16/02 a sp. zn. Pl. ÚS 48/18 lze dovodit, že obec je v obecné rovině oprávněna v mezích své samostatné působnosti odpadového hospodářství zvýhodnit osoby s trvalým pobytem oproti osobám bez takového pobytu z legitimních důvodů a přiměřeným způsobem. *A contrario* proto platí, že nelze-li u nastavení úhrad za komunální odpad nalézt legitimní věcné důvody pro zvýhodnění osob s trvalým pobytem v obci a nelze-li je považovat za provedené přiměřeným způsobem, může to představovat důvod pro zrušení obecně závazné vyhlášky nebo její části.

38. Jde-li o účel právní úpravy v nyní posuzované věci, k němu se Ústavní soud vyjádřil již shora. Zjednodušeně řečeno, jedním ze základních parametrů poplatku za obecní systém odpadového hospodářství je zásadně (formálně) rovné rozložení nákladů mezi jednotlivé

skupiny poplatníků, zatímco u poplatku za odkládání odpadu z nemovité věci jde o zohlednění rozsahu odpadu do výše poplatku. Tyto parametry pak zásadně nelze vzájemně kombinovat, protože jinak by podrobné stanovení dalších parametrů poplatků postrádalo svůj rozumný smysl.

39. Obec jako hlavní cíl napadeného ustanovení deklaruje, že výše místního poplatku má zohledňovat rozsah vyprodukovaného odpadu. Jde o cíl, který samotná právní úprava předpokládá, protože zákon o místních poplatcích upravuje také jiné poplatkové schéma zohledňující rozsah vyprodukovaného odpadu. Deklarovaný cíl je proto legitimní. Napadené ustanovení však nezaručuje, že výše poplatku skutečně odráží množství vyprodukovaného odpadu. Obec v napadeném ustanovení používá kritérium přihlášení v obci [§ 10e zákona o místních poplatcích používá legislativní zkratku „přihlášení fyzické osoby“, jež podle § 16c téhož zákona dále zahrnuje mimo jiné přihlášení k trvalému pobytu podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů]. Nejde přitom o kritérium, které má pravidelný vztah s množstvím vyprodukovaného odpadu. Trvalý pobyt je definován jako údaj zásadně „pouze“ evidenční [srov. nálezy ze dne 30. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 4/02 (N 136/28 SbNU 191; č. 495/2002 Sb.), bod 34 nálezu ze dne 4. 5. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 59/10 (N 84/61 SbNU 299) a bod 24 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/22]. Přihlášení fyzické osoby k trvalému pobytu v obci neznamená, že tato osoba bez dalšího produkuje méně či více odpadu, protože toto kritérium ze své podstaty (obecně) nezohledňuje, kde a jakým způsobem osoba skutečně žije. Jakkoli lze akceptovat předpoklad, že běžně může osoba s trvalým pobytem v obci skutečně žít a produkovat odpad, vztah mezi uvedenými kategoriemi (trvalý pobyt a množství vyprodukovaného odpadu) bude značně nahodilý. Nelze také přehlédnout, že napadená právní úprava zvýhodňuje osoby, které mají v komunálních volbách aktivní volební právo a ovlivňují tak složení obecního zastupitelstva obce Tchořovice, oproti majitelům nemovitých věcí nepřihlášeným k pobytu v obci, kteří takové volební právo nemají. Tato skutečnost může vzbuzovat úvahy i o vedlejších cíli napadeného ustanovení.

40. Totéž platí i z opačného pohledu. Účinkem napadeného ustanovení je větší berní zatížení vlastníků nemovité věci na území obce, ve které není nikdo přihlášen. Rovněž zde je vztah mezi uvedeným kritériem a množstvím vyprodukovaného odpadu nahodilý. Nahodilost u obou skupin poplatníků vzhledem k množství vyprodukovaného odpadu platí tím spíše, předpokládá-li napadené ustanovení, že jedna skupina poplatníků má pravidelně produkovat více odpadu než druhá skupina. Nic z toho však bez dalšího obecně neplatí. Úleva na poplatek stanovená napadeným ustanovením proto nevede k deklarovanému cíli, a modifikaci výše poplatku se zvýhodněním osob přihlášených v obci tak nelze považovat za přiměřenou a opodstatněnou věcnými důvody.

41. Jako další cíl obec označila snahu minimalizovat produkci smíšeného odpadu na jejím území. Tento cíl lze zajisté považovat za legitimní (srov. obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 48/18). Obci lze přisvědčit zčásti v tom, že odráží-li výše poplatku rozsah vyprodukovaného odpadu, hrozí, že poplatníci mohou být motivováni odevzdávat méně odpadu záměrně s cílem snížit výši poplatku, což hypoteticky může vést např. ke vzniku nelegálních skládek. S tím však nesouvisí, jakým způsobem napadené ustanovení stanoví úlevu na poplatek, o což zde jde. Zvýhodnění osob s trvalým pobytem v obci nijak nemotivuje k vyšší či nižší produkci odpadu. Tento argument může být klíčový při úvaze obce, zda zavede poplatek „za systém“, nebo „za odkládání“. Směrem k oprávněnosti úlevy podle napadeného ustanovení však neobstojí. K tomuto legitimnímu cíli napadené ustanovení nevede, a proto modifikaci výše poplatku se

zvýhodněním osob s trvalým pobytem nelze považovat ani v tomto směru za přiměřenou a opodstatněnou věcnými důvody.

42. Při hodnocení přiměřenosti přijatého řešení je dále rozhodné, že obce podle zákona o místních poplatcích mohou zavést poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Poskytuje-li zákon obcím možnost zvolit poplatková schémata zohledňující různá kritéria, zajišťuje tím právo územních samosprávných celků na samosprávu v konkrétní situaci. Tím spíše v podmínkách nyní posuzované věci, protože zákon umožňuje takové řešení, které vede k deklarovanému cíli (zohlednit ve výši poplatku rozsah vyprodukovaného odpadu). Nejde proto o situaci, kdy zrušení napadeného ustanovení povede k vyprázdnění nebo popření práva obce na samosprávu, a značí to, že existuje řešení, které má srovnatelný účinek a neodporuje kogentním ustanovením zákona.

43. Obsah napadeného ustanovení je v rozporu s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny. Obec poukazuje na dílčí nárůst nákladů, který Ústavní soud v souvislosti se změnou poplatku nepopírá. Nejde však o náklady nadměrné nebo likvidační. Lze akceptovat, že náklady na vybírání poplatku, jehož výše odráží rozsah produkce odpadu, zahrnují náklady na postup, jímž se toto kritérium vyhodnocuje. Jde o přirozený důsledek zákonodárcem nastaveného mechanismu výše poplatku. Bez zjištění rozsahu produkce odpadu by nemohl být naplněn účel právní úpravy. Jak uvedl navrhovatel, obec navíc napadeným ustanovením svoje příjmy z vybraných poplatků snížila, a proto je její argumentace vyššími náklady na vybírání poplatku vnitřně rozporná. Obec tak má v zásadě nadále dvě možnosti, trvá-li na vybírání některého místního poplatku za komunální odpad: buď ponechá stávající poplatek „za systém“ bez zvýhodnění osob přihlášených v obci podle napadeného ustanovení, nebo v souladu s deklarovaným cílem zavede poplatek „za odkládání“. U žádné z variant však nehrozí, že by na obec byly kladeny neúměrné nebo nesplnitelné administrativní požadavky, aby bylo možno hovořit o nikoli řádném fungování demokratického právního státu a územní samosprávy.

44. Pro úplnost Ústavní soud podotýká, že v podmínkách nyní posuzované věci dále nelze spatřovat srovnatelné okolnosti jako ve věci řešené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 48/18, v němž Ústavní soud akceptoval zvýhodnění osob s trvalým pobytem v obci u poplatkové povinnosti v souvislosti s úhradou za nakládání s odpadem. Ústavní soud tehdy uplatnil též obecná východiska jako v nyní posuzované věci. Tedy se zaměřil na to, zda jsou osvobození nebo úleva na místním poplatku podle kritéria trvalého pobytu opodstatněny legitimními důvody a jsou přiměřené. Přitom Ústavní soud tehdy shledal, že legitimním cílem obce byla ochrana životního prostředí a výchova k ní. Při posouzení přiměřenosti zvoleného řešení pro Ústavní soud bylo tehdy mimo jiné rozhodné, že finanční odměna podle tam napadeného ustanovení pro osoby s trvalým pobytem nebyla poskytována bez protiplnění (zjednodušeně řečeno: kdo třídil, měl úlevu na poplatku, viz bod 36 odůvodnění nálezu) a bylo jí možno chápat jako určitou formu investice, což u nyní posuzované věci neplatí. Stejně tak tehdy šlo o jinou právní úpravu a jiný deklarovaný cíl napadeného ustanovení. Nyní jde ovšem o zhodnocení legitimního cíle a přiměřenosti osvobození či úlevy podle kritéria přihlášení v obci (tedy trvalého pobytu) v podmínkách jiné konkrétní situace.

45. Obci nelze přisvědčit ani v tvrzení, že navrhovatel neměl důvod ke změně své praxe, zavedla-li obec obecně závaznými vyhláškami úlevu na poplatku ve srovnatelné podobě již po několikáté za více let. Jak bylo nicméně rozvedeno výše, ode dne 1. 1. 2021 došlo v právní úpravě odpadového hospodářství ke koncepčním změnám.

46. Lze chápat snahu obce dosáhnout v oblasti odpadového hospodářství takového řešení, které odpovídá zvláštnostem místních poměrů. Oprávnění obce spravovat věci na svém území podle jejích místních poměrů je ostatně podstatou jejího práva na samosprávu, což Ústavní soud respektuje. Proto se neomezil toliko na prosté konstatování porušení zákona, nýbrž zabýval se tím, jaké jsou skutečné motivace obce k přijetí napadeného ustanovení. Má-li proto obec nadále za to, že jeho místním poměrům lépe odpovídá poplatek, který zohledňuje, v jaké míře se kdo skutečně podílí na nákladech odpadového systému, necht' využije poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, či necht' v mezích své samostatné působnosti definuje takové nastavení poplatku, které v co nejvyšší míře respektuje kogentní ustanovení zákona a je přiměřené svému legitimnímu cíli.

47. Ústavní soud proto shledal, že obec nerespektuje, že kogentní právní úprava stanoví pro jím deklarovaný cíl podrobnou právní úpravu, a napadeným ustanovením modifikuje základní zákonem předpokládané parametry místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství v rozporu s § 10d odst. 2, § 10e a § 10f zákona o místních poplatcích, aniž pro to má věcné důvody opodstatněné zvláštnostmi svých místních poměrů a takovou modifikaci provedla přiměřeným způsobem. Obsah napadeného ustanovení tak odporuje čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny, protože ukládá poplatky mimo meze stanovené kogentními ustanoveními zákona o místních poplatcích. Protože napadené ustanovení neobstálo již ve třetím kroku testu, je nadbytečné se dále zabývat splněním jeho posledního, čtvrtého kroku.

VIII. Závěr

48. Z kogentních ustanovení zákona o místních poplatcích vyplývá, že poplatek za obecní systém odpadového hospodářství podle § 10f téhož zákona zásadně spočívá na rovném rozložení nákladů mezi jednotlivé skupiny poplatníků vymezené v § 10e téhož zákona a výše tohoto poplatku je neutrální směrem k rozsahu vyprodukovaného odpadu, protože týž zákon za srovnatelným účelem v podrobnostech upravuje v § 10i až § 10n poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Podle § 10d odst. 2 téhož zákona tak lze zavést současně pouze jeden z poplatků za odpad a jejich parametry nelze vzájemně kombinovat, nelze-li to ospravedlnit věcnými důvody opodstatněnými zejména místními zvláštnostmi dané obce. Nelze proto upravit úlevu na poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, která tyto základní parametry narušuje s cílem, aby výše poplatku zohlednila rozsah vyprodukovaného odpadu, či aby základní parametry tohoto poplatku měly v důsledku takové úlevy srovnatelný účinek, aniž pro to existují legitimní věcné důvody a tato modifikace byla provedená přiměřeným způsobem.

49. Napadené ustanovení, které upravuje úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství pro osoby s trvalým pobytem na jejím území („přihlášené v obci“), aniž tak činí přiměřeně k jemu otevřeně deklarovanému cíli, proto odporuje § 10d odst. 2 zákona o místních poplatcích, protože tím zavádí prvky jiného podrobně upraveného poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, jakož i § 10e a § 10f téhož zákona, protože tím narušuje základní parametry tohoto poplatku spočívající v rovném rozložení nákladů mezi jednotlivé skupiny poplatníků bez věcného důvodu.

50. Ústavní soud proto návrhu vyhověl a napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, jak je ve výroku nálezu uvedeno, zrušil podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pro rozpor

s § 10d odst. 2, § 10e a § 10f zákona o místních poplatcích a čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 20. prosince 2023

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudkyň a soudců Jana Wintra, Veroniky Křest'ánové, Kateřiny Ronovské, Vojtěcha Šimíčka a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/22

Podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňujeme odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu; jsme přesvědčeni, že návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky měl být zamítnut. Vedou nás k tomu tyto důvody:

1. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění, svěřuje v § 1, § 10d a násl. a § 14 do samostatné působnosti obcí stanovování poplatků za komunální odpad, a sice buď a) poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, nebo b) poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Od poplatku za obecní systém odpadového hospodářství jsou ze zákona osvobozeny osoby uvedené v § 10g. Podle § 14 obec zavádí poplatek obecně závaznou vyhláškou, v níž upraví mj. sazbu poplatku a může dále upravit další osvobození od poplatku a úlevu na poplatek.

2. Samospráva obcí je garantována v čl. 8 Ústavy. V samostatné působnosti může zastupitelstvo vydávat obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Byla-li obcím zákonem svěřena pravomoc upravovat další osvobození a úlevy od místních poplatků, je to prostor ústavně garantované územní samosprávy a platí, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). To platí i pro Ústavní soud. V nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/23 s odkazem na významný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 45/06 Ústavní soud v bodě 71 uvedl, že „*při posuzování obecně závazných vyhlášek... má být preferován respekt k místní samosprávě, vedoucí k minimalizaci zásahů do těchto právních předpisů*“. I nálezný sp. zn. Pl. ÚS 24/23 se přitom týkal daní a poplatků (konkrétně koeficientu pro výpočet daně z nemovitých věcí), jež podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práva a svobod (dále jen „Listina“) lze ukládat jen na základě zákona. Stanovení koeficientu pro výpočet daně z nemovitých věcí, stejně jako úprava dalších osvobození a úlev od místního poplatku, zákonný základ má.

3. Důvodem pro zásah Ústavního soudu do pravomoci obce stanovovat další osvobození a úlevy od místních poplatků by byla především kolize s jinými ústavními principy či hodnotami, šlo-li by o osvobození či úlevu zjevně diskriminační ve světle čl. 3 odst. 1 Listiny (zohledňující kupříkladu rasu či pohlaví poplatníka), případně individuálně šikanózní, jinak zjevně svévolné apod. Zásadním omezením prostoru obce pro svévoli přitom je maximální výše poplatku za obecní systém odpadového hospodářství 1200 Kč za rok (§ 10h odst. 1 zákona o místních poplatcích). Důvodem pro zásah Ústavního soudu by byl i rozpor se zákonem.

4. Obec Tchořovice v posuzované obecně závazné vyhlášce stanovila z poplatku za obecní systém 700 Kč ročně úlevu ve výši 200 Kč pro osoby přihlášené v obci. Takové stanovení úlevy není rozlišováním podle ústavně zakázaného kritéria (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny) a z důvodů níže uvedených je nepovažujeme ani za svévolné. Nesouhlasíme ani s tím, že uvedené poskytnutí úlevy představuje modifikaci poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, která odporuje kogentním ustanovením zákona o místních poplatcích.

5. Systém dvou poplatků (za systém a za množství) byl zaveden zákonem č. 543/2020 Sb.; k poplatku za systém důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona říká: „*Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je poplatek za samotnou existenci systému nakládání s komunálním odpadem v obci. Tento poplatek vychází z principu, že ze systému má prospěch každá osoba, která je přihlášená v obci nebo vlastní na území obce nemovitou věc zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášená žádná fyzická osoba (srov. důvodovou zprávu k § 10e vymezující poplatníka tohoto poplatku), a to zásadně*

stejnou měrou.“ Lze předpokládat, že zákonodárce tento jednoduchý systém navázal na úředně ověřitelné skutečnosti (přihlášení k obci, vlastnictví nemovitosti v obci) a chtěl, aby platily obě skupiny, ale ne nutně stejně, nýbrž jen „zásadně stejnou měrou“ – prostor pro výjimky, tedy pro uplatňování osvobození a úlev, tu tedy je. Výše popsaná úleva se nejeví být svévolnou.

6. V této souvislosti je třeba zmínit, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/18, který se rovněž týkal systému odpadového hospodářství v obci, v bodech 30, 31, 32, 36 a 38 provedl širší úvahu o hospodaření obce a připustil možnost zvýhodnění občanů s trvalým pobytem v obci; uvedl přitom, že *„aspekt finančně-motivační ve smyslu ztraktivnění trvalého pobytu v obci“* jako cíl právní úpravy *„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“*. Na tento nálezh upozornil již bod 6 odlišného stanoviska Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22. Uvedený cíl právní úpravy je myslitelný i v právě posuzovaném případě, v odůvodnění nálezu však toto hledisko nebylo použito.

7. Dále je třeba uvést, že sama zákonná konstrukce poplatku za obecní systém odpadového hospodářství kombinuje placení „z hlavy“ (u osoby přihlášené v obci) a „z domu“ (u osoby vlastníci na území obce nemovitou věc zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba). Za nemovitou věc, ve které není přihlášena k trvalému pobytu žádná osoba, se platí jeden poplatek, bez ohledu na to, kolik osob danou nemovitost reálně užívá. Za nemovitost osob přihlášených v obci se oproti tomu platí poplatek tolikrát, kolik je tam přihlášených osob. Osvobození a úlevy podle § 14 odst. 3 zákona o místních poplatcích mohou případnou nerovnováhu korigovat, což představuje legitimní cíl a je dalším argumentem proti jejich svévolnosti a proti závěru, že zvolenou úlevou byla zásadně modifikována povaha poplatku. Pokud zákonodárce svěřil obcím pravomoc stanovovat místní poplatky a osvobození a úlevy od nich, měl by Ústavní soud spíše chránit takto vytvořený prostor pro tvorbu politické vůle obce. Zasáhnout by měl jen v případě, že by obec zjevně překročila rámec daný zákonem.

8. Na okraj uvádíme, že i čl. 7 odst. 2 posuzované obecně závazné vyhlášky obce Tchořovice váže osvobození od poplatku osob mladších než 1 rok a osob starších než 80 let na kritérium přihlášení v obci, přičemž vlastníci nemovitostí v obdobných věkových kategoriích osvobození nejsou. Přesto Ministerstvo vnitra zrušení tohoto ustanovení nenavrhuje, byť se jedná dokonce o osvobození a nikoliv pouze o úlevu od placení tohoto poplatku, a tuto okolnost pomíjí i většina pléna.

9. Další podstatné důvody pro náš nesouhlas s výrokem i odůvodněním nálezu jsou totožné se závěry odlišného stanoviska Vojtěcha Šimíčka a Jana Filipa k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22, na které tímto odkazujeme. Obec Tchořovice tedy využila svoji zákonem svěřenou pravomoc upravovat další osvobození a úlevy od místních poplatků způsobem, který není protiústavní, protizákonný ani svévolný, a tudíž návrh Ministerstva vnitra na zrušení čl. 7 odst. 3 posuzované obecně závazné vyhlášky měl být zamítnut.

10. Jsme si vědomi, že Ústavní soud v právě zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22 obdobně konstruované ustanovení obecně závazné vyhlášky města Krásná Lípa zrušil. Máme však za to, že a) důvody pro zrušení částí obecně závazných vyhlášek města Krásná Lípa a obce Tchořovice, uváděné v tomto nálezu a zopakované v aktuálním nálezu, nejsou přesvědčivé, a že ani b) neplatí, že plénum Ústavního soudu svoji předchozí judikaturu nemůže změnit.

11. Ústavní soud v bodě 27 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22 (a v bodě 31 aktuálního nálezu) uvedl jako klíčová hlediska posuzování, že „*modifikace poplatku za obecní systém odpadového hospodářství provedená takovým způsobem, že jeho výše zohledňuje rozsah vyprodukovaného odpadu, odporuje kogentním ustanovením zákona o místních poplatcích, protože kombinuje základní parametry dvou rozdílných poplatků... a současně narušuje svůj základní parametr spočívající v rovném rozložení nákladů mezi jednotlivé skupiny poplatníků...*“. V bodě 29 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22 (a v bodě 33 aktuálního nálezu) dále uvedl, že „*ani stanovením úlevy na poplatek nebo osvobozením od něj proto zásadně nelze změnit jeho základní parametry tak, aby ve svém důsledku odporovaly kogentním ustanovením zákona, aniž pro to obec má věcné legitimní důvody a taková změna je provedena přiměřeným způsobem*“. Stanovení úlevy ve výši 200 Kč osobám přihlášeným v obci nepovažujeme za kombinování obou poplatků (za systém a za množství), a to i proto, že pro takovou úlevu lze najít jiné důvody než množství produkovaného odpadu (viz výše), a že odhady, kolik kdo vyprodukuje odpadu, jsou bez stanovení poplatku za množství jen těžko verifikovatelné. Stanovení úlevy ve výši 200 Kč osobám přihlášeným v obci nepovažujeme ani za zásadní změnu základního parametru poplatku, jímž je podle našeho názoru nezohledňování množství odpadu a poplatková povinnost jak osob přihlášených v obci, tak osob vlastnicích v obci nemovitost.

12. Většina Ústavního soudu ve prospěch rozhodnutí, které následuje nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22, argumentovala v bodě 27 i hodnotou stability judikatury: „*Stabilita judikatury Ústavního soudu představuje ústavní hodnotu per se. Zaručuje, že se společnost může spolehnout na relativní stálost právního prostředí. V hierarchii rozhodnutí Ústavního soudu mají přitom nejvyšší stupeň závaznosti plenární nálezy [nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)], proto i samo plénum Ústavního soudu je svými nálezy vázáno a zásadně nemůže již jednou vyslovený právní názor měnit jen změnou hlasovacích poměrů či proměnou soudcovského sboru.*“ I my považujeme stabilitu judikatury Ústavního soudu jako aspekt právní jistoty za ústavní hodnotu, která však vstupuje v našem rozhodování do poměrování s jinými ústavními hodnotami. Silné přesvědčení potřebné většiny soudců o převážení jiných ústavních hodnot (v tomto případě ochrany územní samosprávy v duchu principu subsidiarity, její působnosti stanovené zákonem a minimalizace zásahů státních orgánů, včetně Ústavního soudu, do činnosti územních samosprávných celků) může být důvodem pro změnu dřívějšího právního názoru Ústavního soudu v podobné pozdější věci.

13. Odchýlení se Ústavního soudu od jeho dřívějšího právního názoru výslovně připouští § 13 zákona o Ústavním soudu, Ústavní soud se v praxi i od právních názorů vyslovených v plenárních nálezech odchyloval (srov. např. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, odchylovací se v otázce volební kauce od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/96, dále nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/18, odchylovací se v otázce pravomoci vyšších soudních úředníků od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10, nebo nálezu Pl. ÚS 44/17, odchylovací se v otázce uzavíracích klauzulí pro koalice od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Ze zahraničí lze uvést, že i britská Sněmovna lordů jednající jako nejvyšší soud se ve prospěch možnosti překonat svůj vlastní precedent vyslovila ve známém *Practice Statement [1966] 3 All ER 77*, též německý Spolkový ústavní soud se od své předchozí judikatury výslovně odchylová (např. rozsudek BVerfGE 85, 264, odchylovací se v otázce financování politických stran od rozsudku BVerfGE 73, 40, viz Schlaich, K.; Koriath, S.: *Das Bundesverfassungsgericht*, 12. Aufl., C. H. Beck, München 2021, str. 381).

14. Domníváme se konečně, že pro změnu právního názoru Ústavního soudu v této otázce hovoří i praktické důvody. Je totiž zřejmé (a Ústavnímu soudu z jeho činnosti známé), že podobné právní problémy již řeší i jiné obce (popř. zvolily by v příštích letech řešení obdobné úpravě v Tchořovicích nebo Krásné Lípě, kdyby ovšem Ústavním soudem nebylo shledáno protizákonným) a odklon od právního názoru, vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22, by

proto mohl mít značný zobecňující potenciál a význam, a to nejen ve vztahu k jednotlivým obcím, nýbrž i pro dozorovou a metodickou činnost Ministerstva vnitra.

15. S ohledem na shora uvedené závěrem shrnujeme, že návrh na zrušení napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Tchořovice měl Ústavní soud zamítnout.

V Brně dne 20. prosince 2023

Veronika Křesťanová

Kateřina Ronovská

Vojtěch Šimíček

Jan Wintř

Daniela Zemanová