



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Jana Svatoně, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové a Jiřího Zemánka o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení čl. 5 odst. 4 obecně závazné vyhlášky města Krásná Lípa č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, za účasti města **Krásná Lípa**, sídlem Masarykova 246/6, Krásná Lípa, zastoupeného JUDr. Evou Ruthovou, advokátkou, sídlem Zhořelecká 367, Varnsdorf, jako účastníka řízení, takto:

Ustanovení čl. 5 odst. 4 obecně závazné vyhlášky města Krásná Lípa č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, se ruší 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 (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhá zrušení v záhlaví uvedeného ustanovení obecně závazné vyhlášky města Krásná Lípa 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 (dále jen „zákon o místních poplatcích“).

2. Město Krásná Lípa (dále jen „město“) napadenou vyhláškou zavedlo místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství podle § 10d odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích. Podle čl. 4 odst. 1 napadené vyhlášky výše poplatku za poplatkové období činí 1 100 Kč. V čl. 5 této vyhlášky město upravilo osvobození a úlevy, přičemž mimo jiné podle odst. 4 tohoto ustanovení poskytlo poplatníkovi podle § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích úlevu na poplatek na dobu trvání úlevy ve výši 440 Kč (nebo příslušnou část za každý měsíc trvání úlevy v příslušném kalendářním roce).

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 27. 5. 2022 č. j. MV-70598-14/ODK-2022 pozastavil účinnost napadeného ustanovení. Rozklad města proti uvedenému rozhodnutí zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 9. 8. 2022 č. j. MV-116740-3/SO-2022, které bylo městu doručeno dne 10. 8. 2022.

II.

Argumentace navrhovatele

4. Navrhovatel tvrdí, že město napadenou vyhlášku vydalo k tomu příslušným orgánem podle zákona, avšak napadené ustanovení je diskriminační. Ačkoli je město obecně oprávněno upravit v obecně závazné vyhlášce úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, konkrétní úleva pro poplatníky z titulu jejich přihlášení v obci k trvalému pobytu, tj. pro celou jednu z kategorií poplatníků (jak jsou vymezeni v § 10e zákona o místních poplatcích), obchází zákonnou konstrukci uvedeného poplatku, která odráží zájem na rovném rozdělení nákladů na provoz obecního odpadového systému mezi jednotlivé kategorie poplatníků.

5. Navrhovatel zdůrazňuje, že obec je při zavedení poplatku za obecní systém odpadového hospodářství 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.

6. 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 (ekonomický nebo sociální aspekt), 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.

7. Navrhovatel dále zdůrazňuje, že je třeba zkoumat smysl a účel úlevy podle napadeného ustanovení. K tomu odkazuje na nálezy 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. Z toho navrhovatel dovozuje, že úlevu pro určité poplatníky poplatku za obecní systém odpadového hospodářství lze odůvodnit např. odlišnými podmínkami systému nakládání s komunálním odpadem v různých částech obce (např. absence svozu v zimních měsících v určitých lokalitách apod.), avšak nelze upravit plošnou úlevu či osvobození pro celou jednu ze zákonem stanovených skupin poplatníků. Zákonná konstrukce v nyní posuzované věci přitom zohledňuje, že jen jedna kategorie osob se podílí na vytváření politické reprezentace v obci, kdy je volební právo spojeno s přihlášením v obci k trvalému pobytu.

8. 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 nyní posuzované věci město opodstatňuje osvobození od místního poplatku podle napadeného ustanovení tím, že se „rekreanti“ podílejí ve větší míře na produkci odpadu. Město sice tvrdí, že v letech 2020 a 2021 odpad vážilo (30,96 kg na poplatníka za rok u „trvale bydlících“ ku 127,45 kg u „rekreantů“, resp. 35,41 kg ku 82,47 kg), avšak tato tvrzení žádným způsobem nedoložilo. Za každé situace však nejde o legitimní důvod, protože z povahy věci se nijak objem odpadu nevztahuje k daným skupinám poplatníků. Není-li v nemovité věci umístěné v obci nikdo přihlášen k trvalému pobytu, neznamená to, že z této nemovité věci vzejde více odpadu.

9. 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“.

Nedává přitom smysl, tvrdí-li město, že je rovněž třeba úlevou na poplatku podle napadeného ustanovení napravit nedostatek prostředků k financování obecního systému odpadového hospodářství. Stanovení úlevy na poplatku podle napadeného ustanovení naopak příjem města snižuje. Není dále relevantní tvrzení města, 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 a replika navrhovatele

10. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal městu jako účastníkovi řízení návrh k vyjádření. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 3 téhož zákona rovněž požádal Veřejného ochránce práv o vyjádření, zda vstupuje do řízení. Veřejný ochránce práv podáním ze dne 3. 10. 2022 Ústavní soud vyrozuměl, že do řízení nevstupuje.

11. Město ve vyjádření uvádí, že napadené ustanovení neodporuje § 10e zákona o místních poplatcích. Obdobnou úlevu obsahovaly jiné obecně závazné vyhlášky města již od roku 2015. Navrhovatel proti nim přitom do této doby neměl výhrady, ačkoli jím odkazovaná judikatura již tehdy existovala. Argumentuje-li navrhovatel důvodovou zprávou k novele zákona o místních poplatcích, nejde o právně závazný dokument. I navrhovatel konstatoval, že poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle dosavadní právní úpravy má shodnou konstrukci jako „nový“ poplatek za obecní systém odpadového hospodářství. Město zdůrazňuje, že tehdy mělo pro zavedení úlevy stejné důvody jako nyní. Nadto se přidává skutečnost, že se celá jedna skupina poplatníků nezapočítává do slevy na poplatku za ukládání odpadů na skládce. Změna výkladové praxe navrhovatele je projevem nestabilního a nepředvídatelného právního prostředí. Vybraný poplatek je stoprocentním příjmem obce. Náklady na obecní systém odpadového hospodářství tyto příjmy nepokryjí ani z poloviny. Na důvody, které město vedly k přijetí napadeného ustanovení, je třeba hledět komplexně.

12. Soudce zpravodaj zaslal doručené vyjádření navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel využil svého práva k replice a uvádí, že změna jeho výkladové praxe byla oprávněná, protože se změnou zákona o místních poplatcích zákonem č. 543/2020 Sb. se s účinností ode dne 1. 1. 2021 zvýšila důležitost důvodů nezákonnosti spočívající v obcházení zákona. Rovněž neplatí, že shledá-li navrhovatel dříve při výkonu svých pravomocí určitou obecně závaznou vyhlášku souladnou se zákonem, je tím „automaticky“ vyloučeno později učinit závěr, že obdobný právní předpis je nezákonný. Dále, je pravdou, že důvodová zpráva není právně závazná. Nelze však zpochybnit její podpůrný význam, protože z ní lze zjistit úmysl zákonodárce. Její text se běžně používá v řízení před obecnými soudy i Ústavním soudem a je užitečnou pomůckou při výkladu zákona. Jinak se navrhovatel s argumentací města vypořádal již v návrhu.

IV. Znění napadeného ustanovení

13. Ustanovení čl. 5 napadené obecně závazné vyhlášky zní (napadená část je vyznačena tučně):

„Článek 5 Osvobození a úlevy

- 1) *Důvody osvobození od poplatku stanoví zákon.*
- 2) *Od poplatku se dále touto vyhláškou osvobozují na dobu trvání osvobození poplatníci dle § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích:*
 - a) *pobývajících nejméně 3 po sobě jdoucí měsíce mimo území města,*
 - b) *pobývajících déle než 3 po sobě jdoucí měsíce ve zdravotnickém zařízení nebo zařízení sociálních služeb,*
 - c) *studující na střední škole, konzervatoři, vyšší odborné škole nebo vysoké škole a zároveň se zdržující v místě takového studia.*
- 3) *Od poplatku dle § 10e písm. b) zákona o místních poplatcích se touto vyhláškou dále osvobozují na dobu trvání osvobození vlastníci staveb určených k individuální rekreaci, ve kterých není přihlášená žádná fyzická osoba, avšak jen tehdy jsou-li takoví poplatníci zároveň ve městě poplatníky poplatku dle § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích.*
- 4) *Touto vyhláškou se dále poskytuje úleva na poplatek na dobu trvání úlevy ve výši 440 Kč (nebo příslušná část za každý měsíc trvání úlevy v příslušném kalendářním roce) poplatníkovi dle § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích.*
- 5) *Touto vyhláškou se dále poskytuje další úleva na poplatek na dobu trvání důvodu úlevy ve výši 60 Kč (nebo příslušná část podle doby trvání v příslušném kalendářním roce) poplatníkovi dle § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích, který je*
 - a) *starší 70 let,*
 - b) *mladší 6 let,*
 - c) *držitelem platného průkazu ZTP nebo ZTP/P; tento důvod nelze sčítat (kombinovat) s úlevou dle písm. a) nebo b).“*

V. Upuštění od ústního jednání

14. 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

15. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je návrhovateli 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 městem proti rozhodnutí navrhovatele o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení (§ 123 odst. 3 obecního zřízení).

VII.

Přezkum napadeného ustanovení

16. 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 města vydat napadenou vyhlášku a posouzení, zda město nejednalo ultra vires

17. Jde-li o první krok testu, Ústava zmocňuje obce k vydáváním 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 města přijalo napadenou vyhlášku na svém zasedání dne 11. 10. 2021 za přítomnosti 18 zastupitelů z celkem 21 (3 byli omluveni). Pro přijetí hlasovalo 17 zastupitelů, 1 byl proti, což podle § 87 obecního zřízení postačuje k přijetí platného usnesení. Obecně závazná vyhláška byla ode dne 20. 10. 2021 do 5. 11. 2021 vyvěšena na úřední desce, a byla tak dodržena 15denní doba vyvěšení podle § 12 odst. 1 téhož zákona. První krok testu Ústavní soud považuje za splněný. Navrhovatel ostatně nenamítal vady v procesu přijímání napadené vyhlášky (napadeného ustanovení).

18. 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*), tj. 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 vydáváním obecně závazných vyhlášek stanoví v § 14. Další podmínky pro regulaci místních poplatků za komunální odpad stanoví § 10d až § 10r téhož zákona.

19. 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 stanovení úlevy na místním poplatku, k čemuž je obec oprávněna podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích. Ústavní soud proto shledal, že město přijetím uvedené vyhlášky včetně napadeného ustanovení nevybočilo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost. Ani v tomto ohledu ostatně navrhovatel nic napadenému ustanovení nevytýká.

VII. B

Posouzení, zda obsah napadeného ustanovení neodporuje zákonu či ústavnímu pořádku

20. Jde-li o třetí krok testu, zkoumá se, 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, jak bylo nastíněno shora, věcnou působností stanovenou zákonem. To znamená, mimo jiné, 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 město napadeným ustanovením nevymezilo úlevu na místním poplatku na základě kritérií, které odporují zákonu o místních poplatcích a principu rovnosti, tedy hodnocení argumentace navrhovatele v nyní posuzované věci.

21. Podle čl. 101 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 město. 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. náleze 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.

22. 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 města 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 město vymezilo 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

23. 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. 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).

24. Z uvedeného se podává, že obec, rozhodne-li se vůbec pro zavedení některého z poplatků za komunální odpad [k čemuž není povinna, srov. § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích], má možnost výběru ze dvou poplatkových schémat. 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. Tak zákon definuje základní parametry místních poplatků za komunální odpad.

25. Na tomto místě je třeba přisvědčit navrhovateli, že důvodová zpráva k zákonu 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)]. Ústavní soud běžně ve své judikatuře vychází z důvodových zpráv při výkladu zákona, ačkoli nejde o právně závazné akty [srov. např. bod 41 nálezu ze dne 22. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; č. 94/2011 Sb.), bod 53 nálezu ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 7/17 (N 55/88 SbNU 727; č. 81/2018 Sb.) nebo bod 135 nálezu ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22 (č. 317/2022 Sb.)]. Město ostatně nepředkládá žádný konkurenční ucelený výklad relevantních ustanovení zákona o místních poplatcích. Ve správním řízení o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení tvrdilo, že poplatek „za systém“ není novým poplatkem (s účinností ode dne 1. 1. 2021), nýbrž došlo pouze k přejmenování předchozího poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (viz např. bod 5 vyjádření k zahájení správního řízení ze dne 18. 5. 2022). V tom lze městu v zásadě přisvědčit, neboť podle § 10b zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do dne 31. 12. 2020, měl poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů srovnatelné parametry jako současný poplatek za obecní systém

odpadového hospodářství. 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. Město však nereflexuje, že zákon o místních poplatcích s účinností ode dne 1. 1. 2021 upravuje mimo poplatek „za systém“ i poplatek „za odkládání“, což je pro posouzení napadeného ustanovení mimo jiné rozhodné (viz dále). Právní úpravu je třeba vykládat ve vzájemných souvislostech a komplexně, jak také samo město zdůrazňuje. Není důvod, aby se v nyní posuzované věci nemohlo při výkladu zákona o místních poplatcích vyjít z důvodové zprávy k jeho novele (zákonu č. 543/2020 Sb.) a zaujmout v té souvislosti adekvátní ústavně souladný výklad (ne)souladu napadeného ustanovení se zákonem.

26. 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.)].

27. 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*).

28. Dále platí, že podle § 14 odst. 3 zákona o místních poplatcích lze v obecné 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 svobodě. Jiné výslovné důvody pro osvobození od poplatku za obecní systém odpadového hospodářství zákon o místních poplatcích nestanoví. Tým zákon v podrobnostech u téhož poplatku výslovně neupravuje žádné konkrétní důvody pro úlevu na poplatek.

29. 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 poplatku 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

30. V nyní posuzované věci se argumentace obce v průběhu procedury před navrhovatelem ustálila v tom směru, že účelem úlevy na poplatku podle napadeného ustanovení bylo zejména vyrovnání tvrzených nerovností parametrů poplatku za obecní systém odpadového hospodářství. Město tvrdí na základě zhodnocení množství odpadu odevzdaného ve sběrném dvoře, že jedna skupina poplatníků poplatku má ze systému odpadu prospěch větší měrou než druhá skupina poplatníků, a proto přistoupilo k přijetí úlevy na poplatku podle napadeného ustanovení (viz bod 2 vyjádření města k zahájení správního řízení ze dne 18. 5. 2022). V současné podobě napadené vyhlášky proto vlastníky nemovitých věcí podle § 10e písm. b) zákona o místních poplatcích tíží poplatková povinnost ve výši 1 100 Kč, zatímco osoby zde přihlášené k trvalému pobytu podle § 10e písm. a) ve výši 660 Kč.

31. Napadené ustanovení tak poskytnutím úlevy 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. Město 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)].

32. Protože však případné zrušení napadeného ustanovení Ústavním soudem představuje zásah do práva města na samosprávu, je nutné, aby přijaté řešení obstálo optikou principu přiměřenosti (sub 22). Ústavní soud proto zkoumal, zda neexistují důvody, které by opodstatnily závěr, že právo města na samosprávu převáží nad zájmem na ochraně zákona. Ústavní soud zpravidla bude respektovat takovou modifikaci poplatku, která se nepřičí 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 způsobitelné dosáhnout deklarovaného účelu, popřípadě zda neexistuje srovnatelně účinné řešení, které kogentním ustanovením zákona neodporuje.

33. 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 obecně rovně 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.

34. 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.

35. Jde-li o městem hlavní deklarovaný cíl napadeného ustanovení, tedy zohlednit ve výši místního poplatku rozsah vyprodukovaného odpadu, jde o cíl, který právní úprava předpokládá, protože zákon o místních poplatcích v podrobnostech upravuje (jiné) poplatkové schéma zohledňující rozsah vyprodukovaného odpadu. Již proto jde o cíl legitimní. Napadené ustanovení však nezaručuje, že výše poplatku skutečně odráží množství vyprodukovaného odpadu. Město v napadeném ustanovení používá kritérium trvalého pobytu v obci [§ 10e zákona místních poplatcích, na který odkazuje napadené ustanovení, 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. náleze 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.

36. Totéž platí i z opačného pohledu; účinkem napadeného ustanovení je větší berní zatížení vlastníků nemovité věci na území města, 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.

37. Je sice pravdou, že město v řízení o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení odkazovalo na vážení odpadu odevzdaného ve sběrném dvoře (sub 8). Samo však

současně připouští, že tyto údaje nezahrnují pytlový svoz tříděného odpadu, protože zde nelze určit, jaké množství odpadu vyprodukovala určitá skupina poplatníků. Náklady na odpad přivezený do sběrného dvora ani netvoří významnou část odhadovaných výdajů (viz vyjádření města k posouzení zákonnosti napadené vyhlášky ze dne 22. 11. 2021, s. 2, druhý odstavec), a proto z uvedeného nelze bez dalšího vycházet. Též údaje předložené městem tak značí, že mezi rozsahem vyprodukovaného odpadu a definicemi poplatníků podle § 10e zákona o místních poplatcích neexistuje pravidelný vztah. Úleva na poplatek stanovená napadeným ustanovením proto nevede k deklarovanému cíli, a modifikaci výše poplatku se zvýhodněním osob s trvalým pobytem ve městě tak nelze považovat za přiměřenou a opodstatněnou věcnými důvody.

38. Další dílčí cíl města lze spatřovat v jeho tvrzení o snaze minimalizovat produkci směšného odpadu na jeho území. Tento cíl lze zajisté považovat za legitimní (srov. obdobně nálezn sp. zn. Pl. ÚS 48/18). Městu 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. Lze sice rozumět snaze města vyvážit „pro a proti“ dvou poplatkových schémat s odlišnými parametry, avšak jím zvolený způsob v tomto úsilí selhává. Rovněž 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.

39. 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 městu deklarovanému cíli (zohlednit ve výši poplatku rozsah vyprodukovaného odpadu). Nejde proto o situaci, kdy zrušení napadeného ustanovení povede k vyprázdnění nebo popření práva města na samosprávu, a značí to, že existuje řešení, které má srovnatelný účinek a neodporuje kogentním ustanovením zákona (sub 32).

40. Město přitom k tvrzení navrhovatele o možnosti zavést poplatek „za odkládání“ ve své dosavadní argumentaci uvedlo toliko to, že takovou možnost neakceptuje, protože již má uzavřenu smlouvu se svozovou společností a pro její změny je třeba iniciovat výběrové řízení, v důsledku čehož hrozí nárůst administrativních nákladů spojených se správou tohoto jiného poplatku (viz vyjádření ze dne 22. 11. 2021, s. 2 *i. f.*). Ústavní soud uznává, že míra administrativních požadavků zejména na malé obce může být problematická z hlediska řádného fungování demokratického státu a územní samosprávy [srov. obdobně nálezn ze dne 28. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (N 95/37 SbNU 285; č. 227/2005 Sb.) či bod 50 odůvodnění nálezu ze dne 25. 10. 2021 sp. zn. II. ÚS 2191/20].

41. V nyní posuzované věci však tento argument nezvrátí závěr, že obsah napadeného ustanovení je v rozporu s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny. Město

poukazuje toliko na dílčí nárůst nákladů, který Ústavní soud v souvislosti se změnou poplatku nepopírá. Nejde však o náklady nadměrné nebo likvidační a město není malou obcí. 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 takto nastaveného mechanismu výše poplatku. Bez zjištění rozsahu produkce odpadu by nemohl být naplněn účel právní úpravy, ke kterému se město ostatně hlásí. Město nadto napadeným ustanovením svoje příjmy z vybraných poplatků snížilo, a proto je jeho argumentace vyššími náklady na vybírání poplatku vnitřně rozporná. Touto logikou tak neobstojí ani tvrzení města, že napadeným ustanovením se měly zvýšit jeho příjmy, což platí i pro jeho argumentaci o výši poplatku za ukládání odpadů na skládce. Město má v zásadě nadále dvě možnosti (trvá-li na vybírání některého místního poplatku za komunální odpad); buď ponechá stávající poplatek „za systém“ bez zvýhodnění „trvale bydlících“ podle napadeného ustanovení, nebo v souladu s deklarovaným cílem zavede poplatek „za odkládání“. U žádné z variant však nehrozí, že by na město byly kladeny neúměrné nebo nesplnitelné administrativní požadavky, aby bylo možno hovořit o nikoli řádném fungování demokratického právního státu a územní samosprávy.

42. 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 trvalého pobytu v podmínkách jiné konkrétní situace.

43. Městu konečně nelze přisvědčit v tvrzení, že navrhovatel neměl důvod ke změně své praxe, zavedlo-li město obecně závaznými vyhláškami úlevu na poplatku ve srovnatelné podobě již po několikáté za více let. Ode dne 1. 1. 2021 došlo v právní úpravě odpadového hospodářství ke koncepčním změnám (sub 23). Dosavadní pochybnosti navrhovatele o kognitivnosti právní úpravy místních poplatků za komunální odpad, nebyla-li dosud jednotná, byly oprávněné. Lze v nich naopak spatřovat projev respektu k právu územních samosprávných celků na samosprávu.

44. Pro úplnost Ústavní soud poznamenává, že plně rozumí snaze města dosáhnout v oblasti odpadového hospodářství řešení, které odpovídá specifickým jeho místních poměrů. Je zřejmé, že ve městě jako turistické destinaci na okraji Národního parku České Švýcarsko je poměr osob přihlášených v obci a „rekreantů“ jiný ve srovnání například s krajským nebo okresním městem, a rozložení účasti na nákladech za komunální odpad se může u některých osob skutečně lišit. 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 města k přijetí napadeného

ustanovení. Avšak ze zkoumání těchto pohnutek vyplynulo, že městem přijatá modifikace zákonného nastavení poplatku jeho zvláštní situaci nijak neřeší. Naopak, jak se podává ze shora uvedeného, kritérium trvalého pobytu je přehnaně paušalizující. Město v tomto směru jde lapidárně vyjádřeno „z extrému do extrému“. Má-li proto město 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, což ostatně na zasedání zastupitelstva města jeden ze zastupitelů před přijetím napadeného ustanovení navrhoval (viz zápis ze 17. zasedání ze dne 11. 10. 2021, s. 6 *i. f.*), 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.

45. Ústavní soud proto shledal, že město 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 provedlo 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

46. 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.

47. Napadené ustanovení, které upravuje úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství pro osoby s trvalým pobytem na území města, 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.

48. 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 nálezu ve Sbírce zákonů.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 11. dubna 2023

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka a Jana Filipa

Uplatňujeme vůči výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko, jelikož máme za to, že návrhu nemělo být vyhověno a měl být zamítnut jako nedůvodný.

1. Podstatu vyhovující argumentace lze shrnout následně:
 - Úprava místních poplatků za komunální odpad je komplexní a podrobná, a proto je ze své povahy kogentní (bod 26).
 - Modifikace místního poplatku provedená způsobem, který zohledňuje rozsah vyprodukovaného odpadu, doporučuje těmto kogentním ustanovením a je proto protizákonná (obchází zákon – body 27, 31).
2. Máme za to, že takto koncipované odůvodnění nálezu nejen není přesvědčivé, nýbrž především ústavněprávně neobstojí. Většina pléna totiž zcela opomenula následující východiska.
3. Podstata ústavně zaručeného práva na územní samosprávu spočívá v tom, že obec může samostatně podle „místních podmínek“ rozhodovat v rámci daného území, obyvatel a majetku. Proto Ústava definuje obce (základní územní samosprávné celky) jako „územní společenství občanů“ (čl. 99 Ústavy), která jako veřejnoprávní korporace mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy).
4. Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí (dále též „OZV“) v samostatné působnosti představuje původní normotvorbu a obce jsou k tomu zmocněny ústavně, tzn. přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy. Oproti právním předpisům vydávaným v přenesené působnosti proto pro jejich vydávání nepotřebují zákonné zmocnění (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy): postačuje, aby tyto vyhlášky nepřekračovaly zákonem vymezenou působnost obcí. Ze strany státu (včetně Ústavního soudu!) by tedy měla platit zdrženlivost z hlediska zásahů do této jejich pravomoci. Zrušení vyhlášky obce vydané v samostatné působnosti by proto mělo představovat prostředek *ultima ratio*, ke kterému Ústavní soud přistoupí pouze tehdy, není-li skutečně zbytí. Tvrdíme, že v nyní posuzovaném případě tato situace nenastala.
5. Východiskem Ústavního soudu při jeho úvahách měla být především okolnost, že příjem z poplatků za odpady je příjmem samotné obce. Je proto primárně na jejím vlastním rozhodnutí, jakým způsobem ho nastaví, aby mohla krýt výdaje s tím spojené. Jak je ostatně správně konstatováno v odůvodnění nálezu (bod 24), obec tento poplatek dokonce ani vůbec nemusí zavést. Rozhodnutí o tom, jak vysoký a jak nastavený poplatek obec zavede, je proto jejím vlastním politickým rozhodnutím, které činí demokraticky legitimovaný reprezentativní orgán, tedy zastupitelstvo obce.
6. Platí, že obec nesmí ani v rámci samostatné působnosti, kdy je k vydání OZV dáno ústavní zmocnění, založit novou povinnost a překročit zákonem stanovené limity (viz zejména celková výše poplatku, zpoplatnění jen určité skupiny subjektů). Podle čl. 4 odst. 1 Listiny totiž platí, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. K překročení zákonem stanovených mezí a k uložení nové povinnosti napadenou vyhláškou však v daném případě nedošlo, jelikož město Krásná Lípa respektovalo jak zákonem vymezený okruh subjektů poplatku (§ 10e zákona o místním poplatku, dále „ZMP“), tak také jeho maximální výši (1 200 Kč - § 10h odst. 1 ZMP), které dokonce nedosáhlo, a to ani u „znevýhodněné skupiny subjektů poplatku“.

Tvrdíme také, že město neporušilo ani § 10d odst. 2 ZMP, protože nebyly nepřipustně zavedeny současně dva poplatky, jak mylně uvádí většina pléna. Taková situace by totiž nastala teprve tehdy, když by např. přihlášené fyzické osoby platily poplatek za obecní systém, zatímco vlastníci nemovitostí poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Nic takového se však nestalo. Ve skutečnosti totiž město Krásná Lípa neporušilo ZMP, nýbrž pouze využilo možnost výslovně předpokládanou § 14 odst. 3 písm. b): „*obec v obecně závazné vyhlášce může dále upravit úlevu na poplatku*“. Přitom i z odkazované judikatury Ústavního soudu (bod 33 odůvodnění nálezu) plyne, že obec je oprávněna stanovit úlevu či dokonce osvobození od předmětného poplatku. V této souvislosti není od věci připomenout, že samotné *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků* vydané Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra v roce 2021 na str. 57 k této problematice uvádí, že obec, která zavede místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, je povinna stanovit v obecně závazné vyhlášce jeho sazbu, která nesmí překročit zákonnou sazbu v částce 1 200 Kč. Výše poplatku je zákonem omezena „*pouze touto absolutní částkou, bez vazby na náklady obce na provoz systému odpadového hospodářství. V tomto zákonném limitu může obec stanovit vyšší sazby podle svého uvážení a nemusí ji v obecně závazné vyhlášce nijak zdůvodňovat.*“

7. Lze tak učinit dílčí závěr, že napadená vyhláška byla vydána v samostatné působnosti obce, nebyla jí nikomu uložena žádná nová povinnost (která by nevyplývala přímo ze zákona) a respektovala meze zákona. Pokud by proto za této situace Ústavní soud měl tuto vyhlášku zrušit, mohl by tak učinit z jediného důvodu: musel by dovést, že porušuje základní práva nebo svobody (např. by shledal nepřipustnou diskriminaci). Nic takového se však z odůvodnění nálezu nepodává.

8. Celá argumentace je totiž ve skutečnosti věcně založena nikoliv na samotném textu předmětné OZV, nýbrž jen k poněkud nešťastnému vyjádření obce, podle kterého se osoby bez přihlášeného pobytu v obci výrazněji podílí na produkci odpadů. Protože se však jedná o řízení kontrole jiných právních předpisů, musí platit zásada, že jako protiústavní může Ústavní soud zrušit jen takovou právní úpravu, kterou nelze vyložit ústavně konformně. Jinak řečeno, Ústavní soud nemůže zrušit právní předpis jen proto, považuje-li za nepřipustný jeho výklad anebo motivaci k jeho přijetí, nýbrž pouze tehdy, shledá-li rozpor s ústavním pořádkem, anebo (u podzákonných předpisů) se zákonem. Nic takového však většina pléna nedovodila a odůvodnění nálezu tak stojí „na vodě“. Samozřejmě totiž platí, že modifikace poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, jehož výše by zohledňovala rozsah vyprodukovaného odpadu, by odporovala dikci zákona (§ 10d odst. 2 ZMP). Nic takového však v tomto případě nenastalo. Město Krásná Lípa totiž v napadené vyhlášce nespojila oba poplatky v poplatek jediný, nýbrž pouze jedné skupině subjektů poplatku poskytla úlevu, k čemuž je zákonem výslovně oprávněna.

9. Opět připomínáme: jedná se o hospodaření s majetkem obce, o její rozpočtové hospodaření a je proto věcí samotné obce, jakým způsobem bude případně „svoje“ občany favorizovat (zájmem obce je totiž primárně se starat o vlastní občany a vytvářet jim takové podmínky, aby se jim v dané obci dobře žilo: to se pak projevuje např. ve větším zájmu setrvat v obci, což se promítá do vyššího příjmu obce, která si pak bude moci dovolit zřídit školku či školu, provozovat kulturní zařízení atp.). Proto ostatně obce svoje občany zcela pravidelně nejruznějšími způsoby zvýhodňují před ostatními – např. slevami na jízdném v hromadné dopravě, výhodnějšími poplatky za parkování, zajištěním levného stravování seniorů s trvalým pobytem v obci atp. Všechna tato opatření přitom

nejsou ničím jiným než politickým rozhodnutím politického orgánu územně samosprávného celku a stát by je měl zásadně respektovat; samozřejmě s výjimkou protiústavních excesů. Ostatně i samotný stát přistupuje v řadě oblastí odlišně k osobám, které jsou jeho státními občany, popřípadě mají na jeho území trvalý pobyt, oproti osobám, které tento status nemají, a není v tom spatřován žádný problém.

10. V nyní posuzované věci se proto většina pléna nechala „svést na scetí“ vyjádřením města, které příliš akcentovalo údajně odlišné množství produkovaného odpadu u jednotlivých skupin poplatníků. Tím ovšem argumentace většina pléna vyvolává další problém: přijme-li město Krásná Lípa obsahově identickou úpravu, avšak s odlišným odůvodněním, bude to znamenat, že „ve druhém kole“ přezkumu prováděném Ústavním soudem vyhláška ob stojí? Tvrdíme, že takto lze postupovat v případě ústavních stížností, nikoliv v řízení u kontroly norem.

11. Co když bude totiž příště město Krásná Lípa argumentovat např. sociálním aspektem věci: u toho, kdo v obci nemá hlášen pobyt, se totiž jednoznačně jedná o jeho „druhé“ bydliště a tím pádem na něm není existenčně závislý a není proto důvod mu přiznat úlevu na poplatku (srov. § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, podle kterého *„místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, ... kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu“*).

Závěrem proto zdůrazňujeme, že zákonodárce (a navrhovatel - Ministerstvo vnitra – to v Metodických pokynech sám zdůrazňuje, viz výše sub 6) stanovil jasné meze, které zabraňují případným excesům ze strany obcí. Máme tím na mysli zejména maximální částku 1 200 Kč (§ 10h odst. 1 ZMP). Tato částka nicméně městem Krásná Lípa nebyla překročena a dokonce nebyla ani plně využita u žádné skupiny povinných subjektů, tedy ani u vlastníků nemovitostí, přičemž vyhovující náleze není založen na důkazu, že jde o diskriminaci některé skupiny povinných subjektů, jako výslovně požadoval náleze ze dne sp. zn. Pl. ÚS 16/02, kde se uvádí: *„Obec je oprávněna zakotvit v obecně závazné vyhlášce vydané na základě ustanovení § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, osvobození či úlevu od poplatků (§ 15 cit. zákona) za předpokladu, že tím nedochází k obcházení zákona a diskriminaci poplatníků. Při posuzování této skutečnosti je třeba zkoumat smysl a účel daného osvobození (úlevy).“* Vyhovující náleze proto může vést i ke dvěma možným důsledkům: buď město stanoví úplně všem stejný poplatek (i v maximální výši 1 200 Kč), což zasáhne úplně všechny – všichni totiž budou platit více, než je tomu nyní; anebo vydá stejnou vyhlášku a odůvodní ji např. způsobem, který jsme naznačili výše. Obě tato možná řešení přitom považujeme za chybná a ve svém důsledku zasahující do ústavně zaručeného práva obce na samosprávu.

12. Ze všech uvedených důvodů proto měl být návrh zamítnut jako nedůvodný.

V Brně dne 11. dubna 2023

Vojtěch Šimíček

Jan Filip

Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/22

1. Nesouhlasím s výrokem ani s odůvodněním nálezu. Mám za to, že návrh Ministerstva vnitra na zrušení čl. 5 odst. 4 obecně závazné vyhlášky města Krásná Lípa č. 2/2021 o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství měl být zamítnut. Podle mého názoru napadené ustanovení neodporuje ani čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky, ani s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), ba ani § 10d odst. 2, § 10e a § 10f zákona České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (jak uzavírá bod 48 nálezu).

2. Práví-li Ústava, že „působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem“ (čl. 104 odst. 1) a že „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“ (čl. 104 odst. 3), přičemž podle Listiny „daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“ (čl. 11 odst. 5), neshledávám na napadeném ustanovení nic, v čem by zastupitelstvo vykročilo z mezí své zákonem stanovené působnosti. Čl. 5 odst. 4 obecně závazné vyhlášky nijak neporušuje zákonné pravidlo, podle něž obec může zavést pro poplatkové období pouze jeden z poplatků za komunální odpad, jež jsou stanoveny v § 10 odst. 1 zákona o místních poplatcích (§ 10 odst. 2 téhož zákona), ani další zákonné normy vymezující subjekt a předmět poplatku (§ 10e a 10f).

3. Ostatně i dnešní nález s poukazem na § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích, podle něž obec v obecně závazné vyhlášce může dále upravit úlevu na poplatku, uznává, že „*město přijetím uvedené vyhlášky včetně napadeného ustanovení nevybočilo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost*“ (bod 19) a že při zodpovězení otázky, „*zda město vymezilo podmínky úlevy na poplatku v souladu se zákonem a ústavním pořádkem, je ... nutné vyjít z obsahu práva na územní samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy)*“ (bod 22).

4. Těchto závěrů se přesto většina pléna nedržela a napadené ustanovení zrušila s odůvodněním, že „*ukládá poplatky mimo meze stanovené kogentními ustanoveními zákona o místních poplatcích*“ (bod 45), když „*zavádí prvky jiného podrobně upraveného poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci*“ a „*narušuje základní parametry tohoto poplatku spočívající v rovném rozložení nákladů mezi jednotlivé skupiny poplatníků bez věcného důvodu*“ (bod 47). Jsem naopak toho názoru, že zákonnou úpravu nález vykládá neadekvátně, a to restriktivním způsobem v neprospěch ústavně zaručeného práva obce na samosprávu.

5. Obec zavádí místní poplatek obecně závaznou vyhláškou (§ 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích) a při splnění zákonných náležitostí poplatku (§ 14 odst. 2, § 10e až 10h) může upravovat jeho dílčí parametry (§ 14 odst. 3). Jde o hospodaření s příjmy obce (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a je proto věcí politického rozhodnutí zastupitelstva, zda a jakým způsobem bude občany své obce zvýhodňovat, neboť obec je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), pročež „*obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů*“ (§ 2 odst. 1 zákona o obcích), přičemž „*do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce*“ (§ 35 odst. 1 téhož zákona).

6. Bylo proto namístě, aby Ústavní soud i v této věci uplatnil závěry nálezu ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 48/18 (č. 183/2019 Sb.), jímž zamítl návrh Ministerstva vnitra 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 pozdějších předpisů. V uvedeném nálezu (bod 31) mimo jiné aproboval názor, podle něž „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“ a v této souvislosti vzal na zřetel, 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).“

V Brně dne 11. dubna 2023

Radovan Suchánek