

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 Brno

V Pardubicích dne 13. prosince 2024

Ke sp. zn. Pl. ÚS 33/24

Navrhovatel: **Ministerstvo vnitra**
Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

Účastník řízení: **Obec Hradištko**
se sídlem Ve Dvoře 1, 252 09 Hradištko, IČO: 00241245
*zast. Mgr. Bc. Tomášem Auerem, advokátem, se sídlem Teplého 2786,
530 02 Pardubice*

VYJÁDŘENÍ K NÁVRHU

**v řízení o návrhu Ministerstva vnitra na
zrušení čl. 6 odst. 3 obecně závazné
vyhlášky obce Hradištko č. 4/2023, o
místním poplatku za obecní systém
odpadového hospodářství**

Přílohy: zvláštní plná moc

- [1] Dne 14. listopadu 2024 byl obci Hradištko (dále také jen „**Obec**“ či „**obec Hradištko**“ či „**účastník**“) doručen návrh Ministerstva vnitra na zrušení čl. 6 odst. 3 obecně závazné vyhlášky obce Hradištko č. 4/2023, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále též jen „**OZV 4/2023**“). Současně byl účastník vyzván Ústavním soudem, aby se ve lhůtě 30 dnů od doručení vyjádřil k podanému návrhu.
- [2] Obec tedy předkládá toto své vyjádření k návrhu Ministerstva vnitra, které do značné míry vychází z argumentů již zmíněných v rámci předchozího správního řízení, jelikož má Obec nadále za to, že tyto argumenty jsou relevantní a Ministerstvo vnitra se s nimi v podstatě žádným způsobem nevyřadilo.
- [3] Důvody, pro které má Obec za to, že nejsou naplněny předpoklady pro zrušení části OZV 4/2023, lze shrnout do následujících bodů:
- 1. Dosavadní řešené případy Ústavním soudem vycházejí z jiných důvodů či sledovaly jiný účel.**
 - 2. Obec při stanovení úlevy nepřekročila zákonné meze, pouze převzala mechanismus, který sám zákonodárce do zákona zakotvil.**
 - 3. Obec zavedením úlevy nezpůsobuje v konkrétním případě nespravedlnost či nerovnost, naopak usiluje o napravení nespravedlnosti a nerovnosti generované zákonem a konkrétní konstelací v Obci.**
 - 4. Obec má obdobnou úlevu v témže znění zavedenu již několik let, v dřívějších letech byla dokonce výslovně konstatována zákonnost takovéto úpravy.**

I. K OBDOBNÝM PŘÍPADŮM ŘEŠENÝM ÚSTAVNÍM SOUDEM

- [4] Předně je však nutné zmínit obecná východiska uvedeného řízení u Ústavního soudu. Obci je známo, že obdobné případy byly u Ústavního soudu řešeny, ať už jde o město Krásná Lípa, obec Vlkančice či obec Tchořovice. Obec Číměř účastník výslovně nezmiňuje, jelikož uvedený návrh Ministerstva vnitra se netýkal poskytnutí úlevy, nýbrž stanovení dvojí sazby poplatku, tudíž není přílehlavý k řešené věci.
- [5] Vzhledem k tomu, že se na první pohled zdá rozhodování Ústavního soudu v obdobných záležitostech jednotné, ačkoliv v rámci pléna rozhodně na těchto závěrech jednoznačná shoda nepanuje, začíná být jedním ze stěžejních argumentů Ústavního soudu stabilita jeho judikatury jako samostatná ústavní hodnota. Dosavadní přezkoumávané obecně závazné vyhlášky neobstály ve třetím kroku čtyřkrokového testu poprvé vymezeném v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04. Ve třetím kroku Ústavní soud zkoumá, zda obec zákonem svěřenou pravomoc či působnost nezneužila. *„Zneužití této působnosti 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.*¹

- [6] V každém jednotlivém případě by tedy i v rámci uvedeného testu mělo být zkoumáno, jaký účel sledovala ta či ona obec při poskytnutí úlevy některým poplatníkům. Důvody, které vedly město Krásná Lípa k poskytnutí úlevy, mohou být jiné, než jaké byly použity v obci Vlkančice, stejně tak mohou být jiné, než ty, které zmiňuje a zohledňuje obec Hradištko. Ostatně tak tomu také (alespoň dle vyjádření města Krásná Lípa citovaného v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/22), skutečně je. A pokud Ústavní soud nepřisvědčil argumentům a důvodům na straně města Krásná Lípa, znamená to, že by neměl již reflektovat argumenty a důvody na straně obce Hradištko? Lze skutečně stabilitu judikatury Ústavního soudu vykládat v tom směru, že má obec Hradištko jednoduše smůlu v tom, že město Krásná Lípa či obec Tchořovice nepoužily příliš relevantní argumenty, a tím se zavedla jistá praxe rozhodování v obdobných záležitostech?
- [7] Účastník má tedy za to, jakkoliv stabilitu rozhodování Ústavního soudu samozřejmě ctí a nikterak nerozporuje, že by Ústavním soudem měly být zohledněny důvody a účel, které obec Hradištko poskytnutím úlevy pro určité poplatníky sledovala a reflektovala, jelikož teprve to může vést k vyřešení otázky, zda Obec nezneužila svou působnost např. tím, že sledovala účel, který není zákonem aprobován.

II. NEPŘEKROČENÍ MEZÍ ZÁKONNOSTI

- [8] Obec v rámci OZV 4/2023, kterou zavedla místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství dle § 10e až 10h zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o místních poplatcích**“), sazbu poplatku stanovila na maximální hranici ve výši 1.200,- Kč. Nad rámec zákonných osvobození pak do OZV 4/2023 Obec zakotvila v souladu se zákonným zmocněním dle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích také úlevu ve znění: *„Úleva se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci, a to ve výši 400 Kč“*
- [9] Obec nikterak nezakrývá, že jejím úmyslem bylo zvýhodnit, lépe řečeno **narovnat stav vůči celé skupině poplatníků**, konkrétně těch vymezených v § 10e písm. a) zákona o místních poplatcích. Jsou tím tedy myšleny fyzické osoby přihlášené v obci, což dle § 16c zákona o místních poplatcích zahrnuje osoby přihlášené k trvalému pobytu dle zákona o evidenci obyvatel, nebo ohlášení místa pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zákona o azylu nebo zákona o dočasné ochraně cizinců, jde-li o cizince, kterému byl povolen trvalý pobyt, který na území České republiky pobývá přechodně po dobu delší než 3 měsíce, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nebo osobou strpěnou na území podle zákona o azylu anebo žadatelem o poskytnutí dočasné ochrany podle zákona o dočasné ochraně cizinců, nebo kterému byla udělena mezinárodní ochrana nebo jde o cizince požívajícího dočasné ochrany

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

cizinců (dále též jako „**Občané**“ či „**Občan**“). Druhou skupinou, které Obcí nebyla úleva poskytnuta, jsou dle § 10e písm. b) zákona o místních poplatcích vlastníci nemovitých věcí zahrnujících byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve kterých není přihlášená žádná fyzická osoba a které jsou umístěny na území obce (dále též jako „**Vlastníci**“ či „**Vlastník**“).

- [10] Zjednodušeně řečeno lze říci, že jde o občany obce, jakkoliv uvedená definice samozřejmě není přesná. Občanství obce pak v obecné rovině zakládá spoustu výhradních práv a povinností, či výhod – např. aktivní i pasivní volební právo², možnost hlasovat v místním referendu³, přednostní právo v předškolním vzdělávání⁴, plnění povinností školní docházky⁵ atd. **Obce dále své občany zvýhodňují i například možností využití rezidenčního parkování, zajištěním levného stravování seniorů, zaváděním různých dotačních programů atd.** V těchto souvislostech však nikdo o nepřipustné diskriminaci nehovoří. Proč by tomu však mělo být při poskytnutí úlevy ve výši 400,- Kč od poplatku za kalendářní rok jinak, když k poskytnutí úlevy zákon o místních poplatcích výslovně obce zmocňuje?
- [11] Sám zákonodárce zachází s oběma skupinami poplatníků dle § 10e zákona o místních poplatcích rozdílně, když **v § 10g zákona o místních poplatcích osvobozuje pouze jedinou skupinu – osoby přihlášené v obci.** V čem se odlišuje poplatník umístěný v domově pro osoby se zdravotním postižením, který je v určité obci k pobytu přihlášen, oproti poplatníkovi umístěnému také v domově pro osoby se zdravotním postižením, který však pouze v této obci vlastní nemovitost? Jaký je důvod zvýhodnění pouze osoby přihlášené v obci? Respektive proč je v daném případě toto rozdílné zacházení přímo ze zákona legální, avšak v případě rozdílného zacházení na základě úplně stejného kritéria (Občan/Vlastník) dle názoru Ministerstva vnitra nepřipustně diskriminační?
- [12] **Nejzásadnějším důvodem, proč Obec přistoupila k zavedení úlevy pro osoby přihlášené v Obci, je skutečnost, že sám zákonodárce s oběma skupinami poplatníků zachází odlišně v zákoně č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), konkrétně v § 157 ve spojení s přílohou č. 12 k zákonu o odpadech.** Obce totiž mohou uplatňovat výhodnější sazbu poplatku za ukládání odpadů na skládku, přičemž nejzásadnějším kritériem pro uplatnění výrazně výhodnější sazby poplatku⁶ je celkový počet obyvatel dle údajů Českého statistického úřadu. Příloha č. 12 bod 1. konkrétně stanovuje, že: **„Celkové množství odpadů, na které se vztahuje v kalendářním roce výjimka pro zařazení do dílčího základu poplatku podle § 157, se vypočte jako násobek počtu obyvatel obce uvedeného v bilanci obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem k 1. lednu kalendářního roku bezprostředně předcházejícího poplatkovému období (dále jen „bilance obyvatel“) a množství odpadů na**

² § 16 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

³ § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁴ § 34 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵ § 36 odst. 7 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁶ 500 Kč za tunu odpadu namísto 1.250 Kč za tunu pro rok 2024, 1.500 Kč pro rok 2025 atd.

jednoho obyvatele uvedeného v následující tabulce pro kalendářní rok, ve kterém nastane poplatkové období.“

- [13] Uvedený mechanismus lze sice zjednodušeně, ale poměrně výstižně shrnout tak, že likvidace odpadu produkovaného občanem obce je výrazně levnější (z hlediska poplatku za ukládání odpadu na skládku), než likvidace téhož odpadu produkovaného vlastníkem nemovitosti na území obce. **Obec Hradištko pak pouze tento zákonný model převzala a promítla do své OZV 4/2023.** Jakkoliv může zaznít protiargument, že popsany mechanismus dle zákona o odpadech nikterak nedopadá na konkrétní fyzické osoby, nelze s ním úplně souhlasit, což lze demonstrovat na následujícím příkladu.
- [14] Mějme dvě stejně velké sousední obce z hlediska počtu obyvatel – obec Pořádkov a obec Chatařice, přičemž každá obec má 1.000 občanů. Obě obce mají zaveden místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, přičemž občané obou obcí produkují stejné množství odpadu, který je ukládán na skládky. Jediným rozdílem mezi obcemi je to, že v obci Pořádkov nejsou žádné nemovitosti, v nichž by nebyla přihlášena žádná fyzická osoba, zatímco v obci Chatařice je dalších 1.000 nemovitých věcí zahrnujících byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, v nichž není přihlášena žádná fyzická osoba, avšak tyto nemovitosti jsou zčásti využívány celoročně několika osobami a zčásti pouze po část roku (víkendy, prázdniny apod.), avšak také několika osobami. Jelikož jsou starostové i zastupitelé obou obcí příznivci účelného a hospodárného nakládání s obecním majetkem a nechtějí provoz obecního systému odpadového hospodářství výrazně dotovat, snaží se nastavit sazbu poplatku tak, aby výnos z něj alespoň z 60 % pokrýval náklady na provoz obecního systému odpadového hospodářství. Ve které obci lze očekávat vyšší sazbu poplatku? Odpověď je více než jasná.
- [15] Přestože může uvedený smyšlený případ znít nadneseně, je takřka jisté, že **občané srovnatelných obcí, které se odlišují v počtu nemovitostí, kde není nikdo přihlášen, jsou znevýhodněni rizikem vyšší sazby poplatku** v důsledku vyšších nákladů na straně obce spojených s provozem obecního systému odpadového hospodářství. **Obec Hradištko navíc je, jak bude dále předestřeno, právě obcí s převažujícím počtem nemovitostí bez přihlášených osob.**
- [16] Ministerstvo vnitra v rámci svého návrhu na zrušení části OZV 4/2023 uvádí, že: *„úleva či osvobození od poplatku musí vždy mít návaznost na předmět poplatku nebo specifické postavení poplatníka, které má vliv na jeho vztah k poplatkové povinnosti. Smyslem a účelem osvobození a úlev od poplatku má být zmírnění či eliminace případných negativních dopadů zavedení místního poplatku na vybrané skupiny obyvatel (ať už ekonomických, sociálních či jiných).“* Přesně zmíněná specifika určité skupiny poplatníků (Občanů) Obec reflektovala z hlediska ekonomických i sociálních, a proto jim poskytla předmětnou úlevu.
- [17] Nelze rozhodně souhlasit s tvrzením Ministerstva vnitra, že jsou pro účely místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství zcela irelevantní náklady obce související s odpadovým hospodářstvím. Ano, obec se může rozhodnout, že bude odpadové hospodářství dotovat a nebude vybírat žádný z poplatků. Pokud se však rozhodne poplatek vybírat, je nasnadě, že při stanovení sazby poplatku zohlední i reálné náklady na systém odpadové hospodářství. Ostatně

u „předchůdce“ místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství - místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů – byla obec povinna sazbu poplatku utvořit mj. z částky stanovené na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu.⁷

III. NÁPRAVA NEROVNOSTI

- [18] Ministerstvo vnitra nyní již zmiňuje (navzdory předchozímu takřka výhradnímu vycházení z důvodové zprávy), že je notorietou, že důvodová zpráva je „pouze“ jedním z vodítek pro interpretaci právního předpisu. S tím lze souhlasit, obzvláště za situace, kdy **se sám zákonodárce přímo v textu důvodové zprávy dopouští zásadního omylu**, když uvádí: „*Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je poplatek za samotnou existenci systému nakládání s komunálním odpadem v obci. Tento poplatek vychází z principu, že ze systému má prospěch každá osoba, která je přihlášena v obci nebo vlastní na území obce nemovitou věc zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba (srov. důvodovou zprávu k § 10e vymezující poplatníka tohoto poplatku), a to zásadně stejnou měrou. Proto obec zavede tento poplatek v pevné výši s tím, že se platí samostatně z důvodu přihlášení a samostatně z důvodu vlastnictví každé jednotlivé nemovité věci, ve které není přihlášená žádná fyzická osoba.*“
- [19] Zde se nabízí odkázat i na názor Ministerstva vnitra v jiné věci, ve které uvedlo, že: „*je proto možné konstatovat jako vůle zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor.*“⁸
- [20] Podle § 59 odst. 1 zákona o odpadech platí, že: „*Obec je povinna přebrat veškerý komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob.*“ To jinými slovy znamená, že obec je povinna **přebírat komunální odpad od svých občanů, od vlastníků nemovitostí, ale také od ostatních osob, které na území obce komunální odpad vyprodukovaly**. Těmito ostatními osobami mohou být osoby, které mají na území obce bydliště⁹, které se na území obce rekreují v nemovitostech vlastněných svými příbuznými či známými, ale také například turisté či osoby, které obcí jen projíždějí. Je nasnadě, že postihovat poplatkovou povinností osoby, které obec jednorázově navštíví či jí pouze projedou (s krátkým zastavením), by nebylo v podstatě ani možné. To ale neplatí u osob, které se na území konkrétní obce zdržují dlouhodobě a těží výhody obecního systému odpadového hospodářství, aniž by byly povinny na něj jakkoliv přispívat.

⁷ Srov. § 10b odst. 5 písm. b) zákona o místních poplatcích, ve znění účinném do 31. 12. 2020.

⁸ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. července 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23.

⁹ Ve smyslu § 80 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

- [21] Předmětem poplatku za obecní systém odpadového hospodářství je dle § 10f „**jednotlivá možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství, která je dána přihlášením v této obci, nebo vlastnictvím jednotlivé nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba a která se nachází na území této obce.**“ **Možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství však není zúžena pouze na osoby přihlášené v obci a na vlastníky nemovitostí,** kde není nikdo přihlášen. V tomto je tedy již samotná **zákonná konstrukce kardinálně nespravedlivá, a to zejména v obcích, které jsou oblíbenými destinacemi pro rekreaci a dále také v obcích, které jsou situovány v blízkosti velkých aglomerací** (zejména Prahy).
- [22] Zejména v obcích v blízkosti Prahy nebývá ničím výjimečné, že na území konkrétní obce žije celá rodina, z nejrůznějších důvodů jsou však tyto osoby přihlášeny k trvalému pobytu právě v Praze. To pak vede k situacím, že **ve dvou sousedních rodinných domech žije v obou dvou čtyřčlenná rodina,** v jednom domě jsou všichni členové rodiny přihlášení k trvalému pobytu v obci, v druhém domě jsou všichni členové rodiny přihlášení k trvalému pobytu v Praze. Obě rodiny mají stejnou 120litrovou nádobu, kterou každých 14 dní představí před svou nemovitost ke svozu. Jelikož má daná obec zaveden poplatek za obecní systém odpadového hospodářství a sazbu poplatku má stanovenou ve výši 1.200 Kč, **jedna rodina hradí 4.800 Kč ročně, druhá rodina hradí 1.200 Kč ročně.**
- [23] Může v takovéto situaci obstát výrok uvedený ve výše citované důvodové zprávě k novele zákona o místních poplatcích, že: „*ze systému má prospěch každá osoba, která je přihlášena v obci nebo vlastní na území obce nemovitou věc zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba, a to zásadně stejnou měrou.*“? Rozhodně nikoliv. Není tak v takovéto konstelaci přílehlavý argument, že poskytnutím úlevy pro Občana je vyšší berní zatížení Vlastníků, nežli jednotlivých Občanů, když jedna čtyřčlenná rodina hradí 4.800 Kč, druhá čtyřčlenná rodina hradí za tutéž možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství 1.200 Kč. **Rovnost v možnosti využívání obecního systému odpadového hospodářství je pak dána mezi rodinami, nikoliv mezi 4 poplatníky na jedné straně a jedním poplatníkem na straně druhé. A právě tuto nerovnost se obec Hradištko snaží alespoň částečně zmírnit.**
- [24] Postup obce, která má pak za cíl tento výrazně nerovný vztah alespoň částečně narovnat, **nemůže být shledán nedůvodně diskriminačním či nezákonným, pokud k tomuto cíli využije zákonného zmocnění ve formě možnosti poskytnout v obecně závazné vyhlášce určité skupině osob úlevu od poplatkové povinnosti,** a nikoliv formou stanovení dvojí sazby poplatku, pro což výslovné zákonné zmocnění absentuje. **Nejedná se ani o nepřípustný zásah do konstrukčního prvku poplatku.** Zákon o místních poplatcích dává obcím možnost stanovit si nad rámec zákona vlastní osvobození či úlevy. Tím se z povahy věci zasahuje do konstrukčního prvku poplatku, avšak nikoliv nepřípustně. Osvobození či úlevy pro děti, seniory a jiné osoby jsou bezproblémově akceptovány. Proč by ale nemohly být sociální a ekonomické důvody být naplněny u širší skupiny poplatníků?

- [25] V odst. 22 tohoto vyjádření byla zmíněna v zásadě notorieta, že obce v blízkosti velkých měst a obce oblíbené pro rekreaci jsou specifické v tom, že mají vysoký počet nemovitostí, v nichž není nikdo přihlášen. Obec Hradištko pak naplňuje definici obou dvou kritérií – nachází se v blízkosti hl. m. Prahy a zároveň díky své unikátní lokaci na soutoku řek Vltavy a Sázavy je též oblíbeným místem pro rodinnou rekreaci. To potvrzují i konkrétní data. Podle údajů Českého statistického úřadu má obec Hradištko v roce 2024 celkem 2.469 obyvatel (v roce 2023 to bylo 2.411 obyvatel, v roce 2022 pak 2.306 obyvatel), zatímco počet rezidentů byl např. v létě 2022 dle údajů z Portálu geolokačních dat 3.546. V Obci je evidováno celkem 2.435 adresních míst, z toho 1.548 objektů (tedy více než 60 %) je bez osoby přihlášené v obci, u 887 objektů je pak alespoň 1 osoba přihlášená. Významná část objektů je využívána k rekreaci, avšak v posledních letech dochází k tomu, že jsou stavby „rekolaudovány“ k bydlení, avšak mnohdy bez přihlášení k trvalému pobytu.
- [26] S ohledem na blízkost hl. m. Prahy, na dobrou dopravní dostupnost a malebné prostředí zmíněných řek je pak velmi časté, že obyvatelé rekreačních objektů na území Obce přebývají podstatnou část roku (od jara do podzimu). **Významná část nemovitostí bez přihlášených osob je pak dle místní znalosti a rovněž dle údajů o spotřebě vody využívána celoročně a to minimálně 2 osobami.** To se promítá i do celkových nákladů Obce na zajištění obecního systému odpadového hospodářství. Za rok 2023 uplatnila obec výhodnější sazbu poplatku za ukládání odpadu na skládku na množství odpadu 415,08 tun¹⁰, přičemž celkové množství ukládaného na skládku za daný rok bylo necelých 920 tun. **Poskytnutí úlevy pouze pro osoby přihlášené v obci pak může být naopak motivací pro tyto osoby k přihlášení k pobytu v Obci.** Matematika je pak velmi jednoduchá – čím více osob, které na území obce Hradištko reálně žijí v nemovitostech, kde není nikdo přihlášen, se zde přihlásí k pobytu, tím vyšší bude množství odpadu, na kterou bude moci Obec uplatnit výhodnější sazbu ze skládkového.
- [27] **Obec si je plně vědoma toho, že místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství není závislý na produkci odpadu. Obec ani netvrdí, že by skupina „vlastníků“ generovala více odpadu než skupina „občanů“ či že by pro poskytnutí úlevy byla rozhodná produkce odpadu. Obec pouze při vydávání OZV 4/2023, jakož i v případě dřívějších obdobných obecně závazných vyhlášek, promítá do stanovení sazby poplatku a do úlevy pro Občany reálné náklady spojené se zajištěním obecního systému odpadového hospodářství. Z důvodu, že zákonodárce v zákoně o odpadech *de facto* nahlíží na odpad produkovaný Vlastníkem jinak, než na odpad produkovaný Občanem, a zároveň je s ohledem na polohu a historii Obce založen hrubý nepoměr mezi výběrem poplatků od Vlastníků, a mezi výběrem poplatků od Občanů, v kontextu celkového počtu nemovitostí bez přihlášených osob, které jsou však po celý rok či po jeho převážnou část obývány více než 1 osobou, přičemž všechny tyto osoby mají možnost obecní systém odpadového hospodářství v obci Hradištko využívat, přistoupila obec Hradištko k poskytnutí Ministerstvem vnitra napadané úlevy pro Občany.**
- [28] Ministerstvo vnitra stále argumentuje tím, že pokud se Obci zdá nespravedlivé nastavení místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, nechť zavede místní poplatek za

¹⁰ 2.306 obyvatel za rok 2022 násobeno 0,18 dle přílohy č. 12 k zákonu o odpadech.

odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. **To, který poplatek jaké obci lépe či hůře vyhovuje, však vůbec nepojednává o zákonnosti postupu při stanovení konkrétní úlevy.** Navíc v poměrech obce Hradištko bez možnosti obsluhy řady nemovitostí svozovým vozem nelze účinně místní poplatek za odkládání komunálního odpadu v současné chvíli zavést. Ani pytlový sběr není řešením. **Navíc zákon o místních poplatcích nikde nezmiňuje, že by obcím v blízkosti velkých měst či s vysokým počtem rekreačních objektů bylo zapovězeno zavést místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství.**

- [29] Ostatně je to právě Ministerstvo vnitra, které si je dlouhodobě vědomo nevhodného legislativního nastavení místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, resp. jeho „předchůdce“, místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, a proto je často zmiňováno, že se zvažuje, že by obcím byla dána možnost druhou skupinu poplatníků – vlastníky nemovitých věcí, kde není nikdo přihlášen – zpoplatnit např. dvojnásobnou sazbou.
- [30] Nemůže obstát ani argument Ministerstva vnitra, přebíraný též Ústavním soudem (např. v nálezu ve věci města Krásná Lípa, sp. zn. Pl. ÚS 25/22), že místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je paušálním poplatkem (v této části lze samozřejmě souhlasit), a tudíž nelze při stanovení jeho výše vůbec reflektovat skutečnou produkci odpadu a konkrétní chování poplatníků (v této části již argument značně pokulhává). Pokud by měl totiž tento argument platit, bylo by nepřípustné, aby obce mohly poskytnout úlevu poplatníkům zapojeným do nejrůznějších motivačních systémů¹¹, kde za určité množství vytríděného odpadu obdrží bonifikaci, která ve svém důsledku vede k poskytnutí úlevy od poplatku. Množství vytríděného odpadu pak nepochybně také ovlivňuje množství vyprodukovaného směsného komunálního odpadu.
- [31] Stejně tak poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci není ryzím poplatkem, který by vycházel ze skutečné produkce odpadu. I tento poplatek může být koncipován do určité míry paušálně, a to v situaci, kdy obec určí minimální základ dílčího poplatku dle § 10k odst. 4 zákona o místních poplatcích, s čímž počítá výslovně sám zákonodárce. V takovém případě nemusí být skutečná produkce odpadu pro určení výše poplatkové povinnosti rozhodná a místní poplatek za odkládání komunálního odpadu se může stát poplatkem *de facto* paušálním. **Hranice mezi oběma poplatky tedy nejsou tak ostré, jak by se na první pohled mohlo zdát.**
- [32] Ministerstvo vnitra ve svém návrhu konstatuje, že: *„obec je oprávněna zvýhodnit osoby s (trvalým) pobytem v obci, pokud k tomu má legitimní důvod a poskytované zvýhodnění je přiměřené sledovanému cíli. (...) musí však respektovat její charakter a zákonodárcem stanovené základní parametry (konstrukční prvky poplatku).“* To však Obec činí. Zavádí místní poplatek, vychází ze zákonné definice subjektu poplatku – poplatníka, nikterak nekonfiguruje předmět poplatku, sazbu poplatku stanoví v souladu s maximální výší poplatku dle zákona o místních poplatcích, převezme zákonná osvobození od poplatkové povinnosti a nad rámec zákona (ale plně v souladu se zákonným zmocněním) zavede úlevu pro některé poplatníky. **Tímto způsobem**

¹¹ Například systém „Motivační a evidenční systém pro odpadové hospodářství – MESOH“.

se Obec rozhodně nezpronevěří tomu, že by nerespektovala charakter a konstrukční prvky poplatku.

- [33] Ve srovnání s výše řešenými případy města Krásná Lípa atd. lze dále uvést, že argumentace „prvních“ přezkoumávaných obcí byla poněkud nešťastná, přičemž další obce již svým způsobem zřejmě doplatily na předchozí argumentaci uvedených obcí, přičemž také Ústavní soud začal zdůrazňovat argument stabilitou své judikatury. To však rozhodně neznamena, že by nyní měl Ústavní soud rezignovat na zkoumání konkrétních důvodů, které vedly Obec k zavedení úlevy, zda tyto důvody nebyly v kontextu výše citovaných nálezů legitimní a zda zvolený způsob nebyl nepřiměřený.
- [34] **Situace v obci Hradištko**, jak předestřeno výše, **je do značné míry specifická polohou a historickými okolnostmi**. Vyznačuje se tím, že na území Obce mají stovky osob bydliště po celý rok či jeho převážnou část, a to v nemovitostech, v nichž není nikdo přihlášen, přičemž v těchto nemovitostech zpravidla přebývají minimálně 2 osoby. Obec je tak ve svém důsledku „bita“ tím, že jen na cca polovinu odpadu ukládaného na skládku může uplatňovat výhodnější sazbu skládkového, zatímco v případě možnosti zahrnout do tohoto „zlevněného“ množství odpadů také osoby s bydlištěm v obci či osoby, které zde významnou část roku přebývají, byly by náklady na provoz obecního systému odpadového hospodářství podstatně nižší. Obec tak jednak přebírá tento mechanismus a promítá jej právě do úlevy pro Občany, současně tento nástroj využívá jako určitou motivaci pro osoby s bydlištěm v Obci, aby se zde přihlásily k trvalému pobytu a náklady na provoz obecního systému odpadového hospodářství by tak mohly být podstatně nižší.
- [35] K otázce přiměřenosti způsobu je třeba uvést dvě zásadní věci. Obec nezvolila cestu stanovení dvojí sazby, kterou zákon o místních poplatcích výslovně neumožňuje. Zvolila cestu úlevy pro jednu skupinu poplatníků, pro což jí zákon o místních poplatcích dává zákonné zmocnění. Z druhé pak byla této skupině poplatníků poskytnuta úleva ve výši 400 Kč za kalendářní rok z celkové výše poplatku 1.200 Kč. Jedná se tak pouze o třetinu celkové sazby, přičemž i tak jsou poplatníci z titulu přihlášení v Obci povinni k úhradě ročního poplatku ve výši 800 Kč. Není-li výše úlevy dle názoru Ministerstva vnitra relevantní, platil by tentýž přístup i v situaci, kdy by byla poskytnuta úleva ve výši 1 Kč? Vyžadovala by taková úleva zásah Ministerstva vnitra a Ústavního soudu? Pokud nikoliv, proč úleva ve výši 400 Kč již takovýto zásah alespoň dle názoru Ministerstva vnitra vyžaduje?
- [36] Tvrdí-li Ministerstvo vnitra, že Obec nepřipustně zasahuje do konstrukčního prvku poplatku tím, že úlevu poskytuje jedné skupině poplatníků, nabízí se otázka, kolik % poplatníků z té či oné skupiny poplatníků může být zvýhodněno úlevou, aniž by to byl dle názoru Ministerstva vnitra nepřipustný zásah do konstrukčního prvku poplatku? Pokud by úleva dopadla na 99 % Občanů, jednalo by se o nepřipustný zásah do konstrukčního prvku poplatku? A jedná se o něj v situaci, kdy úleva dopadne na 100 % Občanů, když, jak předestřeno výše, Občané a Vlastníci rozhodně nejsou v totožném postavení, a to nejen z hlediska zákona o místních poplatcích a místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.

IV.

DOSAVADNÍ AKCEPTACE ZE STRANY MINISTERSTVA VNITRA

- [37] Ministerstvo vnitra a dále pak i Ústavní soud přehlíží argument obcí, že doposud obdobná úprava v obecně závazných vyhláškách (ve formě poskytnutí úlevy jedné skupině poplatníků) byla akceptována, což odmítají prostým odkazem na „koncepční změny v právní úpravě odpadového hospodářství“. To však nelze hodnotit jako validní argument. **Místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je v podstatě doslovnou kopií místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle § 10b zákona o místních poplatcích.** Jediné rozdíly tkví v tom, že sazba poplatku již není rozložena do dvou „podsazeb“, a dále v tom, že kategorie poplatníků „vlastníci“ se rozrostla o právnické osoby. **Nic jiného se na tomto poplatku nezměnilo.**
- [38] Jak je tedy možné, že doposud (před zmíněnou novelou) byla úleva pro osoby přihlášené v obci ze strany Ministerstva vnitra akceptována a nyní tomu tak není, když se na poplatku nic zásadního nezměnilo?
- [39] Dlužno doplnit, že druhý místní poplatek (za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci) je sice nově obsažen v zákoně o místních poplatcích, nemá však s místním poplatkem za obecní systém odpadového hospodářství žádnou souvislost (jedná se o dva separátní a na sobě nezávislé poplatky). Avšak i ten má před 1. 1. 2021 svůj „předobraz“, a to konkrétně v poplatku za komunální odpad dle § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění do 31. 12. 2020. Úprava poplatku za komunální odpad sice nebyla nikterak podrobná, avšak také vycházela ze skutečné produkce odpadu, resp. z dnešního pojetí poplatku dle kapacity soustředovacích prostředků. **K žádné tvrzené „rekodifikaci“ či „koncepčním změnám“, které by měly mít vliv na zákonnost úlevy pro osoby přihlášené v obci, tak v žádném případě nedošlo.**
- [40] Například k obecně závazné vyhlášce Obce z roku 2013 zaujalo Ministerstvo vnitra stanovisko, že **není v rozporu se zákonem**, při tom v čl. 6 odst. 2 obecně závazné vyhlášky byla uvedena tatáž úleva, jako je tomu v OZV 4/2023. Proč je tatáž úleva u stejného poplatku – ano, jedná se stále o stejný poplatek vycházející ze stejného předmětu poplatku, takřka totožné definice poplatku i totožné konstrukce – hodnocena jednou jako v souladu se zákonem, jindy zase v rozporu se zákonem? Při tom *„ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo, tj. fyzická či právnická osoba, nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli.“*¹²

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01.

- [41] Ústavní soud například v nálezu ze dne 18. července 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, zmiňuje, že: „Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může **stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Na jednu stranu tak Ústavní soud musí respektovat ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu, neboť je třeba v maximální možné míře obcím umožnit spravovat svoje záležitosti s ohledem na jejich místní specifika, na druhou stranu však platí, že ani právo na územní samosprávu a ochrana normotvorby obcí před zásahy státu není absolutní. Při posuzování obecně závazných vyhlášek však má být preferován respekt k místní samosprávě, vedoucí k minimalizaci zásahů do těchto právních předpisů.**“
- [42] Obec nezneužila svou působnost, když v souladu se zákonem o místních poplatcích stanovila úlevu pro některé poplatníky, přičemž tato úleva má své racionální, obhajitelné zdůvodnění, které bylo v podrobnostech rozvedeno výše. Není tak naplněn předpoklad, že by uvedená situace vyžadovala zásah do činnosti Obce za účelem ochrany zákona, přičemž Ústavní soud by měl uvedené důvody, které Obec vedly k poskytnutí úlevy pro Občany respektovat s ohledem na místní specifika a v rámci minimalizace zásahu do právních předpisů vydávaných územními samosprávnými celky návrh Ministerstva vnitra zamítnout.

V. ZÁVĚREČNÝ NÁVRH

S ohledem na vše výše uvedené účastník zdvořile navrhuje Ústavnímu soudu, aby návrh Ministerstva vnitra na zrušení čl. 6 odst. 3 obecně závazné vyhlášky obce Hradištko č. 4/2023, o místním poplatku obecní systém odpadového hospodářství, **z a m í t l.**

za obec Hradištko
Mgr. Bc. Tomáš Auer, advokát