

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě

ve věci dozoru Ministerstva vnitra nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí zavádějících místní poplatky za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace

A - Závěry šetření

Dne 6. června 2014 jsem vydala zprávu o šetření správnosti postupu Ministerstva vnitra (dále také jen „ministerstvo“) při dozoru obecně závazné vyhlášky obce Ořech č. 1/2013, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace (dále také jen „vyhláška“).

Za problematické jsem především označila samotné zákonné zmocnění k vydávání těchto vyhlášek obsažené v § 10c zákona o místních poplatcích¹, jelikož přináší složité aplikační problémy. V závislosti na úvaze, koho považovat za poplatníka daného poplatku, hrozí, že některé vyhlášky budou stíženy vadou nepřipustné pravé retroaktivity.

Dále jsem konstatovala, že **nutnou podmínkou pro zavedení místního poplatku je finanční spoluúčast obce na vybudování vodovodu a kanalizace**. Smyslem a účelem poplatku totiž nepochybně je, byť to není v zákoně o místních poplatcích explicitně vyjádřeno, aby se obci vrátila alespoň část nákladů vynaložených na stavbu vodovodu a kanalizace. Účelem místního poplatku nemůže být profitování obce z finančního zatížení vlastníků pozemků. Zavedení místního poplatku bez toho, že by se obec sama finančně podílela vlastními prostředky na stavbě vodovodu a kanalizace, považuji za nepřipustné.

Vyjádřila jsem též nesouhlas s názorem ministerstva, podle kterého je obec oprávněna **osvobodit od poplatku** vlastníky staveb kolaudovaných před rokem 1995. Podle názoru ministerstva majitelé starších domů museli v minulosti investovat peníze do staveb studní a septiků a po kolaudaci vodovodu a kanalizace budou povinni investovat do jejich likvidace, a proto je osvobození legitimní. Uvedla jsem, že poplatek se podle zákona platí za zhodnocení pozemku možností jeho připojení k vodovodu a kanalizaci a toto zhodnocení se týká jak pozemků se studnou či septikem, tak pozemků bez těchto zařízení. Výše zhodnocení však bude rozdílná. Pozemek, který již před vybudováním vodovodu a kanalizace měl studnu a septik, a byl tedy hodnotnější, nebude zhodnocen tak významně jako pozemek, který neměl vlastní zdroj vody ani septik. Sazba poplatku přitom může činit nejvýše tolik, kolik je rozdíl v ceně pozemku bez možnosti připojení na vodovod a kanalizaci a s možností jeho připojení. Majitelé septiků a studní tedy budou platit místní poplatek v menší výši

¹ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

než vlastníci pozemků dosud nepřipojených na vodu a bez vlastní likvidace odpadních vod. Navíc majitelům studní a septiků nevzniká automaticky povinnost připojit se k vodovodu a kanalizaci ani povinnost likvidovat svá zařízení. Argument ministerstva jsem proto považovala za lichý.

Výhrady jsem měla též k vázání osvobození od poplatku na to, zda vlastník pozemku v minulosti obci přispěl na stavbu vodovodu a kanalizace, nebo dokonce na stavbu či opravu zcela jiných zařízení – chodníků, veřejného osvětlení, rozvodu plynu a elektřiny apod.

B - Vyjádření ministerstva

Ředitelka odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ing. Marie Kostruhová k mé zprávě poskytla následující vyjádření.

Ministerstvo si je vědomo problémů souvisejících s **otázkou retroaktivity**, a proto bude obcím doporučovat, aby vyhlášky vydávaly v době kolaudace stavby vodovodu a kanalizace. Zavádění poplatku před kolaudací vnímá ministerstvo jako problematické z důvodu nemožnosti určit v té době správně cenu pozemků – ta se určuje podle tabulky platné až v roce kolaudace stavby. Vzhledem k tomu, že zákon o místních poplatcích nestanoví obcím lhůtu, dokdy mohou vyhlášku vydat, nepovažuje ministerstvo za možné napadat zákonnost těch vyhlášek, které obce přijaly až po kolaudaci stavby vodovodu či kanalizace.

Pokud jde o **osobu poplatníka**, ta je definována zákonem o místních poplatcích a obce nemohou poplatníka ve vyhlášce definovat jinak. Určení konkrétní osoby, která je poplatníkem, je již otázkou aplikace vyhlášky, příp. zákona o místních poplatcích, a ta spadá do gesce Ministerstva financí. Ing. Kostruhová souhlasí s tím, že výběr poplatku od osoby, která v době zavedení poplatku vlastníkem zhodnoceného pozemku již není, je problematický. Tato osoba totiž podle mého názoru nemůže být poplatníkem – pozemek byl zhodnocen v době, kdy jej vlastnil někdo jiný. V takovém případě podle ministerstva nese obec riziko, že poplatek nevybere. Proto také ministerstvo doporučuje obcím zavést místní poplatek co nejdříve po kolaudaci stavby vodovodu a kanalizace, než se změní vlastníci pozemků. Ministerstvo doplnilo, že osoba, která podle svého názoru není poplatníkem, ale obecní úřad v pozici správce poplatku ji za poplatníka považuje, se může bránit opravnými prostředky upravenými v daňovém řádu².

K otázce **finanční spoluúčasti obce na stavbě** vodovodu a kanalizace jako nezbytné podmínky pro zavedení místního poplatku ředitelka odboru uvedla, že o způsobu financování těchto staveb zákon mlčí. Proto je přesvědčena, že způsob financování nemůže být předmětem prověřování ze strany Ministerstva vnitra. Podle zákona o místních poplatcích totiž stačí, aby obec stavbu vybudovala, nemusí ji financovat. Navíc, i pokud by ministerstvo připustilo můj výklad, se domnívá, že i půjčky, úvěry či dotace je třeba považovat za (vlastní) finance obce. Pokud jde o mé přirovnání místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho

² zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

připojení k vodovodu a kanalizaci s místním poplatkem za komunální odpad, ředitelka odboru uvedla, že u místního poplatku za komunální odpad zákon na rozdíl od místního poplatku za zhodnocení pozemku výslovně počítá s tím, že poplatek se vypočítává z vynaložených nákladů obce. V případě místního poplatku za zhodnocení pozemku zákon určuje pouze to, že sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny před zhodnocením a po něm. Poplatek za komunální odpad má podle Ing. Kostruhové také funkci regulační (má motivovat ke třídění odpadu), zatímco poplatek za zhodnocení pozemku pouze funkci fiskální. Ministerstvo proto neshledává zákonnou oporu pro to, aby kontrolovalo, z jakých finančních prostředků byly stavby obecních vodovodů a kanalizací financovány.

Co se týká výběru **dobrovolných příspěvků** od vlastníků nemovitostí v obci a následného zavedení místního poplatku, ředitelka odboru uvedla, že výběr příspěvků obci nebrání v tom, aby poplatek zavedla, ani aby jej vybrala i od dobrovolných dárců. Problémy v praxi nastávají v situacích, kdy se obce snaží s nastalou situací **vypořádat v ustanovení o osvobození** a konstruuji podmínky, kdy se osvobození uplatní. Ředitelka odboru přislíbila, že se ministerstvo bude otázkou zákonnosti zakotveného osvobození ve vyhlášce obce Ořech ještě podrobněji zabývat.

Dne 7. dubna tohoto roku mě Ing. Kostruhová informovala, že k záležitosti osvobození se konala i osobní schůzka, na které zástupci obce vysvětlili důvody zvolené formy osvobození. Vlastníky nemovitostí kolaudovaných před rokem 1995 obec osvobodila nikoli proto, aby je zvýhodnila, ale proto, že v té době se veškerá infrastruktura včetně vodovodu a kanalizace budovala z dobrovolných příspěvků osob vlastnicích v obci nemovitosti. Pokud jde o osvobození osob, které obci poskytly dobrovolné příspěvky na stavbu vodovodu a kanalizace a na další stavby, obec osvobozením zamýšlela ochránit ty osoby, které respektovaly v minulosti přijatou dohodu, že také u nové výstavby si budou veškerou infrastrukturu financovat vlastníci přilehlých nemovitostí. Mnozí z nich tak učinili, jiní ne, neboť obec později vstoupila do budování infrastruktury jako partner pro developery a vyjednala výhodnější podmínky staveb. Veškerá zakotvená osvobození tedy mají za cíl spravedlivě vyloučit z poplatkové povinnosti osoby, které se oproti jiným významněji finančně podílely na rozvoji nejrůznější infrastruktury v obci. Ministerstvo proto neshledalo důvody k uplatnění dozorových opatření.

C - Závěrečné hodnocení

K hodnocení retroaktivity vyhlášky zavádějící místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace uvádím, že je úzce provázáno s **otázkou správného určení osoby poplatníka** daného poplatku. Souhlasím s Ministerstvem vnitra, že jde o **otázku především aplikační**, tedy spadající do gesce Ministerstva financí. Považovala jsem a považuji však za vhodné zmínit ve vztahu k oprávnění obcí zavést tento typ poplatku a ve vztahu k odpovědnosti Ministerstva vnitra za dozor nad zákonností těchto vyhlášek všechny související skutečnosti. Oceňuji proto vyjádření ředitelky odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, že **ministerstvo bude v rámci metodické činnosti obcím doporučovat, aby vyhlášku vydaly v době kolaudace staveb vodovodu a kanalizace**. Obce by tedy měly na přípravě vyhlášky začít pracovat již

v době výstavby vodovodu a kanalizace, aby dokázaly vyhlášku přijmout ideálně ve stejné době, v jaké proběhne kolaudace stavby.

K **vyhláškám přijatým se značným zpožděním** za kolaudací stavby vodovodu a kanalizace ministerstvo uvádí, že zákon mu nedává možnost napadnout je z důvodu nezákonnosti. Přijetí vyhlášky se zpožděním proto bude mít negativní dopad pouze v podobě **rizika, že obec poplatek za zhodnocení některých stavebních pozemků nevybere**. V mezidobí mezi zhodnocením pozemku a přijetím vyhlášky totiž může dojít k majetkovým převodům, které zkomplikují určení poplatníka. Aplikace vyhlášky tedy bude obtížná. K hodnocení ministerstva doplňují, že podle mého názoru nebude určení poplatníka komplikované, jelikož poplatníkem je ze zákona vlastník zhodnoceného pozemku, tedy vlastník pozemku k okamžiku jeho zhodnocení – ke dni kolaudace stavby vodovodu a kanalizace. Pokud obec přijme vyhlášku zavádějící poplatek se zpožděním a v mezidobí dojde ke změně vlastníků zhodnocených pozemků, obec poplatek za tyto pozemky nevybere.³

Pokud jde o **finanční spoluúčast obce na vybudování vodovodu** jako podmínku pro zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku, setrvávám na svém závěru, že obec není oprávněna zavést místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, pokud neinvestovala do stavby své finanční prostředky. Jak jsem uvedla již ve zprávě o šetření, tato podmínka není v zákoně o místních poplatcích explicitně vyjádřena, ale je nutno ji dovodit z celého pojetí místních poplatků. Poplatky mohou obce zavádět pouze na základě zákonného zmocnění a v jeho mezích. Místní poplatky upravené zákonem o místních poplatcích mají (všechny) funkci fiskální a některé z nich i výraznou funkci regulační – zatímco např. poplatek za užívání veřejného prostranství má za cíl ekonomicky tlačit na co nejkratší dobu zvláštního užívání veřejného prostranství, a jeho funkce je tedy výrazně regulační, jinak tomu z povahy věci bude u poplatku lázeňského či poplatku za komunální odpad. Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku neplní žádnou regulační funkci, a jeho smyslem je tak pouze přispět do obecního rozpočtu. Sazba poplatku přitom dosahuje velmi vysokých částek (i několika desítek tisíc korun). Podíváme-li se na jednotlivé místní poplatky zakotvené zákonem, ani u těch, které mají funkci fiskální, nelze říci, že by jejich zavedení bylo samoučelné, že by se jednalo o poplatky, které obci zvýší příjmy bez toho, že by obci na druhé straně vznikaly povinnosti, nebo aniž by skutečnosti, které jsou důvodem pro zavedení poplatku, nepřinášely obcím komplikace.

Jak uvádí odborná literatura, „*zatímco daně jsou většinou platby neekvivalentní, za které není poskytována přímá protihodnota, a zároveň platby, které mívají spíše periodický charakter, jsou poplatky většinou vybírány jednorázově, a to v souvislosti s nějakým protiplněním ze strany státu či jeho orgánů, kraje, obce apod. Mají tedy většinou povahu určitého ekvivalentu za poskytnutí služby, vydání povolení, rozhodnutí soudu v občanskoprávních věcech apod.*“⁴ U místních poplatků

³ Připomínám, že ve zprávě o šetření ze dne 6. června 2014 se podrobně věnuji otázce nepřipustné retroaktivní aplikace vyhlášky.

⁴ Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. *Finanční právo. 6. upravené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s 93–94.

ze vstupného, z ubytovací kapacity nebo poplatku lázeňského a rekreačního lze dosledovat, že příjem z nich má sloužit obcím jako kompenzace za komplikace spojené s větším počtem turistů (rekreantů) na jejich území (znečištění veřejného prostranství, větší počet odpadkových košů, dopravní omezení v případě velkých koncertů, budování parkovacích domů apod.).

Trvám proto na závěru, že **zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení k vodovodu nebo kanalizaci bez toho, že by obec do stavby vodovodu či kanalizace investovala své finance⁵, je zneužitím zákonného zmocnění zakotveného v § 1 a § 10c zákona o místních poplatcích.** Doplnuji, že v odborné literatuře se o tomto typu místního poplatku vždy hovoří jako o poplatku, jehož smyslem je pokrýt část prostředků, které obec na stavbu vodovodu či kanalizace vynaložila.⁶ Domnívám se, že jedině tento výklad zákona je správný, navzdory tomu, že zákonodárce blíže nespecifikoval, co míní výrazem „vybudovala obec“.

Stanislav Kadečka si v Komentáři k zákonu o místních poplatcích⁷ sice klade otázku, proč zákonodárce nepoužil lepší formulaci (než s pomocí výrazu „stavebník“), kterou nabízely dva vládní návrhy označující za předmět tzv. infrastrukturní daně „infrastrukturu vybudovanou na náklady obce“, přičemž sazba této obecní daně se měla odvozovat od skutečně vynaložených nákladů na m² obcí vybudované infrastruktury, přesto však podle jeho názoru je obec stavebníkem vodovodu nejen, pokud jej sama přímo fakticky realizuje, ale též tehdy, pokud je jeho investorem či objednatelem.

Názor, že se musí jednat o stavbu financovanou obcí, sdílí též autorky odborné publikace Místní poplatky v praxi⁸, které k otázce, zda lze vybírat poplatek v obci, ve které je stavebníkem soukromý investor, uvádějí: *„Jednou z podmínek zavedení a vybírání místního poplatku je skutečnost, že stavebníkem vodovodu a kanalizace je sama obec. To znamená, že obec je subjektem, kterému bylo vydáno stavební povolení⁹ a který předmětné stavby financuje.“*

Vyjdou-li z názoru, že obec je povinna stavbu vodovodu a kanalizace financovat z vlastních zdrojů (nikoli díky nenávratné dotaci), aby mohla řešený místní poplatek zavést, pak musím současně trvat na tom, že **Ministerstvo vnitra je v rámci dozoru povinno** tuto skutečnost prověřit, a musí tedy od **obce získat informace o způsobu financování stavby vodovodu či kanalizace.** Pokud obec vodovod či kanalizaci staví z peněz půjčených (půjčka, hypotéka apod.), jde nepochybně o obecní finance, neboť obec má smluvní závazek peníze vrátit (splatit).

⁵ Za které je třeba považovat i půjčku (úvěr) či návratnou dotaci.

⁶ Kancelář veřejného ochránce práv, Ministerstvo vnitra: *Edice dobré správní praxe – doporučení pro obce a města: Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad)*. Praha, Ministerstvo vnitra, 2010, strana 35 poslední věta. ISBN 978-80-254-6259-1.

Kadečka S.: *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, strana 99–100, bod. 2 a 4. ISBN 80-7179-918-1.

⁷ dtto

⁸ Jirásková Z., Šneberková A.: *Místní poplatky v praxi*, 3. doplněné a aktualizované vydání, Praha: Bova Polygon, 2004, strana 50 a 54. ISBN 80-7273-099-1.

⁹ Moje poznámka: Z uvedeného vyplývá, že je stavebníkem ve smyslu stavebního práva.

Jinak je tomu však u nenávratné dotace, která finančně pokrývá celou stavbu. V takovém případě obec do stavby své peníze neinvestuje a není oprávněna poplatek zavést.

Pokud jde o zakotvení **osvobození od poplatku**, po podrobnějším vyjádření ministerstva sděluji, že se kloním k závěru, že jeho zjištění nepřináší takové informace, které by odůvodňovaly uplatnění dozorových opatření. Zároveň však podotýkám, že jestliže výlučně z finančních příspěvků vlastníků domů kolektovaných do roku 1995 byla tehdy budována infrastruktura včetně vodovodu a kanalizace, pak si kladu otázku, kdy byla funkční část vodovodu a kanalizace ve staré zástavbě vybudována. Pokud byla ucelená část vodovodu ve staré zástavbě postavena již okolo roku 1995, pak by zhodnocení těchto pozemků nemohlo být předmětnou vyhláškou vůbec zpoplatněno a nebylo by třeba v ní formulovat zmíněné osvobození.

D - Opatření k nápravě

Součástí mého závěrečného stanoviska je v souladu s § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv návrh opatření k nápravě.

Navrhuji, aby ministerstvo v rámci dozoru vyhlášek zavádějících místní poplatky za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení k vodovodu a kanalizaci zjišťovalo, zda obec stavbu (spolu)financovala, tj. zda stavba nebyla realizována pouze s pomocí nenávratné dotace.

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi vnitra a žádám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud ministr vnitra nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, jsem oprávněna podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumět vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Ministerstva vnitra.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv