

**Mgr. Bc. Vít Rakušan**

ministr vnitra

|  |
| --- |
| Č. j. MV-137898-3/SO-2023 |

|  |
| --- |
| Praha 10. října 2023 |
| Počet listů: 7 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Účastník řízení:** |  |
|  |  |
| **obec Holoubkov** |  |
| Holoubkov 48 |  |
| 338 01 Holoubkov  IČO 002 58 717 |  |
|  |  |
| ID datové schránky: *r59ay5q* |  |

**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 Holoubkov**, se sídlem Holoubkov 48, 338 01 Holoubkov (dále jen „obec Holoubkov“), proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 17. 7. 2023, č. j. MV-181304-17/ODK-2021, kterým byla podle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **pozastavena účinnost čl. 7 odst. 4 obecně závazné vyhlášky obce Holoubkov č. 2/2021**, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2022, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „OZV č. 2/2021“),

takto:

podle **§ 152 odst. 6 písm. b) správního řádu** se rozklad proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 17. 7. 2023, č. j. MV-181304-17/ODK-2021,

**zamítá**.

**ODŮVODNĚNÍ**

Zastupitelstvo obce Holoubkov schválilo na svém zasedání konaném dne 20. 12. 2021 podle § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), obecně závaznou vyhlášku č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.

Dále zastupitelstvo obce Holoubkov schválilo na svém zasedání konaném dne 19. 12. 2022 obecně závaznou vyhlášku č. 1/2022, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 2/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „OZV č. 1/2022“). Z obsahu OZV č. 1/2022 správní orgán I. stupně zjistil, že obec Holoubkov v rámci čl. 7 OZV č. 2/2021 doplňuje odstavec 4, kterým se pro kalendářní rok 2023 od poplatku osvobozují všechny osoby, kterým poplatková povinnost vznikla v důsledku přihlášení v obci.

Správní orgán I. stupně označil výše citovanou (doplněnou) formulaci čl. 7 odst. 4 OZV č. 2/2021 za rozpornou se zákonem, a proto zaslal obci Holoubkov v souladu s obecním zřízením výzvu ke zjednání nápravy. Protože tento postup nevedl k dobrovolnému zjednání nápravy, zahájil správní orgán I. stupně dne 8. 6. 2023 správní řízení ve věci pozastavení účinnosti čl. 7 odst. 4 OZV č. 2/2021.

Dne 17. 7. 2023 bylo ve věci vydáno rozhodnutí č. j. MV-181304-17/ODK-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jehož výrokem I. správní orgán I. stupně pozastavil dle ustanovení § 123 odst. 1 obecního zřízení účinnost čl. 7 odst. 4 OZV č. 2/2021 a výrokem II. obci Holoubkov stanovil dle téhož ustanovení obecního zřízení ke zjednání nápravy lhůtu 15 dnů od doručení rozhodnutí. Předmětné rozhodnutí bylo prostřednictvím datové schránky obci Holoubkov doručeno dne 18. 7. 2023.

Dne 2. 8. 2023 obec Holoubkov podala **rozklad** proti napadenému rozhodnutí.

Úvodem obec Holoubkov sděluje, že napadené rozhodnutí je zmatečné, neboť z něj není zřejmé, s jakým ustanovením Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) má být čl. 7 odst. 4 OZV č. 2/2021 v rozporu.

Dále se v rozkladu poukazuje na tvrzení správního orgánu I. stupně, že obec Holoubkov nepředložila žádné legitimní důvody pro odlišné zacházení s jednotlivými, zákonem vymezenými, poplatníky poplatku. Toto tvrzení se nezakládá na pravdě, neboť ve vyjádření ze dne 23. 5. 2023 založeném ve spisu pod poř. č. 11 (poznámka: pod č. j. MV-181304-11/ODK-2021 je vedeno vyjádření obce Holoubkov ze dne 23. 5. 2023), jsou tyto důvody uvedeny.

Obec Holoubkov dále uvádí, že možné objektivní a rozumné důvody osvobození poplatníků z důvodu přihlášení v obci, uváděné v nálezech Ústavního soudu, jsou uvedeny právě ve vyjádření ze dne 23. 5. 2023 (tj. kompenzace občanům obce za poslední zvýšení ceny vodného a stočného). Podle názoru obce Holoubkov nemůže být v napadeném rozhodnutí odkazováno na nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/22, který nebyl v době přípravy a schvalování OZV č. 1/2022 vyhlášen.

Jak obec Holoubkov dále konstatuje, v napadeném rozhodnutí je opakovaně konstatováno, že osvobození od poplatku musí mít vždy návaznost na předmět poplatku nebo specifické postavení poplatníka, které má vliv na jeho vztah k poplatkové povinnosti. K tomu obec Holoubkov uvádí, že není zřejmé, z jakých podkladů takové konstatování vychází, neboť není zmíněno ani v „*Metodické pomůcce Ministerstva financí ze dne 27. července 2021“*, ani v „*Metodickém materiálu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství“*, ze kterého obec Holoubkov při tvorbě obecně závazných vyhlášek vycházela.

Konečně obec Holoubkov poukazuje na nepravdivost konstatování uvedeného v bodě 3 napadeného rozhodnutí, že návrh OZV č. 1/2022 byl shledán v rozporu se zákonem. Správní orgán I. stupně toliko bez dalších podrobností k návrhu uvedl, že zaslaný návrh může být hodnocen jako rozporný se zákonem. Obdobně i k uváděné nabídce metodické pomoci obec Holoubkov konstatuje, že ta spočívala toliko v návrhu na zrušení předmětné OZV č. 1/2022 a žádné jiné alternativy zvažovány nebyly.

Vzhledem k výše uvedenému je obec Holoubkov přesvědčena, že správní orgán I. stupně v rámci napadeného rozhodnutí nevyhodnotil správně podklady pro rozhodnutí založené ve správním spisu, a navrhuje, aby ministr vnitra napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Ministr vnitra se zabýval posouzením rozkladu proti napadenému rozhodnutí, při kterém vycházel ze spisového materiálu vedeného správním orgánem I. stupně pod sp. zn. MV-181304/ODK-2021 a dále ze zákona o místních poplatcích a obecního zřízení. Ministr vnitra přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v rozkladu, a zákonnost přezkoumal v celém rozsahu.

K podanému rozkladu ministr vnitra sděluje následující.

Ministr vnitra úvodem konstatuje, že zákon o místních poplatcích obsahuje kogentní ustanovení, stanovující základní parametry místního poplatku, od kterých se není možné odchýlit. V této souvislosti odkazuje na recentní nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/22, podle něhož platí, že:

*„Limity činnosti územní samosprávy podle čl. 104 odst. 1, 3 Ústavy České republiky ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod představují mimo jiné kogentní ustanovení zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, upravující jednotlivé základní parametry místních poplatků.*

*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. Tyto základní parametry poplatků za obecní systém odpadového hospodářství a za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci proto nelze podle § 10d odst. 2 zákona o místních poplatcích vzájemně kombinovat, neboť obec může zavést pro poplatkové období pouze jeden z poplatků. Obec proto nemůže obecně závaznou vyhláškou upravit úlevu na poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, která tyto základní parametry narušuje s cílem, aby výše poplatku za obecní systém odpadového hospodářství zohlednila rozsah vyprodukovaného odpadu, či aby základní parametry tohoto poplatku měly v důsledku takové úlevy srovnatelný účinek s poplatkem za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Změnu základních parametrů uvedených poplatků za komunální odpad lze akceptovat jako ústavně chráněný projev práva obce na samosprávu, jen je-li taková modifikace odůvodněna legitimními věcnými důvody vztahujícími se k místním specifikům dané obce a je-li provedená přiměřeným způsobem.*

*Upraví-li obec obecně závaznou vyhláškou úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství pro osoby s trvalým pobytem na jeho území, kterou narušuje základní parametry tohoto poplatku stanovené týmž kogentním ustanovením zákona o místních poplatcích, dochází k porušení těchto kogentních ustanovení. Modifikuje-li obec výši poplatku podle kritéria trvalého pobytu, aniž tak činí z legitimního věcného důvodu a přiměřeně, nelze porušení kogentních ustanovení akceptovat jako ústavně chráněný projev práva na samosprávu, a obec se ocitá mimo meze působnosti svěřené jejímu zastupitelstvu podle čl. 104 odst. 1, 3 Ústavy České republiky ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.“.*

Podle § 10e zákona o místních poplatcích: *„Poplatníkem poplatku za obecní systém odpadového hospodářství je*

*a) fyzická osoba přihlášená v obci nebo*

*b) vlastník 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.“*.

Ministru vnitra je známo, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 48/18, 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 obec Holoubkov odůvodňuje osvobození od místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství pouze pro fyzické osoby přihlášené v obci podle napadeného ustanovení jako kompenzaci za poslední zvýšení ceny vodného a stočného. Argumentace obce Holoubkov je následující. Jde jen o osvobození jednorázové, a to pouze pro kalendářní rok 2023. Dále zvýšená cena vodného a stočného na skupinu poplatníků, vlastníků nemovité věci, kteří nejsou hlášeni k pobytu v obci, prakticky nedopadne, neboť v rekreačních oblastech v obci není zaveden veřejný vodovod a kanalizace, není proto důvod, aby jim právě tímto výše uvedeným osvobozením byla kompenzována zvýšená cena vodného a stočného.

Ministr vnitra konstatuje, že v nyní posuzované věci ani tento argument nezvrátí závěr, že obsah napadeného ustanovení čl. 7 odst. 4 OZV č. 2/2021 je v rozporu s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky a čl. 11 odst. 5 LZPS, jak vyplývá z výše citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/22.

Ministr vnitra dále konstatuje, že dané problematice se Ústavní soud věnoval rovněž ve svém nálezu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06, kde v bodě 22 uvedl: „*Přímo z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny vyplývá, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Obce tak mohou svými obecně závaznými vyhláškami zavést jen takové místní poplatky, jež jsou taxativně vymezeny zákonem o místních poplatcích, a pouze v tom rozsahu, který tento zákon umožňuje. Podle přesvědčení Ústavního soudu je pak materie obsažená v zákoně o místních poplatcích zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy, resp. zákonného zmocnění ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Taktéž pozměňování pravidel zakotvených v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné, neboť zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; přijme-li zákonodárce pro danou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy nemůže tato duplicitně či v rozporu se zákony normovat.*“.

Ministr vnitra se plně ztotožňuje s právním názorem správního orgánu I. stupně, že „*zavedením osvobození od poplatku dle čl. 7 odst. 4 OZV obec obchází zákonem stanovenou konstrukci místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství vymezenou v § 10e a násl. zákona o místních poplatcích.“.*

Ministr vnitra dále zdůrazňuje, že je třeba zkoumat smysl a účel osvobození od poplatku podle napadeného ustanovení čl. 7 odst. 4 OZV č. 2/2021. K tomu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02, 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 lze dovodit, 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.

V podmínkách nyní posuzované věci dále nelze spatřovat srovnatelné okolnosti jako ve věci řešené nálezem ze dne 4. 6. 2019, 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 táž 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 sp. zn. Pl. ÚS 48/18) a bylo ji možno chápat jako určitou formu investice, což u nyní posuzované věci neplatí.

Ministr vnitra proto ve shodě se správním orgánem I. stupně shrnuje, že v důvodové zprávě k novele zákona o místních poplatcích č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností, kterou byl předmětný poplatek zaveden, se mimo jiné uvádí: *„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 přihlášená žádná fyzická osoba (srov. důvodovou zprávu k § 10e vymezující poplatníka tohoto poplatku), a to zásadně stejnou měrou. Proto obec zavede tento poplatek v pevné výši s tím, že se platí samostatně z toho důvodu přihlášení a samostatně z důvodu vlastnictví každé jednotlivé nemovité věci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba.“.*

Ministr vnitra nerozporuje možnost poskytnutí osvobození některé skupině obyvatel od místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, nicméně samotné přihlášení v obci nemůže být relevantním důvodem pro poskytnutí osvobození od poplatku. Poplatek má charakter příspěvku na provoz systému nakládání s komunálními odpady bez přímé vazby na produkci tohoto odpadu.

Ministr vnitra se s precizní a velmi rozsáhlou argumentací správního orgánu I. stupně obsaženou v napadeném rozhodnutí v dané věci plně ztotožňuje, a proto námitky obce v podaném rozkladu považuje za nedůvodné.

Závěrem ministr vnitra podotýká, že v žádném případě nezpochybňuje právo jakékoliv obce, tedy ani obce Holoubkov, na výkon samostatné působnosti, kterou ostatně zaručuje čl. 8 Ústavy České republiky (či Evropská charta místní samosprávy), a to i v případě komunální normotvorby. Nelze však překročit rámec zákonného zmocnění, resp. rámec zákona o místních poplatcích a obecního zřízení, tak, jako se tomu stalo v případě obce Holoubkov.

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, a proto ministr vnitra podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu přistoupil k zamítnutí rozkladu.

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