

Zpráva o šetření
postupu Ministerstva vnitra
při dozorování zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce Ořech
č. 1/2013, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku
možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace

A - Předmět šetření

Na základě podnětu JUDr. B. B., bytem XXX (dále také „stěžovatelka“), jsem vedla šetření správnosti postupu Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy (dále také „ministerstvo“), při přezkoumávání zákonnosti 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 „vyhláška“).

B - Skutková zjištění

B.1 Tvrzení stěžovatelky

Stěžovatelka ve svém podnětu uvedla, že vyhlášku obce **považuje z několika důvodů za nezákonnou, a zejména za rozpornou se zásadou zákazu retroaktivity.**

Ke skutkovým okolnostem uvedla, že je spolumajitelkou pozemku a domu v obci Ořech (dům kolaudován dne 18. dubna 2001, podle razítka nabylo rozhodnutí právní moci dne 19. dubna 2001). V kolaudačním rozhodnutí je jako součást stavby zmíněna i vodovodní a kanalizační přípojka, nikde naopak není zmínka o tom, že by přípojky byly „pouze nachystány“ na připojení na zatím neexistující vodovod a kanalizaci (ostatně těžko by taková stavba mohla být zkolaudována).

Stěžovatelka doložila také smlouvy, kterými se s manželem zavázali obci zaplatit finanční příspěvky na vybudování infrastruktury:

- 160.000,- Kč na dešťovou a splaškovou kanalizaci a provizorní zpevnění komunikace (1999),
- 21.000,- Kč na zajištění vybudování přípojky k zajištěnému rozvodu vody (1999),
- 65.000,- Kč na rekonstrukci a výstavbu rozvodů elektrické energie (1999),

- 35.128,- Kč na prodloužení plynovodu včetně přípojky na hranici pozemku (2000),
- 124.349,- Kč na dostavbu chodníků a dostavbu komunikací (2004).

V těchto smlouvách je výslovně uvedeno, že obec nemá finanční prostředky na vybudování inženýrských sítí a že stanovené výše příspěvků jsou náklady (cena díla) rozpočítané mezi jednotlivé vlastníky pozemků.

V roce 2011 obec započala se stěžovatelkou komunikovat ohledně údajně nezaplaceného příspěvku ve výši 35.000,- Kč za pozemek č. XYZ – za jeho připojení na kanalizaci a ČOV. Jelikož stěžovatelka byla přesvědčena, že žádné dluhy vůči obci nemá, vyzvala starostu obce, aby jí zaslal dokument dokládající, že obci dluží peníze. Tato výzva zůstala zřejmě bez reakce.

Dne 15. března 2013 obec stěžovatelce adresovala další dopis, v němž starosta obce znovu trvá na zaplacení zmíněných 35.000,- Kč do dne 31. května 2013. Současně stěžovatelku upozornil, že od 30. ledna 2013 je účinná OZV č. 1/2013 a že pokud do data 31. května 2013 nezplatí obci dluh, bude se na ni vyhláška vztahovat. Dle této vyhlášky **činí poplatek** za zhodnocení jejího pozemku možností připojení na vodovod nebo kanalizaci **97.813,- Kč** a obec tento poplatek vyměří platebním výměrem.

Jak se později ukázalo, částku 35.000,- Kč starosta obce po JUDr. B. požadoval na základě zápisu z veřejného zasedání Zastupitelstva obce Ořech ze dne 4. listopadu 1997, v němž je v bodě 5 uvedeno, že: „obecní zastupitelstvo jednomyslně souhlasí s příspěvkem na vybudování čističky odpadních vod, čerpací stanice a staveb a jejich součástí s ČOV a ČS souvisejících od stavebníků nových domů se stavebním povolením vydaným po 1. 1. 1995 ve výši 35.000,- Kč, splatné před připojením objektu na splaškovou kanalizaci. Cena je stanovena propočtem celkové ceny na celkový počet nově připojovaných stavebních pozemků. V bodě 7 byl starosta obce Ing. Vladimír Glaser pověřen vypracováním a podpisem potřebných smluv.“

Stěžovatelka je přesvědčena, že obci nic nedluží, jelikož zmíněný zápis jí k ničemu nezavazuje a případná smlouva měla být uzavřena a poplatek měl být splatný před připojením jejího domu na splaškovou kanalizaci. Žádná taková smlouva jí však tehdy předložena nebyla. Dále uvedla, že obci zaplatila částku 160.000,- Kč a má za to, že v této částce je již obsažen příspěvek na ČOV a ČS, tedy stavby, které se splaškovou kanalizací nepochybně souvisí. Tuto platbu obec vyžadovala před kolaudací domu. Při kolaudaci, které se starosta obce osobně účastnil, nebyl ze strany obce vznesen žádný požadavek na další platbu. Z toho stěžovatelka dovozuje, že obec měla všechny její platební povinnosti vůči sobě za splněné.

Stěžovatelka k podnětu doložila dopis Ministerstva vnitra, kterým ministerstvo odpovědělo na podnět jejímu sousedovi Mgr. M. F. (čj. MV-37844-2/ODK-2013). I po prošetření zákonnosti vyhlášky na základě individuálního podnětu shledalo ministerstvo vyhlášku souladnou se zákonem.

B.2 Vyjádření Ministerstva vnitra

Ministerstvo ve svých sděleních popisuje, že **dozor** nad zákonností vydaných vyhlášek provádí dvěma způsoby. Prvním způsobem je **tzv. abstraktní kontrola zákonnosti**, která probíhá v rámci zákonem předvídaného postupu. Podle § 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, obec zašle vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení ministerstvu. Jakmile ministerstvo vyhlášku obdrží, provede dozor nad její zákonností v uvedeném abstraktním modelu, což prakticky znamená, že posoudí vyhlášku jako celek, a to po formální i obsahové stránce. Tímto způsobem je ministerstvo schopno odhalit takové nedostatky ve vyhlášce, které jsou zjevné již z pouhého textu vyhlášky. Druhým způsobem je dozor na základě **individuálního podnětu**. V podnětu zpravidla bývají podrobněji popsány důvody nesouhlasu s vydanou vyhláškou, a ministerstvo tak může získat podrobnější informace o specifických místních poměrech, které mohou mít vliv na jeho hodnocení zákonnosti vyhlášky.

Předmětnou vyhláškou obce Ořech se ministerstvo zabývalo jak v rámci abstraktního dozoru, tak na základě dozoru k individuálnímu podnětu jednoho vlastníka nemovitostí v obci.¹ Ten ve svém podání namítal jednak retroaktivní působení vyhlášky, dále pak napadl sazbu poplatku, jelikož se dle jeho názoru výrazně liší od sazeb stanovených v jiných obcích a v případě obce Ořech není možné doložit správnost stanovení sazeb. Namítal též neoprávněný prospěch obce, jelikož náklady na vybudování vodovodu a kanalizace obec pokryla z příspěvků od vlastníků pozemků. Jejich osvobození od poplatku však podmiňuje uzavřením dalších smluv. Konečně napadal také nerovný přístup obce, pokud jde o úpravu osvobození (původní zástavba versus nová zástavba).

Abstraktní kontrola zákonnosti vyhlášky proběhla u ministerstva s těmito zjištěními:

(1) Hodnocení prvního a druhého kroku testu zákonnosti vyhlášky²

V rámci hodnocení prvního a druhého kroku testu zákonnosti vyhlášky ministerstvo dospělo k závěru, že vyhláška ob stojí. Obec vyhlášku vydala v rámci své pravomoci a zákonem vymezené působnosti. Vyhlášku vydalo zastupitelstvo obce a učinilo tak na základě zmocnění zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Z obsahového hlediska vyhláška vymezuje osobu poplatníka, stanoví výpočet a sazbu poplatku, osvobození od poplatku, ohlašovací povinnost, splatnost poplatku, navýšení poplatku a účinnost.

(2) Hodnocení třetího kroku testu zákonnosti

Při hodnocení třetího kroku testu zákonnosti vyhlášky vycházelo ministerstvo z úvahy, že obec je oprávněna zavést předmětný místní poplatek a motivací obce je zisk finančních prostředků. Zákon obci umožňuje získat finanční prostředky, které mohou kompenzovat náklady, jež obci vznikly v souvislosti s výstavbou vodovodu nebo kanalizace. Předpokladem pro zavedení tohoto poplatku je skutečnost, že je to obec, kdo stavbu vodovodu nebo kanalizace vybuvoval, a komu tedy vznikly určité

¹ Na jeho podnět ministerstvo odpovědělo dopisem ze dne 8. dubna 2013, čj. MV- 37844-2/ODK-2013.

² K pojmu „test zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce“ podrobněji viz část C zprávy.

náklady. Rozhodujícím kritériem pro stanovení výše poplatku je zákonem výslovně uvedené omezení, že sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovaný vodovod či kanalizaci a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku se určuje podle zvláštního předpisu v kalendářním roce, ve kterém došlo k nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace. Ze všech níže popsanych důvodů je ministerstvo toho názoru, že obec Ořech sledovala zákonem předpokládaný účel, a i když zpoplatnila zhodnocení pozemků, ke kterému došlo již v roce 2002 a následujících letech, nezneužila vymezenou působnost k zákonem neaprobovanému účelu, a vyhláška proto v rámci hodnocení třetího kroku testu zákonnosti ob stojí.

- **Financování stavby a spoluúčast jiných osob**

Ministerstvo uvedlo, že ačkoli poplatek slouží ve své podstatě k tomu, aby obec zcela nebo zčásti kompenzovala náklady na stavbu vodovodu nebo kanalizace, zákon nevylučuje tu možnost, aby obec na základě zavedeného poplatku vybrala více peněz, než kolik do stavby investovala. Zákon totiž žádným způsobem výši poplatku se skutečnými náklady obce na stavbu nespojuje. Z tohoto důvodu ministerstvo skutečnou výši nákladů obce na vybudování stavby nezkontroluje. Rozhodnutí obce, zda zavedením předmětného poplatku kompenzuje pouze část nákladů, všechny náklady, nebo dokonce vybere více peněz, než kolik do stavby vložila, je rozhodováním v samostatné působnosti, a pokud je provedeno v rámci zákonem stanovených mezí, nepřísluší ministerstvu toto rozhodnutí hodnotit. Dle názoru ministerstva není postup obce v rozporu se zákonem za předpokladu, že sazba poplatku nepřesáhne rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovaný vodovod nebo kanalizaci a ceny stavebního pozemku s touto možností.

Dále ministerstvo uvedlo, že pokud obec řeší hrazení nákladů na vybudování stavby vodovodu a kanalizace formou uzavírání smluv a dohod, na základě kterých vybírá dobrovolné finanční příspěvky, jedná se o soukromoprávní problematiku, jež do působnosti ministerstva nespadá. Vybírání takových dobrovolných příspěvků soukromoprávní cestou dle názoru ministerstva nebrání zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku, jelikož tento poplatek má povahu veřejnoprávní. Ministerstvo považuje za legitimní, aby osoby, které obci dobrovolně přispěly na vybudování vodovodu nebo kanalizace, byly od poplatku osvobozeny nebo jim byla poskytnuta přiměřená úleva.

- **Časový odstup mezi faktickým zhodnocením pozemku a zavedením místního poplatku**

Ministerstvo uvedlo, že zákon o místních poplatcích nestanoví lhůtu, ve které může obec po vybudování stavby vodovodu nebo kanalizace zavést místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku podle § 10c téhož zákona. Vlastníci stavebních pozemků jsou chráněni tím, že sazba místního poplatku se váže k ceně stavebního pozemku určené ke dni jeho zhodnocení, a to tak, že je omezena relativní horní hranicí, neboť nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovaný vodovod nebo kanalizaci a ceny stavebního pozemku s touto možností.

Ministerstvo sice zastává názor, že poplatek by měl být zaveden v přiměřené době od okamžiku zhodnocení stavebního pozemku, avšak jelikož zákon zavedení tohoto poplatku časově nijak neomezuje, nelze konstatovat nezákonnost obecně závazné vyhlášky jen z důvodu velkého časového odstupu mezi zhodnocením pozemku a zavedením poplatku. Ministerstvo takový postup obcím nedoporučuje jednak z důvodu ochrany poplatníků, kteří již s odstupem času nemusí zavedení poplatku očekávat, a dále z důvodu problematické aplikace vyhlášky v případě pozemků, u nichž se v mezidobí změnil vlastník.

V případě vyhlášky obce Ořech ministerstvo zohledňuje, že obec nezpoplatnila pouze zhodnocení pozemků, ke kterému došlo v roce 2002, nýbrž vydáním jedné vyhlášky zpoplatnila zhodnocení pozemků, ke kterému došlo v letech následujících (2005, 2009 a 2011). Obec tedy počkala, dokud nebude zkolaudována kompletní síť vodovodu a kanalizace, a následným vydáním jedné vyhlášky (namísto několika po sobě jdoucích) zpoplatnila veškerá zhodnocení pozemků, ke kterým v obci v souvislosti s vybudováním vodovodu a kanalizace došlo. Zvolený postup tak sice není vhodný, ale je pochopitelný. Ministerstvo v této otázce upřednostnilo respektování principu minimalizace zásahů státní moci do samosprávy, nicméně nevylučuje, že v extrémních případech zasáhne. Případ obce Ořech za takový výjimečný případ nepovažuje.

- Vázanost osvobození od poplatku na skutečnosti, které s poplatkem bezprostředně nesouvisí

Obce mohou na základě § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích stanovit ve svých vyhláškách osvobození a úlevy od poplatků. Při tomto postupu mohou zohlednit některé místní skutečnosti anebo zmírnit či odstranit tvrdost dopadu poplatku na některé skupiny poplatníků. Záleží zcela na uvážení obce, jak tyto dva instituty využije. Ministerstvo dlouhodobě zastává názor, že při stanovení úlev nebo osvobození nemusí obec zohledňovat pouze skutečnosti, které souvisí bezprostředně s předmětem poplatku. Jelikož poplatek slouží jako příjem obce, je právem obce rozhodnout se, že od některých poplatníků, přesněji skupin poplatníků (neboť úleva nebo osvobození od poplatku nesmí být dle názoru ministerstva adresná), tento příjem vyžadovat nebude. Obec přitom může zohlednit například to, že se tyto poplatníci podílejí na rozvoji obce, popř. života v obci jiným způsobem; to přitom s předmětem poplatku nemusí mít žádnou souvislost. Obec tedy úlevu či osvobození může využít i jako jakési gesto či ocenění dobrovolné činnosti některých poplatníků pro obec. Pokud není porušen princip diskriminace, považuje ministerstvo takové poskytnutí osvobození či úlevy za legitimní.

- Postoj ministerstva ke stanovenému osvobození od poplatku z hlediska zákonnosti a diskriminace

Předmětná vyhláška ve svém článku 7 odst. 2 osvobozuje od poplatku vlastníky pozemků, které tvoří jeden funkční celek, na kterých stojí nemovitost, která byla zkolaudována před 31. 12. 1995 jako objekt k trvalému bydlení, a následně u něho nedošlo ke změně využití. Jedná se tedy o původní zástavbu obce, bez ohledu na to, zda tyto nemovitosti vlastní „starousedlík“ či „přistěhovalec“.

Ministerstvo vychází ze skutečnosti, že tento typ ustanovení, který od poplatku osvobozuje vlastníky původní zástavby, se ve vyhláškách obcí objevuje poměrně

často. Obce tak zohledňují náklady vlastníků původní zástavby na výstavbu septiků a studní z doby, kdy v obci nebyl ani vodovod, ani kanalizace. Další náklady pak těmto lidem vznikají likvidací septiků a vybudováním přípojek na nově vzniklou kanalizaci a vodovod. Dalším důvodem, pro který obce tento typ osvobození stanoví, je dle ministerstva skutečnost, že vlastníci původní zástavby poskytli obci finanční příspěvky na výstavbu vodovodu a kanalizace.

Ministerstvo uvádí, že v době posuzování vyhlášky sice neznalo konkrétní důvody obce Ořech, ale vycházelo z obecných důvodů (výše uvedených). Dále je toho názoru, že v případě vlastníků nemovitostí v původní zástavbě a vlastníků nově vzniklých pozemků se nejedná o srovnatelné skupiny poplatníků. Poplatník, jehož pozemek tvoří původní zástavbu a který si musel v minulosti zajistit septik a zdroj pitné vody sám, je dle názoru ministerstva v odlišném postavení než vlastník pozemku, který byl na vodovod a kanalizaci napojen od počátku. Zhodnocení pozemku bez zdroje pitné vody a septiku se bude pohybovat dle názoru ministerstva zcela jistě v jiných částkách než zhodnocení pozemků, u kterých napojení na kanalizaci a vodovod není z důvodu vlastní studny a septiků nezbytné.

Ze všech popsaných důvodů ministerstvo nevnímá obecně tento druh osvobození jako problematický nebo diskriminační, aniž by bylo podle něj nezbytné si pro učinění tohoto závěru vyžádat vyjádření obce.

(3) Hodnocení čtvrtého kroku testu zákonnosti

Jelikož je podle názoru ministerstva vyhláška vydaná na základě výslovného zákonného zmocnění a v mezích zákona, není zde důvod pro tvrzení, že by byla absurdní a nesplňovala tak princip rozumnosti. Podle přesvědčení ministerstva tedy vyhláška ob stojí i v rámci čtvrtého kroku testu zákonnosti.

C - Hodnocení věci ochránkyní

Úvodem právního hodnocení považuji za vhodné připomenout rozsah své působnosti, jak jej upravuje zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 1 odst. 1 tohoto zákona veřejný ochránce práv (dále také „ochránce“) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Podle odst. 2 téhož ustanovení se popsaná působnost vztahuje na orgány územních samosprávných celků jen při výkonu státní správy. Vydávání obecně závazných vyhlášek je přitom činností prováděnou obcemi v rámci výkonu samosprávy (viz § 10, § 35 a § 84 obecního zřízení).

Z uvedeného tak jednoznačně vyplývá, že **moje šetření nemůže směřovat vůči obci Ořech**, resp. jejímu zastupitelstvu, **ale pouze vůči Ministerstvu vnitra**, které na základě § 123 obecního zřízení vykonává dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí. Tato činnost ministerstva je výkonem státní správy. Moje hodnocení se tedy bude týkat výhradně postupu ministerstva v rámci jeho dozorové působnosti.

Vzhledem k tomu, že šetřený případ se vztahuje k poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na vodovod nebo kanalizaci, cituji na tomto místě ustanovení zákona o místních poplatcích, které zmocňuje obce k zavedení tohoto poplatku. Jedná se o § 10c zákona o místních poplatcích.

Ustanovení § 10c:

(1) Poplatek platí vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích. Má-li k tomuto stavebnímu pozemku vlastnické právo více subjektů, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně.

(2) Poplatek se platí obci, na jejímž území se nachází stavební pozemek uvedený v odstavci 1.

(3) Sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zvláštního právního předpisu v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace obcí vybudované. Výše sazby na 1 m² zhodnoceného stavebního pozemku stanoví obec v obecně závazné vyhlášce.

C.1 Meze zásahu státu do územní samosprávy

Předmětem mého hodnocení budou závěry ministerstva o souladnosti vyhlášky se zákonem. Nejprve se však obecně vyjádřím k Ústavou nastaveným **mezím zásahu státu do výkonu územní samosprávy**, jelikož pro hodnocení práce ministerstva je podstatné určit, jaký je účel dozoru a jak v rámci něj může ministerstvo postupovat. Ministerstvo ve svém vyjádření zdůraznilo povinnost respektovat zásadu minimalizace zásahu státu do výkonu obecní samosprávy.

Právo na samosprávu obcím přiznává Ústava.

Čl. 100 odst. 1:

Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.

Čl. 104 odst. 3:

Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Čl. 101 odst. 4:

Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Z posledně citovaného článku Ústavy nepochybně plyne ministerstvem zdůrazňovaná **zásada minimalizace zásahů státu do výkonu samosprávy**. Stát může do samosprávy zasahovat jen **z důvodu ochrany zákona** a jen **způsobem v zákoně stanoveným**.

Odrazem tohoto ústavního limitu na zákonné úrovni je zakotvení dozoru v hlavě VI obecního zřízení. V § 123 a v § 128 obecního zřízení je upraven procesní postup dozorování obecně závazných vyhlášek, a to jak postup ministerstva, tak i postup obce, která vyhlášku schválila. Co se týká druhé ústavní podmínky

pro zásah státu do samosprávy, kterou je ochrana zákona, na zákonné úrovni je toto pravidlo zakotveno v ustanovení § 123 odst. 1 obecního zřízení. Zákon zde stanoví, že ministerstvo vyzve obec ke zjednání nápravy v takovém případě, pokud její vyhláška odporuje zákonu.³ Hlava VI obecního zřízení tedy konkretizuje ústavní zakotvení dovoleného způsobu (procedury) i důvodů zásahu státu do výkonu samosprávy (pokud jde o dozorování obecních normativních aktů).

Z uvedeného vyplývá, že ministerstvo jako dozorový orgán nepochybně musí zvažovat, zda jeho případný zásah do samosprávy splňuje výše popsané podmínky. Na druhou stranu je však třeba mít na zřeteli, že dozor nad samosprávou je Ústavou předvídaný a je v právním státě nepostradatelný. Jedná se o nástroj, který má zaručit, že obecní samospráva bude svou moc využívat v souladu s ústavním pořádkem a se zákony, a nikoli ji aplikovat v rozporu s nimi, či ji dokonce zneužívat. Proto pokud ministerstvo v rámci dozoru shledá nezákonnost vyhlášky, je nejen jeho právem, ale současně i povinností přijmout kroky ke zjednání nápravy. Při svých úvahách je ministerstvo povinno vycházet ze znalosti judikatury Ústavního soudu, jelikož je to Ústavní soud, nikoli samo ministerstvo, kdo je nadán autoritou s konečnou platností rozhodnout spor o zákonnost obecních vyhlášek. Ministerstvo má právo pouze pozastavit účinnost vyhlášek, které považuje za nezákonné, či dokonce rozporné s lidskými právy a základními svobodami.

Ústavní soud ve své judikatuře popsal zásadu, podle které existují-li dvě alternativy výkladu zákona, z nichž jedna více šetří podstatu ústavně zaručeného práva, je třeba přijmout výklad příznivější.⁴ Tato zásada prezentuje zmíněný ústavní požadavek na minimalizaci zásahu státu do práva na samosprávu a své hodnocení postupu ministerstva činím i při vědomí tohoto požadavku Ústavního soudu. V této souvislosti považuji za nezbytné zdůraznit, že v rámci dozoru nad vyhláškami obcí nejde o dvoustranný vztah obec – stát, ale o vztah trojstranný obec – stát – adresát obecní vyhlášky. Ministerstvo se tak dostává do nelehké situace, kdy musí zvažovat, zda obecní vyhláška nezákonným způsobem zasahuje do práv občanů, a je tedy namístě uplatnit zásah státu do obecní samosprávy, anebo zda je možné vyhlášku vyložit ústavně konformním způsobem, a považovat ji tedy za souladnou se zákonem. Dále je třeba říci, že ministerstvo v rámci dozoru musí hodnotit obecní vyhlášku nejen co do její „prosté“ zákonnosti, ale především co do souladu s ústavně zaručenými základními právy a svobodami. V takovém případě bude poměřovat Ústavou zaručené právo na samosprávu s jinými ústavně zaručenými právy. Domnívám se, že v takovém případě musí postupovat obzvláště obezřetně, protože nejde jen o ochranu obecní samosprávy před zásahem státu, ale také o ochranu ústavně garantovaných práv třetích osob před zásahem ze strany samosprávy.

Z popsané koncepce dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek vyplývá, že ministerstvo má v celém procesu postavení žalobce, nikoli soudce. Mám za to, že v případě pochybností je jeho úkolem preventivně zasáhnout (pozastavit účinnost vyhlášky), a případně iniciovat řízení před Ústavním soudem. Míra pochybností o zákonnosti vyhlášek se bude v jednotlivých případech lišit mimo

³ Toto oprávnění dozorového orgánu je odrazem povinnosti obcí řídit se při vydávání vyhlášek zákony – viz § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení.

⁴ Srov. Pospíšil, I.: Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2012, str. 111.

jiné i podle toho, zda v minulosti Ústavní soud již vyslovil názor na určitou otázku. Pokud je mi známo, k problematice místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na vodovod nebo kanalizaci se Ústavní soud nikdy komplexněji nevyjádřil.⁵

C.2 Prostor pro obecní normotvorbu

Právo obce ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti, je zakotveno v § 10 obecního zřízení.

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou:

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Zatímco pod písm. a) až c) jsou zahrnuty okruhy zájmů, které mají výrazný místní charakter a normotvorba obcí je v těchto směrech zcela originální, pod písm. d) zákon pamatuje na situace, kdy obec může být k normotvorbě ve formě vyhlášky zmocněna i v dalších oblastech. Zvláštním zákonem, který obce zmocňuje k zavedení místních poplatků, je zákon o místních poplatcích. Bez tohoto speciálního zákonného zmocnění by obce místní poplatky zavést nemohly, jelikož takový postup by byl v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.⁶

Ať už se jedná o vyhlášky přijaté na základě § 10 odst. 1 písm. a) až c), nebo podle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o obcích, **vyhlášky vždy musejí obstát v testu zákonnosti, který Ústavní soud činí čtyřmi kroky:**

- (1) Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky.
- (2) Přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires).
- (3) Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost.
- (4) Přezkoumání obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“.

⁵ Dílčím způsobem se k tomuto tématu dostal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/06.

⁶ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Ústavní soud poprvé čtyři kroky testu popsal v nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, a současně doplnil, že prvá dvě kritéria jsou kritérii formálními a zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu).

C.3 Hodnocení závěrů ministerstva o zákonnosti vyhlášky obce Ořech

C.3.1 Retroaktivita vyhlášky, resp. ochrana právní jistoty adresátů právních norem

Retroaktivita, neboli zpětná účinnost právních předpisů, se dělí na retroaktivitu pravou a retroaktivitu nepravou. Zatímco retroaktivita pravá je (až na výjimky) zásadně nepřipustná, retroaktivita nepravá přípustná je, jelikož se v pravém slova smyslu o zpětnou účinnost nejedná. Pojednání o jednotlivých typech retroaktivity včetně odkazu na judikaturu Ústavního soudu obsahuje např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9As 65/2008-66, ze dne 16. července 2009. Vyhláška zavádějící místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku vychází z konstrukce zákonného zmocnění k zavedení tohoto poplatku a povinnost budoucí úhrady poplatku váže na skutečnost, která se stala v minulosti (zhodnocení pozemku). Lze tedy říci, že až do přijetí vyhlášky se na zhodnocení pozemku nahlíželo jako na skutečnost bez právního důsledku spočívajícího v povinnosti uhradit místní poplatek, po účinnosti vyhlášky se tato skutečnost stala skutečností právní (s právními důsledky), obsaženou v hypotéze právní normy.

Zákaz retroaktivity vyplývá z ústavního principu právní jistoty. Danému tématu se věnuje mimo jiné komentář k čl. 1 Ústavy,⁷ jehož vybrané pasáže si dovoluji na tomto místě citovat:

„Stát je tvůrcem práva, ale vzniklým právem je i vázán. Každá státní činnost musí být opřena o právní zmocnění, všechny postupy státu a jeho orgánů musí být v souladu se závaznými procesními procedurami. Stát nejen dodržuje zákonnost, ale sám si klade meze v používání práva při mocenském zasahování do sféry individuálního života občanů. Občan je zásadně svobodný a právní předpisy jeho svobody omezují jen v míře společensky nezbytné... Nezbytným předpokladem právního státu je právní jistota, která souvisí s požadavky stability práva a zákonnosti tvorby práva. Znamená to, že každý má mít možnost právo znát a mít jistotu, že vždy bude rozhodováno podle práva... S požadavkem právní jistoty v právním státě souvisí i zákaz retroaktivity práva založený na principu, že právní norma platí jen do budoucna, působí na lidskou vůli, stanoví, co má být, právními normami stanoví člověku, jak se má do budoucna chovat.“

Zákonné zmocnění pro zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na vodovod či kanalizaci je samo o sobě problematické, bez ohledu na to, jak jej která obec konkrétně využije. Důvodem této problematičnosti je to, že předmětem poplatku je zhodnocení pozemku, k němuž logicky dochází v okamžiku kolaudace stavby vodovodu či kanalizace, ale výše poplatku je odvislá (resp. její horní hranice) od vyčíslení rozdílu v ceně pozemku bez možnosti připojení a s možností připojení. Minimálně toto vyčíslení a následná příprava vyhlášky, pokud ji obec začne připravovat až po dokončení stavby

⁷ Pavlíček V., Hřebejk J.: *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl, Ústavní systém*. Praha: LINDE PRAHA, 1998. ISBN 80-7201-110-3.

vodovodu nebo kanalizace, si vyžádá takový čas, že vyhláška přichází s nemalým zpožděním za samotným zhodnocením pozemku. V mezidobí může dojít k vlastnickým převodům pozemků a vzniká otázka, kdo bude poplatníkem daného místního poplatku. Zda osoba, která zhodnocený pozemek vlastnila v okamžiku jeho zhodnocení (jelikož předmětem poplatku je toto zhodnocení), anebo osoba, která pozemek vlastní v době, kdy vyhláška nabývá účinnosti. Konkrétně vyhláška obce Ořech byla navíc přijata ve vztahu k některým pozemkům až po deseti letech od okamžiku, kdy u těchto pozemků vznikla možnost připojení na vodovod a kanalizaci.

Hodnocení retroaktivity tohoto typu vyhlášky závisí zejména na tom, koho budeme považovat za poplatníka zaváděného poplatku. První možností je považovat za něj osobu, která stavební pozemek vlastnila v okamžiku jeho zhodnocení, druhou možností je považovat za něj toho, kdo pozemek vlastní v okamžiku nabytí účinnosti obecní vyhlášky.

Vyjděme nyní z předpokladu, že poplatníkem má být osoba, která vlastnila zhodnocený pozemek ke dni jeho zhodnocení (jelikož předmětem poplatku je zhodnocení, a to nastalo kolaudací stavby vodovodu nebo kanalizace). Problémy nebudou vznikat u těch pozemků, u kterých se v mezidobí od kolaudace stavby vodovodu nebo kanalizace a nabytím účinnosti obecní vyhlášky nezměnil vlastník. Jinak tomu bude u pozemků, kde došlo k vlastnickým převodům. Pokud by totiž měl být za poplatníka považován původní vlastník pozemku, což je např. i názor prezentovaný v Doporučení pro obce a města, které připravila Kancelář veřejného ochránce práv, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí,⁸ pak se obávám, že by vyhláška (resp. taková její aplikace) trpěla vadou pravé retroaktivity, která je nepřípustná. Vyhláška by totiž dopadla na již neexistující právní vztah. Zaváděla by povinnost zpětně a tato povinnost by se netýkala vztahu, který sice vznikl v minulosti a nadále trvá, ale který také v minulosti skončil. V této souvislosti též pro dokreslení absurdnosti takového přístupu dodávám, že nelze předpokládat, že bude bývalý vlastník pozemku sledovat úřední desku obce, v níž kdysi vlastnil pozemek, pro případ, že by obec dodatečně (tedy zpětně) s někdejším vlastnictvím tohoto pozemku spojila nějakou povinnost.

Z popsaných důvodů považuji konstrukci přijetí vyhlášky až po kolaudaci stavby vodovodu nebo kanalizace a aplikovanou na původní vlastníky pozemků za nepřijatelnou. Jednalo by se o pravou retroaktivitu.

Nyní vyjděme z předpokladu, **že poplatníkem má být vlastník pozemku, který jím je v době nabytí účinnosti vyhlášky**. V takovém případě by vyhláška sice nebyla nepřípustně retroaktivní, jelikož by dopadala na existující právní vztahy, s nimiž by spojovala budoucí povinnost, ovšem je zde jiný problém. Předmětem poplatku má být zhodnocení stavebního pozemku, tedy tato možná finanční výhoda. K zhodnocení pozemku přitom bezesporu dochází okamžikem, kdy je možné jej poprvé připojit ke stavbě vodovodu nebo kanalizace, tedy okamžikem kolaudace této liniové stavby. Je to tedy původní vlastník, kdo má ze zhodnocení pozemku výhodu a kdo by tedy měl poplatek platit. Nový vlastník téměř jistě za pozemek zaplatil cenu,

⁸ Matějková L., Pešková A., Kubíková B., Svobodová Z. (eds.). *Doporučení pro obce a města. Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitosti, komunální odpad)*. 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Praha: Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí, 2010, s. 87–90.

v níž se nastalé zhodnocení již promítlo. Požadovat po něm úhradu místního poplatku za zhodnocení je tedy, dle mého přesvědčení, absurdní.

Oba možné přístupy, které jsem výše popsala, podle mého názoru, vedou k absurdním výsledkům, a proto se domnívám, že jediným možným způsobem, jak mohou obce zákonného zmocnění k zavedení místního poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení k vodovodu nebo kanalizaci využít, je přijmout vyhlášku tak, aby nabyla účinnosti před kolaudací stavby vodovodu nebo kanalizace.

C.3.2 Finanční investice obce do stavby vodovodu a kanalizace jako podmínka pro stanovení místního poplatku

Druhým sporným bodem je v daném případě tvrzená **finanční neúčast obce Ořech na stavbě vodovodu a kanalizace**. Ministerstvo mi sdělilo, že ačkoli má vyhláška ve své podstatě sloužit k tomu, aby obec zcela nebo zčásti kompenzovala náklady na stavbu vodovodu či kanalizace, není zakázáno, aby na poplatku vybrala více peněz, než kolik do stavby investovala. Proto ministerstvo skutečnou výši nákladů obce na vybudování stavby nezkoumá.

Podle mého názoru je třeba důsledně rozlišovat mezi tím, zda obec na poplatku vybere více peněz, než kolik do stavby investovala, a mezi tím, zda vůbec do stavby investovala peníze. **Finanční (spolu)účast obce na budování vodovodu a kanalizace považují za nezbytnou podmínku pro to, aby obec mohla zavést poplatek za zhodnocení stavebních pozemků.** Pokud by obec zavedla místní poplatek za zhodnocení pozemku bez toho, že by na stavbu vodovodu či kanalizace vynaložila vlastní prostředky, jednalo by se, podle mého názoru, o zneužití zákonného zmocnění. Účelem místního poplatku za zhodnocení stavebních pozemků je totiž získání (zpět) části nákladů, které obci vznikly, nikoli obohacení obce na úkor vlastníků stavebních pozemků. Na stejném principu stojí ostatně i poplatek za nakládání s komunálním odpadem. Jeho výše se stanoví tak, že se náklady na provozování systému nakládání s odpadem rozpočítají mezi jednotlivé poplatníky.

S ohledem na výše uvedené konstatuji, že ministerstvo pochybilo, když v rámci dozoru nad zákonností vyhlášky nezkoumalo, zda obec do stavby vodovodu a kanalizace investovala své prostředky nebo zda cenu stavby pokryly příspěvky soukromých osob.

C.3.3 Sazba poplatku

Na základě individuálního podnětu se ministerstvo zabývalo též otázkou správného stanovení sazby poplatku. Ministerstvo konstatovalo, že od obce obdrželo znalecm vyhotovené tabulky, z nichž obec vycházela, a proto postup obce v této věci považuje za souladný se zákonem.

S popsaným závěrem ministerstva souhlasím.⁹ Abstraktní kontrola právních norem z povahy věci nemůže být detailní (nejde o přezkum aplikace normy

⁹ Pomíjím na tomto místě základní spor o to, zda obec vůbec mohla vyhlášku přijmout – tedy zda sama vynaložila nějaké prostředky na stavbu vodovodu a kanalizace.

v konkrétním případě), a **jestliže ministerstvo při dozoru vyhlášky mělo od obce k dispozici znalecké posouzení, ze kterého obec při určování sazby poplatku vycházela, pak, dle mého názoru, učinilo správný závěr, že obec nejednala z libovůle a že dodržela zákonný limit pro sazbu poplatku.** Tento závěr neznamená, že v případě soudního přezkumu správního rozhodnutí v řízení o poplatcích nedojde soud k závěru, že sazba poplatku byla stanovena chybně.

C.3.4 Osvobození a úlevy – rozumná a rovná kritéria

Spornou se vyhláška ukázala být též v pasáži věnující se osvobození, a to ze dvou důvodů. Jednak proto, že od poplatku osvobodila vlastníky nemovitostí kolaudovaných před datem 31. 12. 1995 jako objektů k trvalému bydlení, u kterých následně nedošlo ke změně využití, a jednak proto, že od poplatku osvobodila poplatníky, kteří přispěli na stavbu vodovodu a kanalizace, ale pouze pokud přispěli i na rozvod plynu a elektřiny, veřejného osvětlení, budování komunikací a rozšíření čistírny odpadních vod.

Nejprve se vyjádřím **obecně k pravidlům, která obce musí při formulování ustanovení o osvobození a úlevách dodržovat.** Tomuto tématu se věnuje kapitola 6.1.3 publikace *Obecní daně*, kterou připravily ve vzájemné spolupráci Kancelář veřejného ochránce práv, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí.¹⁰ V publikaci popsané požadavky na formulaci osvobození či úlevy jsou následující:

- Nesmí docházet k obcházení zákona či diskriminaci. Při posuzování diskriminace je třeba zkoumat smysl a účel daného osvobození a přitom platí, že účel musí být legitimní a prostředek, kterým je dosahováno tohoto účelu, je tomuto účelu přiměřený a je pro dosahování účelu nezbytný.
- Sazba poplatku musí být vždy shodná pro poplatníky nacházející se ve stejné nebo srovnatelné skupině. Výjimku zde představuje korekce v podobě úpravy zpoplatnění některých poplatníků z důvodu specifických podmínek, v nichž se nachází, či jejich specifických potřeb.
- Osvobození nebo úleva musí souviset s předmětem poplatku.

Pokud se jedná o **osvobození formulované obcí Ořech, ministerstvo v něm nespátřuje důvod pro svůj zásah.**¹¹ **Názor ministerstva nesdílím, resp. jeho hodnocení věci považuji přinejmenším za sporné.** Mám za to, že aplikací ustanovení o osvobození se plně projevuje celková problematičnost postupu obce Ořech. Smyslem a účelem poplatku za zhodnocení stavebního pozemku má být znovuzískání peněz investovaných obcí do stavby vodovodu a kanalizace. Předmětem zpoplatnění je zhodnocení stavebního pozemku možností napojení na vodovod a kanalizaci, nikoli zhodnocení pozemku jeho skutečným (již realizovaným) napojením. Výstavbou vodovodu a kanalizace tedy dochází ke zhodnocení všech stavebních pozemků, které doposud možnost napojení na vodovod či kanalizaci neměly. Jedná se o pozemky zastavěné i nezastavěné, o pozemky zastavěné dávno i zastavěné v době nedávné. Obec Ořech se rozhodla

¹⁰ Matějková L., Pešková A., Kubíková B., Svobodová Z. (eds.). *Doporučení pro obce a města. Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, komunální odpad)*. 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv a Praha: Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí, 2010, s. 87–90.

¹¹ Odkazuji na str. 5 a 6 zprávy, kde jsem zaznamenala vyjádření ministerstva.

osvobodit od poplatku vlastníky nemovitostí kolaudovaných před koncem roku 1995. Ministerstvo k tomu uvedlo, že: „tento typ ustanovení, který od poplatku osvobozuje vlastníky původní zástavby, se ve vyhláškách obcí objevuje poměrně často. Obce tak zohledňují náklady vlastníků původní zástavby na výstavbu septiků a studní z doby, kdy v obci nebyl ani vodovod, ani kanalizace. Další náklady pak těmto lidem vznikají likvidací septiků a vybudováním přípojek na nově vzniklou kanalizaci a vodovod.“ Vysvětlení ministerstva nemohu přijmout. Na nově vybudovaný vodovod či kanalizaci není povinnost se připojit. Výjimku představuje postup podle § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.:

Obecní úřad může v přenesené působnosti rozhodnutím uložit vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci v případech, kdy je to technicky možné.

Vybudováním vodovodu a kanalizace jsou nepochybně zhodnoceny jak pozemky s existujícím septikem či studní, tak pozemky bez těchto zařízení. Popsané osvobození od poplatku by tak, dle mého názoru, bylo obhajitelné (podložené racionálními důvody) jedině v případě, že současně s přijetím obecně závazné vyhlášky Obecní úřad Ořech vydal výše popsané rozhodnutí podle zákona o vodovodech a kanalizacích. Tuto okolnost však ministerstvo nezkoumalo (vycházím z předpokladu, že jinak by se k této otázce vyjádřilo). Pouhým osvobozením těch vlastníků, kteří již vlastní rodinný dům (kolaudovaný před koncem roku 1995) se septikem a studnou bez současného stanovení povinnosti připojení na kanalizaci dochází, podle mého názoru, k realizaci neodůvodněného nerovného přístupu k jednotlivým skupinám poplatníků. A to navíc za situace, kdy právě osoby, které na svém pozemku doposud studnu ani septik nemají, měly důvod uzavřít s obcí smlouvu, na základě které obci přispěly nemalým finančním obnosem¹² na stavbu vodovodu a kanalizace,¹³ a nadto mají i důvod k následnému zbudování přípojky. Navíc tyto osoby (jež nevládní nemovitost kolaudovanou k bydlení před koncem roku 1995 a které přispěly na stavbu vodovodu či kanalizace) jsou od poplatku osvobozeny jedině v případě, že obci přispěly i na další investiční akce, které se zhodnocením jejich stavebního pozemku možností připojení na vodovod a kanalizaci nijak nespojují.

Argumentuje-li ministerstvo ve vztahu k ustanovení o osvobození od poplatku tím, že zhodnocení pozemku bez zdroje pitné vody a septiku se bude pohybovat zcela jistě v jiných částkách než zhodnocení pozemků, u kterých napojení na kanalizaci a vodovod není z důvodu vlastní studny a septiků nezbytné, pak musím uvést, že v takovém případě popsané skutečnosti ovlivní výši poplatku,¹⁴ ovšem nejsou důvodem pro osvobození osob, které vlastní septik a studnu.

Z výše popsaných důvodů považuji obcí Ořech zvolenou konstrukci za velice problematickou a rozpornou se všemi shora popsanými základními zásadami formulování osvobození a úlev v obecně závazných vyhláškách. Přesto ministerstvo

¹² V případě stěžovatelky se jednalo o sumu 160.000,- Kč.

¹³ Naopak vlastníci studní a septiků tak velký zájem na vybudování vodovodu a kanalizace zřejmě neměli a zřejmě tedy s obcí smlouvy o příspěvku nepodepsali a na stavbu nepřispěli.

¹⁴ Pokud rozdíl v ceně pozemku bude jiný u pozemku se septikem/studnou a u pozemku bez septiku/studny.

nezpochybnilo zákonnost vyhlášky, ani pokud jde o ustanovení o osvobození od poplatku. Svůj postoj odůvodnilo mimo jiné i zásadou minimalizace zásahu státu do výkonu samosprávy, což je, dle mého přesvědčení, argument poněkud pochybný, uvážíme-li, že dozor nad zákonností vyhlášek obcí je zákonem předvídanou pojistkou nezákonného či nemravného postupu obcí vůči adresátům obecních norem. V této souvislosti též připomínám, že právě předmětný poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na vodovod či kanalizaci je poplatkem poměrně vysokým, a představuje tedy výrazný zásah do majetkové sféry vlastníků pozemků. Výše poplatku může být i okolo statisíce korun, a nejedná se tedy rozhodně o bagatelní záležitost, kterou by bylo možno ponechat k řešení až do případného soudního sporu o zákonnost správního rozhodnutí v řízení o poplatku (vyměření poplatku). Nelze, dle mého názoru, připustit, aby poplatník, který považuje vyhlášku za nezákonnou, musel projít postupem dobrovolného neuhrazení a následného vyměření poplatku (a teprve proti němu se bránit). Včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků totiž může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek¹⁵ a riskovat vyměření poplatku v této výši představuje pro poplatníka nepřiměřené riziko. Podle mého přesvědčení o to více musí samo ministerstvo v rámci přezkumu zkoumat kvalitu obecní vyhlášky a v případě pochybností iniciovat nápravu. Na tomto místě připomínám, že problematickým se jeví samotné zákonné zmocnění ke stanovení poplatku (viz bod C.3.1 zprávy).

D - Závěr

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se ministerstvo dopustilo pochybení při výkonu dozoru nad zákonností obecně závazné vyhlášky obce, když vyhlášku obce Ořech č. 1/2013 považovalo za souladnou se zákonem. Navzdory tomu, že k danému problému neexistuje relevantní judikatura Ústavního soudu, o kterou by se mohlo ministerstvo při svých úvahách opřít, a navzdory tomu, že předmětná vyhláška obce je minimálně v rozsahu zakotvení osvobození od poplatku rozporná s pravidly, na jejichž formulaci se podílelo i samo ministerstvo, nepovažovalo za nutné její zákonnost zpochybnit a uplatnit svá dozorová oprávnění. Zprávu o šetření zasílám ředitelce odboru dozoru a kontroly veřejné správy a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro moje závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

¹⁵ Viz § 11 zákona o místních poplatcích.