



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Plénum Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vojen Güttler, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný a Michaela Židlická rozhodlo o návrhu Ministerstva vnitra České republiky na zrušení některých ustanovení **obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 1/2009**, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, za účasti města Chrastava, jako účastníka řízení, a Veřejného ochránce práv, jako vedlejšího účastníka řízení, *takto*:

**Návrh se zamítá.**

Odůvodnění:

**I.**

1. Dne 19. 2. 2010 doručil navrhovatel Ústavnímu soudu formálně bezvadný návrh na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 1/2009, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen „vyhláška“). Ministerstvo vnitra totiž v rámci výkonu dozoru nad zákonností právních předpisů obecních

samospráv dospělo k názoru, že čl. 3 odst. 2, 3, 4 a 5 vyhlášky jsou v rozporu se zákony České republiky. Podání návrhu na zrušení vyhlášky k Ústavnímu soudu předcházelo správní řízení podle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000, o obcích, v platném znění (dále jen „zákon o obcích“), v rámci kterého bylo město Chrastava vyzváno k nápravě vytčených nedostatků. Jelikož se tak v zákonné 60 denní lhůtě nestalo, zahájilo Ministerstvo vnitra řízení ve věci pozastavení účinnosti označené části vyhlášky. Řízení posléze dne 11. ledna 2010 vyústilo v rozhodnutí č. j. MV-87041-12/ODK-2009, jímž Ministerstvo vnitra činnost výše uvedených článků vyhlášky pozastavilo. Rozhodnutí bylo téhož dne městu Chrastava doručeno. Práva podat proti němu ve stanovené lhůtě rozklad město Chrastava nevyužilo a ministerstvo v běhu lhůty stanovené § 123 odst. 3 věty první zákona o obcích přistoupilo k podání návrhu na zrušení předmětných ustanovení.

2. Odstavce 2, 3, 4 a 5 článku 3 vyhlášky, které jsou navrhovány ke zrušení, zní (bez oprav) takto:

*„Článek 3 – Sazba poplatku*

*2 – Sazba poplatku zaplaceného (odvedeného) do jednoho měsíce po splatnosti se zvyšuje v souladu s § 11 zákona na 1,2 násobek, tj.: 600,--Kč/rok*

*3 – Sazba poplatku zaplaceného (odvedeného) po splatnosti do konce kalendářního roku, za který se poplatek hradí se zvyšuje v souladu s § 11 zákona na 1,5 násobek, tj.:750,--Kč/rok*

*4 – Sazba poplatku nezaplaceného (neodvedeného) do skončení kalendářního roku, za který se poplatek hradí se zvyšuje v souladu s § 11 zákona na trojnásobek, tj.:1500,--Kč/rok*

*5 – Zvýšení poplatku uvedené v odstavcích 2 až 4 je totožné v souladu s § 11 zákona i pro jeho nezaplacenou (neodvedenou) část*

## II.

3. Navrhovatel vyhláše (jejím napadeným ustanovením) vytýká, jak bylo řečeno, že její dikce porušuje zákon. Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), patří stanovení poplatků do samostatné působnosti obce, která je na svém území zavedla. V souladu s odst. 2 téhož ustanovení také město Chrastava dané možnosti využilo a vydalo příslušnou obecně závaznou vyhlášku. Ve čl. 3 odst. 1, zcela v souladu se zákonem o místních poplatcích, stanovilo sazbu poplatku částkou 500 Kč za poplatníka a rok. V dalších odstavcích tohoto článku, jejichž zákonnost je zpochybňována, již není zakotvena sazba poplatku, byť jsou tak odstavce označeny, ale jeho navýšení pro případ, že poplatková povinnost nebude splněna řádně a včas. Do čl. 3 jsou tak spojeny dvě rozdílné záležitosti – sazba poplatku a navýšení poplatku. Navýšení poplatku přitom nelze v obecně závazné vyhláše upravit. Ani výkladem jej totiž nelze zařadit pod příkladný výčet podrobností svěřených při vybírání místních poplatků samosprávě, obsaženém v § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Navyšování je naopak řešeno samostatně v ustanovení § 11 odst. 1 uvedeného zákona. Zde použitý pojem „obec“ („obec vyměří poplatek“, „obec může zvýšit až na trojnásobek“) je dle navrhovatele potřeba vykládat v kontextu s navazujícím ustanovením § 14 odst. 3 zákona o místních poplatcích, podle něhož řízení o poplatcích vykonává obecní či městský úřad v přenesené působnosti; vyměření poplatku platebním

výměrem přitom již spadá do řízení o poplatcích. Jen správce poplatku, tj. obecní úřad, může včas nezaplacené poplatky či jejich nezaplacenou část zvýšit až na trojnásobek, o čemž rozhoduje v souladu se zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), s využitím správního uvážení. Obecně závaznou vyhláškou nelze správci poplatku stanovit nad rámec zákonných povinností, které plní v přenesené působnosti, závazná kritéria pro vydání platebního výměru. Normotvorná činnost samosprávy by tak zasáhla do diskreční pravomoci správce poplatku, což je proti smyslu správního uvážení. Správce poplatku by tak nemohl například zohlednit sociální situaci poplatníka. Pro závěr, že o navýšení poplatkové povinnosti rozhoduje obecní úřad v přenesené působnosti na základě zákona a nelze jej upravit obecně závaznou vyhláškou, svědčí i důvodová zpráva k zákonu č. 281/2009 Sb., který novelizuje zákon o místních poplatcích. Ta navrhovanou úpravu znění § 11 komentuje slovy, že „je navrženo uvést do souladu kompetenci obecního úřadu k výkonu správy místních poplatků tak, jak vyplývá z již dnes platného § 14 odst. 3 zákona.“

4. Navrhovatel svou argumentaci uzavřel konstatováním, že obec se při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem a ve své působnosti je limitována. Město Chrastava v předestřené věci překročilo rámec zákonného zmocnění a meze své zákonem vymezené věcné působnosti, když svou vyhláškou upravilo působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správnímu úřadu jako výkon státní správy.

5. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), postoupil předmětný návrh městu Chrastava, aby mohlo na argumenty zde obsažené reagovat.

6. Město Chrastava ústy svého starosty navrhlo návrh zamítnout. Je totiž přesvědčeno, že od novelizace provedené zákonem č. 229/2003 Sb. opravňuje zákon o místních poplatcích, konkrétně jeho § 11 v kombinaci s § 14 odst. 1 určit v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou i navýšení poplatku. To také město Chrastava učinilo, a to nejprve obecně závaznou vyhláškou č. 8/2006, kde ovšem podle tlaku Ministerstva vnitra, zastávajícího i nyní přednesený právní výklad, a sporné ustanovení této obecně závazné vyhlášky zrušilo. Následně se ale město seznámilo s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/06, kde je v bodě č. 29 konstatováno, že „stanovením poplatků“ ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích je na místě rozumět úpravu všech náležitostí poplatkového vztahu, mimo jiné i sankce za nesplnění poplatkové povinnosti. Postup ministerstva, které město nutí postupovat v rozporu s uvedeným závěrem Ústavního soudu, je přinejmenším udivující.

7. Ke konkrétním argumentům navrhovatele město ještě doplnilo, že § 16 zákona o místních poplatcích upravuje možnost prominout poplatek i příslušenství, což umožňuje i při výkladu, že navýšení stanoví zastupitelstvo vyhláškou, v rozporu s tvrzením ministerstva zohlednit sociální situaci poplatníka. Rovněž fakt, že s účinností od 1. 1. 2011 bude toto ustanovení zrušeno, podporuje správnost názoru města; ustanovení totiž ztratí smysl teprve ve chvíli, kdy bude k navyšování povolán obecní úřad, který by tak mohl prominout sankci, kterou sám stanovil. Pokud jde o argumentaci důvodovou zprávou (k zákonu č. 281/2009 Sb.), považuje ji za unfair, neboť důvodová zpráva jednak nemá žádnou právní sílu, a jednak ji město Chrastava nemělo a nemá k dispozici. Navíc je tato úvaha navrhovatele chybná, neboť zákon č. 281/2009 Sb. byl přijat právě

proto, aby dosavadní pravomoci ve věci sankčního navýšení přenesl ze samosprávy na obecní úřad.

8. Veřejný ochránce práv, JUDr. Otakar Motejl, poté, co mu byl doručen stejnopis návrhu na zrušení označených ustanovení vyhlášky, soudci zpravodaji ve lhůtě stanovené v ustanovení § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sdělil, že do řízení vstupuje jako vedlejší účastník. V následném vyjádření pak napadenou vyhlášku, resp. její napadená ustanovení podpořil a návrh Ministerstva vnitra navrhl náležením zamítnout. Konstatoval, že z jeho pohledu vyhláška ob stojí v testu čtyř kroků, který Ústavní soud v tomto typu přezkumu provádí. Zmocnění obsažené v § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích spolu s demonstrativním výčtem podrobností, které může obec upravit, připouští, aby obec zakotvila pravidla pro zvýšení včas nezaplacené části poplatku. Takový postup v kontextu konkrétních zvýšení zvolených městem Chrastava je podle ombudsmana rozumný, předvídatelný a přispívající k právní jistotě. Zvláště pak ombudsman, vzhledem ke zkušenosti s nerovným zacházením („s preferovanými zaměstnanci obecního úřadu“ a „nepreferovanými majiteli rekreační nemovitosti“) při sankčním zvyšování poplatku, zdůrazňuje pozitivum rovného přístupu k poplatníkům. Pozitivem je též informační přínos adresátům právních povinností. Za slabinu zvoleného řešení považuje ombudsman pouze formulaci zvolenou městem Chrastava, používá-li pojem „sazba poplatku“ i pro případ sankčního navýšení a není též optimálně reagováno na možnost zvýšení poplatku pouze ve vztahu k jeho včas nezaplacené části. Nicméně to lze překlenout výkladem a dovodit, že zvýšit se má vždy jen nezaplacená část poplatku. Přísnost na podobné formulace obecních samospráv není podle ombudsmana na místě, zvláště když obdobné formulační nejasnosti lze vytknout i samotnému zákonodárci.

### III.

9. Ústavní soud od ústního jednání podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu upustil, neboť ministr vnitra, město Chrastava i Veřejný ochránce práv s tímto postupem výslovně souhlasili, a navíc skutkové okolnosti projednávané věci jsou dostatečně zřejmé z listinných podkladů a od ústního jednání se nedalo očekávat další objasnění řešeného problému.

### IV.

10. Podle ustanovení § 68 odst. 2, Ústavní soud v první řadě zjišťuje, zda byl napadený právní předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

11. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva města Chrastava ze dne 22. 6. 2009 Ústavní soud zjistil, že na tomto zasedání byla vyhláška schválena 16 zastupiteli z celkového počtu 19 členů zastupitelstva. Vyhláška byla vyhlášena vyvěšením na úřední desce obecního úřadu Města Chrastava dne 26. 6. 2009, odkud byla sejmuta dne 13. 7. 2009. Účinnosti nabyla dnem 1. 8. 2009 (čl. 6 vyhlášky). Lze tedy konstatovat, že vyhláška byla přijata a vydána ústavně předepsaným způsobem orgánem zákonem k tomu zmocněným (§ 12 odst. 1, § 84 odst. 2 písm. i), § 87 zákona o obcích).

## V.

12. Ústavní soud se tedy mohl zabývat souladem vyhlášky s ústavními zákony a zákony.

13. Nejprve je potřeba konstatovat, že s nyní vznesenými námitkami ve vazbě na zákon o místních poplatcích Ústavní soud dosud konfrontován nebyl. Na druhou stranu obecně závazné vyhlášky místních samospráv, které upravovaly problematiku místních poplatků, přezkoumával již několikrát a otázky rozhraničení samostatné a přenesené působnosti se dotkl.

14. Pro posouzení souladu napadených ustanovení vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony volil již tradiční a přehlednou metodu tzv. testu čtyř kroků, kdy postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (krok 1.), zda se při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, jinými slovy zda nejednala ultra vires (krok 2.), zda při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (krok 3.), a konečně zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (krok 4.). Kromě toho Ústavní soud zkoumal (což musí činit vždy), zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

15. Rovnou nyní budiž konstatováno, že toto poslední kritérium kvalitativní úrovně napadená vyhláška splňuje, její stručný text je srozumitelný, jednotlivé jeho body si vzájemně neodporují. I kdyby Ústavní soud připustil, že poznámky navrhovatele a Veřejného ochránce práv stran nepřesnosti některých formulací napadených bodů vyhlášky jsou správné, hodnotí je spíše jako inspiraci pro zastupitelstvo města Chrastava, nikoliv však jako důvody pro jejich zrušení. Uvedené nepřesnosti lze bez obtíží překonat výkladem a aplikace sporných bodů právního předpisu nemůže prima facie činit vážnější problém.

16. Jak bylo uvedeno, ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány pravomocí této normotvorby. Protože napadená vyhláška byla vydána zastupitelstvem města Chrastava způsobem popsaným v bodě IV. nálezu, nelze než uzavřít, že co do výkonu pravomoci město postupovalo souladným způsobem. Z hlediska prvního bodu řečeného testu tedy vyhláška, resp. její napadená ustanovení, ob stojí.

17. Dále bylo třeba zjistit, zda se město Chrastava nepohybovalo mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti. Ústava vymezuje v rámci hlavy sedmé pod marginální rubrikou „Územní samospráva“ pravomoc zastupitelstva obce k vydávání obecně závazných vyhlášek tak, že zastupitelstva obcí je mohou vydávat pouze v mezích své působnosti. Působnost zastupitelstva pak může být upravena pouze zákonem. Podle ustanovení § 84 zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce v rámci samostatné působnosti obce. Dle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo

pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec při výkonu takto obecně definované samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně tvořit právo. Mimo jiné se jedná i o případ, kdy je k tomu obec zmocněna zvláštním zákonem [§ 10 písm. d) zákona o obcích]. V případě nyní posuzovaném - obecně závazné vyhlášky - je takovým zvláštním zákonem zákon o místních poplatcích, dle jehož ustanovení § 14 odst. 2 zavede obec poplatky obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

18. Přitom na stanovení poplatků obecně závaznou vyhláškou, které obec ve svém území zavedla na základě zákona, je třeba pohlížet jako na originární normotvorbu, neboť dle § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích patří tato činnost do samostatné působnosti obce. Vydalo-li tedy město vyhlášku o místních poplatcích, již upravilo ukládání poplatku za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, nelze jeho postup považovat za jednání ultra vires, neboť v daném případě bylo zákonem zmocněno upravit danou věcnou oblast obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti. V této rovině o tom nepochybuje ani navrhovatel.

19. Spornou tedy zůstává jen otázka, zda uvedené teze dopadají i na pravidla sankčního zvýšení poplatku zavedená napadenými ustanoveními vyhlášky. Ústavní soud je přesvědčen, že ano, a to z následujících důvodů.

20. Sankční navyšování poplatku je upraveno v § 11 zákona o místních poplatcích. Do 31. 12. 2010 (a tedy i v době přijetí vyhlášky) platí, že „nebudou-li poplatky zaplacený (odvedeny) včas nebo ve správné výši, vyměří obec poplatek platebním výměrem. Včas nezaplacené (neodvedené) poplatky nebo jejich nezaplacenou (neodvedenou) část může obec zvýšit až na trojnásobek. Vyměřené poplatky se zaokrouhlují na celé koruny nahoru.“ Počínaje dnem 1. 1. 2011 nabude účinnosti nové znění § 11 (novelizace provedena zákonem č. 281/2009 Sb.), přičemž odst. 3, který je pro nyní posuzovanou věc podstatný, říká: „Včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku.“ Novela tedy upravila zákon o místních poplatcích v § 11 tak, že jako kompetentní orgán označila výslovně obecní úřad. Lze souhlasit s navrhovatelem, že tím došlo jen ke zpřesnění dosavadní úpravy, když dosud užitý pojem „obec“ bylo nutno v kontextu vykládat jako „obecní úřad“. Nezaplacený navyšovaný poplatek či jeho část je totiž vyměřována platebním výměrem a postupuje se při tom subsidiárně podle zákona o správě daní a poplatků. Pravdou je samozřejmě i to, že agenda náleží do přenesené působnosti. S navrhovatelem již ale Ústavní soud nesouhlasí v tom, že městem Chrastava zvolené řešení je s uvedeným v rozporu. I zde, kde vyhláška stanovila pravidla a hodnoty pro navyšování poplatku, obecní úřad jako správce poplatku vede příslušné řízení a poplatek „vyměřuje“. Jen je usměrněna jeho úvaha v tom, o kolik to bude. Na uvážení správního orgánu tedy zůstává, zda řízení

zahájí a provede. Pokud se ale rozhodne, že ano, je částka, o níž může neuhrazený poplatek navýšit, předem dána.

21. Je jistě správné, že zákon o místních poplatcích obecně zakotvil možnost sankčního navýšení poplatku v případě jeho řádného nezaplacení a stanovil základní pravidla, zejména horní hranici tohoto navýšení. Pokud samospráva nepřipraví do příslušné vyhlášky hodnoty tohoto navýšení, jde v intencích citovaného ustanovení při navyšování o otázku volného uvážení správce poplatku, limitovaného pouze zmiňovaným trojnásobkem základní stanovené hodnoty poplatku. V tomto směru je tato obecná právní úprava pro praxi zřejmě dostačující, každopádně je odrazem vůle zákonodárce, přičemž vhodnost či správnost jím zvoleného řešení není předmětem zkoumání ze strany Ústavního soudu. Na druhou stranu, pokud samospráva hodnoty navýšení stanoví, musí z toho správce poplatku vycházet a jeho diskreční pravomoc je v daném směru omezena. A to přípustně, ne-li dokonce žádoucím způsobem. Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích vypočítává příklady „podrobností“ vybírání poplatků, které obec ve vyhlášce upraví. Byť stanovení hodnoty navýšení poplatku zde výslovně uvedeno není, představit si to jistě lze, neboť výčet je jednak demonstrativní a jednak kvantifikace navýšení poplatku do příkladného výčtu svou povahou zapadá. Ústavní soud nevidí důvod, aby obec, pokud může stanovit např. splatek, úlevy či dokonce osvobození od poplatku, nemohla stanovit hodnoty jeho sankčního navýšení. Jde o úkon, který se stanovením vlastní sazby poplatku souvisí a svým způsobem na něj navazuje. Jinými slovy se Ústavní soud přiklonil k interpretaci, podle níž kvantifikace sankčního navýšení patří mezi „podrobnosti vybírání poplatku“, které má § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích na mysli. Hranici či omezení správního uvážení tak v posuzované věci zastupitelstvo vystavělo v mezích své zákonné kompetence.

22. Uvedené závěry podporuje svým způsobem též názor vyslovený dříve v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/06 (519/2006 Sb., N 183/43 SbNU 89). Ústavní soud se zde při přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky upravující poplatek ze vstupného zabýval otázkou, zda zmocnění obsažené v § 6 odst. 3 zákona o místních poplatcích, podle něhož „obec může po dohodě s poplatníkem poplatek stanovit paušální částkou“, zakládá pravomoc obecního úřadu v konkrétním případě a v řízení dle zákona o správě daní a poplatků (a je tedy pravomocí v přenesené působnosti), anebo je zmocněním k regulaci dané problematiky cestou obecně závazné vyhlášky obce. Dospěl k závěru, že toto ustanovení dopadá na druhou situaci, a je tedy zmocněním k regulaci v obecně závazné vyhlášce. V rámci toho se zabýval i interpretací pojmu „obec“, vyhláškou užívaného ve smyslu „správce poplatku“. V odůvodnění (bod 29) se pak mimo jiné dotkl výkladu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích, resp. zde užitého pojmu „stanovení poplatku“, přičemž konstatoval: „...“stanovení poplatků“ patří do samostatné působnosti obce; stanovení paušální částky poplatků patří bezpochyby do „stanovení poplatků“ ve smyslu ust. § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích, neboť dikce tohoto ustanovení nehovoří jen o „stanovení druhů poplatků“ apod., ale o „stanovení poplatků“ obecně. Pod tím je logicky namístě rozumět úpravu všech náležitostí poplatkového vztahu, což jsou zejména subjekt poplatku, objekt poplatku, základ poplatku, sazba poplatku (tj. nejen procentuální sazba poplatku, ale i paušální sazba poplatku), osvobození od poplatku, splatek poplatku a sankce za nesplnění poplatkové povinnosti. I když se tedy Ústavní soud v citovaném nálezu zabýval jinou otázkou než nyní a pojem „sankce za nesplnění poplatkové povinnosti“ zařadil do výčtu toho, co všechno lze rozumět stanovením poplatku v podstatě bez souvislosti

s předmětem tehdejšího přezkumu, byla jeho úvaha jistým vodítkem a inspirací též pro právní vyhodnocení věci nyní posuzované.

23. Ústavní soud si byl při posouzení návrhu vědom, že čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona, vyžaduje, aby příslušné zákonné zmocnění pro obec bylo výslovné, dostatečně konkrétní, určité a přesné. Z toho lze dovodit, že i výklad předmětných ustanovení má být rigidní. Ústavní soud také v tomto směru v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 20/06 (N 55/44 SbNU 701), kde mimo jiné konstatoval: „Přímo z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. ... Podle přesvědčení Ústavního soudu je pak materie obsažená v zákoně o místních poplatcích zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy, resp. zákonného zmocnění ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Taktéž pozměňování pravidel zakotvených v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné, neboť zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; přijme-li zákonodárce pro danou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy nemůže tato duplicitně či v rozporu se zákony normovat.“

24. Shora uvedené teze učiněné ohledně návrhu nyní přezkoumávaného nejsou s citovanou judikaturou v rozporu. Citovaný nálezn reagoval na situaci, kdy se zastupitelstvo obce nedrželo litery zákona, a to při zakotvení samotného poplatku, resp. poplatků. V případě nyní posuzovaném město Chrastava oproti zákonu o místních poplatcích nepozměňovalo pravidla ani nezavádělo nová. Neosobovalo si provádět řízení v případě řádného neuhrazení poplatku a toliko koriguje správní uvážení konajícího úřadu. A činí tak v mezích zákona (zde uvedeného trojnásobku), což je podstatné pro závěr, že se nedostalo do rozporu s imperativem čl. 11 odst. 5 Listiny.

25. Závěr, podle něhož obec postupovala v intencích zákonného zmocnění, když mezi napadenou úpravou sankčního navýšení a zákonným zmocněním ke stanovení poplatku je těsný vztah, pro který je kvantifikace tohoto navýšení ve své podstatě podrobností vybírání poplatku, podporuje i závěr nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N87/45 SbNU 279), který se týkal přezkumu obecně závazné vyhlášky o poplatku ze psů, a v němž Ústavní soud k výkladu ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích konstatoval (bod 25 odůvodnění), že „striktní interpretace předmětného ustanovení by v daném případě nebyla zcela rozumná a vhodná. Naopak ústavně-konformní interpretace daného ustanovení musí zohlednit účel předmětného ustanovení, kterým je řádná a efektivní správa tohoto místního poplatku.“

26. V přezkumu metodologicky navazuje zjišťování možného zneužití zákonem svěřené pravomoci a působnosti. Takovým zneužitím Ústavní soud rozumí (viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (č. 210/2005 Sb., N 61/36 SbNU 663) výkon moci v zákonem svěřené oblasti cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak přihlížení k nerelevantním úvahám. Napadená ustanovení vyhlášky sledovala stanovení přesnějších a čitelnějších pravidel pro finanční postih poplatníků, kteří svou poplatkovou povinnost nesplnili řádně, přičemž vlastní možnost takového postihu vyplývá ze samotného



zákona o místních poplatcích. Ve shodě s Veřejným ochráncem práv je Ústavní soud dokonce toho názoru, že předmětné upřesnění výše sankce vyhláškou jen žádoucím způsobem přispěje k právní jistotě adresátů právních povinností a příslušná rozhodnutí činí předvídatelnými a spravedlivějšími, neboť minimalizují nerovný přístup k poplatníkům při ukládání sankce, resp. stanovení její výše. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že vazba posuzovaných ustanovení vyhlášky na cíl regulace je dána a zmocnění nebylo zastupitelstvem města zneužito.

27. Pokud jde o poslední, čtvrtý krok testu, tedy zjišťování, zda snad vyhláška, resp. její označená ustanovení nejsou zjevně nerozumná, i zde je závěr negativní. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (č. 486/2006 Sb., N 160/42 Sb NU 317), kde se tímto principem Ústavní soud podrobněji zabýval, uvedl, že jeho aplikace přichází v úvahu jen za extrémních okolností a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví na první pohled jako absurdní. Za takový pak lze považovat případ, kdy provedený přezkum vede jen k jedinému možnému závěru, který je v rozporu se závěrem všeobecně rozumným. V uvedeném nálezu bylo zdůrazněno, že nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce nesouhlasí.

## VI.

28. S ohledem na výše uvedené nezbylo Ústavnímu soudu než návrh stěžovatele podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnout.

***Poučení: Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.***

V Brně dne 29. června 2010

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

## KANCELÁŘI

❖ Doruč

- ▶ Navrhovateli: Ministerstvo vnitra ČR, odbor dozoru a kontroly veřejné správy,  
nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4  
č.j. MV-87041-13/ODK-2009

▶ Účastníku řízení: město Chrastava, k rukám starosty obce, nám. 1. máje 1, 463 31  
Chrastava

▶ Vedl. účastníku: Kancelář Veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno  
Ke sp. zn. 1583/2010/VOP/PKK

❖ Všechny listiny ve spise ponech

❖ Po doručení vyznač v rejstříku jako skončeno a spis založ

V Brně dne 29. 6. 2010

Martin Pecháček - asistent