|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|

|  |
| --- |
| \*MVCRX06JVFCA\* |
| MVCRX06JVFCA |
| prvotní identifikátor |

 |

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

náměstí Hrdinů 1634/3

140 21 Praha 4

Č. j. MV-113672-8/ODK-2022

|  |
| --- |
| Praha 20. července 2022 |
|  |
|  |

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jako správní orgán příslušný dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení s účastníkem řízení, kterým je městys Frymburk, se sídlem Náměstí 78, 382 79 Frymburk, ve věci pozastavení účinnosti čl. 7 odst. 3 a 4 obecně závazné vyhlášky č. 6/2021 o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství pro možný rozpor se zákonem, vydává toto

**R O Z H O D N U T Í:**

1. Účinnost čl. 7 odst. 3 a 4 obecně závazné vyhlášky č. 6/2021 o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství **se** dle § 123 odst. 1 zákona
č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů*,* **pozastavuje**.
2. Účastníkovi řízení **se** dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů*,* **stanovujeke zjednání nápravy lhůta 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí**.

**O d ů v o d n ě n í:**

**I.**

**Rekapitulace postupu Ministerstva vnitra**

 Zastupitelstvo městyse Frymburk na svém zasedání konaném dne
29. listopadu 2021 schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 6/2021 o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „vyhláška“). Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva městyse Frymburk konaného dne 29. listopadu 2021 bylo zjištěno, že napadaná vyhláška byla přijata na tomto zasedání zastupitelstva městyse způsobem odpovídajícím zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), když pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva městyse, tj. 7 členů zastupitelstva městyse z celkového počtu 9 členů. V souladu s § 12 zákona o obcích byla vyhláška dne 2. prosince 2021 vyvěšena na úřední desce úřadu městyse, odkud byla dne
18. prosince 2021, tedy po řádném uplynutí 15denní lhůty, sejmuta. Předmětná vyhláška nabyla účinnosti dne 1. ledna 2022.

Ministerstvo vnitra upozornilo městys Frymburk (dále též „účastník řízení“) na nezákonnost vyhlášky jeho sdělením č. j. MV-118203-24/ODK-2020 ze dne
16. března 2022 poté, co si v souvislosti s obdrženým podnětem vyžádalo od městyse zaslání vyhlášky spolu s dalšími podklady a vyjádření městyse k úlevám poskytnutým v článku 7 odst. 3 a 4 vyhlášky.

 Vzhledem k tomu, že účastník řízení na uvedené upozornění nijak nereagoval, Ministerstvo vnitra dopisem č. j. MV-118203-26/ODK-2020 ze dne 11. dubna 2022 v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo městys Frymburk ke zjednání nápravy vyhlášky. Výzva byla účastníku řízení doručena dne 12. dubna 2022. Účastníku řízení bylo touto výzvou sděleno, že Ministerstvo vnitra shledalo možný rozpor čl. 7 odst. 3 a 4 vyhlášky se zákonem.

 Jelikož účastník řízení ve stanovené lhůtě nápravu vyhlášky nezjednal, zahájilo Ministerstvo vnitra s městysem Frymburk správní řízení ve věci pozastavení účinnosti čl. 7 odst. 3 a 4 vyhlášky. Toto správní řízení bylo zahájeno dnem 23. června 2022 doručením oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-113672-1/ODK-2022 ze dne 22. června 2022 městysi Frymburk. Součástí oznámení bylo rovněž poučení účastníka řízení o jeho procesních právech a povinnostech.

Dopisem Ministerstva vnitra č. j. MV-113672-7/ODK-2022 ze dne
29. června 2022 byl účastník řízení v termínu do 15. července 2022 vyzván k uplatnění svého práva vyjádřit v řízení své stanovisko a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Současně byl vyzván k uplatnění svého práva nahlédnout do spisu. Účastník řízení svých uvedených práv nevyužil.

**II.**

**Posouzení vyhlášky**

Dle § 123 odst. 1 zákona o obcích pozastaví Ministerstvo vnitra účinnost obecně závazné vyhlášky, která je v rozporu se zákonem. Při posuzování souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem Ministerstvo vnitra zohledňuje, zda byla vydána orgánem k tomu zmocněným, tj. zastupitelstvem obce, dále zda se obec při jejím vydání nepohybovala mimo meze jí svěřené věcné působnosti, zda obec nezneužila zákonem svěřenou působnost a konečně, zda není obecně závazná vyhláška nezákonná pro svoji „nerozumnost“.

Ministerstvo vnitra se podrobně seznámilo se všemi podklady potřebnými pro rozhodnutí a na základě jejich zhodnocení jednak samostatně, jednak ve vzájemných souvislostech, dospělo k následujícím závěrům.

Čl. 7 odst. 3 vyhláškystanoví, že „*Úleva v rozsahu 60% se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci a která měla bydliště v katastrálním území obce Frymburk po dobu delší jednoho roku bezprostředně před splatností poplatku a která tuto skutečnost doloží správci poplatku*.“. Odst. 4 čl. 7 vyhlášky pak stanoví, že „*Úleva v rozsahu 60% se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu vlastnictví nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášená žádná fyzická osoba a která se nachází na území této obce, a kterážto osoba měla bydliště v uvedené nemovité věci po dobu delší jednoho roku bezprostředně před splatností poplatku a která tuto skutečnost doloží správci poplatku.“.*

Z textu předmětných ustanovení vyhlášky tedy vyplývá, že sazbu v plné výši platí poplatníci, kteří vlastní na území obce nemovitost a zároveň zde nemají bydliště déle než jeden rok, popřípadě poplatníci z titulu přihlášení v městysi, kteří zde mají bydliště kratší dobu než rok. Vyhláška tedy navozuje situaci, kdy sazbu v plné výši platí poplatníci, kteří v městysi formálně pobývají méně než další skupiny.

Městys zaslal pod č. j. UMF-0368/2022 ze dne 21. února 2022 k odstavci 3 a 4 čl. 7 OZV své vyjádření, na které odkázal rovněž ve svém vyjádření k zaslané výzvě ke zjednání nápravy, ze kterého vyplývá následující:

1. Městys se nedomnívá, že jde o diskriminaci, neboť postupuje stejně jak u poplatníků s pobytem, tak také u poplatníků vlastnících zpoplatněnou nemovitost.
2. Městys k úlevám přistoupil z důvodu nerovného postavení poplatníků, kdy u poplatníka s pobytem platí každý, kdežto vlastníci nemovitostí platí pouze jeden poplatek za nemovitost, bez ohledu na počet fyzických osob, které se v nemovitosti zdržují.
3. Dle městyse poplatníci, kteří mají v nemovité věci bydliště, více třídí.
4. Dále městys vyslovuje domněnku, že tímto pečuje o potřeby svých občanů a osob majících na území městyse bydliště v souladu se zákonem o obcích.
5. Dále městys poukazuje na několik odloučených rekreačních osad, kde má městys vzhledem k neukázněnosti tamějších chatařů zvýšené náklady na sběr a svoz komunálního odpadu.

Přestože obce mohou na základě ustanovení § 14 odst. 3 písm. a) a b) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), stanovit v obecně závazné vyhlášce vlastní osvobození a úlevy od poplatku, není na jejich ničím neomezené úvaze, z jakých důvodů osvobození či úlevy od poplatku zavedou. Osvobození či úleva od poplatku musí mít vždy návaznost na předmět poplatku nebo specifické postavení poplatníka, které má vliv na jeho vztah k poplatkové povinnosti. Smyslem a účelem osvobození a úlev od poplatku má být zmírnění či eliminace případných negativních dopadů zavedení místního poplatku na vybrané skupiny obyvatel (ať už ekonomických, sociálních či jiných). S tím rovněž souvisí i skutečnost, že osvobození či úlevy od poplatku nesmějí sloužit k obcházení zákona nebo být založeny na ústavně nepřípustném rozlišování (diskriminaci).

Ministerstvo vnitra má za to, že zavedením úlev od poplatku dle čl. 7 odst. 3
a 4 městys jednak obchází zákonem stanovenou konstrukci místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství vymezenou v § 10e a násl. zákona o místních poplatcích, jednak porušuje princip rovného zacházení (zákaz diskriminace), čímž jedná v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

V rovině vydávání obecně závazných vyhlášek lze obcházení zákona, resp. zneužití práva, chápat jako zneužití zákonem stanovené působnosti obce ve smyslu třetího kroku tzv. „testu čtyř kroků“ definovaného nálezem Ústavního soudu ze dne ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, a to cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován.

Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je konstruován tak, aby poplatková povinnost dopadala jak na fyzické osoby přihlášené v obci, tak na vlastníky zákonem stanovených nemovitých věcí, v nichž není přihlášená žádná fyzická osoba. Smyslem a účelem tohoto vymezení poplatníků je spravedlivě rozdělit náklady na placení příspěvku na provoz obecního systému nakládání s komunálním odpadem mezi fyzické osoby, jež tento systém využívají. Uvedené rozdělení vyplývá přímo z hodnotového rozhodnutí zákonodárce, který do něj vtělil jednu z možných představ o tom, co je ve společnosti ve vztahu k finanční spoluúčasti různých skupin osob produkujících na území obce komunální odpad a využívajících systém nakládání s komunálním odpadem pokládáno za spravedlivé.

V důvodové zprávě k novele zákona o místních poplatcích (č. 543/2020 Sb.), 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 přihlášena 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 důvodu přihlášení a samostatně z důvodu vlastnictví každé jednotlivé nemovité věci, ve které není přihlášená žádná fyzická osoba.*“

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že poplatek je toliko paušálního charakteru, vázaný na formální kritérium pobytu osoby v obci, případně na vlastnictví zákonem stanovené nemovité věci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba.

Městysem nastavený systém úlev pak vede k popření filozofie a konstrukci příslušného poplatku, neboť vede ke zcela absurdní situaci, když osoby s bydlištěm v městysi (ať už jsou poplatníky z titulu přihlášení či z titulu vlastnictví příslušné nemovité věci), u kterých lze důvodně předpokládat vyšší míru využívání obecního systému odpadového hospodářství, budou mít nižší poplatkovou povinnost než osoby s bydlištěm na území jiné obce, které budou předmětný obecní systém využívat v menší míře.

Městysem nastavený systém úlev měl (zřejmě) ve svém důsledku vést k vyššímu zpoplatnění těch poplatníků (bez bydliště v městysi), kteří na území městyse vlastní nemovitou věc zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba. Takovýto postup je však nutno rovněž hodnotit jako nerespektování základních parametrů příslušného poplatku.

Městysem nastavený systém úlev pak lze hodnotit též i jako diskriminační, neboť porušuje princip rovného zacházení. Vymezení poplatníka u tohoto poplatku má formální charakter, neboť kritériem je zde přihlášení fyzické osoby v obci, popř. vlastnictví příslušné nemovité věci; takovéto vymezení pak odpovídá paušálnímu charakteru tohoto poplatku. Městysem stanovené úlevy tak zakládají neodůvodnitelnou nerovnost mezi poplatníky s bydlištěm v městysi a poplatníky bez tohoto bydliště, kdy tento postup s ohledem na příslušnou právní úpravu nelze ospravedlnit věcnými důvody. Jak již bylo uvedeno výše, poplatek se platí za samotnou existenci systému nakládání s komunálním odpadem v obci bez ohledu na skutečnost, zda a v jaké míře příslušná osoba systém využívá. Pokud mají bez dalšího vyšší poplatkovou povinnost nést osoby, které příslušný obecní systém zpravidla nevyužívají, a to navíc za situace, kdy je poplatek z hlediska právní úpravy konstruován jako paušální, pak příslušné úlevy zavádí neospravedlnitelné zvýhodnění jedné kategorie poplatníků oproti druhé.

V návaznosti na městysem uvedené zdůvodnění úlev pak Ministerstvo vnitra uvádí:

Ad 1) S městysem lze do určité míry souhlasit, že mezi skupinami poplatníků dle přihlášení a dle vlastnictví příslušné nemovité věci nečiní žádný rozdíl; neodůvodnitelný rozdíl je však činěn mezi poplatníky s bydlištěm na území městyse a poplatníky bez tohoto bydliště.

Ad 2) Jak již bylo uvedeno výše, již zákonodárce vtělil svojí představu o spravedlivém rozložení nákladů za komunální odpad do příslušného poplatku a městys není oprávněn do tohoto rozložení zasahovat, neboť tím nepřípustně zasahuje do základní konstrukce poplatku. Uvedený důvod navíc neodpovídá úlevě poskytnuté městysem v čl. 7 odst. 3 a 4 vyhlášky, která je vázána na bydliště v městysi bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o poplatníka z důvodu pobytu či vlastnictví nemovité věci.

Ad 3) Dle názoru Ministerstva vnitra nelze spatřit jakoukoliv přímou souvislost mezi více než ročním bydlištěm osob v městysi a výší úrovně třídění komunálního odpadu ze strany těchto osob. Dle názoru Ministerstva vnitra osoby bez bydliště v městysi (tj. zejména osoby, které se v městysi fakticky nebudou zdržovat) budou v porovnání s osobami s bydlištěm na území městyse produkovat zpravidla menší objem odpadů. Navíc se jedná, jak již bylo výše uvedeno, o poplatek paušálního charakteru.

Ad 4) K uváděnému argumentu Ministerstvo vnitra uvádí, že ve smyslu § 2 odst. 2
a § 35 odst. 1 má obec pečovat o potřeby svých občanů bez ohledu, zda a jak dlouho mají v městysi bydliště. Předmětným odůvodněním však městys fakticky přiznává v tomto případě péči o potřeby pouze určité skupině občanů městyse. Současně odůvodnění opomíjí skutečnost, že městys zavádí odlišný přístup u dvou skupin „neobčanů“ městyse ve vazbě na délku jejich bydliště v městysi.

Ad 5) Uváděné vyšší náklady v několika odloučených rekreačních osadách nemohou odůvodňovat stanovení odlišné výše poplatku, neboť, jak již bylo popsáno výše, se takovýmto postupem nepřípustně zasahuje do základního konstrukčního parametru daného poplatku. Uvedený důvod navíc neodpovídá úlevě poskytnuté v čl. 7 odst. 3
a 4 vyhlášky, která je vázána na bydliště v městysi bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o poplatníka z důvodu pobytu či vlastnictví nemovité věci.

Má-li městys za to, že jím zvolený místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství není ve vztahu k zákonem vymezeným kategoriím poplatníků spravedlivý, může zavést místní poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, který není paušálního charakteru, ale jeho výše se odvíjí od množství skutečně odkládaného odpadu z nemovité věci, případně dle volby městyse od poplatníkem objednané kapacity soustřeďovacích prostředků.

Ministerstvo vnitra shledává odst. 3 a 4 čl. 7 vyhlášky v rozporu se zákonem rovněž v části týkající se dokládání skutečností rozhodných pro poskytnutí úlev.Z dikce předmětných ustanovení vyhlášky lze dospět k závěru, že městys podmínil vznik nároku na úlevu od poplatku doložením skutečnosti, že poplatník má na území městyse bydliště déle jak jeden rok. Uvedené znamená, že nárok na úlevu od poplatku poplatníkovi vznikne až v okamžiku, kdy bude vůči správci poplatku shora uvedeným způsobem jednat.

Interpretací shora uvedené podmínky pro vznik nároku na úlevu od poplatku lze dospět k závěru, že jejím smyslem a účelem je ulehčení správy poplatku. Záměrem obcí v obdobných případech je vyhnout se potencionálně náročnému dokazování skutečností rozhodných pro osvobození nebo úlevy od poplatku uvedených v ohlášení, a situacím, kdy poplatník jím ohlášené údaje v okamžiku podání ohlášení nikterak nedoloží a správce poplatku jej musí k jejich prokázání v souladu s § 92 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) vyzývat.

V této souvislosti Ministerstvo vnitra konstatuje, že při posuzování daného ustanovení pečlivě zvažovalo, zda jeho předmětnou část nelze chápat toliko jako informaci bez vlastních normativních účinků (tzv. *superfluum*) o zákonné povinnosti plynoucí poplatníkům z § 93 odst. 3 daňového řádu, tj. o obecné povinnosti poplatníka prokazovat všechny skutečnosti uvedené v jeho ohlášení. S ohledem na jednoznačné jazykové znění předmětné části ustanovení (*„…a která tuto skutečnost doloží správci poplatku…“*)a jeho zřejmý smysl a účel se však k tomuto závěru přiklonit nemohlo.

Ministerstvo vnitra k problematice doložení nároku na osvobození či úlevu jako hmotněprávních podmínek pro jejich vznik konstatuje, že jejich stanovením dochází
k nepřípustnému obcházení právní úpravy dokazování obsažené v daňovém řádu.
V obecné rovině totiž mají být poplatníkem ohlašované skutečnosti předmětem dokazování. Nejsou-li v poplatkovém řízení tvrzené (ohlašované) skutečnosti prokázány (resp. je-li zde stav *non liquet*), má uvedená skutečnost za následek neunesení důkazního břemene poplatníka a nemožnost uplatnění jím tvrzeného nároku na osvobození nebo úlevu od poplatku. Dokazování při správě poplatku probíhá v souladu se zásadou součinnosti poplatníka a správce poplatku
(§ 6 odst. 2 daňového řádu), poplatník může správci poplatku navrhovat provedení širokého spektra důkazních prostředku (§ 93 daňového řádu), které se provádějí zákonem stanoveným způsobem (§ 94 a násl. daňového řádu), přičemž správce poplatku důkazy hodnotí v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 8 odst. 1 daňového řádu).

Stanoví-li městys ve své vyhlášce jako podmínku pro samotný vznik nároku na úlevu od poplatku prokázání předmětných skutečností, pak touto hmotněprávní podmínkou fakticky nahrazuje shora uvedenou procesní úpravu dokazování (smysl
a účel předmětné hmotněprávní podmínky a procesního dokazování je *de facto* totožný – potvrdit správnost a pravdivost určitých skutečností), a tím i nepřípustně omezuje procesní práva osob zúčastněných na správě poplatku.

Ministerstvo vnitra konstatuje, že vyhláška byla v čl. 7 odst. 3 a 4 shledána
v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, s § 10e a násl. zákona o místních poplatcích a s § 92 daňového řádu.

 Vzhledem k tomu, že se účastník řízení neztotožňuje s právním názorem Ministerstva vnitra a z jeho jednání vyplývá, že zde není dán předpoklad, že by ke zjednání nápravy vyhlášky přistoupil, Ministerstvo vnitra stanovilo **k provedení nápravy vyhlášky lhůtu 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí**.

 Městys Frymburk dle ustanovení § 123 odst. 1 zákona o obcích v případě zjednání nápravy bude informovat Ministerstvo vnitra o zjednané nápravě, aby bylo možno Ministerstvem vnitra toto rozhodnutí zrušit neprodleně po obdržení informace o zjednání nápravy. Přílohou této informace o zjednání nápravy bude i příslušná obecně závazná vyhláška, kterou bude náprava provedena.

 **Účinnost** čl. 7 odst. 3 a 4 vyhlášky je pozastavena **dnem doručení** tohoto rozhodnutí účastníku řízení.

**P o u č e n í o o p r a v n é m p r o s t ř e d k u:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podle § 152 odst. 1 správního řádu podat rozklad ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení (§ 83 odst. 1 správního řádu). Rozklad se podává ministrovi vnitra prostřednictvím Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru
a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4. Podání rozkladu nemá odkladný účinek.

|  |
| --- |
| Ing. Bc. Miroslav Veselý |
| ředitel odboru |
|  |

Rozdělovník:

1. Originál rozhodnutí zůstane součástí správního spisu.
2. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 76 odst. 3 správního řádu, ve spojení s § 72 odst. 1 a  § 19 odst. 4 správního řádu, oznámen účastníkovi řízení – městysi Frymburk – doručením do datové schránky.