

**Mgr. Bc. Vít Rakušan**

ministr vnitra

|  |
| --- |
| Č. j. MV-121938-3/SO-2022 |

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

|  |  |
| --- | --- |
| **Účastník řízení:** |  |
|  |  |
| **obec Číměř** |  |
| Číměř 12 |  |
| 378 32 Číměř IČO: 002 46 450 |  |
| ID datové schránky: *328ed26* |  |
|  |  |

**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 Číměř**, Číměř 12, 378 32 Číměř (dále jen „obec Číměř“), proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 24. 5. 2022, č. j. MV-80286-14/ODK-2022, kterým byla podle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), **pozastavena účinnost čl. 5 odst. 2 obecně závazné vyhlášky obce Číměř** **č. 3/2021**, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ve znění obecně závazné vyhlášky obce Číměř č. 1/2022, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 3/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství,

takto:

podle **§ 152 odst. 6 písm. b) správního řádu** se rozklad proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 24. 5. 2022, č. j. MV-80286-14/ODK-2022,

**zamítá**.

**ODŮVODNĚNÍ**

Správní orgán I. stupně upozornil obec Číměř dopisem ze dne 23. 12. 2021 na nezákonnost obecně závazné vyhlášky č. 3/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství. V příloze nazvané „Právní posouzení obecně závazné vyhlášky“ správní orgán I. stupně sdělil obci Číměř, že musí respektovat charakter a zákonodárcem stanovené základní parametry konkrétní varianty místního poplatku za komunální odpad, resp. že nelze plošně stanovit různou výši sazby pro osoby v obci přihlášené a osoby vlastnící zde zákonem stanovenou nemovitou věc, v níž není přihlášena žádná fyzická osoba, a to ani prostřednictvím osvobození či úlev. Závěrem správní orgán I. stupně doporučil stanovit jednotnou sazbu místního poplatku. V návaznosti na tento dopis odeslala obec Číměř přípis ze dne 27. 12. 2021, ve kterém vyjádřila nesouhlas se závěrem „Právního posouzení obecně závazné vyhlášky“. Následně obec Číměř ještě doložila vyjádření Ministerstva financí ze dne 30. 12. 2021.

Správní orgán I. stupně vyzval dne 15. 2. 2022 obec Číměř ke zjednání nápravy do 60 dnů ode dne doručení výzvy, neboť shledal rozpor čl. 5 odst. 1 obecně závazné vyhlášky s čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod a § 10e a násl. 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 Číměř ve svém přípise ze dne 20. 4. 2022, že na 30. zasedání zastupitelstva obce byla schválena obecně závazná vyhláška obce Číměř č. 1/2022, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 3/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.

Správní orgán I. stupně vyhodnotil výše uvedenou novelu obecně závazné vyhlášky jako nedostačující, neboť obec Číměř pouze rozdělila původní čl. 5 odst. 1 obecně závazné vyhlášky č. 3/2021 Sb., o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, do dvou odstavců, a to při plném zachování věcného obsahu (konkrétně v podobě základní sazby poplatku v novém čl. 5 odst. 1 a zvýšené sazby poplatku pro jednu z těchto dvou kategorií poplatníků v novém čl. 5 odst. 2). Správní orgán I. stupně proto dopisem ze dne 4. 5. 2022 oznámil obci Číměř, že zahajuje v předmětné věci správní řízení, a to pro rozpor čl. 5 odst. 2 obecně závazné vyhlášky obce Číměř č. 3/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ve znění obecně závazné vyhlášky obce Číměř č. 1/2022, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 3/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále jen „obecně závazná vyhláška“).

Přípisem ze dne 9. 5. 2022 byla obec Číměř vyzvána, aby se ve lhůtě 8 dnů ode dne doručení této výzvy vyjádřila k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Tohoto práva obec Číměř nevyužila a k podkladům se nevyjádřila.

Poté, dne 24. 5. 2022, vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí č. j. 80286-14/ODK-2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým podle § 123 odst. 1 zákona o obcích pozastavil účinnost čl. 5 odst. 2 obecně závazné vyhlášky, a zároveň stanovil ke zjednání nápravy lhůtu 30 dnů ode dne doručení napadeného rozhodnutí.

Obec Číměř podala dne 8. 6. 2022 proti napadenému rozhodnutí **rozklad**.

Podle názoru obce Číměř by došlo, za předpokladu sjednocení sazby poplatku pro všechny poplatníky, k diskriminaci osob, které jsou v obci přihlášeny k trvalému pobytu. Proto obec Číměř nesouhlasí ani s tvrzením správního orgánu I. stupně, který se v napadeném rozhodnutí vyjadřoval ke zvýšené sazbě místního poplatku o 200 Kč, přičemž obec Číměř zároveň poukazuje na nedostatečné vypořádání se s tímto argumentem. V tomto ohledu obec Číměř naopak tvrdí, že pokud by existovala jakákoliv zvýšená sazba poplatku pro všechny poplatníky, tak by došlo k zcela zjevné diskriminaci obyvatel obce.

Obec Číměř nesouhlasí ani s tvrzením správního orgánu I. stupně, že odpad v obci produkují i další osoby – např. nepřihlášené osoby dlouhodobě pobývající v obci v nemovité věci, v níž je přihlášená jiná osoba, či krátkodobí návštěvníci obce bez jakékoli vazby na předmět poplatku, resp. se domnívá, že tento názor je pravdivý, ale nesouvisí s danou problematikou. K tomu obec Číměř dodává, že za předpokladu, že odpad produkují i jiné osoby, tak poplatek za svoz odpadu je pokryt sazbou poplatku podle čl. 5 odst. 1 a 2 obecně závazné vyhlášky, neboť osoba „reálně“ produkující odpad je již „zanesena“ mezi osobami s trvalým pobytem na území obce, nebo mezi osobami, které k trvalému pobytu v obci přihlášeny nejsou a vlastní zde nemovitou věc. Navíc obec Číměř usuzuje, že uvedené úvahy správního orgánu I. stupně přesahují rámec hodnocení obecně závazné vyhlášky.

Jako další námitku, kterou obec Číměř uvádí, je nedostatečné vypořádání se s argumenty ohledně důvodnosti daného ustanovení obecně závazné vyhlášky. Správní orgán I. stupně se podle obce Číměř taktéž nedostatečně vypořádal s doporučujícím stanoviskem Ministerstva financí, neboť neuvedl relevantní důvod, proč nesouhlasí s tímto doporučujícím stanoviskem.

V podaném rozkladu obec Číměř rovněž vyjadřuje své přesvědčení, že ani nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 119/01, ani nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/02, není použitelný na dané řízení, neboť v případě nálezu sp. zn. II. ÚS 119/01 se Ústavní soud věnoval neplatnosti kupní smlouvy na nemovitou věc (tj. soukromoprávní věci), zatímco v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/02 se Ústavní soud věnoval otázce osvobození jedné skupiny osob.

Závěrem se obec Číměř vyjadřuje k sazbám poplatku ze psů, přičemž dochází k úsudku, že analogie s diferenciovanými sazbami poplatků za svoz odpadu je zcela zřejmá.

Na základě výše uvedeného obec Číměř navrhuje, aby ministr vnitra napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

Ministr vnitra se zabýval posouzením rozkladu proti napadenému rozhodnutí, při kterém vycházel ze spisového materiálu vedeného správním orgánem I. stupně pod sp. zn. MV-80286/ODK-2022 a dále ze zákona o místních poplatcích. 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.

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 (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod). 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, 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.

Proto ministr vnitra nesouhlasí s námitkou, že by za předpokladu sjednocení sazby poplatku pro všechny poplatníky došlo k diskriminaci osob, které jsou v obci přihlášeny k trvalému pobytu. Ze skutečnosti, že v nemovité věci není nikdo přihlášen, nevyplývá, že bude z této nemovité věci produkováno větší množství odpadu, než produkuje (kterákoli) osoba přihlášená v obci. Ani v případě, že by kterýkoli poplatník z titulu vlastnictví nemovité věci v obci Číměř produkoval více odpadu než kterýkoli poplatník z titulu přihlášení v obci, neodůvodňovalo by to rozdílnou reálnou sazbu poplatku pro tyto dvě skupiny poplatníků v obecně závazné vyhlášce, která se bude aplikovat po celou dobu své platnosti a účinnosti, a to nezávisle na tom, zda bude výše popsaný hypotetický stav relevantní pro výši nákladů na systém odpadového hospodářství trvat a nezávisle na osobách, jež se stanou příslušníky té či oné kategorie poplatníků teprve v budoucnu. To, že jsou obě skupiny poplatníků postaveny na roveň, potvrzuje 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 živností (dále jen „zákon č. 543/2020 Sb.“).

I s ohledem na výše uvedené ministr vnitra souhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně, který v napadeném rozhodnutí neshledal legitimní důvod pro to, aby jedna skupina poplatníků platila sazbu o 200 Kč vyšší než druhá skupina poplatníků. V případě obecního systému odpadového hospodářství by podle ministra vnitra šlo uvažovat o přiznání 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. 5 odst. 2 obecně závazné vyhlášky, neboť stanovuje zvýšenou sazbu poplatku pro skupinu poplatníků, a to z titulu vlastnictví nemovité věci v obci, což je v rozporu s dikcí zákona o místních poplatcích, která klade obě skupiny poplatníků na stejnou úroveň, a tak v konečném důsledku dochází k obcházení zákona.

Ministr vnitra taktéž sdílí názor správního orgánu I. stupně obsažený v napadeném rozhodnutí, ve kterém uvedl, že *„odpad v obci navíc reálně neprodukují pouze poplatníci přihlášení v obci na jedné straně a poplatníci z titulu vlastnictví nemovité věci či osoby tuto nemovitou věc užívající na druhé straně, ale i další osoby – např. nepřihlášené osoby dlouhodobě pobývající v obci v nemovité věci, v níž je přihlášená jiná osoba, či krátkodobí návštěvníci obce bez jakékoli vazby na předmět poplatku.“*. Zároveň ministr vnitra neshledává, že by správní orgán I. stupně svými úvahami přesáhl rámec hodnocení ustanovení obecně závazné vyhlášky. Jak ostatně vyplývá z napadeného rozhodnutí, tak touto úvahou reagoval správní orgán I. stupně na argumentaci pro irelevanci tzv. slevy na skládkovném (pro možnost stanovení diferencované sazby poplatku pro jednotlivé zákonem vymezené kategorie poplatníků). Argumentace obce Číměř, že osoby odlišné od poplatníků jsou již „zaneseny“ mezi osobami spadajícími do některé z kategorie poplatníků, je podle ministra vnitra zjevně irelevantní z hlediska posuzování zákonnosti této obecně závazné vyhlášky.

K námitce vztahující se k nedostatečnému vypořádání s argumenty ohledně důvodnosti daného ustanovení obecně závazné vyhlášky, ministr vnitra sděluje, že tato námitka je příliš obecná a obec Číměř nekonkretizovala, se kterým argumentem se správní orgán I. stupně nevypořádal dostatečným způsobem. Navíc, jak již bylo zmíněno výše, tak obec Číměř nevyužila svého práva podle § 36 odst. 3 správního řádu a nevyjádřila se k podkladům pro vydání rozhodnutí.

Podle ministra vnitra se správní orgán I. stupně dostatečně vypořádal i se stanoviskem Ministerstva financí, na nějž se obec Číměř odkazuje. Správní orgán I. stupně správně vyjádřil, že Ministerstvo financí není oprávněno autoritativně vykládat právní předpisy, jakož i odůvodnil, proč se s tímto stanoviskem neztotožňuje. Konkrétně správní orgán I. stupně zmínil nepřípustnost obcházení zákonné konstrukce a nemožnost naplnit podmínku existence legitimního důvodu a absence diskriminace. Ministr vnitra tedy konstatuje, že správní orgán I. stupně dostatečně vyložil, proč považuje stanovisko Ministerstva financí za mylné, a proto nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. K tomu ministr vnitra dodává, že stanovisko Ministerstva financí nemá povahu obecně závazného právního předpisu, a proto nezavazuje správní orgán I. stupně.

K namítané analogii s diferenciovanými sazbami poplatku ze psů, ministr vnitra sděluje, že předmětem poplatku za obecní systém odpadového hospodářství není produkce odpadu (ani její rozsah není jakkoli zohledněn v konstrukčních prvcích poplatku), ale možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství, která je dána přihlášením v obci či vlastnictvím nemovité věci na jejím území (tj. zcela nezávisle na reálné produkci odpadu ze strany poplatníka, resp. i nezávisle na tom, zda tento systém vůbec využívá). S ohledem na tuto skutečnost daný poplatek nemá a nemůže mít regulační funkci ve vztahu k rozsahu produkovaného odpadu. Tuto regulační funkci má místní poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci upravený v § 10i až 10n zákona o místních poplatcích, tj. poplatek zcela odlišný, se základem vycházejícím z reálné produkce odpadu podle jeho hmotnosti, objemu či kapacity soustřeďovacích prostředků na odpad.

Co se týká odkazu na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 119/01, tak ministr vnitra sděluje, že z tohoto nálezu byla do napadeného rozhodnutí převzata definice obcházení zákona, která nepochybně platí pro celý právní řád, tj. jak pro oblast soukromoprávní, tak i pro oblast veřejnoprávní. Ke vztahu mezi soukromým a veřejným právem odkazuje ministr vnitra na nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 26/08: *„Podle názoru Ústavního soudu v současné době není soukromé a veřejné právo odděleno „čínskou zdí“. Právní řád České republiky je sice založen na dualismu veřejného a soukromého práva. Toto rozlišování na dvě velké oblasti práva vycházející z klasického římského práva nelze však pojímat dogmaticky.“*. K nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/02 ministr vnitra dodává, že argumentace Ústavního soudu v tomto nálezu je relevantní pro jakékoli zvýhodnění či znevýhodnění jedné ze zákonem vymezených kategorií poplatníků dotčeného poplatku, a to nezávisle na tom, zda má formu osvobození, úlevy či diferencované sazby poplatku.

V neposlední řadě se ministr vnitra vyjadřuje k otázce přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť obec Číměř v několika svých námitkách vytkla správnímu orgánu I. stupně, že se nedostatečně vypořádal s jejími argumenty. Ministr vnitra konstatuje, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí způsobují jen ty nejzávažnější vady správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze správní rozhodnutí přezkoumat. K tomuto problému se mnohokrát vyjádřila judikatura soudů, např. 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).“*. Ministr vnitra konstatuje, že z napadeného rozhodnutí je dostatečně zřejmé, jakými úvahami se správní orgán I. stupně řídil, a jak se vypořádal s argumenty obce Číměř. Zároveň je odůvodnění dostatečně jasné, určité a srozumitelné. Ministr vnitra se tedy neztotožňuje s námitkami obce Číměř, že se správní orgán I. stupně nedostatečně vypořádal s argumenty v napadeném rozhodnutí, a proto neshledává napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné.

Závěrem ministr vnitra podotýká, že nezpochybňuje povinnost obce Číměř 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. Zároveň podle ministra vnitra správní orgán I. stupně stanovil (v souladu se svou správní praxí) dostatečný čas (tj. lhůtu 30 dnů od doručení napadeného rozhodnutí) ke zjednání nápravy.

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. 5 odst. 2 obecně závazné vyhlášky, a proto ministr vnitra podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu přistoupil k zamítnutí rozkladu, který podala obec Číměř.

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