

Obecně závazná vyhláška obce Vlkančice, o místním poplatku za systém odpadového hospodářství

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna (soudce zpravodaje), Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení čl. 7 odst. 3, 4 a 5 obecně závazné vyhlášky obce Vlkančice č. 2/2022, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, za účasti obce Vlkančice, sídlem Vlkančice 18, jako účastnice řízení, takto:

I. Ustanovení čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky obce Vlkančice č. 2/2022, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

II. Ve zbývajících částech návrhu se zamítá.

Odůvodnění:

1. Ústavní soud v nynějším nálezu potvrzuje judikaturu započatou v nálezu ze dne 11. 4. 2023 sp. zn. [Pl. ÚS 25/22](#), Krásná Lípa, podle níž nelze kombinovat základní parametry dvou rozdílných poplatků za komunální odpad. Obec smí pro poplatkové období zavést buď poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, anebo poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Současně Ústavní soud nezpochybňuje pravomoc obce zavést úlevu na poplatku pro ty poplatníky, kteří se v čestném prohlášení zavážou minimalizovat množství odpadu.

I. Vymezení věci

2. Ministerstvo vnitra se návrhem ze dne 12. 6. 2023 domáhá zrušení čl. 7 odst. 3, 4 a 5 obecně závazné vyhlášky obce Vlkančice č. 2/2022, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství. Ministerstvo napadenou úpravu považuje za diskriminační a rozpornou s čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod. Obec vyhláškou obchází zákonem stanovenou konstrukci místního poplatku za systém odpadového hospodářství podle § 10e a násl. zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

3. Obec Vlkančice vyhláškou zavedla místní poplatek za obecní systém odpadového hospodářství. V čl. 5 odst. 1 stanovila jeho sazbu na 1 000 Kč. Následně v čl. 7 odst. 3 poskytla úlevu z tohoto poplatku ve výši 999 Kč osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci a která je druhou a další osobou v domácnosti, od nejstarší k nejmladší osobě. V čl. 7 odst. 4 a 5 vyhlášky poskytla úlevu osobám, které se v čestném prohlášení do 30. dubna příslušného kalendářního roku zavážou minimalizovat produkci odpadů z domácnosti nebo z vlastněné nemovité věci.

4. Ministerstvo v rámci své metodické činnosti před schválením napadené vyhlášky k dotazu obce dne 26. 7. 2023 sdělilo, že návrh této vyhlášky považuje za rozporný se zákonem. Zastupitelstvo obce Vlkančice nicméně návrh dne 28. 7. 2023 schválilo.

5. Ministerstvo dne 5. 10. 2023 upozornilo obec na rozpor přijaté vyhlášky se zákonem. Obec reagovala dne 22. 11. 2023 přípisem, v němž uvedla, že na stanovených úlevách a osvobozeních trvá navzdory námitkám ministerstva. Výzvou ze dne 19. 12. 2023 ministerstvo obec vyzvalo ke zjednání nápravy. Ta již nijak nereagovala ani nevyhlásila žádnou obecně závaznou vyhlášku, kterou by nápravu zjedнала.

6. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 27. 4. 2023 č. j. MV-130464-12/ODK-2022 pozastavilo účinnost vyhlášky. Obec proti tomuto rozhodnutí nepodala rozklad ani ve lhůtě stanovené rozhodnutím nápravu nezjedнала.

II. Znění napadené části obecně závazné vyhlášky

7. Celé znění vyhlášky je dostupné ve Sbírce předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů na <https://sbirkapp.gov.cz>. Ústavní soud uvádí znění napadených ustanovení (samotný poplatek činí dle čl. 5 odst. 1 vyhlášky 1 000 korun):

"Čl. 7

Osvobození a úlevy

(3) Úleva ve výši 999 Kč se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci a které jsou v domácnosti osobami v pořadí druhými a dalšími osobami, od nejstarší osoby k nejmladší osobě.

(4) Úleva ve výši 300 Kč se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci a která se v čestném prohlášení do 30. 4. příslušného kalendářního roku zaváže minimalizovat produkci odpadů z domácnosti.

(5) Úleva ve výši 300 Kč se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu vlastnictví nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, ve které není přihlášená žádná fyzická osoba a která se nachází na území této obce, a která se v čestném prohlášení do 30. 4. příslušného kalendářního roku zaváže minimalizovat produkci odpadů z vlastní nemovité věci."

III. Test čtyř kroků pro posouzení obecně závazné vyhlášky

8. Protože svou argumentaci ministerstvo a obec strukturují podle tzv. testu čtyř kroků, jímž Ústavní soud posuzuje obecně závazné vyhlášky obcí, Ústavní soud pro přehlednost shrnuje jednotlivé kroky tohoto testu již na tomto místě. Tento test Ústavní soud vymezil poprvé v nálezu ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663), Prostějov a dále upřesnil v nálezu ze dne 14. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 42/23, Jenštejn. Zahrnuje posouzení, zda (1) měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku, (2) se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala ultra vires), (3) obecně závazná vyhláška není v rozporu s obecnými ústavními principy a obec nezneužila při jejím vydání zákonem svěřenou pravomoc a konečně (4) nejednala přijetím napadeného ustanovení zjevně nerozumně.

IV. Shrnutí návrhu ministerstva

9. Ministerstvo má za to, že obec Vlkančice zneužila svou pravomoc tím, že nepřipustně rozlišuje mezi dvěma skupinami poplatníků poplatku za komunální odpad. Obecně závazná vyhláška rozlišuje poplatníky podle toho, zda se přihlásili k trvalému pobytu, či zda na území obce vlastní jen nemovitost. Zavedením úlevy od poplatku pro osoby přihlášené k trvalému pobytu v čl. 7 odst. 3 vyhlášky obec obchází zákonem stanovenou konstrukcí místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.

10. Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství je konstruován tak, aby poplatková povinnost dopadala jak na osoby přihlášené v obci, tak na vlastníky zákonem vymezeného okruhu nemovitých věcí, v nichž žádná osoba přihlášená k pobytu není. Smyslem a účelem takového vymezení poplatníků je spravedlivě rozdělit placení příspěvku na provoz obecního systému odpadového hospodářství mezi fyzické osoby, které tento systém využívají. Podle důvodové zprávy k příslušné novele zákona o místních poplatcích jde o poplatek za samotnou existenci systému nakládání s komunálním odpadem v obci, z něhož má prospěch každá osoba přihlášená k pobytu nebo každý vlastník nemovitosti zásadně stejnou měrou.

11. Obec Vlkančice z poplatku "z hlavy" fakticky udělala poplatek "z domácnosti", resp. "z nemovitosti". Ministerstvo nepochybně, že s dalším členem domácnosti rostou náklady na odpad méně, ale obcí zvolená konstrukce poplatku má charakter příspěvku na provoz systému bez přímé vazby na produkci odpadu. Pokud má obec pocit, že zvolená konstrukce místního poplatku není spravedlivá, může zavést druhou variantu místního

poplatku - za odkládání komunálního odpadu z nemovitosti, jehož výše se odvíjí od množství skutečně vyprodukovaného odpadu nebo dle velikosti kapacity soustředovacích prostředků. Je na obci, aby zvolila takové poplatkové schéma, které nejlépe odpovídá místním podmínkám v obci a které nejlépe zohledňuje množství vyprodukovaného odpadu v obci. Obec nemusí poplatek za komunální odpad vůbec zavádět a může krýt náklady na provoz systému nakládání s komunálním odpadem jiným způsobem (např. zvýšit koeficient u daně z nemovitých věcí). Pokud však obec zvolí konkrétní variantu místního poplatku za komunální odpad, musí respektovat její charakter a zákonodárcem stanovené základní parametry. Nemůže plošně stanovit různou výši sazby pro osoby v obci trvale přihlášené a pro osoby vlastníci zákonem vymezené nemovité věci. To platí i pro osvobození či úlevy pro "podskupiny" těchto poplatníků (např. vlastníci staveb pro rodinnou rekreaci, kde není přihlášena žádná fyzická osoba).

12. Osvobození či úlevy ministerstvo zpravidla akceptuje tam, kde je lze ospravedlnit sociálními a ekonomickými důvody (např. dětem, mladistvým, nezaopatřeným dětem). Nemůže však tolerovat osvobození či úlevu jen z důvodu sdílení společné domácnosti. Další členové domácnosti zpravidla budou mít vlastní příjem. Ministerstvo uznává, že pokud by důvody pro úlevy poplatníků z titulu přihlášení k pobytu sledovaly legitimní cíl a byly by vůči němu přiměřené a v souladu s úkoly obce v samostatné působnosti, nebylo by možné takové zvýhodnění považovat za diskriminaci ostatních poplatníků hradících poplatek. Obec Vlkančice takové legitimní důvody ale nepředložila.

13. Ani úlevu od poplatku dle čl. 7 odst. 4 a 5 napadené vyhlášky ministerstvo nepovažuje za souladnou se zákonem. Osvobození a úlevy musejí být provázané s předmětem poplatku nebo se specifickým postavením poplatníka, které má vliv na jeho vztah k poplatkové povinnosti. Povinnost třídít odpad a předcházet jeho vzniku ovšem plyne již z § 12 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, a týká se všech. Obecně závazná vyhláška nemůže jako podzákoný právní předpis upravovat to, co je již kogentně upraveno v zákoně, ani regulovat činnosti, které nespádají do samostatné působnosti. Nelze tedy jinak přistupovat k těm, kteří se čestným prohlášením zaváží k minimalizaci odpadu, což navíc nic nevyhovívá o skutečném chování těchto osob.

V. Vyjádření obce a replika ministerstva

14. Obec Vlkančice popsala, že shromažďování komunálního odpadu zajišťuje vlastním pracovníkem a technikou za třetinovou cenu oproti tomu, co platí občané okolních obcí. Využívá velkoobjemové kontejnery na objemný a směsný odpad rozmístěné v jednotlivých osadách i v centrální části obce a kontejnery na tříděný odpad. Obec u tohoto systému zůstává proto, že místní komunikace k jednotlivým nemovitostem jsou úzké, neprůjezdné bez možnosti otočení na jejich konci, nemovitosti nelze individuálně obsloužit. Proto nemůže zavést poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, který by se odvíjel od skutečně vyprodukovaného odpadu. Obec popsala, že z 500 nemovitostí na jejím území je pouze v 50 domácnostech hlášena více jak jedna osoba (která tam často ani nepobývá), ve zbytku je hlášena buď jen jedna, nebo dokonce žádná osoba. V těchto domácnostech naopak často žije celoročně několik osob. Vlastníci nemovitostí často žijí v Praze nebo v Kolíně, odkud vozí staré věci do Vlkančic, kde pak ještě starší věci odloží do kontejneru. Od dubna do září každého roku množství odpadu ve Vlkančicích vzroste, což obec dokládá tabulkou.

15. K úlevě 300 Kč obec uvedla, že ji získají všechny trvale hlášené fyzické osoby i všechny fyzické osoby vlastníci nemovitost, v níž nikdo není hlášen k pobytu. Třídění odpadu minimalizuje množství objemného a směsného odpadu pro skládkování. Včasným zaplacením a minimalizací množství odpadu tak mohou lidé ušetřit. Zavedení úlevy v roce 2022 ukazuje na trend snižování produkce komunálního odpadu, což obec opět dokládá tabulkou.

16. Obec shrnuje, že na výši poplatku si nikdy nikdo v obci nestěžoval, ostatně jeho výše je třetinová ve srovnání s okolními obcemi.

17. Ministerstvo v replice zpochybnilo relevanci obcí uváděných skutečností o faktickém počtu osob žijících v jednotlivých nemovitostech. Zopakovalo, že pokud obec zvolí konkrétní variantu místního poplatku, musí respektovat charakter a zákonem stanovené parametry poplatku. Ministerstvo též upozornilo na závěry nového nálezu Pl. ÚS 25/22, Krásná Lípa (cit. výše v bodě 1). Konkrétní situaci v obci ministerstvo doporučilo řešit zavedením pytlového sběru. Ve zbytku odkázalo na návrh.

VI. Přezkum Ústavním soudem

18. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je Ministerstvo vnitra oprávněno podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. V posuzované věci je tímto zákonem zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejména jeho § 123. Ústavní soud si z předložených podkladů ověřil, že zákonná procedura dozoru ministerstva nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí byla dodržena. Návrh na zrušení podalo ministerstvo v zákonem stanovené lhůtě a včas po uplynutí lhůty k podání rozkladu proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti napadených ustanovení (§ 123 odst. 3 obecního zřízení).

19. Ústavní soud rozhodl ve věci mimo ústní jednání, protože by od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

20. Také v této věci Ústavní soud pro přezkum napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky obce použije tzv. test čtyř kroků (viz část III. shora).

21. Co se týče prvního kroku přezkumu, ministerstvo žádné argumenty svědčící pro neústavnost či nezákonnost napadené vyhlášky nevneslo. Ani Ústavní soud zde žádnou neústavnost či nezákonnost neshledal, proto jen krátce uvádí následující. Obec měla k vydání obecně závazné vyhlášky pravomoc, která plyne z čl. 104 odst. 3 Ústavy společně s § 10 písm. d) obecního zřízení. K vydání této obecně závazné vyhlášky pak byla obec konkrétně zmocněna § 14 zákona o místních poplatcích. Spornou vyhlášku přijalo zastupitelstvo obce Vlkančice na zasedání dne 28. 7. 2022.

22. Argumentace ministerstva k napadeným ustanovením je v dalších krocích testu odlišná. Protože rovněž obsah čl. 7 odst. 3 vyhlášky na straně jedné a čl. 7 odst. 4 a 5 na straně druhé je jiný, Ústavní soud dále posoudil obě napadená ustanovení samostatně.

VI. A. K článku 7 odst. 3 vyhlášky

23. Obec při regulaci v čl. 7 odst. 3 vyhlášky zůstala v mezích ústavního zmocnění i v mezích zákonem vymezené věcné působnosti. Zavedla poplatek za systém odpadového hospodářství, vymezila jeho poplatníky a stanovila sazbu poplatku v mezích zákonného rozmezí. Dále zavedla některá osvobození a určité úlevy, k čemuž byla § 14 zákona o místních poplatcích rovněž zmocněna. Předmět a cíl regulace napadené vyhlášky se shoduje s předmětem a cílem regulace v zákoně o místních poplatcích. Obec tak nejednala ultra vires. To nezpochybnuje ani ministerstvo.

24. Podstata sporu ohledně čl. 7 odst. 3 vyhlášky tkví ve třetím kroku. Je tudíž nutné zodpovědět otázku, zda obec stanovením sporné úlevy (osvobození) ve výši 999 Kč pro osoby přihlášené v obci, které jsou v domácnosti osobami v pořadí druhými a dalšími, nevymezila takové úlevy, které již nelze podřadit pod § 14 zákona o místních poplatcích.

25. Podle ministerstva úlevou pro druhou a další osobu v domácnosti přihlášenou k pobytu vyhláška nepřípustně rozlišuje mezi rovnocennými kategoriemi poplatníků poplatku za obecní systém odpadového hospodářství podle § 10e zákona o místních poplatcích. Podle ministerstva tím vyhláška porušuje variantní konstrukci poplatků za komunální odpad v § 10d zákona o místních poplatcích, podle něhož může obec zavést pro poplatkové období buď poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, anebo poplatek za odkládání komunálního odpadu.

26. Ústavní soud se problematikou místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství zabýval v nedávných nálezech ze dne 11. 4. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 25/22, Krásná Lípa, a ze dne 20. 12. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 27/22, Tchořovice, naposledy pak v nálezu ze dne 21. 2. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 26/22, Číměř. Ve všech třech věcech zrušil obecně závazné vyhlášky v části, která stanovila úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství u osob přihlášených v obci k trvalému pobytu.

27. Uvedené nálezy lze shrnout následujícím způsobem. Z kogentních ustanovení zákona o místních poplatcích vyplývá, že poplatek za obecní systém odpadového hospodářství podle § 10f tohoto zákona zásadně spočívá na rovném rozložení nákladů mezi jednotlivé skupiny poplatníků vymezené v § 10e téhož zákona. Výše tohoto poplatku je neutrální směrem k rozsahu vyprodukovaného odpadu, protože týž zákon za srovnatelným účelem v podrobnostech upravuje v § 10i až 10n poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci.

28. Tyto základní parametry poplatků za obecní systém odpadového hospodářství a za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci nelze kombinovat, neboť obec může zavést pro poplatkové období pouze jeden z poplatků. Obec proto nemůže obecně závaznou vyhláškou upravit úlevu na poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, která tuto dichotomii dvou různých poplatků narušuje.

29. Změnu základních parametrů uvedených poplatků za komunální odpad lze akceptovat jako ústavně chráněný projev práva obce na samosprávu, jen je-li taková modifikace odůvodněna legitimními věcnými důvody vztahujícími se k místním specifikům dané obce a je-li provedená přiměřeným způsobem. Proto modifikuje-li obec výši poplatku podle kritéria trvalého pobytu, aniž tak činí z legitimního věcného důvodu a přiměřeně, nelze porušení kogentních ustanovení akceptovat jako ústavně chráněný projev práva na samosprávu. Obec se pak ocitá mimo meze působnosti svěřené jejímu zastupitelstvu podle čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny.

30. Od uvedených závěrů se Ústavní soud nebude odchylovat, protože stabilita jeho judikatury představuje samostatnou ústavní hodnotu. Zaručuje, že se společnost může spolehnout na relativní stálost právního prostředí. V hierarchii rozhodnutí Ústavního soudu mají plenární nálezy nejvyšší stupeň závaznosti [nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465), Slovenské důchody VI, bod 88]. Proto i samo plénum Ústavního soudu je svými nálezy vázáno a zásadně nemůže již vyslovený právní názor měnit jen s proměnou hlasovacích poměrů či soudcovského sboru (Pl. ÚS 27/22, Tchořovice, bod 27).

31. V čl. 7 odst. 3 vyhláška stanoví, že "úleva" od platby poplatku "ve výši 999 Kč se poskytuje osobě, které poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci a které jsou v domácnosti osobami v pořadí druhými a dalšími osobami, od nejstarší osoby k nejmladší osobě." Motivací obce k přijetí tohoto pravidla je zohledňování rozsahu vyprodukovaného odpadu. Vyhláška totiž fakticky osvobozuje od tisícikorunového poplatku osoby s trvalým pobytem v obci (slovy vyhlášky, "kterým poplatková povinnost vznikla z důvodu přihlášení v obci"), pokud jsou v domácnosti v pořadí druhými a dalšími osobami. Sama obec to vysvětluje tím, že osoby zdržující se v obci jen v létě (chalupáři) produkují více odpadu, než osoby přihlášené v obci k trvalému pobytu, což má napadené ustanovení vyřešit (srov. k tomu argumentaci obce v bodě 14 výše).

32. Stejně jako ve shora uvedených věcech Ústavní soud akceptuje, že tyto důvody jsou legitimní. Protože však zvolené kritérium trvalého pobytu (slovy napadené vyhlášky "přihlášení v obci") žádným způsobem množství produkovaného odpadu nezohledňuje a mezi těmito kritérii neexistuje žádný logický vztah, jde o kritérium v tomto kontextu nahodilé. Byť se obec pokusila svou volbu poplatku obhájit (přibližně dvojnásobným) nárůstem odpadu v období od dubna do září každého roku oproti zbývajícím měsícům, to ještě samo o sobě neznamená, že napadená úprava vede k deklarovanému cíli. Modifikaci výše poplatku se zvýhodněním osob přihlášených v obci tak nelze považovat za přiměřenou a opodstatněnou věcnými důvody. To platí tím spíše, umožňuje-li zákon obci přijmout poplatek "za odkládání", jehož uplatnění k jí deklarovanému cíli spolehlivě vede. Vyhláška tedy v rozporu s § 10d odst. 2 zákona o místních poplatcích směřuje poplatek za obecní systém odpadového hospodářství (který je k množství vyprodukovaného odpadu neutrální) s poplatkem za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (který naopak zohledňuje množství odpadu vyprodukovaného poplatníkem).

33. Obec argumentuje zvýšenými náklady a větší obtížností modelu, který by založil poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (více v bodě 14 shora). Ústavní soud se však již vypořádal s argumenty obcí vyššími náklady poplatkového schématu "za odkládání" (Pl. ÚS 25/22, Krásná Lípa, bod 41; Pl. ÚS 27/22, Tchořovice, bod 43). Tyto závěry se plně uplatní i v nyní posuzované věci, a proto postačí na příslušné části odůvodnění uvedených nálezů v podrobnostech odkázat. Ostatně poplatek "za odkládání" řada jiných obcí běžně využívá (blíže k tomu Pl. ÚS 26/22, Číměř, bod 30) a i ministerstvo naznačuje, jak by i přes jisté potíže mohla tento poplatek obec zavést (viz bod 17 shora).

34. Ústavní soud rozumí snaze obce dosáhnout řešení, které odpovídá specifikům jejích místních poměrů. Rovněž uznává, že zákonné nastavení poplatku "za systém" nemusí tato místní specifika vždy odrážet. Kritérium trvalého pobytu v podobě, jak jej nastavila nyní napadená vyhláška, je však přehnaně paušalizující a popírá zákonné rozlišení dvou různých poplatkových modelů (§ 10d zákona o místních poplatcích). Ústavní soud proto shledal, že obec nerespektuje kogentně stanovenou podrobnou zákonnou úpravu poplatku za komunální odpad, a napadeným ustanovením tak nepřipustně modifikuje zákonem stanovené parametry místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství v rozporu s § 10d odst. 2, § 10e a § 10f zákona o místních poplatcích.

VI. B. K článku 7 odst. 4 a 5 vyhlášky

35. V čl. 7 odst. 4 a 5 vyhlášky dává obec úlevu ve výši 300 Kč tomu, kdo se v čestném prohlášení do 30. dubna příslušného kalendářního roku zaváže minimalizovat produkci odpadů z domácnosti a do shora uvedeného termínu poplatků zaplatí. Úleva je poskytována jak osobám v obci přihlášeným, tak těm, kterým poplatková povinnost vznikla z důvodu vlastnictví nemovité věci na území obce.

36. Ministerstvu na této úlevě vadí, že není provázaná s předmětem poplatku nebo se specifickým postavením poplatníka, které má vliv na jeho vztah k poplatkové povinnosti. Povinnost každého předcházet vzniku odpadu a omezovat jeho množství plyne již z § 12 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, v tomto tedy čestné prohlášení nemá žádný význam. Osoba, která prohlášení podepíše, se dle ministerstva vlastně zavazuje k plnění zákonné povinnosti. Vyhláška upravuje materii, která je již kogentně upravena v zákoně, obec tak reguluje činnosti, které nespádají do její samostatné působnosti.

37. Ministerstvo tak v podstatě zpochybňuje již druhý krok shora nastíněného testu, tedy tvrdí, že se obec v tomto ustanovení dostala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost a reguluje zákon o odpadech komplexně upravené povinnosti. Ústavní soud se proto podrobněji zaměří na otázku, zda obec při vydávání napadené vyhlášky nepostupovala ultra vires, tj. nejednala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou.

38. Tak tomu ale není. Předně třeba zopakovat, že obec rovněž v čl. 7 odst. 4 a 5 vyhlášky zůstala v mezích ústavního zmocnění i v mezích zákonem vymezené věcné působnosti (srov. bod 23 shora). Jde stále o úpravu poplatku za systém odpadového hospodářství, v tomto případě úlevy pro ve vyhlášce vymezené osoby.

39. Překročení působnosti obce nezakládá ani to, že úleva pracuje s čestným prohlášením, kterým se poplatník zavazuje k plnění povinnosti plynoucí již ze zákona.

40. Ministerstvo v podstatě argumentuje, že pokud je určitá otázka na úrovni zákona komplexně upravena, je jakákoli úprava v obecně závazné vyhlášce již pojmově vyloučena. Ústavní soud musí takovou argumentaci odmítnout, neboť popírá dnes již ustálenou judikaturu. Odpověď na otázku, zda obec překročila svou působnost tím, že upravuje oblast vyhrazenou zákonem, vyžaduje pečlivou argumentaci. Je třeba určit předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí upravovat určitou záležitost jen z důvodu, že je již upravena na úrovni zákona [poprvé nález ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871), Jirkov, bod 34, a na něj navazující judikatura].

41. Ustanoveními v čl. 7 odst. 4 a 5 vyhlášky obec žádnou regulaci v oblasti zákona o odpadech neprovádí. Ministerstvo správně uvádí, že vyhláška zvýhodňuje ty poplatníky, kteří se v čestném prohlášení zaváží k plnění povinnosti plynoucí již ze zákona o odpadech. Podle § 12 odst. 1 zákona o odpadech totiž platí, že každý je povinen při své činnosti předcházet vzniku odpadu, omezovat jeho množství a nebezpečné vlastnosti. Vyhláška však tuto povinnost nestanoví, nesnaží se provádět samostatnou regulaci proti zákonu či vedle zákona, ale jen dává úlevu na poplatek těm, kteří v listině čestně prohlásí, že budou tuto povinnost (již beztak v zákoně stanovenou) plnit.

42. Obec proto nejednala ultra vires, vyhláška zde projde přes druhý krok testu.

43. Tím se Ústavní soud dostává do třetího kroku testu. Zde ministerstvo argumentuje diskriminací, nelze dle něj jinak přistupovat k těm, kteří se čestným prohlášením zaváží k minimalizaci odpadu. Ostatně to podle ministerstva nic nevyovídá o skutečném chování těchto osob.

44. Ústavní soud k tomu připomíná, že zákon o místních poplatcích zakazuje obci upravit obecně závaznou vyhláškou nikoli jakoukoli úlevu, ale takovou úlevu, která narušuje dualitu poplatku za obecní systém odpadového hospodářství a poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (srov. bod 28 shora). Zvýhodnění těch, kteří obci slíbí, že budou respektovat zákonné povinnosti (úleva 300 Kč z celkového poplatku 1000 Kč), tuto zákonnou dualitu nijak nenarušuje. Nezpochybňuje tak model, který obec v tomto případě zvolila, tedy poplatků za obecní systém odpadového hospodářství. Jde toliko o jistou modifikaci základního parametru tohoto poplatku, který lze akceptovat jako ústavně chráněný projev práva obce na samosprávu. Takovou modifikaci obec odůvodnila legitimními věcnými důvody vztahujícími se k místním specifikům dané obce. Obec totiž uvedla, že od okamžiku, kdy začali obyvatelé třídit odpad, viditelně klesá počet objemného a směsného odpadu (z 266 tun v roce 2019 až na 193 tun v roce 2022), naopak stoupá počet odpadu tříděného. K tomuto pozitivnímu vývoji došlo podle obce po zavedení čestného prohlášení, jehož podpis je podmínkou úlevy na poplatek.

45. K argumentu ministerstva, že podpis čestného prohlášení nic nevyovídá o skutečném chování poplatníka, Ústavní soud zdůrazňuje, že obec je malá, žije v ní jen o něco málo přes dvě stě obyvatel. V takovýchto obcích se obyvatelé vesměs dobře znají, dobře je zná starosta. Obec Vlkančice právě existenci takové pospolitosti, která je jednou z největších výhod života na vesnici, ve svém vyjádření zdůrazňuje. Je pravda, že podpis čestného prohlášení nezakládá žádnou jinou než beztak ze zákona plynoucí právní povinnost. V podmínkách pospolitosti několika mála stovek lidí však (morální) vynucování toho, co poplatník v čestném prohlášení své obci slíbil, bude nezřídka efektivnější než vynucování povinnosti zákonné. Ostatně obec to i vyčísluje pozitivním trendem poklesu směsného odpadu (viz předchozí bod), což ministerstvo nezpochybnuje, jen to (mylně) prohlašuje za bezvýznamné.

46. Ministerstvo dále tvrdí, že napadená ustanovení zavádí zakázanou diskriminaci, neboť rozlišují mezi poplatníky, kteří podepíší čestné prohlášení, a poplatníky jinými. Takováto teze je však nesprávná.

47. Při posuzování diskriminace bude klíčový zejména důvod odlišného zacházení, tj. stanovený rozlišovací znak (např. rasa, pohlaví, národnost, původ). Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy odlišného zacházení. Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých, resp. důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka (to jsou typicky důvody vypočtené v čl. 3 odst. 1 Listiny nebo důvody v této otevřené kategorii sice neuvedené, ovšem s tam vypočtenými důvody srovnatelné), je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky. Naopak nebude-li důvodem rozlišení chráněná charakteristika uvedená či odvoditelná z čl. 3 odst. 1 Listiny, bude ústavně souladná taková právní úprava, která není projevem libovůle (obecný princip rovnosti zakotvený v čl. 1 Listiny). Postačí, že úprava sleduje nějaký legitimní cíl a je s to jej dosáhnout či k jeho dosažení přispět, přičemž nemusí jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [srov. náleze ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.), Daňový balíček pro rok 2020, body 105 a 106, a tam uvedená judikatura].

48. V nynější věci je rozlišovacím znakem podpis čestného prohlášení. Z vyhlášky neplyne, že by snad čestné prohlášení mohli podepsat jen někteří poplatníci. Podpis je otevřen všem poplatníkům. Již ze shora uvedeného pak plyne, že napadené ustanovení může přispět ke zlepšení nakládání s odpady v obci.

49. Napadené články vyhlášky tak vyhověly třetímu kroku testu.

50. Konečně ve vztahu ke čtvrtému kroku testu již ze shora uvedeného výkladu plyne, že obec Vlkančice přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Ústavní soud musí používat princip "zjevné nerozumnosti" restriktivně a měl by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka ke zrušení vyhlášky jen proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věčně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce (náleze ze dne 18. 7. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 24/23, Řepov, bod 68).

VII. Závěr

51. Ústavní soud proto návrhu zčásti vyhověl a napadený čl. 7 odst. 3 obecně závazné vyhlášky zrušil podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pro rozpor s § 10d odst. 2, § 10e a § 10f zákona o místních poplatcích a čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

52. Naopak co se týče čl. 7 odst. 4 a 5 obecně závazné vyhlášky, obec Vlkančice využila zákonem svěřenou pravomoc upravovat další osvobození a úlevy od místních poplatků způsobem, který není protiústavní, protizákonný ani svévolný. Proto Ústavní soud návrh na zrušení čl. 7 odst. 4 a 5 obecně závazné vyhlášky zamítl (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 28. února 2024

Josef Baxa v. r.
předseda Ústavního soudu

{}{}{}{