|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | \*MVCRX07GD0QN\* | | MVCRX07GD0QN | | prvotní identifikátor | |

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

náměstí Hrdinů 1634/3

140 21 Praha 4

Č. j. MV-122730-16/ODK-2023

|  |
| --- |
| Praha 28. srpna 2023 |

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 obec Jenštejn se sídlem 9. května 60, 250 73 Jenštejn, ve věci pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, ve znění obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 1/2023, kterou se zrušuje část obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, pro možný rozpor se zákonem, vydává toto

**R O Z H O D N U T Í:**

1. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, ve znění obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 1/2023, kterou se zrušuje část obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, **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:**

**Struktura odůvodnění**

1. S ohledem na rozsah odůvodnění tohoto rozhodnutí považuje Ministerstvo vnitra (dále také jen **„správní orgán“**) pro zvýšení přehlednosti úvodem předestřít jeho strukturu. Odůvodnění je rozčleněno do **pěti na sebe navazujících částí.**
2. **Část I.** je věnována rekapitulaci procesního postupu, který Ministerstvo vnitra vedl k vydání tohoto rozhodnutí a z něhož vyplývá splnění procesních podmínek stanovených § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„zákon o obcích“**), pro pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, ve znění obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 1/2023, kterou se zrušuje část obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry(dále jen **„OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023“**). Současně z této části vyplývá, že správní řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí, bylo vedeno v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„správní řád“**), a bylo prosto procesních vad.
3. **Část II.** je věnována skutkovým zjištěním vyplývajícím ze shromážděných podkladů pro vydání rozhodnutí.
4. Nejrozsáhlejší **část III.** je věnována vlastnímu právnímu hodnocení věci. Tato část je dále členěna ve struktuře odpovídající jednotlivým čtyřem krokům testu posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek, který definoval Ústavní soud v rámci své rozhodovací činnosti.
5. **Část IV.** je věnována vypořádání návrhů a námitek, které účastník řízení uplatnil jak během tohoto správního řízení, tak v rámci dozorového procesu, který tomuto řízení předcházel.
6. **Část V.** je věnována závěrečnému shrnutí.
7. **Rekapitulace procesního postupu Ministerstva vnitra**
8. Ministerstvo vnitra v rámci své soustavně vykonávané dozorové činnosti nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí obdrželo dne 20. února 2023 obsáhlý podnět individuálního stěžovatele k prošetření zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry (dále též jen **„OZV č. 3/2017“**).
9. Obec Jenštejn předmětnou OZV č. 3/2017 zavedla **s účinností od 24. listopadu 2017** místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace ve smyslu § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„zákon o místních poplatcích“**). V čl. 2 odst. 1 této vyhlášky vymezila obec Jenštejn jako **předmět poplatku** (tedy to, co se „zdaňuje“[[1]](#footnote-1)) *„zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, v rozsahu dle kolaudačního souhlasu, ze dne 18. 5. 2017“.* V čl. 3 této vyhlášky pak obec Jenštejn stanovila, že *„*[p]*oplatková povinnost vzniká dnem účinnosti této vyhlášky a podáním žádosti o stanovisko obci Jenštejn k záměru připojení se na vodovod a/nebo kanalizaci v místní části Jenštejn-Dehtáry.“*
10. Přestože uvedená OZV č. 3/2017 byla Zastupitelstvem obce Jenštejn vydána již dne 7. listopadu 2017, její existence nebyla Ministerstvu vnitra až do obdržení předmětného podnětu známa, a OZV č. 3/2017 tudíž do této doby nebyla předmětem jeho dozorové kognice. Uvedený stav byl zapříčiněn pochybením na straně obce Jenštejn, která v rozporu se svou zákonnou povinností stanovenou § 12 odst. 6 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. prosince 2021, nezaslala OZV č. 3/2017 neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra k provedení dozoru. Uvedené pochybení obec Jenštejn uznala v rámci svého dopisu ze dne 11. dubna 2023, č. j. OJ/0482/2023,[[2]](#footnote-2) přičemž jej odůvodnila blíže nespecifikovanou „technickou chybou“. Současně je třeba poznamenat, že obsah OZV č. 3/2017 nemohl být Ministerstvu vnitra známý ani ze Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen **„Sbírka právních předpisů“**), neboť v daném informačním systému veřejné správy obec Jenštejn až do 23. června 2023 nezveřejnila žádné své právní předpisy [v této souvislosti viz § 9 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen **„zákon o Sbírce právních předpisů“**)].
11. Stěžovatel v rámci svého podnětu, stručně shrnuto, rozporoval zákonnost a nediskriminační charakter jednotlivých ustanovení OZV č. 3/2017, a to zejména s ohledem na závěry judikatury správních soudů a stanovisek veřejného ochránce práv. Současně stěžovatel uváděl, že Obecní úřad Jenštejn, jakožto správce poplatku, požaduje zaplacení poplatku ve vztahu k pozemkům, které v okamžiku kolaudace staveb vodovodu a kanalizace nebyly pozemky stavebními ve smyslu § 9 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, pročež ve vztahu k nim nemohl být naplněn předmět poplatku dle § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích, a poplatková povinnost v jejich případě tedy nemohla vzniknout. Stěžovatel konečně namítal, že OZV č. 3/2017 je konstruována takovým způsobem, že fakticky podmiňuje vydání příslušných souhlasů s výstavbou předchozím zaplacením obcí zavedeného místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku.
12. Po předběžném vyhodnocení obsahu obdrženého podnětu Ministerstvo vnitra požádalo obec Jenštejn dopisem ze dne 9. března 2023, č. j. MV-36310-2/ODK-2023,[[3]](#footnote-3) o zaslání relevantních podkladů a vyjádření nezbytných k posouzení zákonnosti OZV č. 3/2017, a to ve lhůtě do 23. března 2023. Na tuto žádost obec Jenštejn reagovala svým dopisem ze dne 16. března 2023, č. j. OJ/0387/2023,[[4]](#footnote-4) v němž z důvodu svého momentálního personálního podstavu Ministerstvo vnitra požádala o prodloužení uvedené lhůty do 12. dubna 2023. Této žádosti Ministerstvo vnitra vyhovělo svým dopisem ze dne 23. března 2023, č. j. MV-36310-5/ODK-2023.[[5]](#footnote-5) Požadované podklady a vyjádření Ministerstvo vnitra obdrželo dne 11. dubna 2023 (dopis č. j. OJ/0482/2023).[[6]](#footnote-6)
13. Ministerstvo vnitra ve standardních situacích, kdy shledá obecně závaznou vyhlášku obce (nebo její jednotlivá ustanovení) v rozporu se zákonem, s ohledem na princip minimalizace zásahu státu do územní samosprávy (čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky a § 7 odst. 1 zákona o obcích) o této skutečnosti před uplatněním formalizovaných dozorových úkonů předepsaných v § 123 odst. 1 zákona o obcích obec vyrozumí cestou zaslání „neformálního“ právního posouzení a požádá ji o vyjádření, zda v dané věci zjedná nápravu dobrovolně a kdy tak případně učiní. Současně Ministerstvo vnitra obci nabídne možnost využití metodické pomoci ke zjednání nápravy.
14. Shora uvedený „neformální“ postup s ohledem na potřebu včasného dozorového zásahu Ministerstva vnitra však není na místě v situacích, kdy by uplatňováním potencionálně nezákonné obecně závazné vyhlášky při její další aplikaci mohlo vést k nepřípustným zásahům do veřejných subjektivních práv osob, včetně základního práva na ochranu vlastnictví vyjádřeného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod, a současně obecně závazná vyhláška z pohledu Ministerstva vnitra vykazuje natolik závažné vady stran její zákonnosti, že nápravu nelze v daném případě zjednat jinak než jejím zrušením bez náhrady. Uvedené podmínky byly v této věci splněny tím, že místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace v praxi dosahuje vyšších desítek tisíc až statisíc korun, přičemž v rámci obdrženého podnětu na prošetření OZV č. 3/2017 bylo Ministerstvu vnitra doloženo, že OZV č. 3/2017 je i v současné době (tj. i s odstupem téměř šesti let od nabytí její účinnosti) v obci Jenštejn aplikována.
15. Po provedeném dozorovém šetření dospělo Ministerstvo vnitra z dále rozvedených důvodů k závěru, že OZV č. 3/2017 je v rozporu se zákonem, potažmo ústavním pořádkem. Ministerstvo vnitra tudíž v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích adresovalo obci Jenštejn **výzvu ke zjednání nápravy OZV č. 3/2017** ze dne 3. května 2023, č. j. MV-36310-8/ODK-2023.[[7]](#footnote-7) V rámci této výzvy byla obci v souladu se zákonem stanovena lhůta k nápravě v délce 60 dnů od jejího doručení. Výzva ke zjednání nápravy OZV č. 3/2017 byla obci Jenštejn doručena dne 3. května 2023. **Lhůta ke zjednání nápravy pak uplynula dnem 3. července 2023, aniž by byla obcí Jenštejn náprava zjednána.**
16. Obec Jenštejn na předmětnou výzvu reagovala toliko přijetím obecně závazné vyhlášky č. 1/2023, kterou se zrušuje část obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace v místní části Jenštejn-Dehráry (dále jen **„OZV č. 1/2023“**), která s účinností od 1. srpna 2023 napravuje některé (dílčí) Ministerstvem vnitra vytýkané nezákonnosti (nikoliv však zcela korektním způsobem). Ve svém sdělení ze dne 23. června 2023, č. j. OJ/0790/2023,[[8]](#footnote-8) obec Jenštejn konstatovala, že nesouhlasí se závěrem Ministerstva vnitra o nezákonnosti předmětné OZV č. 3/2017 jako celku, pročež výzvě k jejímu úplnému zrušení nevyhověla. Tento závěr obec Jenštejn nepřehodnotila ani po následném upozornění Ministerstva vnitra (dopis ze dne 28. června 2023, č. j. MV-36310-11/ODK-2023)[[9]](#footnote-9) na nejnovější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2023, č. j. 9 Afs 91/2021-25, který právní závěry Ministerstva vnitra v dané věci *de facto* potvrzuje (uvedené upozornění ponechala obec Jenštejn bez reakce).
17. Z výše uvedených důvodů bylo Ministerstvo vnitra povinno v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích **přistoupit k zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023.** Předmětné správní řízení bylo v souladu s § 46 odst. 1 správního řádu zahájeno dnem 4. srpna 2023, kdy bylo obci Jenštejn jakožto účastníkovi řízení doručeno oznámení o zahájení řízení z moci úřední.[[10]](#footnote-10) Součástí tohoto oznámení bylo podrobné vylíčení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že je OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 v možném rozporu se zákonem, poučení o procesních právech a povinnostech účastníka řízení a soupis obsahu spisu.
18. Neboť Ministerstvo vnitra již ve fázi dozorového procesu, který předcházel zahájení správního řízení, shromáždilo veškeré podklady nezbytné pro vydání rozhodnutí, vyrozumělo v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu obec Jenštejn přípisem ze dne 3. srpna 2023, č. j. MV-122730-11/ODK-2023, o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Obec Jenštejn současně byla v tomto přípisu znovu poučena o svých procesních právech, zejména o právu vyjádřit v řízení své stanovisko a navrhovat důkazy nebo činit jiné návrhy, včetně návrhu na nařízení ústního jednání. Ministerstvo vnitra přitom konstatovalo, že zaslání uvedených vyjádření, stanovisek a návrhů očekává nejpozději do 17. srpna 2023, a že po tomto datu přistoupí k dalším úkonům správního řízení směřujícím k vydání rozhodnutí.
19. Dne 22. srpna 2023 Ministerstvo vnitra obdrželo oznámení o převzetí zastupování obce Jenštejn, a to zmocněncem Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem KVB advokátní kanceláře s.r.o., sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice. Uvedené bylo Ministerstvo vnitra doloženo příslušnou písemnou plnou mocí.[[11]](#footnote-11)
20. **Ke dni vydání tohoto rozhodnutí obec Jenštejn dalších svých procesních práv účastníka řízení (a to ani prostřednictvím svého zmocněnce) nevyužila, zejména pak se k věci blíže nevyjádřila. Ministerstvo vnitra tudíž na základě shromážděných podkladů přistoupilo k vydání meritorního rozhodnutí.**
21. Ke shromážděným podkladům považuje Ministerstvo vnitra za nezbytné poznamenat, že tyto podklady byly ve své podstatě získaný přímo od obce Jenštejn. Ministerstvo vnitra přitom obec Jenštejn opakovaně obeznámilo se skutkovými závěry, jež z uvedených podkladů vyplývají, jakož i s jejich právním hodnocením (v této souvislosti srov. obsah výzvy ke zjednání nápravy ze dne 3. května 2023, č. j. MV-36310-8/ODK-2023, a přílohy č. 1 k oznámení o zahájení řízení ze dne 3. srpna 2023, č. j. MV-122730-9/ODK-2023). Obci byl tedy ve správním řízení i ve fázi dozorového procesu, jež tomuto řízení předcházela, poskytnut dostatečný prostor k hájení svých práv, pročež lze konstatovat, že bylo postupováno v souladu s § 4 odst. 2 až 4 správního řádu.
22. Ministerstvo vnitra v dané věci nenařídilo ústní jednání ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu, neboť vzhledem k řešené právní otázce, shromážděným podkladům a absenci odůvodněného návrhu účastníka řízení dospělo k závěru, že to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka řízení není nezbytné. V případě shromážděných listinných podkladů rovněž nebylo přistoupeno k formalizovanému provádění důkazů listinami, neboť o skutečnostech vyplývajících z těchto listin nebylo s přihlédnutím k vyjádření obce Jenštejn ze dne 11. dubna 2023, č. j. OJ/0482/2023, mezi Ministerstvem vnitra a obcí Jenštejn sporu. Tento postup tudíž nebyl na újmu práv účastníka řízení a současně odpovídal zásadám vyjádřeným v § 6 správního řádu.
23. **Skutková zjištění Ministerstva vnitra a obsah vyjádření obce Jenštejn**
24. Dle § 3 správního řádu platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky vyplývajícími z § 2 správního řádu. Současně dle § 50 odst. 3 správního řádu platí, že správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
25. V souladu se shora uvedeným Ministerstvo vnitra při zjišťování stavu věci vycházelo z níže uvedených podkladů pro vydání rozhodnutí, které shromáždilo v průběhu celého dozorového procesu, a které tvoří především veřejné listiny doložené účastníkem řízení, vyjádření účastníka řízení a informace vyplývající z veřejně přístupného informačního systému Sbírky právních předpisů. Tyto podklady přitom Ministerstvo vnitra hodnotilo dle § 50 odst. 4 správního řádu v souladu se zásadou volného hodnocení; přitom pečlivě přihlíželo ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedl účastník řízení.
26. Rozhodnutím Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav ze dne 7. dubna 2014, č. j. 100/69207/2013, bylo **obci Jenštejn jakožto stavebníkovi** vydáno stavební povolení k provedení stavby vodního díla *„vodovod na pozemcích parc. 54/3, 59/2, 81, 82, 84, 94, 110/6, 179/2, 179/3, 179/4, 179/5, 184, 186/1, 188, 193/4 v k. ú. Dehtáry a parc. č. 323 v k. ú Svémyslice“*. Platnost tohoto rozhodnutí byla prodloužena rozhodnutím uvedeného úřadu ze dne 29. června 2015, č. j. 100/21355/2013, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 5. srpna 2015, č. j. 100/213355/2015.[[12]](#footnote-12)
27. Rozhodnutím Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav ze dne 7. května 2015, č. j. 100/12878/2015, bylo **obci Jenštejn jakožto stavebníkovi** vydáno stavební povolení k provedení stavby vodního díla *„tlaková splašková kanalizace Dehtáry na pozemcích parc. č. 54/3, 59/2, 81, 82, 84, 94, 184, 188, 110/6, 179/2, 179/3, 179/4, 179/5, 186/1, 193/4 v k.ú. Dehtáry a 291, 292, 293, 294, 295 v k.ú. Svémyslice“.*[[13]](#footnote-13)
28. Dne 17. května 2017 vydal ve vztahu ke shora uvedeným stavbám vodovodu a kanalizace Městský úřad Brandýs nad Labem-Stará Boleslav **kolaudační souhlas** označený č. j. OŽP-40377/2017-HRAKA. Dle vyznačené doložky tento kolaudační souhlas **nabyl právních účinků dnem 18. května 2017.[[14]](#footnote-14)**
29. Z obcí Jenštejn autorizovaných listin, kterými byly samotná OZV č. 3/2017, zápis z 31. zasedání Zastupitelstva obce Jenštejn konaného dne 7. listopadu 2017 a pozvánka na toto zasedání ze dne 30. října 2017,[[15]](#footnote-15) Ministerstvo vnitra zjistilo, že OZV č. 3/2017 byla vydána k tomu kompetentním orgánem, tj. Zastupitelstvem obce Jenštejn [čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích], o jehož zasedání byla veřejnost včas a v souladu s § 93 odst. 1 zákona o obcích informována (informace byla na úřední desce obecního úřadu zveřejněna 30. října 2017, tj. alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva, přičemž sejmuta z úřední desky byla dne 8. listopadu 2017). Dle zápisu ze zasedání zastupitelstva bylo zastupitelstvo usnášeníschopné ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích (zasedání bylo přítomno 8 z 9 zastupitelů obce) a OZV č. 3/2017 v souladu s § 87 zákona o obcích schválilo většinou svých členů, tj. 8 z 9 zastupitelů obce.
30. Z doložky o vyvěšení OZV č. 3/2017 na úřední desce obecního úřadu vyplývá, že OZV č. 3/2017 byla vyvěšena dne 9. listopadu 2017 a svěšena dne 27. listopadu 2017, pročež byly splněny podmínky stanovené v § 12 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. prosince 2021, tj. právní předpis obce byl řádně vyhlášen a stal se platnou součástí právního řádu. OZV č. 3/2017 dle svého čl. 10 nabyla účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení, tj. 24. listopadu 2017.
31. Pro účely stanovení sazeb poplatku upravených v čl. 5 OZV č. 3/2017 byl před vydáním OZV č. 3/2017 zpracován *„znalecký posudek č. 701-061, o ceně pozemků v k. ú. Dehtáry, obec Jenštejn, okres Praha východ, Středočeský kraj, ze dne 12. října 2017“*, a to znalcem panem Janem Homolou.[[16]](#footnote-16)
32. Z vyjádření obce Jenštejn uvedeném v jejím dopise ze dne 11. dubna 2023, č. j. OJ/0482/2023,[[17]](#footnote-17) se Ministerstvo vnitra dozvědělo, že obec Jenštejn vybudovala stavby vodovodu a kanalizace v místní části Jenštej-Dehtáry na vlastní náklady. Mezi vlastní zdroje přitom řadí všechny rozpočtové příjmy, včetně dotací, jak stanoví § 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
33. V předmětném vyjádření obec Jenštejn dále konstatovala, že Obecní úřad Jenštejn nevydal žádné správní rozhodnutí dle § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., zákon o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„zákon o vodovodech a kanalizacích“**), kterým by uložil rozhodnutím vlastníkům stavebních pozemků nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci, pro kterou byl dle čl. 2 odst. 1 OZV č. 3/2017 vydán kolaudační souhlas. Současně obec Jenštejn uvedla, že v dané věci v současné době ani nevede žádné správní řízení.
34. K dotazu Ministerstva vnitra, co obec Jenštejn rozumí *„vydáním souhlasného vyjádření obce Jenštejn s připojením“,* které je uváděno v čl. 6 OZV č. 3/2017, obec Jenštejn ve svém vyjádření uvedla: *„Obec vydává jako vlastník infrastruktury vyjádření (souhlas) ke všem stavbám, které mají být připojeny na vodovod/kanalizaci. Pokud by obec z nějakého zákonného důvodu (např. kapacitní či technické důvody) vydávala vyjádření nesouhlasné, pak smyslem čl. 6 OZV č. 3/2017 je, aby splatnost poplatku v případě konkrétního poplatníka vůbec nenastala. Obec si je vědoma toho, že konstrukce poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace je založena i na pouhé možnosti (potencialitě) připojení na infrastrukturu, bez ohledu na to, zda skutečně poplatník možnost připojení využije, avšak zároveň je přesvědčena, že pravidlo splatnosti zavedené v čl. 6 OZV č. 3/2017 zákon nevylučuje a fakticky působí ve prospěch poplatníků, kteří později pozbydou možnost připojit se na infrastrukturu ze zákonných důvodů (neumožní to kapacitní a technické možnosti).“*
35. Ze sdělení obce Jenštejn o částečném vyhovění výzvě ke zjednání nápravy OZV č. 3/2017, č. j. MV-36310-8/ODK-2023,[[18]](#footnote-18) se Ministerstvo vnitra dozvědělo, že Zastupitelstvo obce Jenštejn v reakci na jeho výzvu přijala OZV č. 1/2023, kterou se ruší některá ustanovení obsažená v OZV č. 3/2017. Současně obec Jenštejn v uvedeném sdělení uvedla důvody, proč se neztotožnila se závěrem Ministerstva vnitra o nezákonnosti (protiústavnosti) OZV č. 3/2017 jakožto celků, a rozhodla se ji nezrušit. K obsahu těchto důvodů a jejich vypořádání viz část IV. tohoto rozhodnutí.
36. Ve vztahu k OZV č. 1/2023 Ministerstvo vnitra z obcí Jenštejn autorizovaných listin, kterými byly samotná OZV č. 1/2023, zápis z 6. zasedání Zastupitelstva obce Jenštejn konaného dne 13. června 2023[[19]](#footnote-19) a pozvánka na toto zasedání ze dne 5. června 2023 (tuto pozvánku si Ministerstvo vnitra opatřilo z „elektronické“ úřední desky Obecního úřadu Jenštejn),[[20]](#footnote-20) zjistilo, že OZV č. 1/2023 byla vydána k tomu kompetentním orgánem, tj. Zastupitelstvem obce Jenštejn [čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích], o jehož zasedání byla veřejnost včas a v souladu s § 93 odst. 1 zákona o obcích informována (informace byla na úřední desce obecního úřadu zveřejněna 5. června 2023, tj. alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva). Dle zápisu ze zasedání zastupitelstva bylo zastupitelstvo usnášeníschopné ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích (zasedání bylo přítomno 8 z 9 zastupitelů obce) a OZV č. 1/2023 v souladu s § 87 zákona o obcích schválilo většinou svých členů, tj. 8 z 9 zastupitelů obce.
37. Z informačního systému Sbírky právních předpisů[[21]](#footnote-21) se Ministerstvo vnitra dozvědělo, že v něm OZV č. 1/2023 byla zveřejněna dne 23. června 2023, pročež tímto dnem byla vyhlášena a stala se platnou součástí právního řádu (§ 2 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů). OZV č. 1/2023 dle svého posledního článku (chybně označen jako čl. 10) nabyla účinnosti dnem 1. srpna 2023.
38. **Právní hodnocení věci**
39. Při posuzování zákonnosti OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 Ministerstvo vnitra vychází z tzv. **„testu čtyř kroků“** definovaného Ústavním soudem v nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov), a blíže upřesněného navazující judikaturou tohoto soudu. Tento test, zjednodušeně řečeno, sestává z přezkumu pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem (1. krok testu), zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, tj. nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila jí svěřenou působnost (3. krok testu), a konečně přezkumu obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska její „nerozumnosti“ (4. krok testu). Vedle uvedeného je posuzováno, zda obsah obecně závazné vyhlášky splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

**III. A První krok testu – přezkum pravomoci obce vydat OZV č. 3/2017 a OZV č. 1/2023**

1. Přezkum pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku spočívá ve zjišťování, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a v jí odpovídající formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje. Pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své věcné působnosti vyplývá z čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky. Obce jsou tudíž přímo z Ústavy České republiky zmocněny tvořit právo ve formě právních předpisů originární povahy. Logickým důsledkem této skutečnosti potom je, že obce, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti (a to i když jsou jimi ukládány povinnosti), již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. **Výjimku přitom dle Ústavního soudu představuje ukládání daní a poplatků, v jejichž případě vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod konkrétní zákonné zmocnění nezbytné je** [srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. listopadu 2007, sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov), bod 26].
2. V návaznosti na skutečnosti zjištěné pod body 27, 28, 34 a 35 tohoto rozhodnutí Ministerstvo vnitra konstatuje, že OZV č. 3/2017 i OZV č. 1/2023 byla vydána kompetentním orgánem, v odpovídající formě a způsobem předpokládaným zákonem o obcích. **Obě uvedené obecně závazné vyhlášky tudíž v prvním kroku testu čtyř kroků obstály.**

**III. B Druhý krok testu – přezkum, zda se obec při vydávání OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti (nejednala *ultra vires*)**

1. Jak již bylo zmíněno, s přihlédnutím k čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky obce nepotřebují k normotvorbě ve své samostatné působnosti žádné explicitní zákonné zmocnění, a mohou tedy formou obecně závazných vyhlášek ukládat povinnosti v mezích své zákonem stanovené působnosti. Věcné oblasti této působnosti přitom vymezuje § 10 zákona o obcích. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti pak platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitosti, nikoli o záležitosti krajského nebo celostátního významu, jejichž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).
2. Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se dále obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem – právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly (zásada *lex superior derogat inferiori*). **Obecně závazná vyhláška obce nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě.** Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona (blíže viz zejména nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06).
3. Z ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích 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 vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví v § 14 odst. 1 až 3. Probíranou speciální problematiku pak upravuje ustanovení § 1 písm. f) zákona o místních poplatcích ve spojení s § 10c zákona o místních poplatcích.
4. Obdobně jako v případě posuzovaném Ústavním soudem v nálezu ze dne 11. října 2022, sp. zn. Pl. ÚS 27/21 (Přišimasy), lze konstatovat, že vydala-li obec Jenštejn OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023, kterou byl v obci zaveden místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, nelze takové její jednání považovat za jednání *ultra vires*. Jinými slovy řečeno, obec se v takovém případě pohybovala v oblasti zákonem jí svěřené do její samostatné působnosti. Obec nevybočila z pravomoci normativně upravovat jen ty záležitosti, které spadají do její samostatné působnosti (čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy). Upravila materii, která je v zájmu obce a občanů obce, tedy záležitosti místního významu. Není ani dán důvod zpochybňovat, že napadená vyhláška nezasahuje nepřípustným způsobem do úpravy záležitostí, které jsou vyhrazeny zákonu. V této části lze tedy uzavřít, že obci nelze vytýkat vybočení z mezí zákonem stanovených pro její věcně vymezenou samostatnou působnost v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek, **tj.** **není možno bez dalšího tvrdit, že obec Jenštejn jednala *ultra vires* při výkonu zákonem jí svěřené působnosti.**

**III. C Třetí krok testu – přezkum, zda obec při vydávání OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 nezneužila zákonem ji svěřenou působnost**

1. Ve třetím kroku „testu čtyř kroků“ je zkoumáno, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem ji svěřenou působnost. **Zneužití této působnosti** dle Ústavního soudu (nález ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04) **představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1. cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2. cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3. přihlížení k nerelevantním úvahám.** Ministerstvo vnitra z níže uvedených důvodů dospělo k závěru, že obec Jenštejn se vydáním OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 dopustila zneužití jí svěřené působnosti, neboť předmětný poplatek zavedla opožděně, resp. v rozporu s ústavním principem zákazu pravé retroaktivity jej explicitně (viz čl. 2 odst. 1) vztáhla ke skutečnostem (zhodnocení stavebních pozemků stavbou vodovodu nebo kanalizace), které nastaly dříve, než byl dotčený poplatek obcí zaveden (OZV č. 3/2017 nabyla účinnosti).
2. **Předmět poplatku** za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace vyplývá z § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích **a je jím zhodnocení stavebních pozemků** možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích. Dle § 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), pak platí, že **poplatková povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem poplatku**.
3. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11. října 2022, sp. zn. Pl. ÚS 27/21 (Přišimasy), potvrdil, že **ke zhodnocení stavebních pozemků** možností jejich připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace dochází **okamžikem kolaudace** **vodovodního nebo kanalizačního řadu,** která, zjednodušeně řečeno, umožňuje připojení se na tuto technickou infrastrukturu v souladu se zákonem a realizování její funkce (dodávání pitné vody a odvádění odpadních vod).
4. Dle bodů 18 a 48 shora uvedeného nálezu Ústavního soudu je okamžik vzniku poplatkové povinnosti **zcela** **zásadní i z hlediska určení, kdy se vlastník stavebního pozemku dostává do postavení poplatníka.** Podle § 20 daňového řádu se osoba stává poplatníkem v okamžiku, kdy naplní znaky poplatníka a takto ji označí zákon. Zákon o místních poplatcích v případě poplatku za zhodnocení stavebního pozemku jako poplatníka definuje osobu, která vlastní stavební pozemek zhodnocený způsobem uvedeným v § 10c zákona o místních poplatcích. **Okruh poplatníků,** kteří budou dotčeni poplatkovou povinností v případě, kdy obec obecně závaznou vyhláškou poplatek zavede, **je tak určen již právní mocí kolaudačního rozhodnutí či právními účinky kolaudačního souhlasu ke stavbě vodovodního nebo kanalizačního řadu.**
5. Z bodu 26 tohoto rozhodnutí vyplývá, že kolaudační souhlas pro stavby vodovodu a kanalizace (vodovodní a kanalizační řady) vybudované v části obce Dehtáry **nabyl právních účinků dne 18. května 2017.** Tímto dnem tudíž došlo ke zhodnocení stavebních pozemků možností jejich napojení se na dotčenou technickou infrastrukturu. Z bodů 27 a 28 tohoto rozhodnutí nicméně vyplývá, že **obec Jenštejn přistoupila k zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku až po shora uvedené kolaudaci,** tedy v době, kdy již stavební pozemky zhodnoceny byly. OZV č. 3/2017 totiž byla vydána až dne 7. listopadu 2017, přičemž platnosti nabyla dne 9. listopadu 2017 a **účinnosti dne 24. listopadu 2017.**
6. Shora uvedenou situací, kdy k zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku obec přistoupila až poté, co ke zhodnocení stavebního pozemku v návaznosti na kolaudaci vodovodního nebo kanalizačního řadu došlo, se opakovaně zabývaly správní soudy.
7. Jako klíčovýse v dané věci jeví zejména **rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. prosince 2016, č. j. 7 Af 3/2012-49,** který byl mimo jiné citován též Ústavním soudem ve zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/21, konkrétně v bodě 57. V rámci tohoto rozsudku Městský soud v Praze posuzoval případ obecně závazné vyhlášky **obce Zbuzany,** která byla vydána s výrazným časovým odstupem od kolaudace příslušné technické infrastruktury. Obdobně jako čl. 3 OZV č. 3/2017 obce Jenštejn tato vyhláška ve svém čl. 6 stanovila, že poplatková povinnost vzniká až nabytím její účinnosti, a to bez ohledu na to, že ke zhodnocení stavebních pozemků, které je vlastním předmětem poplatku, došlo mnohem dříve.
8. Městský soud uvedenou situaci hodnotil následujícím způsobem:

*„Rozsah úpravy obecně závazné vyhlášky, k jejímuž vydání je obec zmocněna**na základě zákona o místních poplatcích, je stanoven v § 14 odst. 2 tohoto zákona. Obec je**oprávněna poplatek zavést, a dále upravit ‚podrobnosti jejich vybírání, zejména ... konkrétní**sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti,**splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků‘. Ústavní soud dovodil, že ‚[p]okud je**obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky ve věci stanovení místních poplatků**(§ 14 zákona o místních poplatcích), není již oprávněna měnit či doplňovat úpravu**provedenou zákonem, resp. zavádět na svém území úpravu jinou, než jakou stanoví zákon‘**(nález ze dne 10.8.2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/09, bod 30). Zároveň platí výhrada zákona obsažená**v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle níž lze daně a poplatky ukládat toliko na základě zákona. Důsledkem tohoto pravidla dle Ústavního soudu je, že ‚obce ... 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‘ (nález ze dne 20.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06, bod 22).*

*Je tedy zřejmé, že již ze samotného zákona o místních poplatcích musí vyplývat, co je předmětem poplatkové povinnosti, přičemž obec nemůže zákon prostřednictvím obecně závazné vyhlášky v tomto ohledu žádným způsobem modifikovat. Dikce § 10c zákona o místních poplatcích však umožňuje dva výklady, pokud jde o otázku okamžiku vzniku poplatkové povinnosti, když stanoví, že předmětem poplatku je ‚zhodnocení pozemku‘. Podle prvního možného výkladu, který přirozeně vyplývá z uvedené formulace, poplatková povinnost vzniká právě okamžikem zhodnocení pozemku. Soud však považuje za nutné vypořádat se i s druhou možnou interpretací, totiž že na základě zákona může být předmětem poplatkové povinnosti zhodnocený pozemek od okamžiku zhodnocení stavbou inženýrské sítě po neomezenou dobu, přičemž až vydáním příslušné obecně závazné vyhlášky vzniká poplatková povinnost.*

[…]

*Výklad, podle kterého poplatková povinnost vzniká až vydáním obecně závazné vyhlášky, není správný, protože odporuje zásadám předvídatelnosti práva a ochrany právní jistoty vyplývajícím z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva. Povinnost zaplatit daň, respektive poplatek, je zásahem do práva jednotlivce vlastnit majetek, který je přímo předvídám čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. K tomuto zásahu může dojít pouze na základě právního předpisu, který nepůsobí zakázané retroaktivní účinky. V zásadě zakázaná je pravá retroaktivita, jejíž podstatou je, že ‚podle určité současné právní normy je možno posoudit právní skutečnosti ..., které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti‘ (nález Ústavního soudu ze dne 12.3.2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01, část IV). Právě k takovému výsledku by však směřoval právní názor správního orgánu I. stupně, podle něhož je rozhodným okamžikem pro vznik poplatkové povinnosti až vydání obecně závazné vyhlášky.* ***Princip zákazu pravé retroaktivity nelze obejít tím, že vydání zpětně působícího právního předpisu bude samo považováno za právní skutečnost, na základě níž je poplatek ukládán.***

*Zdanění je zásahem do práva vlastnit majetek i z hlediska čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, který mimo jiné vyžaduje, aby k zásahům do majetkové sféry jednotlivce docházelo toliko na základě zákona. Ve smyslu Úmluvy se zákonem rozumí jakýkoliv pramen práva, včetně podzákonných právních předpisů a ustálené judikatury, musí se však jednat o pramen práva splňující určité ‚kvalitativní požadavky, zejména požadavek přístupnosti a předvídatelnosti“ (rozsudek ESLP ze dne 9.11.1999, Špaček s.r.o. proti České republice, č. 26449/95, bod 54). Pakliže je určitý příjem daněn na základě právní normy, která vznikla až po získání daněného příjmu dotčeným subjektem, jedná se o zásah do právní jistoty odporující čl. 1 Protokolu č. 1 (rozhodnutí ESLP ze dne 10.6.2003, M. A. a 34 dalších proti Finsku, č. 27793/95). Taková retroaktivita je přípustná pouze za výjimečných okolností, například pokud původně přijatý zákon zdanění určitého příjmu neumožňoval kvůli technické chybě, která však nemohla v jednotlivcích vyvolat legitimní očekávání, že nebudou zdaněni (rozsudek ESLP ze dne 23.10.1997, The National & Provincial Building Society, The Leeds Permanent Building Society and The Yorkshire Building Society proti Spojenému království, č. 21319/93, body 75-83).* ***Do práva vlastnit majetek je nepřípustně zasaženo, pokud jednotlivec nabude příjem v domnění, že tento příjem na základě zákona podléhá určité míře zdanění, avšak následně, byť jen po několika měsících, je na tento příjem uvalena dodatečná daň.*** *Takový zásah nelze ospravedlnit ani obecnými hospodářskými zájmy státu či zájmem na sociální spravedlnosti (rozsudek ESLP ze dne 2.7.2013, R. Sz. proti Maďarsku, č. 41838/11, body 54-62).*

*Uvedené judikatorní závěry je třeba přiměřeně aplikovat i na poplatek za zhodnocení pozemku stavbou vodovodu a kanalizace. Tento poplatek není daní z příjmu, vykazuje však určité podobné znaky – v podstatě se jedná o daň v širším smyslu uvalenou na zvýšení majetkové podstaty poplatníka zhodnocením jeho pozemku možností připojení na inženýrské sítě. Na rozdíl od daně z příjmu se jedná o plnění ekvivalentní, neboť účelem poplatku je kompenzovat obci náklady, které do stavby inženýrských sítí investovala.* ***To však nic nemění na skutečnosti, že zavedení daného poplatku je fakultativní a jeho výše může být různá. Proto je nutné ve světle principu předvídatelnosti právní úpravy, na základě níž je zasahováno do majetkové sféry jednotlivců, trvat na tom, aby byl poplatek obecně závaznou vyhláškou zaveden již před okamžikem zhodnocení pozemku, kterým vznikne poplatková povinnost.***

[…]

*Lze tedy shrnout, že přímo z § 10c zákona o místních poplatcích vyplývá, že povinnost zaplatit poplatek ze zhodnocení stavebního pozemku vzniká, za předpokladu jeho zavedení obecně závaznou vyhláškou obce, okamžikem zhodnocení pozemku, tedy pravomocnou kolaudací vodovodního či kanalizačního řadu bezprostředně s tímto pozemkem sousedícího.* […] ***Nebyl-li v době zhodnocení pozemku poplatek obcí zaveden vůbec, poplatková povinnost nevznikne a nemůže vzniknout ani na základě následně vydané obecně závazné vyhlášky.“***

1. Na shora citované závěry Městského soudu v Praze následně navázal **Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 19. dubna 2017, č. j. 48 Af 16/2015-34,** ve věci obecně závazné vyhlášky **obce Oseček.** V posuzovaném případětaktéž došlo k situaci, že obecně závazná vyhláška zavádějící místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku byla vydána až s určitým časovým odstupem poté, co došlo ke kolaudaci stavby kanalizace, která stavební pozemky zhodnocovala, pročež krajský soud dospěl k závěru, že *„v době zhodnocení pozemků v dané věci (tedy v době nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí týkajícího se kanalizačního řadu) nebyl sporný poplatek danou obcí vůbec zaveden, tedy v souladu s výše citovanými judikaturními závěry městského soudu poplatková povinnost žalobci vůbec nevznikla.“*
2. Dalším rozsudkem potvrzujícím správnost shora citovaných závěrů Městského soudu v Praze byl **rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. prosince 2018, č. j. 48 Af 29/2016-53,** ve věci obecně závazné vyhlášky **obce Ořech.** Tento soudmimo jiné konstatoval, že *„*[j]*e nepřípustné, aby se vznik poplatkové povinnosti odvíjel od okamžiku vydání příslušné obecně závazné vyhlášky, neboť v takovém případě by obec po vybudování kanalizace měla právo zavést tento poplatek kdykoliv v budoucnu a vlastník pozemku by tak byl v trvalé nejistotě“.* Dle krajského soudu uložení povinnosti zaplatit místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v návaznosti na vydání obecně závazné vyhlášky až poté, co ke zhodnocení došlo, **odporuje zákonu.** Krajský soud konkrétně uvádí, že *„*[t]*ím je porušen nejen § 10c zákona o místních poplatcích, ale i zásada zákazu pravé retroaktivity, zásada právní jistoty a zásada ochrany důvěry občana v právo, které jsou imanentní součástí právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy, srov. k tomu např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, zejména část VII./b)“.*
3. Od uvedených závěrů se jeden ze senátů Krajského soudu v Praze odchýlil ve svém **rozsudku ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018,** ve věci obecně závazné vyhlášky **obce** **Nový Jáchymov.** V případě dané obce došlo ke zhodnocení stavebních pozemků dne 23. dubna 2016, kdy nabyl právních účinků kolaudační souhlas ke stavbě kanalizačního řadu. Obecně závazná vyhláška zavádějící místní poplatek za zhodnocení však nabyla účinnosti až ke dni 2. září 2016. Krajský soud tedy konstatoval, že obec zavedla místní poplatek až poté, co nastala skutečnost, která je podle zákona předmětem zpoplatnění.
4. Oproti výše uvedeným rozsudkům však dotčený senát krajského soudu v daném případě dospěl k závěru, že postup zvolený obcí Nový Jáchymov byl přípustný, neboť zavedení tohoto poplatku po kolaudaci dle jeho názoru zákon o místních poplatcích výslovně předvídal. Na daný postup přitom nahlížel jako **na případ tzv. „nepravé retroaktivity“.** Nepravá retroaktivita je přitom obecně přípustná, byť z ní existují výjimky.
5. Krajský soud dále v předmětném rozsudku konstatoval, že se z jeho pohledu tedy nejednalo o pravou retroaktivitu. *„Aby na**vyměření místního poplatku v nyní souzené věci bylo možno nahlížet jako na případ pravé**retroaktivity, musela by nastat situace, že by např. obecně závazná vyhláška spolu**s poplatkem stanovila penále za prodlení s jeho úhradou i za období před účinností této**vyhlášky, nebo kdyby byla stanovena poplatková povinnost osobám, které ještě před**účinností vyhlášky pozbyly své vlastnické právo ke zhodnoceným pozemkům“.* K uvedenému přitom dle rozsudku v daném případě nedošlo.
6. Dle předmětného rozsudku v daném případě *„zákonem předvídanou skutečností zakládající obci právo vyměřit**místní poplatek zde představovalo zhodnocení stavebních pozemků. Na základě § 10c odst.**1 zákona o místních poplatcích obec tuto v minulosti nastalou skutečnost kvalifikovala jako**podmínku vzniku poplatkové povinnosti. Okamžik vzniku poplatkové povinnosti obec**podle § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích stanovila až ke dni nabytí účinnosti**vyhlášky č. 2/2016. Splatnost poplatku byla stanovena do 31. 10. 2017. Z uvedeného**vyplývá, že předmětná vyhláška nepůsobí do minulosti, pouze zachycuje dřívější (a k okamžiku vydání vyhlášky trvající) skutečnost, kterou povyšuje na podmínku budoucího právního následku.*“ V takovém případě dle krajského soudu představuje zpoplatnění stavebních pozemků zhodnocených před účinností vyhlášky již zmíněnou nepravou retroaktivitu, která je obecně přípustná.
7. Krajský soud se přitom dále odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2011, sp. zn. Pl. ÚS 9/08, který konstatoval, že *„*[n]*epravá retroaktivita je v oblasti daňového zákonodárství s ohledem na jeho poslání přípustná tehdy, je-li to potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a lze-li dospět k závěru, že při celkovém poměřování ‚zklamané‘ důvěry v právo a významu a naléhavosti důvodů právní změny byla zachována hranice únosnosti.“* Z uvedeného pak dovodil, že v případě posuzované vyhlášky bylo nezbytné posoudit proporcionalitu (přiměřenost) přijatého řešení.
8. Přiměřenost řešení vyhodnotil tak, že *„*[v] *nyní posuzované věci vznikla poplatková povinnost po 163 dnech od zhodnocení stavebních pozemků. Ačkoliv míra právní jistoty žalobců ohledně nezavedení poplatku byla v takovém případě vyšší, než kdyby k zavedení poplatku došlo před kolaudací kanalizace nebo bezprostředně po ní, soud shledal, že vyhláška č. 2/2016 byla vydána s přiměřeným časovým odstupem od zhodnocení zpoplatněných pozemků. Stanovením data splatnosti do 31. 10. 2017 obec žalobcům poskytla dostatečný prostor pro zaplacení poplatku. Za těchto okolností soud shledal přijaté řešení jako proporcionální, a proto účinky nepravé retroaktivity vyhodnotil jako přípustné.“*
9. Se závěry Městského soudu vyslovenými v jeho rozsudku ze dne 13. prosince 2016, č. j. 7 Af 3/2012-49, se uvedený rozsudek krajského soudu vypořádal konstatováním, že **nesouhlasí se závěrem,** *„že obecně závazná**vyhláška stanovící místní poplatek musí být nutně vydána nejpozději ke dni zmiňovaného zhodnocení pozemku. Nelze totiž přehlédnout, že úvaha městského soudu (jakož i zdejšího**soudu ve věcech sp. zn. 48 Af 16/2015 a 48 Af 29/2016) byla velmi úzce spjata s tím, že v jím**souzené věci došlo k zavedení místního poplatku po více než čtyřech letech od kolaudace**kanalizace, a právě od tohoto neúměrného časového odstupu se odvíjely veškeré hodnotící**závěry, aniž by se vzalo v potaz, zda toto zpětné zavedení místního poplatku představovalo**případ retroaktivity pravé (zásadně nepřípustné) nebo nepravé (obecně přípustné). Zdejší**soud proto uzavírá, že se s právním názorem rozsudku městského soudu týkajícím se**všeobecné nepřípustnosti retroaktivity neztotožňuje, a naopak s odkazem na závěry popsané**v odstavcích 50 až 55 výše považuje zavedení místního poplatku obecně závaznou vyhláškou**vydanou až po kolaudaci vybudované kanalizace za případ nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná, avšak s výhradou přiměřenosti přijatého řešení, tak jak to vyžaduje**městským soudem odkazovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen**‚ESLP‘). Situace v nyní posuzované věci, kdy žalobci museli s ohledem na platnou právní úpravu předpokládat, že obec může přistoupit k zavedení místního poplatku a kdy místní**poplatek byl zakotven obecně závaznou vyhláškou bez významné prodlevy, nepředstavuje**případ závažné nerovnováhy mezi veřejným zájmem sledovaným obcí a vlastnickým**právem dotčených subjektů.“*
10. Se závěry shora citovaného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018, **vyslovil po jeho vydání důrazný nesouhlas jiný senát téhož Krajského soudu v Praze,** a to **v rozsudku ze dne 16. dubna 2021, č. j. 54 Af 13/2019-53,** ve kterém byla posuzována **tatáž obecně závazná vyhláška obce Nový Jáchymov.** Krajský soud se v daném rozsudku plně ztotožnil s dříve vyslovenými závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. prosince 2016, č. j. 7 Af 3/2012-79, o nezbytnosti vydání obecně závazné vyhlášky ještě před zhodnocením staveních pozemků (tj. před kolaudací stavby vodovodu nebo kanalizace).
11. Krajský soud v dané věci uvedl, že *„*[a]*plikuje-li soud shora uvedenou judikaturu na projednávaný případ, je zřejmé, že**žaloba byla podána důvodně, jelikož žalobkyni poplatková povinnost vůbec nevznikla.**V projednávané věci nabyla vyhláška účinnosti dne 2. 9. 2016, tedy až po zkolaudování**všech částí kanalizačního řadu.* […] *Žalovaný sice může mít pravdu v tom, že**postup podle této judikatury může být v praxi obtížný, to však nemění nic na tom, že**výklad § 10c zákona o místních poplatcích provedený správními soudy je (z důvodů**rozebraných zejména ve shora citovaném rozsudku Městského soudu v Praze) nezbytný**pro ochranu právní jistoty a ústavně zaručených práv vlastníků pozemků. Rovněž soud**podotýká, že jakkoliv má žalovaný pravdu v tom, že oba citované rozsudky posuzovaly vyhlášku přijatou s delším časovým odstupem po kolaudaci, než tomu bylo v projednávané**věci, není tato skutečnost pro právní závěry těchto rozsudků podstatná.* *Naopak lze**poznamenat, že žalovaným konstruovaná ‚přiměřená lhůta‘ v délce jednoho roku byla**možná rozumným řešením de lege ferenda (nikoli nepodobným řešení, které zákonodárce**následně zvolil při novelizaci § 10c zákona o místních poplatcích zákonem č. 170/2017**Sb.), nicméně postrádala jakoukoli oporu v právní úpravě účinné do 30. 6. 2017 a žalovaný**jako orgán moci výkonné jistě není oprávněn**k ‚doplňování‘ zákonného textu o nová, jakkoli praktická a vhodná, ustanovení.“*
12. Ke shora citovaným závěrům rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018-46, se přitom tento jiný senát téhož krajského soudu vyjádřil takto:

*„Soud dodává, že si je vědom toho, že shora uvedený závěr, opřený o judikaturu Městského soudu v Praze a rovněž soudu zdejšího (viz výše), je v rozporu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 15. 10. 2020, č. j. 54 Af 36/2018-46. S tímto rozsudkem se soud neztotožňuje. Vychází přitom především z rozhodnutí ESLP ze dne 10. 6. 2003, M. A. a 34 dalších proti Finsku, č. 27793/95, podle kterého pakliže je určitý příjem daněn na základě právní normy, která vznikla až po získání daněného příjmu dotčeným subjektem, jedná se o zásah do právní jistoty odporující čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy. Soud pokládá za nutné zdůraznit, že zákon o místních poplatcích neukládá obcím takový poplatek stanovit, nýbrž k tomu pouze zakládá oprávnění a stanoví strop pro výši takového poplatku. V okamžiku ‚získání daněného příjmu‘ (zde tedy v okamžiku zhodnocení pozemku) nebyla vzhledem k absenci vyhlášky žádná poplatková povinnost stanovena (skutečnost, že hodnota nemovitosti je zvýšena trvale, je bez významu). Postup správních orgánů tak lze analogicky připodobnit k situaci, kdy by zákonodárce nově zavedl např. daň z nabytí určitého zboží a touto nově stanovenou daní zatížil transakce proběhlé před nabytím účinnosti zákona zavádějícího novou daň. Zásah do právní jistoty osob postižených takovou daní je zcela očividný. Je přitom zapotřebí mít na paměti, že rozhodnou skutečností pro poplatek není trvalý stav (jako je tomu např. u daně z nemovitosti), ale jednorázová situace (jakkoliv s trvalými následky) – zhodnocení pozemku. Soud zdůrazňuje, že § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích nelze ani chápat jako ‚vyměření poplatku, co do jeho základu‘ (s tím, že vyhláška by již jen stanovila výši). Osoby, jejichž nemovitost byla zhodnocena, neměly žádný důvod vyměření poplatku očekávat, jelikož (jak bylo řečeno výše), k okamžiku zhodnocení nemovitosti žádná poplatková povinnost neexistovala. Ustanovení § 10c zákona o místních poplatcích neříká nic více, než že zakládá pravomoc obcí (kterou by jinak neměly) vyhláškou takový poplatek zavést. Jelikož je na svobodném rozhodnutí každé obce, zda této možnosti využije, nelze snižovat právní jistotu vlastníků nemovitosti poukazem na to, že zákon možnost obecně zavést poplatek za zhodnocení nemovitosti zakotvil.“*

1. Posledně zmiňované závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu ze dne 16. dubna 2021, č. j. 54 Af 13/2019-53, **potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. června 2023, č. j. 9 Afs 91/2021-25**. Nejvyšší správní soud se **zcela jednoznačně přiklonil k doposud převažujícímu právnímu názoru správních soudů, že vydání obecně závazné vyhlášky zavádějící místní poplatek za zhodnocení stavebních pozemků až po kolaudaci stavby vodovodu nebo kanalizace představuje případ ústavně nepřípustné „pravé retroaktivity“**.
2. Zveřejněná právní věta předmětného rozsudku nejvyššího správního soudu pak kategoricky uvádí:

***„Nebyl-li místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace podle § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění do 1. 7. 2017, v době zhodnocení pozemku obcí vůbec zaveden, poplatková povinnost ve vztahu k již provedenému zhodnocení nevznikne a nemůže vzniknout ani na základě následně vydané obecně závazné vyhlášky.“***

1. Pro úplnost a výstižnost argumentace Nejvyššího správního soudu v dané věci lze pak odkázat na níže citovanou část odůvodnění předmětného rozsudku, kde je konstatováno následující:

*„V projednávané věci vyměřil Obecní úřad Nový Jáchymov žalobkyni poplatek za zhodnocení jejích pěti pozemků možností jejich připojení na obecní stavbu kanalizace. Sporná je otázka, zda poplatková povinnost žalobkyni vůbec vznikla s ohledem na okamžik účinnosti vyhlášky až po rozhodné skutečnosti, tj. zhodnocení pozemků. Stěžovatel namítá, že žalobkyni poplatková povinnost vznikla, jelikož poplatek byl obcí zaveden v přiměřeném časovém odstupu od okamžiku zhodnocení jejích pozemků. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že tento názor stěžovatele nenachází žádnou oporu v zákoně o místních poplatcích, v rozhodném znění do 1. 7. 2017, ani v jiném zákoně.*

*Nejvyšší správní soud připomíná, že podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. Zákon o místních poplatcích proto obsahuje taxativní výčet místních poplatků, které jsou obce oprávněny vybírat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 5 Afs 80/2013-32). Od 1. 1. 2002 mezi ně patří i jednorázový poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace [aktuálně v § 1 písm. f) zákona o místních poplatcích], blíže upravený v § 10c zákona.*

*Stěžovatel v projednávané věci nerozporuje, že poplatková povinnost u poplatku podle § 10c zákona o místních poplatcích vzniká okamžikem zhodnocení pozemku, což je kolaudací stavby vodovodu nebo kanalizace, tj. kolaudací vodovodního či kanalizačního řadu (blíže viz bod 14. napadeného rozsudku s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 Af 3/2012-49, obdobně rozsudky krajského soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 48 Af 16/2015-34, a ze dne 20. 12. 2018, č. j. 48 Af 29/2016-53, bod 18., jakož i stěžovatelem citovaný č. j. 54 Af 36/2018-46, bod 49.). S dalšími závěry stěžovatele však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.*

*Jak uvedl i krajský soud v bodě 16. napadeného rozsudku, zákon o místních poplatcích zakládá pouze oprávnění obcí zavést a vybírat v zákoně uvedené místní poplatky. Vyplývá to již ze samotného znění § 1 zákona o místních poplatcích, dle kterého obce* ***mohou*** *vybírat tyto místní poplatky (zvýraznění provedl NSS; srov. též JANTOŠ, Michal. § 1. In: TĚŽKÝ, Václav a kol. Zákon o místních poplatcích: Komentář. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI, dle kterého: ‚Všechny uvedené místní poplatky jsou fakultativní. To znamená, že je ponecháno čistě na vůli obce, zda je prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanoví, či nikoliv.‘). Podle § 14 odst. 1 stejného zákona obec zavádí poplatek obecně závaznou vyhláškou. Již jen z toho lze dovodit, co správně připomněla žalobkyně, že bez zavedení místního poplatku obcí není poplatková povinnost dána. Jiný výklad by byl nelogický, v rozporu se zákonem a nepřiměřeně a neoprávněně by zasahoval do právní jistoty i majetkové sféry potenciálních poplatníků.*

*V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za nesprávné závěry stěžovatele, že poplatková povinnost obecně vzniká již ze zákona a obecně závazná vyhláška ji jen zpětně deklaruje, tj. poplatek lze vyměřit zpětně až do okamžiku rozhodného pro tu kterou poplatkovou povinnost. Ad absurdum by takový výklad stěžovatele obecně znamenal, že například zákonem předpokládaný místní poplatek ze psů zavedený v obci poprvé v historii by mohl být držitelům psů v obci zpětně vyměřen až do okamžiku, kdy si své „mazlíčky“ pořídili, tj. i za roky předcházející přijetí obecně závazné vyhlášky zavádějící tento poplatek. Tento poplatek může být držitelům psů vyměřován, ale až do budoucna, nikoliv zpětně (přiměřeně srov. např. rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 Afs 60/2013-126, odst. [46], nebo ze dne 7. 6. 2017, č. j. 3 Afs 224/2016-103, oba k místnímu poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení).*

*V projednávané věci je dále nutné vycházet ze skutečnosti, že v rozhodné době nebyla v zákoně o místních poplatcích stanovena žádná lhůta pro vydání obecně závazné vyhlášky zavádějící poplatek podle § 10c zákona o místních poplatcích. Obecný § 14 zákona o místních poplatcích žádnou lhůtu pro zavedení místních poplatků neobsahuje a § 10c odst. 3 in fine zákona o místních poplatcích byl až novelou zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 170/2017 Sb., která nabyla účinnosti 1. 7. 2017, upraven tak, že obec může obecně závaznou vyhlášku zavádějící tento poplatek vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace vybudovanou obcí (srov. též důvodovou zprávu k zákonu č. 170/2017 Sb., která uvádí: ‚Platná právní úprava nestanovuje žádnou lhůtu od zhodnocení stavebního pozemku, ve které by byly obce ještě oprávněny předmětný poplatek zavést. […] Z důvodu právní jistoty se proto navrhuje výslovně ustanovení doplnit tak, aby byla pro obec stanovena lhůta pro vydání obecně závazné vyhlášky.‘). Tato nová právní úprava se však v projednávané věci neaplikuje, proto se Nejvyšší správní soud nezabýval ani její ústavností.*

*Nejvyšší správní soud se tedy stejně jako krajský soud ztotožňuje se závěrem městského soudu v rozsudku č. j. 7 Af 3/2012-49, na který krajský soud navázal i v jiných svých rozsudcích č. j. 48 Af 16/2015-34 a č. j. 48 Af 29/2016-53, že:   
‚Nebyl-li v době zhodnocení pozemku poplatek obcí zaveden vůbec, poplatková povinnost nevznikne a nemůže vzniknout ani na základě následně vydané obecně závazné vyhlášky.‘ Takový závěr je zcela v souladu s výše uvedeným principem právní jistoty (jakožto jednoho ze znaků právního státu), s principem předvídatelnosti práva i s ústavním požadavkem ukládání daní a poplatků pouze zákonem podle čl. 11 odst. 5 Listiny (obdobně srov. rozsudek č. j. 48 Af 29/2016-53, bod 18., a přiměřeně i důvodovou zprávu k zákonu č. 170/2017 Sb. viz výše, která odůvodňuje zakotvení lhůty pro zavedení poplatku právě právní jistotou). Lze též přisvědčit krajskému soudu, že k naplnění principu právní jistoty nedostačuje, že tato možnost je stanovena zákonem (viz bod 16. napadeného rozsudku in fine). Jak bylo uvedeno výše, obec nemusí ten který místní poplatek zavést.*

*Nejvyšší správní soud považuje za přiléhavý i příklad krajského soudu ad absurdum, kdy by zákonodárce zavedl novou daň z nabytí určitého zboží a touto daní by zpětně zatížil i transakce proběhlé před nabytím účinnosti zákona, který daň zavedl. Taková situace je z pohledu principu právní jistoty nepřijatelná, neboť představuje tzv. pravou retroaktivitu, která je zásadně nepřípustná (srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2022, č. j. 3 Ads 324/2020-35, odst. [16], obdobně nález Ústavního soudu ze dne ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/20, č. 14/2022 Sb., bod 30. a tam citovanou judikaturu Ústavního soudu).*

*Z těchto důvodů se ani Nejvyšší správní soud neztotožňuje se závěry stěžovatelem citovaného rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 54 Af 36/2018-46, který dodatečné vyměření stejného místního poplatku připustil s ohledem na obecně přípustnou nepravou retroaktivitu (viz body 51. a násl. rozsudku). Zpětné vyměření místního poplatku podle § 10c zákona o místních poplatcích na základě vyhlášky obce, která nabyla účinnosti až po rozhodném okamžiku kolaudace stavby vodovodu nebo kanalizace, nepředstavuje nepravou retroaktivitu působící toliko do budoucna. Jedná se naopak o retroaktivitu pravou, jelikož právní předpis působí do minulosti a zpětně mění následky právního vztahu nastalé přede dnem účinnosti předpisu. Obecně závazná vyhláška obce totiž zpětně s okamžikem kolaudace stavby kanalizace spojuje vznik poplatkové povinnosti, ke které ovšem původně z důvodu absence obecně závazné vyhlášky (nezavedení místního poplatku) nedošlo. Jak již bylo řečeno, taková pravá retroaktivita je nepřípustná.*

*Aplikováno na projednávanou věc, ke zhodnocení pozemků žalobkyně, tj. ke kolaudaci kanalizace obce, došlo ve třech různých termínech – ve dnech 14. 9. 2015, 27. 10. 2015 a 23. 3. 2016 (viz původní rozhodnutí krajského úřadu na č. l. 7 spisu krajského úřadu). Až dne 2. 9. 2016 však nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška obce Nový Jáchymov č. 2/2016, na jejímž základě obecní úřad žalobkyni poplatek vyměřil. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že žalobkyni poplatková povinnost u místního poplatku podle § 10c zákona o místních poplatcích nevznikla, jelikož vyhláška obce zavádějící tento poplatek nabyla účinnosti až poté, co došlo ke zhodnocení pozemků žalobkyně.“*

1. Jak je z výše uvedeného patrné, Nejvyšší správní soud v daném případě zabýval zmiňovanou obecně závaznou vyhláškou obce Nový Jáchymov, přičemž ojedinělý závěr Krajského soudu v Praze o „nepravé retroaktivně“ vyslovený v jeho v rozsudku ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018-46, **explicitně odmítl.**
2. **V současné době již v žádném případě nelze tvrdit, že v řešené právní otázce existuje nesjednocená judikatura „pouhých“ krajských (správních) soudů.** V souladu s § 12 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, **Nejvyšší správní soud skrze svou rozhodovací činnost zajišťuje jednotu rozhodování.** Nejvyšší správní soud případné rozpory v rozhodovací činnosti krajských soudů svou judikaturou odstraňuje, krajské soudy jsou pak povinny tuto judikaturu znát a řídit se jí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. srpna 2006, č. j. 1 Aps 2/2006-68). Judikaturou Nejvyššího správního soudu se pak bez pochyby musí řídit všechny orgány veřejné správy, tedy jak Ministerstvo vnitra, tak v daném případě správce poplatku (Obecní úřad Jenštejn). Nerespektování této judikatury je nemyslitelné a prakticky vždy vede k nezákonnému postupu spojenému s příslušnými odpovědnostními následky.
3. Ze shora uvedeného vyplývá, že v otázce přípustnosti zavedení poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace až po kolaudaci předmětné infrastruktury na půdorysu právní úpravy účinné do 30. června 2017 v judikatuře správních soudů **vykrystalizoval jednoznačný závěr, že takový postup byl nepřípustný z důvodu rozporu s principem zákazu pravé retroaktivity** (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. prosince 2016, č. j. 7 Af 3/2012-79, a rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2017, č. j. 48 Af 16/2015-34, ze dne 20. prosince 2018, č. j. 48 Af 29/2016-53, a ze 16. dubna 2021, č. j. 54 Af 13/2019-53, a konečně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2023, č. j. 9 Afs 91/2021-25). **Názor o přípustnosti daného postupu z důvodu nepravé retroaktivity za podmínky jeho přiměřenosti byl vysloven toliko jedním rozsudkem** (rozsudek Krajského soudu ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018), přičemž na relevanci v něm vyslovených závěrů nepřidává skutečnost, že byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2022, č. j. 1 Afs 432/2020-74, neboť ten se věcí zabýval toliko v mezích důvodů vymezených v kasační stížnosti, jež směřovaly k přezkumu závěrů krajského soudu stran diskriminačního vyměření poplatku.[[22]](#footnote-22)
4. **Ministerstvo vnitra se v této otázce přiklání k převažujícímu právnímu názoru správních soudů, který byl potvrzen Nejvyšším správním soudem,** a to z následujících důvodů. V rámci právní úpravy místního poplatku ve znění účinném do 30. června 2017 neexistovalo výslovné pravidlo, do kdy nejpozději smí obec vydat obecně závaznou vyhlášku zavádějící místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku. Je třeba přitom vyjít ze skutečnosti, že místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace **je poplatkem jednorázovým.** Nejedná se tedy o místní poplatek, jehož konstrukčním prvkem by bylo poplatkové období, které představuje časový úsek, za který se zjišťuje předmět a základ poplatku (na rozdíl například od poplatku ze psů či poplatků za komunální odpad, jejichž poplatkovým obdobím je kalendářní rok).[[23]](#footnote-23) **Zpoplatnění tudíž podléhá jednorázová skutečnost, která je zákonem o místních poplatcích vymezená jako předmět poplatku.**
5. Předmětem poplatku je určitý **jednorázový majetkový přírůstek** spočívající ve zvýšení hodnoty stavebního pozemku, které je dáno tím, že obec na své náklady vybudovala stavbu vodovodu nebo kanalizace, na něž má vlastník stavebního pozemku podle § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích **právo bezúplatně se připojit** (dokud to umožňují kapacitní a technické možnosti těchto zařízení). Dle § 1 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích **se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu zřizují a provozují ve veřejném zájmu,** přičemž obce dotčenou infrastrukturu budují v rámci svého samosprávného úkolu pečovat v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů (§ 35 odst. 2 zákona o obcích). Navýšení hodnoty stavebních pozemků v návaznosti na vybudování stavby vodovodu nebo kanalizace je tak **určitým beneficiem** (veřejným dobrem), které vlastníkům stavebních pozemků plyne v důsledku vlastní samosprávné činnosti obcí.
6. Zákon o místních poplatcích ve znění účinném do 30. června 2017 s ohledem na § 1 písm. h) a § 10c obcím umožňoval, aby za účelem refundace nákladů, které jim vznikly s vybudováním stavby vodovodu nebo kanalizace, **fakultativně (tedy na základě svého dobrovolného uvážení) zavedly poplatek, který nabyté majetkové zhodnocení stavebních pozemků přímo postihne.** Nutno přitom opakovaně podotknout, že poplatek za zhodnocení stavebního pozemku je konstruován tak, že jeho výše v praxi dosahuje vyšších desítek tisíc korun (neobvyklé nebývají ani částky výrazně převyšující sto tisíc korun), přičemž **poplatková povinnost vlastníkům** **vzniká na základě objektivní skutečnosti dané prostým zhodnocením** **jejich** **stavebních pozemků,** tedy bez ohledu na to, zda o takové zhodnocení vůbec stojí (mají např. vlastní studnu a odpadní vody odstraňují prostřednictvím jímky či domácí ČOV), anebo zda se na stavbu vodovodu nebo kanalizace skutečně připojí.
7. Shora vymezené skutečnosti lze přitom označit za zásadní pro posouzení, zda zavedení poplatku za zhodnocení stavebního pozemku až poté, co k tomuto zhodnocení došlo, představuje případ obecně nepřípustné retroaktivity pravé, anebo naopak obecně přípustné retroaktivity nepravé.
8. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. dubna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 144, s odkazem na svůj dřívější nález ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, shrnul vymezení pravé a nepravé retroaktivity následujícím způsobem: **O pravou retroaktivitu** se jedná v případě, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. V případě **nepravé retroaktivity** sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů.
9. V bodech 178 až 184 uvedeného nálezu pak Ústavní soud dospěl k závěru, že, zjednodušeně řečeno, zákonem stanovené zdanění státního příspěvku stavebního spoření (tj. určitého beneficia poskytovaného státem) ve výši 50 %, na jehož vyplacení fyzickým osobám vznikl nárok v roce 2010 a k němuž došlo s účinností od 1. ledna 2011, **představuje případ pravé retroaktivity.**
10. V nálezu ze dne 12. března 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01, Ústavní soud dospěl k závěru, že **znaky pravé retroaktivity v daňovém právu** vykazuje taková právní úprava, která v případě daně z příjmů mění povinnosti daňových poplatníků, jež mohou mít vliv na určení základu daně, a která **nabývá účinnosti po skončení zdaňovacího období,** pro které se má zpětně uplatnit (v konkrétním případě měla být nová právní úprava užita pro zdaňovací období roku 1997, přestože účinnosti nabyla ke dni 1. ledna 1998).
11. Naproti tomu v nálezu ze dne 12. července 2011, sp. zn. Pl.ÚS 9/08, na který se mimo jiné odkazoval rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018, Ústavní soud řešil situaci, kdy **novela zákona o dani z příjmů nabývala účinnosti již v průběhu samotného zdaňovacího období, pro které se měla poprvé aplikovat.** K tomu Ústavní soud v bodě 15 svého nálezu uvedl: *„Napadená úprava byla schválena až 24. 5. 2002, platnosti nabyla 28. 6. 2002 a účinnosti od 1. 9. 2002, přičemž měla platit již pro zdaňovací období roku 2002. Ve věci jde o přijetí právní úpravy v průběhu zdaňovacího období a její aplikaci na totéž zdaňovací období. V takovém případě však charakter retroaktivního působení není jednoznačný; s komparativním poukazem na judikaturu Spolkového ústavního soudu [např. rozhodnutí ze dne 19. 12. 1961, BVerfGE sv. 13, s. 261; ze dne 14. 5. 1986 sp. zn. 2 BvL 2/83, BVerfGE sv. 72, s. 200] takový postup Ústavní soud bez dalšího nehodnotí jako retroaktivitu pravou. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé je naopak zastáván judikaturou i teorií názor, že její použití (zejména v oblasti daňového práva) zásadně přípustné je, kdežto pouze ve zvláštních výjimečných případech naopak přípustná není. Nepravá retroaktivita je v oblasti daňového zákonodárství s ohledem na jeho poslání přípustná tehdy, je-li to potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a lze-li dospět k závěru, že při celkovém poměřování ‚zklamané‘ důvěry v právo a významu a naléhavosti důvodů právní změny byla zachována hranice únosnosti.“*
12. V této souvislosti je třeba poukázat na **doktrinální závěry vycházející z analýzy shora citované judikatury Ústavního soudu.** Jan Wintr v této analýze poukazuje především na skutečnost, že Ústavní soud ve shora citovaném nálezu Pl. ÚS 9/08 cituje rozsudky německého Spolkového ústavního soudu BVerfGE 13, 261 a BVerfGe 72, 200. V druhém z nich je klíčová pasáž: „*Pouze pokud norma vyhlášená po skončení zdaňovacího období následně změní původně platný právní následek zdanění s účinností pro toto období, jedná se o zpětný účinek právní normy. Ve všech ostatních případech, kdy je změna vyhlášena v průběhu zdaňovacího období, se jedná pouze o nové stanovení právního následku, který dosud nenastal.“* **Německý ústavní soud tu dle Wintra rozlišuje uzavřené a neuzavřené právní skutečnosti.** Za pravou retroaktivitu by považoval typově situaci, kdy daňový poplatník řádně podá daňové přiznání podle tehdy účinné právní úpravy, a teprve poté mu zákonodárce řekne, že ho podal špatně, protože jeho daňová povinnost je vyšší. Změny zákonného vymezení daňové povinnosti v průběhu zdaňovacího období tedy pravě retroaktivní nejsou, přestože mohou být nežádoucí pro stabilitu práva a v některých případech mohou být proto i protiústavní.[[24]](#footnote-24)
13. Prizmatem shora uvedených nálezů Ústavního soudu lze dospět k závěru, že má-li být předmětem zdanění či poplatku jednorázová skutečnost, jíž je určité navýšení hodnoty majetku, k němuž došlo v konkrétním okamžiku (zde zhodnocení stavebního pozemku), není jej možné zavést až *ex post,* tedy až po nabytí tohoto majetkového prospěchu, a to bez ohledu na fakt, že majetkový prospěch osobě plyne jako jisté beneficium (dobrodiní) ze strany veřejné moci. **V daném případě jde o již uzavřenou právní skutečnost, ke které nelze v budoucnu stanovit zpětně vznik poplatkové povinnosti.**
14. Jak již bylo uvedeno výše, **vznik poplatkové povinnosti u místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace vyplývá přímo ze zákona.** Jak potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/21 (Přišimasy), body 18 a 48, poplatková povinnost **vzniká již okamžikem, kdy dochází ke zhodnocení stavebního pozemku kolaudací vodovodního nebo kanalizačního řadu.** **Tento závěr Městského soudu v Praze je tedy korektní.** Stejně tak Ministerstvo vnitra považuje za správný závěr tohoto soudu, že obce v obecně závazných vyhláškách **nejsou oprávněny záležitosti upravené již zákonem o místních poplatcích či daňovým řádem autonomně normovat.** To se týká i otázky vzniku poplatkové povinnosti v případě místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku, kterou obec Jenštejn upravovala odchylně od zákona v čl. 3 OZV č. 3/2017, kde bylo stanoveno, že poplatková povinnost vzniká účinností OZV č. 3/2017 a podáním žádosti o stanovisko obci Jenštejn k záměru připojení se na vodovod a/nebo kanalizaci v místní části Jenštejn-Dehtáry (pozn. uvedené ustanovení obec Jenštejn zrušila ke dni 1. srpna 2023 v návaznosti na nabytí účinnosti OZV č. 1/2023).
15. Ústavní soud v nálezu ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06 (Boží Dar), konstatoval, že *„*[p]*římo z ustanovení čl.11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod 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 č. 565/1990 Sb., 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.“*
16. Ministerstvo vnitra si je přitom vědomo skutečnosti, že znění § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. prosince 2019, stanovilo, že obec v obecně závazné vyhlášce stanoví mimo jiné i *„vznik a zánik poplatkové povinnosti“*. **V souladu se závěrem Městského soudu v Praze však lze konstatovat, že toto ustanovení zcela jistě obce nemohlo zmocňovat k takové úpravě, která by umožňovala nahrazovat již existující zákonnou úpravu vzniku poplatkové povinnosti** (to by v řadě případů znamenalo též zásadní modifikaci vlastního předmětu poplatku, ačkoliv ten lze vymezit pouze zákonem[[25]](#footnote-25)). Ostatně aktuální znění § 14 odst. 2 až 5 zákona o místních poplatcích obce k úpravě vzniku poplatkové povinnosti ze zcela logických důvodů již vůbec nezmocňuje, neboť i v minulosti šlo o fakticky prázdnou kategorii.
17. Ve shodě s Městským soudem v Praze Ministerstvo vnitra konstatuje, **že obecně závazná vyhláška nemohla překvalifikovat zákonem stanovený vznik poplatkové povinnosti vymezený skutečnostmi, které nastaly před její účinností, a to tak, že jej dodatečně odsunula až ke dni nabytí účinnosti vyhlášky či dokonce později** (např. k podání shora uvedené žádosti o stanovisko v případě OZV č. 3/2017). Takový postup nejen že by popíral existující zákonnou úpravu a byl v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, ale též by vedl k absurdním důsledkům, kdy by obce mohly předmětný poplatek zavádět kdykoliv po zhodnocení stavebního pozemku.
18. V této souvislosti lze poukázat rovněž na jiné druhy místních poplatků, kterými ze zcela logických důvodů nelze zatížit skutečnosti, jež nastaly před jejich zavedením. Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku uváděl příklad ročního poplatku ze psů. Obdobně lze dle Ministerstva vnitra poukázat na místní poplatek ze vstupného upravený v § 6 zákona o místních poplatcích, který se v daném kontextu jeví jako příklad pro porovnání adekvátnější. Poplatek ze vstupného je (shodně jako poplatek za zhodnocení stavebních pozemků) **konstruován jako poplatek jednorázový,** přičemž jeho předmětem je (zjednodušeně řečeno) úhrnná částka vybraného vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, **tedy nabytí určitého majetku.** Ve vztahu k tomuto místnímu poplatku by přitom bylo nemyslitelné, aby jej obec v rámci obecně závazné vyhlášky vztáhla i na vstupné vybrané z akcí, které proběhly před jeho zavedením, a tím jej fakticky „zpětně zdanila“.
19. **Ministerstvo vnitra tedy výše uvedené shrnuje tak, že z důvodu, že poplatková povinnost vzniká při naplněním zákonem určených právních skutečností (tedy okamžikem zhodnocení stavebního pozemku) a OZV č. 3/2017 poplatek zavedla až poté, co tyto skutečnosti nastaly, založila právní vztah, z něhož poplatková povinnost vychází, zpětně před svou účinnost. Z tohoto důvodu je OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 pravě retroaktivní, a tudíž rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**
20. Ministerstvo vnitra uvádí, že se zcela neztotožňuje se závěry vyslovenými v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018, stran toho, že se předcházející judikatura správních soudů povahou retroaktivního působení vyhlášek zavádějících poplatek až po zhodnocení stavebních pozemků nezabývala, neboť ze shora citovaných rozsudků správních soudů opakovaně plyne explicitní závěr o jejich pravě retroaktivním působení. Stejně tak se Ministerstvo vnitra neztotožňuje s dalšími závěry uvedenými v tomto rozsudku. Zde však již odkazuje na vyčerpávající a logickou argumentaci uvedenou v rozsudku Krajského soudu ze dne 16. dubna 2021, č. j. 54 Af 13/2019-53, a na ni navazující argumentaci uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2023, č. j. 9 Afs 91/2021-25, s níž se ztotožňuje a nemá k ní čeho doplnit (viz body 61 a 65 tohoto rozhodnutí).
21. Závěrem Ministerstvo vnitra považuje za nezbytné zdůraznit, že při svém závěru o nepřípustně retroaktivním působení OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 neodhlíželo od skutečnosti, že dne 1. července 2017 nabyla účinnosti novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní (dále jen **„zákon č. 170/2017 Sb.“**), **v návaznosti na kterou od tohoto data platí, že obec může obecně závaznou vyhlášku vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy došlo ke kolaudaci stavby vodovodu nebo kanalizace** (§ 10c odst. 3 věta poslední zákona o místních poplatcích). Dle přechodného ustanovení obsaženého v čl. VIII bod 1 zákona č. 170/2017 Sb. platí, že *„*[p]*ro poplatkové povinnosti u místních poplatků, jakož i pro práva a povinnosti s nimi související, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se použije zákon č. 565/1990 Sb. a obecně závazné vyhlášky vydané na základě jeho zmocnění, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“*.
22. Ze znění uvedeného přechodného ustanovení, jakož i z obecných intertemporálních zásad vyplývá, že se nová právní úprava mohla uplatnit pouze prospektivně. Ke zhodnocení stavebních pozemků možností jejich připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace v části obce Jenštejn-Dehtáry došlo v návaznosti na nabytí právních účinků příslušného kolaudačního souhlasu již 18. května 2017, tedy před účinností uvedené novely, přičemž v souladu se závěry v té době již existující judikatury správních soudů[[26]](#footnote-26) platilo, že vyhláška zavádějící místní poplatek musela být vydána před tímto datem. Na tom pozdější nabytí účinnosti zákona č. 170/2017 Sb. zpětně nemohlo ničeho změnit, neboť ve vztahu k právním skutečnostem, které se odehrály před 1. červencem 2017, se uplatnila dosavadní právní úprava.
23. Ze shora uvedeného vyplývá, že **OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 obce Jenštejn je jako celek v rozporu s ústavními principy zákazu pravé retroaktivity a právní jistoty, které jsou obsaženy v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, jakož i s § 10c zákona o místních poplatcích, neboť místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku zavedla s účinností od 24. listopadu 2017 ve vztahu ke skutečnostem, k nimž došlo již dne 18. května 2017, a které dle zákona zakládají vznik poplatkové povinnosti.** Tyto závěry jsou mimo jiné opřeny o judikaturu správních soudů (včetně Nejvyššího správního soudu), ke které je Ministerstvo vnitra povinno přihlížet (§ 2 odst. 4 správního řádu).

**III. D Čtvrtý krok testu – přezkum, zda obec při vydávání OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 nejednala „zjevně nerozumně“**

1. Čtvrtým krokem „testu čtyř kroků“ je přezkum, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nejednala „zjevně nerozumně“. S přihlédnutím ke konstantní judikatuře Ústavního soudu [např. nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl.ÚS 57/05 (Nový Bor), body 23 a 24], musí být aplikace principu „nerozumnosti" velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento dozorovým orgánem rozpoznaný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností.
2. Ministerstvo vnitra v této souvislosti uvádí, že důvody, pro které by bylo možné postup obce Jenštejn potenciálně označit i za nerozumné (absurdní), a které spočívají v zavedení poplatku ve vztahu k právním skutečnostem, jež nastaly půl roku před tím, než OZV č. 3/2017 nabyla účinnosti, vylíčilo již ve výše uvedeném kroku přezkumu. Další samostatné důvody „nerozumnosti“ na tomto místě proto samostatně nekonstatuje.
3. **Vypořádání návrhů a námitek účastníka řízení**
4. V souladu s § 68 odst. 3 správního řádu je správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí povinen uvést, jakým způsobem se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka řízení a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Přestože se v průběhu správního řízení obec Jenštejn k věci nijak nevyjádřila a žádné návrhy neuplatnila, považuje Ministerstvo vnitra za nezbytné se na tomto místě vyjádřit k reakci obce Jenštejn uplatněné před zahájením správního řízení ve sdělení ze dne 23. června 2023, č. j. OJ/0790/2023.[[27]](#footnote-27)
5. V předmětném sdělení obec Jenštejn uvedla, že v řešené věci panují rozdílné soudní výklady (názory) na to, kdy nejpozději může být obecně závazná vyhláška zavádějící místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku vydána. Dle názoru obce Jenštejn přitom Ministerstvo vnitra „aktivisticky“ prosazuje jeden judikatorní proud, ačkoliv by v uvedeném případě měl převážit princip zdrženlivosti zásahu do práva na samosprávu. Dle názoru obce Jenštejn by ministerstvo v dané věci nemělo zasahovat, resp. poplatníci dotčení aplikací OZV č. 3/2017 by se měli bránit sami individuálně. Obec dále konstatovala, *„že se bez svého zavinění dostává do pozice, kdy musí obhajovat jeden**judikatorní směr, který nesdílí ministerstvo, proti jinému. Přitom z datace rozporuplných**rozsudků vyplývá, že byly zpravidla vydány až po vydání OZV č. 3/2017. Nelze přitom na**obec klást požadavek, aby v době vydání OZV předjímala, jakým způsobem se možná**vyvine judikatura.“*
6. Jak uvedlo Ministerstvo vnitra již v bodech 67 a 68 tohoto rozhodnutí, o judikatuře správních soudů v současné době nelze v žádném případě hovořit jako o rozporné. Stejně tak zcela jistě nelze hovořit o „existenci více judikatorních proudů“ v případě, kdy názor, ke kterému se zjevně přiklání obec Jenštejn, byl vysloven toliko v jednom rozsudku krajského soudu, jenž je v rozporu se správní judikaturou tomuto rozsudku předcházející i následující, a to včetně rozsudku Nejvyššího správního soudu posuzujícího případ totožné obecně závazné vyhlášky.
7. Ministerstvo vnitra nadto konstatuje, že i kdyby hypoteticky existovalo více výkladů stran toho, zda obec může či nemůže zavést poplatek za zhodnocení stavebních pozemků až po kolaudaci vodovodních či kanalizačních řadů, jež tyto pozemky zhodnocují, **bylo by v dané situaci třeba přihlížet k principu *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio contra fiscum.***Jak opakovaně konstatoval Ústavní soud, *„*[z]*a situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)“* (viz nález ze dne15. prosince 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, či ze dne 16. srpna 2007, sp. zn. IV ÚS 650/05).Ze základních principů daňového práva, zejména principu legální licence, právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace, plyne mimo jiné zásada, že *„v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo ‚mezery v zákoně‘ umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřípustnou libovůli zákonodárce)“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44).
8. Ministerstvo vnitra dále poznamenává, že se v rámci své výzvy ke zjednání nápravy OZV č. 3/2017 (stejně jako v tomto rozhodnutí) neodkazovalo „pouze“ na převažující judikaturu správních soudů (posléze potvrzenou Nejvyšším správním soudem), ale provedlo též vlastní obsáhlou právní analýzu dané problematiky, přičemž vycházelo jak ze závěrů judikatury Ústavního soudu k retroaktivitě v daňové a poplatkové oblasti, tak ze závěrů právní doktríny (viz body 69 až 84 tohoto rozhodnutí). Ministerstvo vnitra odmítá názor, že by v dané věci postupovalo s ohledem na jím učiněné právní závěry „aktivisticky“.
9. V daném případě nemohl nad dozorovým zásahem Ministerstva vnitra převážit „princip zdrženlivosti“ ve vztahu k územní samosprávě (čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky), neboť uplatňování OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 zásadním způsobem zasahuje do ústavně zaručeného práva osob na majetek (poplatky v praxi dosahují desítek až stovek tisíc korun) a ochrana zákonnosti (ústavnosti) v daném kontextu dozorový zásah vyžaduje. Ministerstvo vnitra přitom v rámci své dozorové činnosti samo o zákonnosti či nezákonnosti obecně závazných vyhlášek autoritativně nerozhoduje. O svém kvalifikovaném právním závěru o nezákonnosti obecně závazné vyhlášky pouze vyrozumí obec v rámci výzvy ke zjednání nápravy, která jej může, ale také nemusí akceptovat. Pokud se obec se závěry Ministerstva vnitra neztotožní, je po pozastavení účinnosti vyhlášky věc ministerstvem předložena k posouzení a rozhodnutí Ústavnímu soudu.
10. Je-li rozporovaná OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 nezákonná, potažmo protiústavní (o čemž je Ministerstvo vnitra důvodně přesvědčeno), je v jejím důsledku ústavně nepřípustně zkracován majetek jiných subjektů (obec se na jejich úkor fakticky protiústavně obohacuje). Právní stát je přitom slovy Ústavního soudu postaven na prioritě občanů před státem či jinými veřejnoprávními korporacemi včetně obcí a měst, z čehož vyplývá, že ze strany státní moci musí být zajištěn respekt k jejich základním právům a svobodám, včetně svobody vlastnické. Ministerstvo vnitra je přesvědčeno, že jak z hlediska formálně procesního, tak z hlediska věcného postupovalo v souladu s § 7 odst. 1 a § 123 odst. 1 zákona o obcích a čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky.
11. Ministerstvo vnitra konečně uvádí, že není pravdou, že v době vydání OZV č. 3/2017 k dané problematice neexistovala judikatura správních soudů. OZV č. 3/2017 byla obcí Jenštejn vydána dne 7. listopadu 2017, přičemž klíčový rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 Af 3/2012-79, byl v té době známý bezmála celý rok, neboť byl vyhlášen dne 13. prosince 2016. Nadto byly závěry tohoto rozsudku ještě před vydáním OZV č. 3/2017 potvrzeny rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2017, č. j. 48 Af 16/2015-34. Rozporná judikatura v době vydání OZV č. 3/2017 v řešené otázce neexistovala.

**V. Závěr**

1. **Na základě výše uvedených důvodů Ministerstvo vnitra** **shledalo OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 jako celek v rozporu s ústavními principy zákazu pravé retroaktivity a právní jistoty, které jsou obsaženy v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, jakož i s § 10c zákona o místních poplatcích, neboť obec Jenštejn místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku zavedla s účinností od 24. listopadu 2017 ve vztahu ke skutečnostem, k nimž došlo již dne 18. května 2017, a které dle zákona zakládají vznik poplatkové povinnosti.**
2. 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 OZV lhůtu 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí**.
3. Obec Jenštejn bude dle ustanovení § 123 odst. 1 zákona o obcích v případě zjednání nápravy informovat Ministerstvo vnitra o zjednané nápravě, aby bylo možno Ministerstvem vnitra toto rozhodnutí zrušit neprodleně po obdržení informace o zjednání nápravy. Přílohou této informace bude i příslušná obecně závazná vyhláška, kterou bude náprava provedena.
4. **Účinnost** OZV č. 3/2017 ve znění OZV č. 1/2023 je dle § 123 odst. 1 zákona o obcích pozastavena **dnem doručení** tohoto rozhodnutí obci Jenštejn.

**Poučení o opravném prostředku:**

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 § 123 odst. 1 zákona o obcích, § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu, oznámen účastníkovi řízení – obci Jenštejn – doručením do datové schránky.
3. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 34 odst. 2, § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu, doručen zmocněnci účastníka řízení – Mgr. Robinu Mlynářovi, advokátovi KVB advokátní kanceláře s.r.o., sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice – doručením do datové schránky.
4. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu a § 27 kompetenčního zákona doručen Ministerstvu financí, Odboru 39 – Správní činnosti, Oddělení 3903 – Správní činnosti v oblasti poplatků – doručením do datové schránky.
5. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu doručen Krajskému úřadu Středočeského kraje, Odboru finančnímu, Oddělení daní a poplatků – doručením do datové schránky.

1. KARFÍKOVÁ, Marie. BOHÁČ, Radim. In. KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 159. [↑](#footnote-ref-1)
2. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-5/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-2)
3. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-1/ODK-2023 a č. j. MV-36310-2/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-3)
4. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-2/ODK-2023 a č. j. MV-36310-3/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-4)
5. Listina evidovaná pod č.j. MV-122730-3/ODK-2023 a č. j. MV-36310-5/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-5)
6. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-5/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-6)
7. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-6/ODK-2023 a č. j. MV-36310-8/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-7)
8. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-7/ODK-2023 a č. j. MV-36310-10/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-8)
9. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-8/ODK-2023 a č. j. MV-36310-11/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-9)
10. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-9/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-10)
11. Listiny evidované pod č. j. MV-122730-15/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-11)
12. Listiny evidované pod č. j. MV-122730-2/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-12)
13. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-2/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-13)
14. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-2/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-14)
15. Listiny evidované pod č. j. MV-122730-2/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-15)
16. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-2/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-16)
17. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-2/ODK-2023 a č. j. MV-36310-7/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-17)
18. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-7/ODK-2023 a č. j. MV-36310-10/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-18)
19. Listiny evidované pod č. j. MV-122730-7/ODK-2023 a č. j. MV-36310-10/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-19)
20. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-13/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-20)
21. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-14/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-21)
22. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 15. října 2020, č. j. 54 Af 36/2018, správní žalobě vyhověl, nikoliv však z důvodu, že by byla obecně závazná vyhláška obce Nový Jáchymov vydána opožděně, nýbrž proto, že žalobci byli z jeho pohledu vyměřením poplatku za zhodnocení pozemků možností jejich připojení na stavbu kanalizace diskriminování. V minulosti žalobci totiž již za stejnou skutečnost obci zaplatili soukromoprávní úhradu formou zvýšené kupní ceny na posléze zhodnocené stavební pozemky, přičemž se obec se v souvislosti s vyšší kupní cenou právním předchůdcům žalobců smluvně zavázala dotčené pozemky „zasíťovat“. [↑](#footnote-ref-22)
23. BOHÁČ. Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 86. Shodně CHODÚR, Pavel. In FURKOVÁ, Petra a kol. *Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 135 a 256. [↑](#footnote-ref-23)
24. WINTR, Jan. Krátce k otázce pravé a nepravé retroaktivity. *Správní právo*, 2023, roč. 56, č. 1-2., s. 79-80. [↑](#footnote-ref-24)
25. Srov. např. závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 10. ledna 2001, sp. zn. Pl.ÚS 14/2000. [↑](#footnote-ref-25)
26. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. prosince 2016, č. j. 7 Af 3/2012-49, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. dubna 2017, č. j. 48 Af 16/2015-34. [↑](#footnote-ref-26)
27. Listina evidovaná pod č. j. MV-122730-7/ODK-2023 a č. j. MV-36310-10/ODK-2023. [↑](#footnote-ref-27)