

**Mgr. Bc. Vít Rakušan**

ministr vnitra

|  |
| --- |
| Č. j. MV-116762-3/SO-2022 |

|  |
| --- |
| Praha 9. srpna 2022 |
| Počet listů: 7 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Účastník řízení:** |  |
|  |  |
| **obec Tchořovice** |  |
| Tchořovice 77 |  |
| 388 01 Blatná  IČO: 006 67 871 |  |
|  |  |
| ID datové schránky: *2wrarjr* |  |

**ROZHODNUTÍ**

Ministr vnitra jako věcně příslušný správní orgán podle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), po projednání v rozkladové komisi ministra vnitra, **rozhodl o rozkladu,** který podala **obec Tchořovice**, se sídlem Tchořovice 77, 388 01 Blatná (dále jen „obec Tchořovice“), proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 17. 5. 2022, č. j. MV-75273-12/ODK-2022, kterým byla podle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **pozastavena účinnost čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky obce Tchořovice č. 2/2021**, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „obecně závazná vyhláška“),

takto:

podle **§ 152 odst. 6 písm. b) správního řádu** se rozklad proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 5. 2022, č. j. MV-75273-12/ODK-2022,

**zamítá.**

**ODŮVODNĚNÍ**

Správní orgán I. stupně na nezákonnost obecně závazné vyhlášky upozornil obec Tchořovice dopisem ze dne 7. 12. 2021. V příloze nazvané „Právní posouzení obecně závazné vyhlášky“ pak správní orgán I. stupně sdělil obci Tchořovice, že musí respektovat charakter a zákonodárcem stanovené základní parametry konkrétní varianty místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, resp. že nelze plošně stanovit různou výši sazby pro osoby v obci přihlášené a osoby vlastníci zde zákonem stanovenou nemovitou věc, v níž není přihlášena žádná fyzická osoba, a to ani prostřednictvím osvobození či úlev. Závěrem doporučil správní orgán I. stupně úlevu v čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky [*„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.“*] bez náhrady vypustit.

V návaznosti na tento dopis odeslala obec Tchořovice přípis ze dne 19. 1. 2022, ve kterém se vyjádřila k posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky, přičemž dle jejího názoru postupovala obec oprávněně a obecně závaznou vyhlášku vydala v souladu se zákonem.

Správní orgán I. stupně vyzval dne 15. 2. 2022 obec Tchořovice ke zjednání nápravy do 60 dnů od doručení výzvy, neboť shledal rozpor čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky s čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod a § 10e zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“). V návaznosti na tuto výzvu sdělila obec Tchořovice ve svém přípise ze dne 19. 4. 2022, že na 31. zasedání Zastupitelstva obce Tchořovice bylo přijato usnesení v tom znění, že zastupitelstvo trvá na svých rozhodnutích týkajících se obecně závazné vyhlášky a neztotožňuje se s názorem správního orgánu I. stupně uvedeným ve výzvě.

Dne 21. 4. 2022 bylo správním orgánem I. stupně zahájeno správní řízení ve věci pozastavení účinnosti čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky, a to pro rozpor s čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod a § 10e zákona o místních poplatcích. Následně správní orgán I. stupně vyzval dopisem obec Tchořovce k vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Tohoto práva využila obec Tchořovice přípisem ze dne 9. 5. 2022.

Dne 17. 5. 2022 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí č. j. 75273-12/ODK-2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým podle § 123 odst. 1 zákona o obcích pozastavil účinnost čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky, a zároveň stanovil ke zjednání nápravy lhůtu 30 dnů od doručení napadeného rozhodnutí.

Obec Tchořovice podala dne 1. 6. 2022 proti napadenému rozhodnutí **rozklad**.

Důvodem podaného rozkladu je primárně nesprávné právní posouzení věci správním orgánem I. stupně a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Dle názoru obce Tchořovice se správní orgán I. stupně nedostatečně vypořádal s argumenty obsaženými ve vyjádření ze dne 9. 5. 2022, a to konkrétně s argumentem ohledně obsahové totožnosti úlevy v obecně závazné vyhlášce č. 4/2019, která nebyla shledána jako diskriminační. S ostatními argumenty se měl správní orgán I. stupně vypořádat nedostatečným způsobem. Závěrem obec Tchořovice navrhuje, aby ministr vnitra napadené rozhodnutí zrušil.

V podaném rozkladu obec Tchořovice také uvedla, že „podrobněji“ odůvodní rozklad do 30. 6. 2022. Nato správní orgán I. stupně sdělil obci Tchořovice přípisem ze dne 8. 6. 2022, že nepřichází v úvahu dodatečné doplnění rozkladu v rámci odstranění vad ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, neboť podaný rozklad splňuje všechny náležitosti ve smyslu § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu, a lze ho tedy již ve stávající podobě projednat. Zároveň správní orgán I. stupně poučil obec Tchořovice, že případné následné odůvodnění bude mít povahu stanoviska účastníka řízení ve smyslu § 36 odst. 2 věty první ve spojení s § 152 odst. 5 a § 93 odst. 1 správního řádu.

Dne 30. 6. 2022 vyjádřila obec Tchořovice své stanovisko, ve kterém uvedla, že právní důvod pro poskytnutí úlevy na poplatku se nachází v § 14 odst. 3 zákona o místních poplatcích, přičemž toto ustanovení je od roku 2019, resp. od roku 2020, ve stejném znění. Proto obci Tchořovice není zřejmé, proč obecně závazná vyhláška č. 1/2019 byla shledána bez vad *(pozn. pravděpodobně byla myšlena obecně závazná vyhláška č. 4/2019, na kterou se obec Tchořovice v rozkladu odkazuje)*, zatímco obecně závazná vyhláška č. 2/2021 nikoliv, ačkoliv důsledky daného ustanovení v obou obecně závazných vyhláškách jsou v praxi stejné. Obec Tchořovice nevidí žádný ospravedlnitelný důvod pro změnu nahlížení na úlevu na poplatku, přičemž v tomto ohledu poukazuje na zásadu legitimního očekávání.

Dále obec Tchořovice zopakovala, že se správní orgán I. stupně s argumentací vypořádal zcela nedostatečně, přičemž rozporuje jeho tvrzení, že by obec Tchořovice měla využít možnosti zvýšení sazby poplatku až na zákonný limit 1 200 Kč, neboť by tím odpadl problém ohledně vysokých nákladů na provoz systému odpadového hospodářství.

V neposlední řadě obec Tchořovice konstatuje, že tvrzení správního orgánu I. stupně o diskriminaci v paušální úlevě pro občany obce je nedůvodné a neprokázané. Naopak sama obec Tchořovice považuje poskytnutí úlevy na poplatku pro rezidenty za legitimní.

Závěrem poukazuje obec Tchořovice na metodické prameny týkající se obecně závazných vyhlášek, podle kterých je možné úlevu na poplatku poskytnout, pokud bude zdůvodněna, což podle jejího názoru obec učinila.

Ministr vnitra se zabýval posouzením rozkladu proti napadenému rozhodnutí, při kterém vycházel ze spisového materiálu vedeného správním orgánem I. stupně pod sp. zn. MV-75273/ODK-2022. Ministr vnitra přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu stanoviska a námitek uvedených v rozkladu, a zákonnost přezkoumal v celém rozsahu.

Ministr vnitra nejprve sděluje, že nelze akceptovat nerovné zacházení a zjevnou diskriminaci jedné skupiny osob na úkor druhé skupiny osob, neboť tento stav by byl v rozporu s demokratickými principy právního státu, konkrétně se zásadou rovnosti a z ní vyplývající zásady zákazu diskriminace. K tomu ministr vnitra dále dodává, že za určitých rozumných a ospravedlnitelných důvodů lze přistupovat rozdílně k subjektům, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, což ostatně judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02: *„Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: S různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.“*. Z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že v případě snahy obce činit v obecně závazných vyhláškách v některých situacích rozdíly mezi osobami s trvalým pobytem v obci a ostatními obyvateli obce ve věci osvobození či úlev od místních poplatků, musí mít dotčená obec k takovému postupu legitimní a akceptovatelné důvody, které musí být v případě potřeby obec, která tak činí, schopna doložit. Za takový důvod však podle ministra vnitra nelze považovat a akceptovat pouhou skutečnost, že daná skupina osob má v obci trvalý pobyt. Ani argumentace odkazující na vysoké náklady související s provozem systému odpadového hospodářství, není podle názoru ministra vnitra relevantní argument, neboť předmětná úleva pasivní saldo obecního rozpočtu nesnižuje, ale naopak zvyšuje, což ostatně již uvedl v napadeném rozhodnutí správní orgán I. stupně.

V případě systému odpadového hospodářství by podle ministra vnitra šlo uvažovat o přiznání (poskytnutí) úlevy na poplatku pro určité poplatníky, avšak toto odlišné zacházení musí být rozumné a odůvodnitelné, vycházející nejčastěji z místních poměrů obce (např. v případě absence svozu v zimních měsících v určitých lokalitách). Tyto důvodné potřeby a racionálnost však neobsahuje čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky, neboť stanovuje plošnou úlevu pro celou jednu ze zákonem stanovených skupin tohoto poplatku (tj. pro fyzické osoby přihlášené v obci ve věkovém rozmezí od 1 roku do 79 let; od věku 80 let dochází k úplnému osvobození od místního poplatku pro osoby přihlášené v obci), což je v rozporu s dikcí zákona o místních poplatcích, která klade obě skupiny poplatníků na stejnou úroveň (což ostatně potvrzuje též důvodová zpráva), a tak v konečném důsledku dochází k obcházení zákona (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02). Z metodických materiálů k tvorbě obecně závazných vyhlášek podle ministra vnitra taktéž vyplývá, že úleva musí být založena na legitimních důvodech, nikoliv tedy na jakémkoli odůvodnění (podrobné vysvětlení, proč správní orgán I. stupně neshledává obcí uváděné důvody legitimními, je obsaženo již v napadeném rozhodnutí).

Ministr vnitra souhlasí s tím, že právní důvod pro úlevu na poplatku je odvozen od § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích, avšak jak již bylo zmíněno výše, při poskytnutí této úlevy nesmí dojít nejen k diskriminaci jedné skupiny poplatníků, ale i k obcházení zákonné konstrukce, k čemuž podle názoru ministra vnitra došlo. Navíc v daném řízení nebyl shledán rozpor s § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích, ale s § 10e zákona o místních poplatcích. Proto je argumentace zmocněním obcí stanovit v obecně závazných vyhláškách úlevu na poplatku ve smyslu § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích v této souvislosti zcela irelevantní.

K námitce, že se správní orgán I. stupně nevypořádal s argumentem ohledně obecně závazné vyhlášky č. 4/2019, která nebyla ze strany správního orgánu I. stupně shledána jako diskriminační, ministr vnitra dodává, že byť se správní orgán I. stupně touto námitkou v napadeném odůvodnění explicitně nezabýval, tak tato námitka byla vypořádána implicitně. Správní orgán I. stupně v napadeném rozhodnutí zmínil zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností (dále jen „zákon č. 543/2020 Sb.“), který novelizoval s účinností od 1. 1. 2021 zákon o místních poplatcích, čímž došlo od 1. 1. 2021 ke změně správní praxe. Nadto je podle ministra vnitra legitimní vyžadovat po členech zastupitelstva, aby sledovali změny v právních úpravách, které souvisí s vydáváním obecně závazných vyhlášek. Ministr vnitra proto dodává, že napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné, přičemž v tomto smyslu odkazuje na judikaturu soudů, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38: *„Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64).“*.

Zároveň ministr vnitra dodává, že právní posouzení obecně závazné vyhlášky obce Tchořovice č. 4/2019, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (obsahující obdobně koncipovanou úlevu), nemohlo podle ministra vnitra založit legitimní očekávání obce Tchořovice ohledně zákonnosti obecně závazné vyhlášky, neboť Ministerstvo vnitra v rámci abstraktní kontroly možné diskriminační účinky této úlevy nehodnotilo, a nebylo tudíž ani vyloučeno, že v rámci konkrétní kontroly obecně závazné vyhlášky (na podkladě obdrženého podnětu) bude i  daná úleva shledána jako diskriminační. Navíc, jak již bylo zmíněno, tak zákonem č. 543/2020 Sb. došlo k novele zákona o místních poplatcích, a to s účinností od 1. 1. 2021. Právě v návaznosti na účinnost této novely se od 1. 1. 2021 změnila výkladová praxe Ministerstva vnitra, která reflektuje novou odpadovou legislativu. Podle názoru ministra vnitra je tedy legitimní, že se od 1. 1. 2021 změnila praxe správního orgánu I. stupně, který od té doby postupuje jednotně ve vztahu k posuzování obecně závazných vyhlášek. Nelze proto hovořit o porušení zásady legitimního očekávání.

Podle ministra vnitra se správní orgán I. stupně dostatečně vypořádal s argumentací obce ohledně vysokých nákladů na provoz systému odpadového hospodářství, neboť upozornil na nelogičnost daného argumentu ve vztahu k odůvodnění úlevy (která pasivní saldo rozpočtu nesnižuje, ale zvyšuje), a zároveň připomenul možnost zvýšení poplatku až na zákonnou horní hranici (tj. 1 200 Kč), které by deficit mohlo odstranit. S ostatními námitkami se správní orgán I. stupně vypořádal též dostatečně, neboť logicky odůvodnil, proč je považuje za liché, mylné či vyvrácené a jakými úvahami se přitom řídil. Ministr vnitra proto shrnuje, že správní orgán I. stupně postupoval tak, aby napadené rozhodnutí bylo přezkoumatelné, a bylo tedy v souladu jak s § 68 odst. 3 správního řádu, tak i s judikaturou soudů.

Závěrem ministr vnitra podotýká, že nezpochybňuje povinnost obce Tchořovice pečovat o své občany ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obcích. Je však přesvědčen, že obec tak musí činit výlučně formou, která nekoliduje s jinými zákony, v tomto případě s § 10e zákona o místních poplatcích a čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod.

Podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu *„Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozklad zamítnout.“.*

S ohledem na výše uvedené ministr vnitra seznal, že se lze ztotožnit s právním názorem správního orgánu I. stupně vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně rozhodl o pozastavení účinnosti čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky, a proto ministr vnitra podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu přistoupil k zamítnutí rozkladu, který podala obec Tchořovice.

**POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu nelze odvolat.

**Mgr. Bc. Vít Rakušan**

**Rozdělovník:**

1. obec Tchořovice *(odeslat do datové schránky)*
2. Ministerstvo vnitra, odbor správní
3. Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly