

011 2018

Žádost o poskytnutí souboru informací o právních stanoviscích MV ČR k obecně závazným vyhláškám města Bor.

Město Bor obdrželo dne 22.8.2018 žádost o poskytnutí souboru informací dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů od pana I _

Žadatel požádal o poskytnutí souboru informací:

1/ Právní stanovisko MV ČR k obecně závazné vyhlášce č. 2/2017.

2/ Právní stanovisko MV ČR k obecně závazné vyhlášce č. 1/2018.

Odpověď s přílohami byla odeslána 28.8. 2018

Zároveň o podání informace
dle zákona č. 106/1999 Sb.

podává se
s obsahem:

byl
na.

- právní stanovisko MČR k OZV č. 1/2018
a 2/2017

Dne 22. 8. 2018
Bor

Ala

MĚSTSKÝ ÚŘAD	č. dopor.
Došlo: 22. 08. 2018	prac.
Č.j.: 3067/2018/BOR	UW. zn.
Počet listů.....	Počet příloh.....

Městský úřad Bor

Tajemník Městského úřadu Bor
náměstí Republiky č.1
348 02 Bor
telefon: 374 756 112
e-mail: tajemnik@mubor.cz



Č.j.: 3067/2018/Bor/KT
Vyřizuje/tel.: M.Cvrk – tajemník MěÚ/374756112

V Boru dne 27.8.2018

Věc: Sdělení

Vážený pane,
město Bor jako povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), přijalo dne 22.8.2018 pod č.j. 3067/2018/Bor/KT Vaši žádost o poskytnutí souboru informací:

1/ Právní stanovisko MV ČR k obecně závazné vyhlášce č. 2/2017.

2/ Právní stanovisko MV ČR k obecně závazné vyhlášce č. 1/2018.

K Vašemu požadavku sděluji, že k oběma obecně závazným vyhláškám se vyjadřovalo Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (oddělení Plzeň) a jejich kopie právních rozborů Vám zasiláme.

S pozdravem

Mgr. Miroslav Cvrk
tajemník MěÚ

MĚSTSKÝ ÚŘAD
34802 BOR
1

Přílohy:

- 1/ Kopie - Právní stanovisko MV ČR k obecně závazné vyhlášce č. 2/2017.*
- 2/ Kopie - Právní stanovisko MV ČR k obecně závazné vyhlášce č. 1/2018.*



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru Plzeň

Právní rozbor obecně závazné vyhlášky

Město: Bor

Obecně závazná vyhláška města Bor č. 1/2018 o stanovení poplatku za komunální odpad na území města Bor (dále jen „OZV“).

Datum vydání: 27. 06. 2018
Vyvěšeno na úřední desce: 03. 07. 2018
Sejmuto z úřední desky: 19. 07. 2018
Datum účinnosti: 01. 01. 2019

Na základě zmocnění:

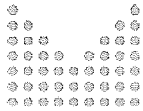
Z úvodní věty OZV vyplývá, že OZV byla vydána podle ustanovení „... § 17 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů...“, a podle „... 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů...“.

Posouzení OZV:

Při posuzování zákonnosti OZV bylo vycházeno z níže uvedených právních předpisů, nálezů Ústavního soudu ČR (dále jen „Ústavní soud“), metodických materiálů a stanovisek odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR, (dále jen „ODK MVČR“).

Právní předpisy:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“),
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“),
- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen zákon „o místních poplatcích“),
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“),
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví“),
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),



- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

Nálezy Ústavního soudu, zejména:

- II. ÚS 485/98,
- I. ÚS 22/99,
- PL. ÚS 45/06¹ (Jirkov),
- Pl. ÚS 7/04 (Louny),
- Pl. ÚS 14/2000 a další.

Metodické materiály a stanoviska ODK MVČR:

- metodický materiál č. 13 k vydání obecně závazné vyhlášky obce o poplatku za komunální odpad²,
- metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 1³ - proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, podle právního stavu k 1. 12. 2015,
- stanovisko č. 4/2009 - zákonné varianty řešení zpoplatnění komunálního odpadu a jednotlivé rozdíly mezi nimi⁴,
- stanovisko č. 1/2007 - podmínky platnosti a účinnosti OZV,
- stanovisko č. 22/2008 - postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem,
- stanovisko č. 23/2008 - ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky,
- stanovisko č. 24/2008 - ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí.

K obsahu OZV:

ODK MVČR nejdříve zkoumal, zda byla OZV přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a zda byla přijata ústavně předepsaným způsobem (tedy, zda OZV samotná byla vydána oprávněným orgánem a zda proces jejího vydávání nebyl poznamenán závažnou formální vadou). OZV byla vydána na zasedání Zastupitelstva města Bor dne 27. 6. 2018. OZV byla vyvěšena na úřední desce městského úřadu dne 3. 7. 2018, přičemž sejmuta byla dne 19. 7. 2018. Účinnost této OZV byla stanovena na 1. 1. 2019. Vycházeje z presumpce správnosti uvedených údajů a splnění podmínky platnosti OZV vyvěšením na dobu 15 dnů po jejím vydání na úřední desce a stanovení účinnosti, lze důvodně předpokládat, že procedurální požadavky při schvalování OZV byly splněny, tedy že OZV byla přijata a vydána zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené městu Ústavou.

¹ Ústavní soud: Nález sp. zn. PL. ÚS 45/06. [cit. 16. 7. 2018]. Dostupné na world wide web: < <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=6&cnt=9&typ=result>>

² MVČR: Metodický materiál č. 13. [cit. 12. 6. 2018]. Dostupné na world wide web: < <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-13.aspx>>

³ MVČR: Metodické doporučení ODK MVČR č. 1. [cit. 16. 7. 2018]. Dostupné na world wide web: < <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-c-1-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-obci-obecna-cast.aspx>>

⁴ MVČR: Stanovisko č. 4/2009 [cit. 16. 7. 2018]. Dostupné na world wide web: < www.mvcr.cz/odk2/dokument/dokumenty-odk-2009-2009-4-pdf.aspx>



ODK MVČR se při posuzování OZV zaměřil na zkoumání, zda město při vydání OZV nejednalo za hranicí pravomocí, tj. zda nejednalo mimo věcnou působnost zákonem mu vymezenou, nebo nezneužilo svěřené pravomoci.

Dle ustanovení Čl. 104 odst. 3 Ústavy je město, resp. jeho zastupitelstvo nadáno pravomocí vydávat OZV v mezích své působnosti. Na tuto činnost je třeba pohlížet jako na originární normotvorbu.

Podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je zastupitelstvu města vyhrazeno vydávat OZV města v rámci samostatné působnosti města. Podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti města patří záležitosti, které jsou v zájmu města a občanů města, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů města nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti města svěří zákon.

Ukládat prostřednictvím OZV občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí město jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázáno ustanovením Čl. 2 odst. 3 Ústavy a Čl. 2 odst. 2 Listiny.

Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se město při výkonu samostatné působnosti (obecně definované ustanovením § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání OZV zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je město oprávněno originálně tvořit právo.

Úvodní věta

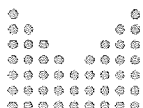
Z úvodní věty OZV vyplývá, že zastupitelstvo města, kterému je dle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích vyhrazeno vydávat OZV, využilo tohoto zmocnění, a na svém zasedání dne 27. 6. 2018 schválilo usnesením č. 663 vydání předmětné OZV.

Doporučení: Vzhledem k tomu, že zákon o odpadech uvádí zmocňovací ustanovení, pro vydání OZV, ve svém § 17a, lze potom **doporučit**, v případě novelizace OZV, uvést: „Zastupitelstvo města Bor se na svém zasedání dne usnesením č. .. usneslo vydat na základě § 17a odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ust. § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku.“.

Čl. 1

Předmět a působnost vyhlášky

V Čl. 1 město Bor (dále jen „město“) stanovilo, že: „Město Bor touto obecně závaznou vyhláškou stanovuje poplatek za komunální odpad, který vzniká na území města (dále jen „poplatek“) a dále podrobnosti ohlašovací a registrační povinnosti plátce poplatku, výši poplatku a jeho splatnost.“.



Město je ustanovením § 17a odst. 1 zákona o odpadech, zmocněno stanovit formou OZV a následně vybírat poplatek za komunální odpad (dále jen „poplatek“) vznikající na jeho území. Poplatek však není oprávněno stanovit současně s místním poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona (§ 10b zákona o místních poplatcích).

Ustanovení Čl. 1 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 2

Správa poplatku

V Čl. 2 odst. 1 je stanoven správce poplatku, a to v souladu s § 17a odst. 3 zákona o odpadech, podle kterého správu poplatku vykonává obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla.

V Čl. 2 odst. 2 je stanoven poplatník v souladu s § 17a odst. 2 zákona o odpadech, podle kterého je poplatníkem každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Plátcem poplatku je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Jde-li o budovu, ve které vzniklo společenství vlastníků jednotek podle zvláštního zákona, je plátcem toto společenství. Plátce poplatek rozúčtuje na jednotlivé poplatníky.

Ustanovení Čl. 2 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

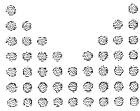
Čl. 3

Ohlašovací a registrační povinnost

V odst. 1 město stanovilo, že: *„Plátce poplatku má ohlašovací a registrační povinnost, kterou splní tím, že správci poplatku podá prohlášení plátce poplatku, jehož náležitosti jsou uvedeny v příloze č. 1 k této vyhlášce, a to za každou jím spravovanou nemovitou věc do 15 dnů ode dne, kdy se stal plátcem poplatku nebo nastala změna rozhodná pro výpočet výše poplatku.“*

V poznámce pod čarou č. 1 město odkázalo na: *„§ 125 - § 127 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů“*, v poznámce pod čarou č. 2 město odkázalo na: *„§ 71 odst. 1 zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů“* a v poznámce pod čarou č. 3 město odkázalo na: *„§ 127 odst. 1 zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.“*

Podle **odst. 1** má plátce poplatku povinnost splnit ohlašovací a registrační povinnost podáním prohlášení plátce poplatku, jehož náležitosti jsou uvedeny v příloze č. 1 OZV. Zákon o odpadech v § 17a odst. 3 určuje, že správu poplatku vykonává obec, která ho na svém území zavedla, a to i z hlediska daňového řádu. Správou daní a poplatků se dle daňového řádu rozumí právo orgánu, jemuž přísluší



správa daně nebo poplatku (v tomto případě městu), **činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností**, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybírat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat jejich splnění ve stanovené výši a době.

Pokud se jedná o náležitosti registrační povinnosti uvedené v příloze č. 1, lze k tomu uvést, že zákon o odpadech v případě poplatku za komunální odpad na rozdíl od zákona o místních poplatcích nestanoví žádné náležitosti ohlašovací povinnosti. Jejich stanovení je tedy na městu. S ohledem na zásadu přiměřenosti by však město mělo vyžadovat jen ty údaje, které pro správu poplatku skutečně potřebuje. Je možno konstatovat, že požadované údaje jsou v souladu s touto zásadou.

Upozornění: V této souvislosti je zapotřebí **upozornit**, že daňový řád v ustanovení § 71 odst. 1 stanovuje, že: „Podání lze učinit písemně, ústně do protokolu nebo datovou zprávou

a) podepsanou způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu, nebo

b) s ověřenou identitou podatele způsobem, kterým se lze přihlásit do jeho datové schránky.“. Vzhledem k tomu, že OZV uvedené způsoby podání nespécifikuje, je potom nutno **upozornit**, že správce poplatku nemůže odmítnout podání prohlášení plátce poplatku, které poplatník učiní uvedenými způsoby podle daňového řádu.

Ke stanovení lhůty 15 dnů **pro ohlašovací a registrační povinnost** pro případ zavedení poplatku podle Čl. 2 odst. 1 OZV uvádíme, že u této lhůty nebyl shledán rozpor se zákonem. Co se týká té samé lhůty (15 dnů) **pro ohlášení změny** rozhodné pro výpočet výše poplatku, lze konstatovat, že město postupovalo v souladu s ustanovením § 127 odst. 1 daňového řádu, které stanovuje, že: „Dojde-li ke změně údajů, které je povinen daňový subjekt uvádět při registraci, je povinen tuto změnu oznámit správci daně do 15 dnů ode dne, kdy nastala, popřípadě požádat o zrušení registrace, jsou-li pro to dány důvody.“.

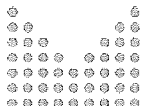
V Čl. 3 odst. 2 jsou stanoveny údaje, které má plátce poplatku sdělit o poplatníkovi při plnění jeho povinnosti vyplývající z § 17a odst. 4 zákona o odpadech a též je stanovena lhůta, do jaké doby je má ohlásit. Dle uvedeného ustanovení zákona *neuhradí-li poplatník plátcí poplatek včas nebo ve správné výši, oznámí plátce tuto skutečnost obci, která na základě toho vyměří poplatek platebním výměrem*. Lze konstatovat, že ustanovení **odst. 2** je v souladu s § 17a odst. 4 zákona o odpadech.

Ustanovení Čl. 3 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 4

Výše poplatku

Při stanovení výše jednotlivých sazeb poplatku, vycházelo město z § 17a odst. 5 zákona o odpadech, podle kterého: „Maximální výše poplatku



*se stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů **případajících na jednotlivé nemovitosti** nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu.“*

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/2000 konstatoval, že ve vztahu k vymezení základu poplatku a jeho sazby lze uvést určité pochybnosti ve vztahu ke specifické metodě, jak byly tyto atributy poplatku upraveny. Specifičnost tohoto poplatku spočívá v tom, že je poplatníkům (fyzickým osobám) stanovován sice podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů nebo podle počtu uživatelů bytů, tedy navozuje dojem poplatku placeného pevnými částkami (tedy určitou sazbou), avšak podle vymezení základu, z něhož se poplatek stanoví, se jedná o cenu za poskytnuté služby, protože poplatek se vypočítává podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem. Pojem předpokládané oprávněné náklady obce vyplývající z režimu nakládání s komunálním odpadem ale novelou zákona o odpadech přesně vymezen není, vzhledem k povaze takto stanoveného základu však ani vymezen být přesně nemůže. V tomto směru však maximální výši poplatku nelze zřejmě stanovit jednoduše a jednotnou částkou, protože to s ohledem na jeho konstrukci (která prostě nemůže být stanovena jinak) není možné.

V rámci abstraktní kontroly není ODK MVČR schopen posoudit, zda v **příloze č. 2 OZV** uvedené tabulce, sazby poplatku odpovídají oprávněným nákladům města vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem.

Na tomto místě ODK MVČR **doporučuje**, aby přílohou schválené OZV, upravující tento poplatek, byl také výpočet poplatku podle předpokládaných oprávněných nákladů města vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem, z důvodu transparentnosti právního předpisu, aby se mohl každý seznámit s tím, za co byl poplatek vyměřen.

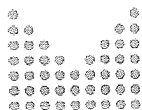
V Čl. 4 odst. 2 město v souladu s § 127 daňového řádu stanovilo, že: „*Změna skutečností rozhodných pro stanovení výše poplatku se zohlední ve výši poplatku od 1. dne měsíce následujícího po dni, ve kterém bude změna ohlášena správci poplatku.“*

Ustanovení Čl. 4 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 5

Splatnost poplatku

V Čl. 5 město stanovilo lhůty splatnosti poplatku, přičemž poplatek se platí jednorázově do 31. 3. kalendářního roku, nebo dvěma splátkami do 31. 3. a do 31. 7. kalendářního roku.



Jelikož je v daňovém řádu splatnost daně vázána na podání daňového tvrzení, které však plátce poplatku není povinen podat, je úprava splatnosti v daňovém řádu pro poplatek za komunální odpad neaplikovatelná. Vzhledem k tomu, že úprava splatnosti v daňovém řádu je pro poplatek za komunální odpad neaplikovatelná a stanovení lhůty splatnosti poplatku je důležité pro řádnou správu poplatku, je město oprávněno lhůtu splatnosti poplatku dle svého uvážení stanovit. Stanovení splatnosti je na rozhodnutí města a v souladu s § 17a odst. 1 a 3 zákona o odpadech.

Ustanovení Čl. 5 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 6

Zrušovací ustanovení

V Čl. 6 město stanovilo, že: „*Nabytím účinnosti této vyhlášky se zrušuje Obecně závazná vyhláška města č. 2/2017 o stanovení poplatku za komunální odpad na území města Bor ze dne 13. 12. 2017.*“

Toto je v souladu s § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, kdy z pravomoci zastupitelstva obce obecně závazné vyhlášky schvalovat, vyplývá i právo je zrušit.

Ustanovení Čl. 6 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 7

Účinnost

V Čl. 7 město stanovilo účinnost na 1. 1. 2019. Toto bude v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 zákona o obcích, které stanovuje, že: „*Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.*“

Ustanovení Čl. 7 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Příloha č. 1

V příloze č. 1 jsou uváděny „*Náležitosti „Prohlášení plátce poplatku“*“, přičemž v textu OZV je na ní odkazováno v Čl. 3 odst. 1. Právní hodnocení přílohy č. 1 je již uvedeno u Čl. 3 odst. 1 právního rozboru OZV.

Ustanovení přílohy č. 1 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.



Příloha č. 2

V příloze č. 2 jsou uváděny sazby poplatku, přičemž v textu OZV je na ní odkazováno v Čl. 4 odst. 1. Právní posouzení je uvedeno u tohoto článku.

Ustanovení přílohy č. 2 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Informace o vyvěšení na úřední desce a o vydání OZV

Dle ustanovení § 65 odst. 3 zákona o archivnictví: „*Má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce.*“

Město správně zmiňuje shodné zveřejnění elektronického dokumentu, neboť obsah úřední desky se v souladu s ustanovením § 26 správního řádu zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Doporučení: V závěru OZV u vyvěšení a sejmutí OZV, bylo též na OZV doplněno datum vydání OZV, přičemž toto datum je již jednou uvedeno v úvodní větě. V tomto případě je však písarskou chybou uvedeno datum 2. 7. 2018, přičemž správně mělo být uvedeno 27. 6. 2018. V rámci právní jistoty poplatníků lze **doporučit** opravit předmětné datum na OZV.

Podpisování právních předpisů

Na OZV jsou uvedena místa pro podpisy starosty a místostarostky, město tak při doplnění podpisů bude postupovat v souladu s ustanovením § 104 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého podepisuje právní předpisy města starosta spolu s místostarostou.

K případnému označení OZV razítkem

Žádný právní předpis neukládá městu povinnost opatřit právní předpis města razítkem. OZV je vhodně označena razítkem města ve smyslu ustanovení § 111 odst. 5 zákona o obcích.

Závěr: Při posouzení nebyl shledán rozpor OZV se zákonem.

Upozornění a doporučení je uvedeno u úvodní věty, Čl. 3 odst. 1, Čl. 4 odst. 1 a v závěru u informace o vydání OZV.

Zpracoval: JUDr. Ing. Kamil Beránek
Schválila: JUDr. Olga Petříková, LL.M.
V Plzni dne 16. 7. 2018



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru Plzeň

Právní rozbor obecně závazné vyhlášky

Město: Bor

Obecně závazná vyhláška města Bor č. 2/2017 o stanovení poplatku za komunální odpad na území města Bor (dále jen „OZV“).

Datum vydání:	13. 12. 2017
Vyvěšeno na úřední desce:	15. 12. 2017
Sejmuto z úřední desky:	02. 01. 2017
Datum účinnosti:	01. 01. 2018

Na základě zmocnění:

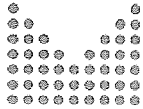
Z úvodní věty OZV vyplývá, že OZV byla vydána podle ustanovení: „... § 17 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů...“, a podle „... 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů...“.

Posouzení OZV:

Při posuzování zákonnosti OZV bylo vycházeno z níže uvedených právních předpisů, nálezů Ústavního soudu ČR (dále jen „Ústavní soud“), metodických materiálů a stanovisek odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR, (dále jen „ODK MVČR“).

Právní předpisy:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“),
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“),
- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen zákon „o místních poplatcích“),
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“),
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví“),
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).



Nálezy Ústavního soudu, zejména:

- II. ÚS 485/98,
- I. ÚS 22/99,
- PL. ÚS 45/06¹ (Jirkov),
- PI. ÚS 7/04 (Louny),
- PI. ÚS 14/2000 a další.

Metodické materiály, doporučení a stanoviska ODK MVČR:

- metodický materiál č. 13 k vydání obecně závazné vyhlášky obce o poplatku za komunální odpad²,
- metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 1³ - proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, podle právního stavu k 1. 12. 2015,
- stanovisko č. 4/2009, zákonné varianty řešení zpoplatnění komunálního odpadu a jednotlivé rozdíly mezi nimi⁴,
- stanovisko č. 1/2007 - podmínky platnosti a účinnosti OZV,
- stanovisko č. 22/2008 - postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem,
- stanovisko č. 23/2008 - ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky,
- stanovisko č. 24/2008 - ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí.

K obsahu OZV:

ODK MVČR nejdříve zkoumal, zda byla OZV přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a zda byla přijata ústavně předepsaným způsobem (tedy, zda OZV samotná byla vydána oprávněným orgánem a zda proces jejího vydávání nebyl poznamenán závažnou formální vadou). OZV byla vydána na zasedání zastupitelstva města Bor dne 13. 12. 2017. OZV byla vyvěšena na úřední desce městského úřadu dne 15. 12. 2017, přičemž sejmuta byla dne 2. 1. 2018. Účinnost této OZV byla stanovena na 1. 1. 2018. Vycházejí z presumpce správnosti uvedených údajů a splnění podmínky platnosti OZV vyvěšením na dobu 15 dnů po jejím vydání na úřední desce a stanovení účinnosti, lze důvodně předpokládat, že procedurální požadavky při schvalování OZV byly splněny, tedy že OZV byla přijata a vydána zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené městu Ústavou.

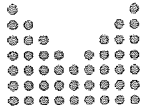
ODK MVČR se při posuzování OZV zaměřil na zkoumání, zda město při vydání OZV nejednalo za hranicí pravomocí, tj. zda nejednalo mimo věcnou působnost zákonem mu vymezenou, nebo nezneužilo svěřené pravomoci.

¹ Ústavní soud: Nález sp. zn. PL. ÚS 45/06. [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné na world wide web: < <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57240&pos=6&cnt=9&typ=result> >

² MVČR: Metodický materiál č. 3. [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné na world wide web: < <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-13.aspx> >

³ MVČR: Metodické doporučení ODK MVČR č. 1. [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné na world wide web: < <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-c-1-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-obci-obecna-cast.aspx> >

⁴ MVČR: Metodický materiál [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné na world wide web: < www.mvcr.cz/odk2/dokument/dokumenty-odk-2009-2009-4-pdf.aspx >



Dle ustanovení Čl. 104 odst. 3 Ústavy je město, resp. jeho zastupitelstvo nadáno pravomocí vydávat OZV v mezích své působnosti. Na tuto činnost je třeba pohlížet jako na originární normotvorbu.

Podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je zastupitelstvu města vyhrazeno vydávat OZV města v rámci samostatné působnosti města. Podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti města patří záležitosti, které jsou v zájmu města a občanů města, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů města nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti města svěří zákon.

Ukládat prostřednictvím OZV občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí město jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázáno ustanovením Čl. 2 odst. 3 Ústavy a Čl. 2 odst. 2 Listiny.

Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se město při výkonu samostatné působnosti (obecně definované ustanovením § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání OZV zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je město oprávněno originárně tvořit právo.

Úvodní věta

Z úvodní věty OZV vyplývá, že zastupitelstvo města, kterému je dle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích vyhrazeno vydávat OZV, využilo tohoto zmocnění, a na svém zasedání dne 13. 12. 2017 schválilo usnesením č. 565 vydání předmětné OZV.

Doporučení: Vzhledem k tomu, že zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, uvádí zmocňovací ustanovení, pro vydání OZV, ve svém § 17a, lze potom **doporučit**, v případě novelizace OZV, uvést: „Zastupitelstvo města Bor se na svém zasedání dne usnesením č. ... usneslo vydat na základě **§ 17a odst. 1** zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ust. § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku.“.

Čl. 1

Předmět a působnost vyhlášky

V Čl. 1 město Bor (dále jen „město“) stanovilo, že: „Město Bor touto obecně závaznou vyhláškou stanovuje poplatek za komunální odpad, který vzniká na území města (dále jen „poplatek“) a dále podrobnosti ohlašovací a registrační povinnosti plátce poplatku, výši poplatku a jeho splatnost.“.

Město je ustanovením § 17a odst. 1 zákona o odpadech, zmocněno stanovit formou OZV a následně vybírat poplatek za komunální odpad (dále jen „poplatek“) vznikající na jeho území. Poplatek však není oprávněno stanovit současně s místním



poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona (§ 10b zákona o místních poplatcích).

Ustanovení Čl. 1 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 2

Správa poplatku

V Čl. 2 odst. 1 je stanoven správce poplatku, a to v souladu s § 17a odst. 3 zákona o odpadech, podle kterého správu poplatku vykonává město, které ho ve svém územním obvodu zavedlo.

V Čl. 2 odst. 2 je stanoven poplatník v souladu s § 17a odst. 2 zákona o odpadech, podle kterého je poplatníkem každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Plátcem poplatku je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Jde-li o budovu, ve které vzniklo společenství vlastníků jednotek podle zvláštního zákona, je plátcem toto společenství. Plátce poplatek rozúčtuje na jednotlivé poplatníky.

Doporučení: Vzhledem k tomu, že v OZV je uveden odkaz „¹“ na poznámku pod čarou, která ale není v textu OZV potom uváděna (kromě přílohy č. 1 kde je odkazem „¹“ řešen sezonní svoz), lze potom **doporučit**, v případě novelizace OZV, doplnění poznámky pod čarou ve znění: „¹ § 17a odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů“.

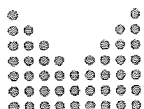
Ustanovení Čl. 2 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 3

Ohlašovací a registrační povinnost

Čl. 3 odst. 1 město stanovilo, že: „Plátce poplatku má ohlašovací a registrační povinnost, kterou splní tím, že správci poplatku, doručí prohlášení plátce poplatku, jehož náležitosti jsou uvedeny v příloze č.1 k této vyhlášce, a to za každou jím spravovanou nemovitost do 30 dnů ode dne kdy se stal plátcem poplatku nebo nastala změna rozhodná pro výpočet výše poplatku.“.

Podle odst. 1 má plátce poplatku povinnost splnit ohlašovací a registrační povinnost podáním prohlášení plátce poplatku, jehož náležitosti jsou uvedeny v příloze č. 1 OZV. Zákon o odpadech v § 17a odst. 3 určuje, že správu poplatku vykonává obec, která ho na svém území zavedla, a to i z hlediska daňového řádu. Správou daní a poplatků se dle daňového řádu rozumí právo orgánu, jemuž přísluší správa daně nebo poplatku (v tomto případě městu), **činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností**, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybírat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat jejich splnění ve stanovené výši a době.



Pokud se jedná o náležitosti registrační povinnosti uvedené v příloze č. 1, lze k tomu uvést, že zákon o odpadech v případě poplatku za komunální odpad na rozdíl od zákona o místních poplatcích nestanoví žádné náležitosti ohlašovací povinnosti. Jejich stanovení je tedy na městu. S ohledem na zásadu přiměřenosti by město mělo vyžadovat jen ty údaje, které pro správu poplatku skutečně potřebuje.

Upozornění: V této souvislosti je zapotřebí **upozornit**, že daňový řád v ustanovení § 71 odst. 1 stanovuje, že: „Podání lze učinit písemně, ústně do protokolu nebo datovou zprávou

a) podepsanou způsobem, se kterým jiný právní předpis spojuje účinky vlastnoručního podpisu, nebo

b) s ověřenou identitou podatele způsobem, kterým se lze přihlásit do jeho datové schránky.“. Vzhledem k tomu, že OZV uvedené způsoby podání nespécifikuje, je potom nutno **upozornit**, že správce poplatku nemůže odmítnout podání prohlášení plátce poplatku, které poplatník učiní uvedenými způsoby podle daňového řádu.

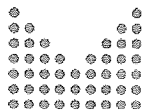
Ke stanovení lhůtě 30 dnů pro ohlašovací a registrační povinnost pro případ zavedení poplatku podle Čl. 3 odst. 1 OZV uvádíme, že u této lhůty nebyl sledován rozpor se zákonem. Co se týká té samé lhůty (30 dnů) pro ohlášení změny rozhodné pro výpočet výše poplatku, upozorňujeme město, že ustanovení § 127 odst. 1 daňového řádu stanovuje, že: „Dojde-li ke změně údajů, které je povinen daňový subjekt uvádět při registraci, je povinen tuto změnu oznámit správci daně do 15 dnů ode dne, kdy nastala, popřípadě požádat o zrušení registrace, jsou-li pro to dány důvody.“. S ohledem na skutečnost, že ustanovení § 127 odst. 1 daňového řádu stanovuje u změn údajů 15 denní lhůtu, potom 30 denní lhůta, uvedená v OZV, se dostává do rozporu s předmětným ustanovením daňového řádu. Prodloužení lhůty v OZV ale není důvodem pro zahájení dozorových opatření ze strany ODK MVČR, neboť delší předmětnou lhůtu lze vyhodnotit ve prospěch poplatníka. Přesto ale **doporučujeme** lhůtu upravit podle daňového řádu.

Doporučení: Vzhledem k uvedenému lze doporučit, upravit text odst. 1 následovně: „Plátce poplatku má ohlašovací a registrační povinnost⁵, kterou splní tím, že správci poplatku, podá⁶ prohlášení plátce poplatku, jehož náležitosti jsou uvedeny v příloze č. 1 této vyhlášky, a to za každou jím spravovanou nemovitou věc, do 15 dnů ode dne, kdy se stal plátcem poplatku nebo nastala změna rozhodná pro výpočet výše poplatku⁷.“, a to i s uvedením předmětných odkazů pod čarou.

⁵ § 125 - § 127 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ § 71 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ § 127 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.



V Čl. 3 odst. 2 jsou stanoveny údaje, které má plátce poplatku sdělit o poplatníkovi při plnění jeho povinnosti vyplývající z § 17a odst. 4 zákona o odpadech a též je stanovena lhůta, do jaké doby je má ohlásit. Dle uvedeného ustanovení zákona *neuhradí-li poplatník plátcí poplatek včas nebo ve správné výši, oznámí plátce tuto skutečnost obci, která na základě toho vyměří poplatek platebním výměrem.* Lze konstatovat, že ustanovení **odst. 2** je v souladu s § 17a odst. 4 zákona o odpadech.

Ustanovení Čl. 3 odst. 1 při stanovení 30 denní lhůty pro ohlášení změny rozhodné pro výpočet poplatku bylo shledáno v rozporu s ustanovením § 127 odst. 1 daňového řádu, nebudou zde ale uplatňována dozorová opatření. **Ostatní ustanovení Čl. 3** nebyla shledána v rozporu se zákonem.

Čl. 4

Výše poplatku

V Čl. 4 odst. 1 při stanovení výše jednotlivých sazeb poplatku, vycházelo město z § 17a odst. 5 zákona o odpadech, podle kterého: *„Maximální výše poplatku se stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů **případajících na jednotlivé nemovitosti** nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu.“*

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/2000 konstatoval, že ve vztahu k vymezení základu poplatku a jeho sazby lze uvést určité pochybnosti ve vztahu ke specifické metodě, jak byly tyto atributy poplatku upraveny. Specifičnost tohoto poplatku spočívá v tom, že je poplatníkům (fyzickým osobám) stanovován sice podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů nebo podle počtu uživatelů bytů, tedy navozuje dojem poplatku placeného pevnými částkami (tedy určitou sazbou), avšak podle vymezení základu, z něhož se poplatek stanoví, se jedná o cenu za poskytnuté služby, protože poplatek se vypočítává podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem. Pojem předpokládané oprávněné náklady obce vyplývající z režimu nakládání s komunálním odpadem ale novelou zákona o odpadech přesně vymezen není, vzhledem k povaze takto stanoveného základu však ani vymezen být přesně nemůže. V tomto směru však maximální výši poplatku nelze zřejmě stanovit jednoduše a jednotnou částkou, protože to s ohledem na jeho konstrukci (která prostě nemůže být stanovena jinak) není možné.

V rámci abstraktní kontroly není ODK MVČR schopno posoudit, zda v **příloze č. 2 OZV** uvedené tabulce, sazby poplatku odpovídají oprávněným nákladům města vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem.

Na tomto místě ODK MVČR **doporučuje**, aby přílohou schválené OZV, upravující tento poplatek, byl také výpočet poplatku podle předpokládaných



oprávněných nákladů města vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem, z důvodu transparentnosti právního předpisu, aby se mohl každý seznámit s tím, za co byl poplatek vyměřen.

V Čl. 4 odst. 2 město v souladu s § 127 daňového řádu stanovilo, že: „*Změna skutečností rozhodných pro stanovení výše poplatku se zohlední ve výši poplatku od 1. dne měsíce následujícího po dni, ve kterém bude změna ohlášena správcí poplatku.*“.

Ustanovení Čl. 4 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 5

Splatnost poplatku

V Čl. 5 město stanovilo lhůty splatnosti poplatku, přičemž poplatek se platí v jednorázově do 31. 3. kalendářního roku, nebo dvěma splátkami do 31. 3. a do 31. 7. kalendářního roku.

Jelikož je v daňovém řádu splatnost daně vázána na podání daňového tvrzení, které však plátcé poplatku není povinen podat, je úprava splatnosti v daňovém řádu pro poplatek za komunální odpad neaplikovatelná. Vzhledem k tomu, že úprava splatnosti v daňovém řádu je pro poplatek za komunální odpad neaplikovatelná a stanovení lhůty splatnosti poplatku je důležité pro řádnou správu poplatku, je město oprávněno lhůtu splatnosti poplatku dle svého uvážení stanovit. Stanovení splatnosti je na rozhodnutí města a v souladu s § 17a odst. 1 a 3 zákona o odpadech.

Ustanovení Čl. 5 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 6

Zrušovací ustanovení

V Čl. 6 město stanovilo, že: „*Nabytím účinnosti této vyhlášky se zrušuje Obecně závazná vyhláška města č. 3/2016 o stanovení poplatku za komunální odpad na území města Bor ze dne 21. 9. 2016.*“.

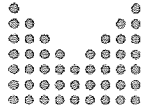
Toto je v souladu s § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, kdy z pravomoci zastupitelstva obce obecně závazné vyhlášky schvalovat, vyplývá i právo je zrušit.

Ustanovení Čl. 6 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 7

Účinnost

V Čl. 7 město stanovilo účinnost na 1. 1. 2018. Toto bude v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 zákona o obcích, které stanovuje, že: „*Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým*



dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.“

Ustanovení Čl. 7 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Příloha č. 1

V příloze č. 1 jsou uváděny „Náležitosti „Prohlášení plátce poplatku““, přičemž v textu OZV je na ní odkazováno v Čl. 3 odst. 1. Právní hodnocení přílohy č. 1 je již uvedeno u Čl. 3 odst. 1 právního rozboru OZV.

Ustanovení přílohy č. 1 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Příloha č. 2

V příloze č. 2 jsou uváděny sazby poplatku, přičemž v textu OZV je na ní odkazováno v Čl. 4 odst. 1. Právní posouzení je uvedeno u tohoto článku.

Ustanovení přílohy č. 2 nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Informace o vyvěšení na úřední desce

Dle ustanovení § 65 odst. 3 zákona o archivnictví: *„Má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce.“*

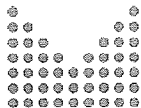
Doporučení: Lze doporučit zmínit ve schválené OZV shodně zveřejnění elektronického dokumentu, neboť obsah úřední desky se v souladu s ustanovením § 26 správního řádu zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to např. následovně: *„Zveřejnění obecně závazné vyhlášky bylo shodně provedeno způsobem umožňujícím dálkový přístup.“*

Podpisování právních předpisů

Na OZV jsou uvedeny podpisy starosty a místostarostky, město tak postupovalo v souladu s ustanovením § 104 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého podepisuje právní předpisy města starosta spolu s místostarostou.

K označení OZV razítkem

Žádný právní předpis neukládá městu povinnost opatřit právní předpis města razítkem. OZV je vhodně označena razítkem města ve smyslu ustanovení § 111 odst. 5 zákona o obcích.



Závěr: OZV byla v ustanoveních:

- **Čl. 3 odst. 1 při stanovení 30 denní lhůty pro ohlášení změny rozhodné pro výpočet poplatku shledána v rozporu s ustanovením § 127 odst. 1 daňového řádu, v tomto případě nebudou uplatňována dozorová opatření.**

Upozornění a doporučení je uvedeno u úvodní věty, Čl. 2 odst. 2, Čl. 3 odst. 1, Čl. 4 odst. 1, a u informace o vyvěšení OZV.

Zpracoval: JUDr. Ing. Kamil Beránek
Schválila: JUDr. Olga Petříková, LL.M.
V Plzni dne 26. 4. 2018

