



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j.: MV- 3215-46/ODK-2018

Praha 31. července 2018

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „Ministerstvo vnitra“), jako věcně příslušný správní orgán podle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v řízení o pozastavení účinnosti čl. 11 obecně závazné vyhlášky č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, vedeném s účastníkem řízení, kterým je město Milovice, se sídlem nám. 30. června 508, 289 23 Milovice, vydává toto

ROZHODNUTÍ:

- I. Účinnost čl. 11 obecně závazné vyhlášky č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice a ve znění



obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice **se** dle ustanovení § 123 odst. 1 zákona o obcích, **pozastavuje**.

- II. Účastníkovi řízení **se** dle ustanovení § 123 odst. 1 zákona o obcích, **stanovuje ke zjednání nápravy lhůta 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí**.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rekapitulace postupu Ministerstva vnitra

Zastupitelstvo města Milovice na svém zasedání konaném dne 20. dubna 2015 schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2015 města Milovice o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice (dále jen „OZV č. 1/2015“). Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva města Milovice, konaného dne 20. dubna 2015 bylo zjištěno, že OZV č. 1/2015 byla přijata na tomto zasedání zastupitelstva města způsobem odpovídajícím zákonu o obcích, když pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva města, tj. 14 členů zastupitelstva města z celkového počtu 15 členů. V souladu s ustanovením § 12 zákona o obcích byla OZV č. 1/2015 dne 27. dubna 2015 vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Milovice, odkud byla dne 27. května 2015, tedy po řádném uplynutí 15denní lhůty, sejmuta. OZV č. 1/2015 nabyla účinnosti dnem 1. května 2015.

Dále Zastupitelstvo města Milovice na svém zasedání konaném dne 20. března 2017 schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 5/2017 města Milovice, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice (dále jen „OZV č. 5/2017“). Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva města Milovice, konaného dne 20. března 2017 bylo zjištěno, že OZV č. 5/2017 byla přijata na tomto zasedání



zastupitelstva města způsobem odpovídajícím zákonu o obcích, když pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva města, tj. 12 členů zastupitelstva města z celkového počtu 15 členů. V souladu s ustanovením § 12 zákona o obcích byla OZV č. 5/2017 dne 28. března 2017 vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Milovice, odkud byla dne 13. dubna 2017, tedy po žádném uplynutí 15denní lhůty, sejmuta. OZV 5/2017 nabyla účinnosti dnem 12. dubna 2017.

Ministerstvo vnitra obecně závaznou vyhláškou č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 3/2016, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice a ve znění obecně závazné vyhlášky č. 5/2017, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice (dále jen „vyhláška“) po jejím obdržení posoudilo a ke dni 23. května 2017 zpracovalo její právní rozbor, a to se závěrem, že při jejím posouzení nebyl shledán rozpor se zákonem. Vyrozumění o výsledku právního posouzení vyhlášky (č. j.: MV-89672-10/ODK-2015) včetně přílohy obsahující právní rozbor ze dne 23. května 2015 bylo městu Milovice odesláno dne 25. května 2017 a dne 26. května 2017 bylo městu doručeno.

Dne 31. května 2017 však Ministerstvo vnitra obdrželo podnět k prošetření zákonnosti vyhlášky. Podatel ve svém podání uvedl, že vyhláška omezuje možnost zapojení poplatníků do pytlového sběru, a to pouze na poplatníky s trvalým pobytem v Milovicích.

Vzhledem k tomu, že v rámci posuzování vyhlášky město ve svém vyjádření ze dne 28. dubna 2017 (č. j. MV-89672-9/ODK-2015) k článku 11 uvedlo, že *„zapojení osob do systému je zcela dobrovolné a umožněno všem osobám bez ohledu na jejich místo trvalého pobytu“*, tedy z městem zasláného vyjádření vyplývalo, že se do systému pytlového sběru mohou zapojit všechny fyzické osoby bez ohledu na jejich místo trvalého pobytu, neshledalo Ministerstvo vnitra vyhlášku v rozporu se zákonem. Z podnětu, který však Ministerstvo vnitra obdrželo, vyplývá, že možnost zapojení poplatníků do pytlového sběru se váže pouze na poplatníky



s trvalým pobytem v Milovicích. Z uvedeného důvodu tak Ministerstvo vnitra začalo zkoumat diskriminační účinky článku 11 (Systém pytlového sběru) vyhlášky.

Na základě opětovného posouzení vyhlášky Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že vzhledem k tomu, že město Milovice umožnilo dobrovolně zapojit se do pytlového sběru pouze fyzickým osobám s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice na základě zdůvodnění města (*„Zastupitelstvo města Milovice přistoupilo k omezení možnosti zapojení se do pytlového sběru pouze pro osoby s trvalým pobytem v Milovicích z motivačních důvodů s odůvodněním, že se občané přihlášením k trvalému pobytu v Milovicích podílejí na výnosech daní, které jsou významnou částí příjmů do rozpočtu města. Náklady na svoz odpadu jsou hrazeny z rozpočtu města, přičemž jejich poměrná výše je kryta poplatkem za odvoz odpadu účtovaným každé osobě nacházející se na území města, které však za obyvatele bez trvalého pobytu v Milovicích nemá stejnou výši příjmů do svého rozpočtu jako za obyvatele s trvalým pobytem v Milovicích. Trvale bydlící obyvatelé, kteří de facto doplácí na osoby bez trvalého pobytu v Milovicích, získávají touto formou možnost odměny za výše uvedené skutečnosti.“*), je, dle názoru Ministerstva vnitra takto rozdílné zacházení s určitou skupinou obyvatel na úkor jiné skupiny obyvatel v návaznosti na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 diskriminační, a tedy v rozporu s článkem 1 Listiny základních práv a svobod. Dále byl také článek 11 vyhlášky shledán v rozporu se zákonem, a to konkrétně s ustanovením § 35 zákona o obcích, neboť město překročilo meze své samostatné působnosti, když vydáním vyhlášky sledovalo zákonem neaprobovatelný účel. Upozornění na nezákonnost vyhlášky (č. j. MV-69937-8/ODK-2017) bylo městu Milovice odesláno dne 8. srpna 2017 a dne 9. srpna 2017 bylo městu doručeno.

Vzhledem k tomu, že město Milovice (dále též „účastník řízení“) neprojevalo vůli zjednat nápravu napadené vyhlášky, když Zastupitelstvo města Milovice na svém zasedání konaném dne 2. října 2017 rozhodlo, že vyhlášku rušit, měnit či doplňovat nebude, Ministerstvo vnitra dopisem č. j.: MV-69937-12/ODK-2017 ze dne 31. října 2017 v souladu s ustanovením § 123 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo město Milovice ke zjednání nápravy vyhlášky.

Výzva ke zjednání nápravy byla Ministerstvem vnitra odeslána dne 1. listopadu 2017 a městu Milovice doručena téhož dne. Šedesátidenní lhůta pro zjednání nápravy proto městu Milovice uplynula dne 31. prosince 2017. Městu Milovice bylo výzvou sděleno, že Ministerstvo vnitra shledalo rozpor vyhlášky



se zákonem (konkrétně její ustanovení čl. 11). Město Milovice na Výzvu ke zjednání nápravy reagovalo vyjádřením (č. j. MV-69937-13/ODK-2017), ve kterém je uvedeno, že Zastupitelstvo města Milovice trvá na znění vyhlášky, které bylo schváleno usnesením č. 21/2017 na jednání dne 20. března 2017 a dne 28. března 2017 pod č. j. KÚ/3491/17/ZN zasláno datovou schránkou na Ministerstvo vnitra. Město Milovice ve svém vyjádření dále uvedlo, že *„V případě, že město bude i nadále trvat na svém postoji, MVČR má možnost zahájit řízení o pozastavení účinnosti napadené vyhlášky. MVČR má možnost pozastavit jen některá ustanovení OZV v souladu se zásadou přiměřenosti. Po pozastavení účinnosti OZV má MVČR městu stanovit přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Město má právo proti takovému rozhodnutí ministerstva podat rozklad (tj. zvláštní druh odvolání jako řádný opravný prostředek). V případě, že rozklad je zamítnut, podá MVČR ve lhůtě 30 ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu návrh k Ústavnímu soudu na zrušení OZV.“*

Na základě shromážděných podkladů a z nich plynoucího důvodného přesvědčení o existenci rozporu vyhlášky se zákonem zahájilo Ministerstvo vnitra s městem Milovice správní řízení ve věci pozastavení účinnosti čl. 11 vyhlášky. Toto správní řízení bylo zahájeno dnem 15. ledna 2018 doručením oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-3215-20/ODK-2018 ze dne 9. ledna 2018, k němuž byl přiložen Přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem, městu Milovice.

Dne 9. ledna 2018 bylo dále Ministerstvem vnitra vydáno usnesení č. j.: MV-3215-22/ODK-2018, dle kterého se na základě ustanovení § 53 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), účastníkovi řízení ukládá předložit zápisy ze zasedání Zastupitelstva Města Milovice konaných dne 20. dubna 2015 a 20. března 2017 (včetně údajů o počtu přítomných členů zastupitelstva obce, o výsledcích hlasování, přijatých usnesení a podpisů starosty nebo místostarosty a určených ověřovatelů) a dále zveřejněné informace ve smyslu ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích o místě, době a navržených programech zasedání zastupitelstva města konaných dne 20. dubna 2015 a 20. března 2017 (včetně údajů o vyvěšení a sejmutí na úřední desce městského úřadu), případně jejich kopie, a to ve lhůtě do 19. ledna 2018. Ministerstvo vnitra požadované listiny obdrželo dne 17. ledna 2018.

Dopisem Ministerstva vnitra č. j.: MV-3215-24/ODK-2018 ze dne 19. ledna 2018 byl účastník řízení vyzooměn o konání ústního jednání, a to zasláním Pozvánky na ústní jednání za účelem provedení listinných důkazů

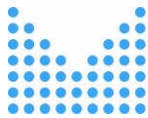


a k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, jež byla účastníku řízení doručena dne 22. ledna 2018. Ústní jednání se uskutečnilo dne 5. února 2018.

V rámci ústního jednání byly v souladu s ustanovením § 53 odst. 6 správního řádu provedeny listinné důkazy, jejichž výčet je uveden v protokolu o ústním jednání, č. j.: MV-3215-27/ODK-2018. Stanovisko účastníka řízení k obsahu spisu a dalšímu postupu města Milovice Ministerstvo vnitra obdrželo dne 13. února 2018, přičemž z tohoto stanoviska vyplývá, že účastník řízení setrvává na svém konstantním postoji a odkazuje na svá předchozí písemná vyjádření, jakož i na vyjádření učiněná na jednání konaném dne 27. listopadu 2017 na Městském úřadě Milovice, neboť je přesvědčen, že postupuje v souladu s účinnou legislativou, konkrétně se zněním zákona o obcích a zákona o odpadech. S ohledem na uvedené přistoupilo Ministerstvo vnitra k vydání Rozhodnutí o pozastavení účinnosti čl. 11 vyhlášky.

Dne 26. února 2018 vydalo Ministerstvo vnitra pod č. j. MV-3215-30/ODK-2018 rozhodnutí, kterým pozastavilo účinnost čl. 11 vyhlášky. Rozhodnutí bylo doručeno účastníku řízení dne 27. února 2018. Proti tomu rozhodnutí podal účastník řízení dne 12. března 2018 rozklad. Dne 11. května 2018 vydal ministr vnitra po projednání v rozkladové komisi rozhodnutí, kterým rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. MV-3215-30/ODK-2018 podle § 152 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil a vrátil věc k novému projednání, když neshledal článek 11 vyhlášky jako rozporný se zákonem.

Následně sdělením č. j. MV-3215-34/ODK-2018 ze dne 26. června 2018 Ministerstvo vnitra účastníka řízení informovalo, že s ohledem na zrušení rozhodnutí ze strany ministra vnitra pokračuje ve správním řízení o pozastavení účinnosti čl. 11 vyhlášky. V této souvislosti byl účastníku řízení zaslán aktuální soupis obsahu spisu, poskytnuta možnost seznámit se s podklady a dána možnost vyjádření stanoviska v řízení. Současně byl účastník řízení požádán o sdělení konkrétních obcí, které stanoví pytlový sběr svými obecně závaznými vyhláškami a ze kterých město Milovice vycházelo při své námitce, že i jiné obce mají obdobný pytlový sběr. Účastník řízení požádal o zaslání předkládací zprávy k rozkladu a následně sdělením ze dne 17. července 2018 zaslal vyjádření účastníka řízení spolu uvedením požadovaných obcí a jejich obecně závazných vyhlášek.



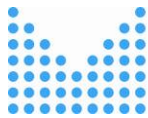
II. Posouzení vyhlášky

Dle § 123 odst. 1 zákona o obcích pozastaví Ministerstvo vnitra účinnost obecně závazné vyhlášky, která je v rozporu se zákonem. Při posuzování souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem Ministerstvo vnitra zohledňuje, zda byla vydána orgánem k tomu zmocněným, tj. zastupitelstvem obce, dále zda se obec při jejím vydání nepohybovala mimo meze jí svěřené věcné působnosti, zda obec nezneužila zákonem svěřenou působnost a konečně, zda není obecně závazná vyhláška nezákonná pro svoji „nerozumnost“.

Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého může zastupitelstvo v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. S výjimkou ukládání daní a poplatků (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) obce k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své samostatné působnosti nepotřebují další zákonné zmocnění.

Pokud se týká vymezení věcné působnosti, v jejímž rámci lze výše zmíněným čl. 104 odst. 3 Ústavy zakotvenou pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek uplatnit, Ústava sama určení takových věcných oblastí neobsahuje. Stanovení mezí samostatné působnosti obce je čl. 104 odst. 1 Ústavy svěřeno zákonu, jímž je de lege lata zákon o obcích. Rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle kterého se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a tomuto zákonnému příkazu pak odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo, v ustanovení § 10 zákona o obcích, které přímo vymezuje tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, a to:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kdy obce mohou zejména:
 - 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) k zajištění veřejného pořádku při pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeď“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Z písm. d) tohoto ustanovení zákona o obcích pak plyne, že další věcné oblasti samostatné působnosti obcí, v nichž lze realizovat pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek, mohou být upraveny také zvláštními zákony.

Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, že předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky musí být místní záležitosti, tj. záležitosti, jež obec reguluje v zájmu obce a občanů obce, nikoliv záležitosti krajského či celostátního významu.

Obec je tedy při vydávání obecně závazných vyhlášek limitována mezemi své samostatné působnosti, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, pokud se předmět a cíl obojí regulace překrývají (blíže např. viz nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06). Ministerstvo vnitra se podrobně seznámilo se všemi podklady potřebnými pro rozhodnutí a na základě jejich zhodnocení jednak samostatně, jednak ve vzájemných souvislostech, dospělo k následujícím závěrům.

Ministerstvo vnitra se podrobně seznámilo se všemi podklady potřebnými pro rozhodnutí a na základě jejich zhodnocení jednak samostatně, jednak ve vzájemných souvislostech, dospělo k následujícím závěrům.

S ohledem na skutečnosti uvedené v bodě I. tohoto rozhodnutí lze konstatovat, že vyhláška byla vydána k tomu příslušným orgánem obce a za dodržení procedurálního postupu stanoveného zákonem o obcích.

Město Milovice v případě vyhlášky využilo zákonného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky nacházejícího se v ustanovení § 17 odst. 2 zákona



č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), dle kterého „*Obec ve své samostatné působnosti stanoví obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území. Obecně závaznou vyhláškou může stanovit také systém nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami.*“

V čl. 11 vyhlášky město stanovilo systém pytlového sběru. Ve zmíněném článku je uvedeno, že „*Tato obecně závazná vyhláška stanoví pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru. Účastníkem Systému pytlového sběru je každá fyzická osoba s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice, která se osobně nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce zaregistruje k účasti v Systému pytlového sběru dle čl. 11 odst. 2 této obecně závazné vyhlášky.*“

Z vyjádření města ze dne 7. července 2017 vyplývá, že „*Zastupitelstvo města Milovice přistoupilo k omezení možnosti zapojení se do pytlového sběru pouze pro osoby s trvalým pobytem v Milovicích z motivačních důvodů s odůvodněním, že se občané přihlášením k trvalému pobytu v Milovicích podílejí na výnosech daní, které jsou významnou částí příjmů do rozpočtu města. Náklady na svoz odpadu jsou hrazeny z rozpočtu města, přičemž jejich poměrná výše je kryta poplatkem za odvoz odpadu účtovaným každé osobě nacházející se na území města, které však za obyvatele bez trvalého pobytu v Milovicích nemá stejnou výši příjmů do svého rozpočtu jako za obyvatele s trvalým pobytem v Milovicích. Trvale bydlící obyvatelé, kteří de facto doplácí na osoby bez trvalého pobytu v Milovicích, získávají touto formou možnost odměny za výše uvedené skutečnosti.*“

Z osobního jednání zástupců Ministerstva vnitra se zástupci města Milovice, které se uskutečnilo dne 27. listopadu 2017, vyplynulo, že město považuje takto nastavený systém pytlového sběru za „nadstavbu“ systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Město se tak tímto ustanovením snaží naplnit účel zákona o odpadech, kdy cílem je dosažení lepšího (vyššího) plnění původce odpadu. Skutečnost, že město váže systém pytlového sběru na fyzické osoby s trvalým pobytem hlášeným na území města Milovice, vnímá jako motivační prvek, resp. město motivuje občany, aby se přihlásili k trvalému pobytu ve městě. Na zmíněném jednání zástupci města dále sdělili, že podle neoficiálních údajů o počtu obyvatel, kteří nejsou přihlášení k trvalému pobytu



ve městě, je takových obyvatel zhruba 2500, což činí více než 20% z počtu osob hlášených k trvalému pobytu a na daňových výnosech ze státního rozpočtu se pro město jedná o částku cca 31 milionů korun. Toto je důvodem, proč se město snaží občany k přihlášení trvalého pobytu ve městě motivovat, kdy obdobnou motivací je rovněž úprava dvojích sazeb v obecně závazné vyhlášce č. 1/2017 o poplatku za komunální odpad. Ze strany zástupců města bylo dále sděleno, že má město v rámci hospodaření s majetkem přehled o počtu trvale žijících osob, nemá však přehled o počtu všech žijících osob, kteří produkují odpad.

Skutečnost, že cílem zřízení systému pytlového sběru je zvýšení příjmu do městského rozpočtu z daňových výnosů vybraných na základě počtu obyvatel hlášených k trvalému pobytu ve městě Milovice potvrdilo město i ve svém vyjádření ke sdělení v rámci správního řízení ze dne 17. července 2018.

Ke stanovení určité odměny zástupci města na výše uvedeném jednání také uvedli, že město Milovice dopředu stanoví výši odměny za 1 kg separovaného odpadu (plast a papír), přičemž tato finanční částka je „zastropována“. Účastníci obdrží od města identifikační kód, kterým je následně označen pytel s odpadem. Svozová firma kód načte do systému a jednou za rok je účastníkovi vyplacena finanční částka za veškerý takto odevzdaný odpad. Uvedený postup včetně poskytování finanční výhody vyplývá rovněž ze Směrnice č. 11/2016 Pravidla, kterými se řídí Systém pytlového sběru.

Za diskriminační je třeba chápat taková ustanovení, která umožňují rozdílné zacházení s určitou skupinou obyvatel obce na úkor jiné skupiny obyvatel. Jejich stanovení znamená nezákonnost. Ústavní soud k tomuto ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 judikoval, že *„rovnost je kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech dle článku 1 Listiny je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo... rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup“.*



Zvýhodnění občanů s trvalým bydlištěm v Milovicích oproti ostatním osobám s trvalým bydlištěm jinde by proto nemělo diskriminační povahu pouze tehdy, pokud by mělo rozumné a objektivní ospravedlnění, tj. jestliže by sledovalo legitimní cíl a prostředky použité k jeho dosažení by byly tomuto cíli přiměřené.

Problematikou rozdílného zacházení s osobami s trvalým pobytem v obci a ostatními osobami se s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a výše uvedený nálezn Ústavního soudu zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 4 As 63/2005-69 ze dne 16. března 2007. Předmětný případ se týkal stanovení jízdného na městskou hromadnou dopravu v Liberci, kdy byly stanoveny nižší ceny pro osoby s trvalým pobytem ve městě oproti ostatním osobám bez tohoto pobytu. Statutární město Liberec odůvodňovalo rozlišné zacházení obdobně jako město Milovice tím, že finanční prostředky na provoz městské hromadné dopravy poskytuje město ze svého rozpočtu, který významným podílem naplňují výnosy daní, jež platí fyzické a právnické osoby, které mají trvalé bydliště nebo své sídlo v Liberci, a to na základě zvláštního zákona o rozdělení daňových výnosů, přičemž město chtělo část těchto daní vrátit osobám s trvalým pobytem zpět ve formě slevy na jízdném. Motivace měla směřovat rovněž k tomu, aby se občané cítili lépe ve městě, které naplňuje svoje zákonné povinnosti plynoucí ze zákona o obcích či dalších zákonů.

Nejvyšší správní soud k tomu konstatoval ve svém výše uvedeném rozsudku následující: *„Výše uvedený cíl naznačený stěžovatelem je bezpochyby legitimní, ovšem je otázka, zda prostředky, jimiž mělo být tohoto cíle dosaženo, byly přiměřené. Nerovné zacházení na základě kritéria trvalého pobytu je považováno za diskriminaci (viz rozsudek Soudního dvora ES ze dne 16. 1. 2003 ve věci C-388/01, Komise v. Itálie, Recueil, s. I-721, poskytování slevy v místních muzeích v Itálii osobám starším 65 let s trvalým pobytem v dané obci na základě rozhodnutí samospráv). Soudní dvůr poukázal na to, že zakázanou diskriminací podle čl. 12 a 49 Smlouvy ES je nejen otevřená diskriminace z důvodu státní příslušnosti k jinému členskému státu, ale i všechny skryté formy, které při použití jiného rozlišovacího kritéria vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku, tj. znevýhodnění státních příslušníků jiných členských států oproti vlastním státním příslušníkům. To se týká zejména opatření, která rozlišují mezi osobami na základě kritéria trvalého pobytu, neboť může působit hlavně znevýhodnění cizích státních příslušníků, protože osoby s trvalým pobytem jinde bývají zejména cizinci. Pokud jde o přímé použití kritéria*



státní příslušnosti, bylo by možné je ospravedlnit pouze použitím výslovných výjimek obsažených v čl. 46 Smlouvy ES, na které odkazuje pro oblast volného pohybu služeb čl. 55 Smlouvy. Hospodářské cíle nemohou v žádném případě představovat důvod uvedený v čl. 46 Smlouvy. Pokud však jde o použití kritéria trvalého pobytu, je třeba zkoumat, zda důvody uváděné italskou vládou představují naléhavé důvody obecného zájmu, které by mohly nerovné zacházení ospravedlnit. Ohledně hospodářských důvodů postačí konstatování, že nemohou být uznány jako naléhavé důvody obecného zájmu ospravedlňující omezení některé ze základních svobod zaručených smlouvou o založení ES. Ohledně namítaného důvodu daňové koherence je třeba uvést, že neexistuje přímá souvislost mezi placením daní a poskytnutým cenovým zvýhodněním. To vynikne ještě více při zjištění, že ze slev je vyloučena většina Italů s trvalým pobytem v jiných místech, ačkoliv ti daně v Itálii rovněž platí. Sporná cenová zvýhodnění jsou tedy neslučitelná s právem Společenství, pokud jsou vyhrazena těm, kteří mají trvalý pobyt v místě sídla instituce, která muzeum provozuje.

Se zřetelem k výše uvedenému pak zřejmě nelze důvody stěžovatele, zejména poukaz na tzv. „daňová hlediska“, za přiměřené považovat.

*V tomto směru je nutno poukázat na § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. V odstavci 1 citovaného ustanovení je uveden procentuální podíl z celostátního výnosu jednotlivých daní (kromě daně z nemovitostí, kde je hlediskem území, kde se nachází), který tvoří daňový příjem rozpočtu obcí. Podle odstavce druhého se každá obec na uvedené procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) – f) podílí stanoveným procentem. Procento zveřejní Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku, a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikosti kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Z uvedeného plyne, že neexistuje přímá příčinná souvislost mezi částkou daní, kterou odvedou občané s trvalým pobytem v Liberci, a částkou, která připadne městu Liberec podle zásad uvedených v ustanovení § 4 citovaného zákona. Poskytnutí slev na jízděm občanům s trvalým pobytem na území města Liberce **s odůvodněním, že se významnou měrou podílejí na výnosech z daní, proto nemůže být považováno***



za rozumné a objektivní ospravedlnění, neboť do daňových příjmů rozpočtu města Liberec přispívají všechny osoby, které platí daně uvedené v § 4 odst. 1 zákona č. 243/2000 Sb.“

Ačkoliv došlo v mezidobí ke změně znění ustanovení zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, na které je ve výše uvedeném rozsudku správního soudu odkazováno, princip výběru daní zůstal stejný a argumentace Nejvyššího správního soudu v souvislosti s tímto zákonem je i v současné době použitelná.

Pokud je tedy důvodem pro omezení zapojení do pytlového sběru, na základě čehož jsou pak poskytovány finanční výhody, pouze na fyzické osoby s trvalým pobytem na území města skutečnost, že se podílejí na výnosech daní, které jsou významnou částí příjmů do rozpočtu města, nemůže být takové odůvodnění s ohledem na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu považováno za rozumné a objektivní. **V této souvislosti je tedy čl. 11 vyhlášky nutno považovat za rozporný s článkem 1 Listiny základních práv a svobod.**

Město Milovice má obecně závaznou vyhláškou č. 6/2011 o poplatku za komunální odpad, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZV č. 6/2011“), zaveden poplatek za komunální odpad dle § 17a zákona o odpadech. Podle § 17a odst. 5 zákona o odpadech *„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 připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu. V poplatku mohou být promítnuty i náklady spojené s pronájmem nádob určených k odkládání odpadu.“* Jak vyplývá z OZV č. 6/2011 město stanovilo poplatek na poplatníka, přičemž při stanovování výše poplatku vychází z předpokládaných nákladů vyplývajících z režimu nakládání s netříděným komunálním odpadem.

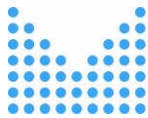
Ačkoliv je systém pytlového sběru tříděného komunálního odpadu zavedený čl. 11 vyhlášky pouze doplňkovou nadstavbou stanoveného systému nakládání s komunálním odpadem ve městě, tak i tříděním komunálního odpadu do pytlů, navíc finančně motivovaným, dochází ke snižování netříděného (směsného) komunálního odpadu. Tím, že jsou ze zapojení do tohoto pytlového sběru vyloučeni kromě osob



s trvalým pobytem ostatní poplatníci poplatku za komunální odpad, kterými jsou ve smyslu § 17a odst. 2 zákona o odpadech fyzické osoby, při jejichž činnosti vzniká na území města komunální odpad, nemají tyto osoby rovnocennou možnost se podílet na snižování produkce směsného komunálního odpadu a tím fakticky také ovlivňovat maximální výši poplatku za komunální odpad, který jsou povinni platit. Jelikož lze stěžít pro takovéto rozdílné zacházení najít objektivní a rozumné ospravedlnění, shledává Ministerstvo vnitra i z výše uvedených důvodů **čl. 11 v souvislosti s OZV č. 6/2011 jako rozporný s článkem 1 Listiny základních práv a svobod.**

Zákon o odpadech činí obec odpovědnou za nakládání s komunálním odpadem, neboť dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. x) tohoto zákona pro komunální odpady vznikající na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce (tj. v nepodnikatelské činnosti fyzických osob), se za původce odpadů považuje obec, a to od okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místo k tomu určené. Tímto okamžikem se také obec stává vlastníkem komunálních odpadů. Dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech je komunálním odpadem „*veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání.*“ Dále je dle ustanovení § 17 odst. 3 zákona o odpadech „*obec povinna zajistit místa pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na jejím katastrálním území. Obec je povinna zajistit místa pro oddělené soustřeďování složek komunálního odpadu, minimálně nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelných odpadů.*“

Zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky dle ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech tak slouží k dosažení lepšího plnění povinností původce a dalších zákonem o odpadech stanovených povinností obcím ve vztahu ke komunálním odpadům. Smyslem obecně závazných vyhlášek vydávaných na základě ustanovení § 17 odst. 2 zákona o odpadech zcela jistě není zakotvení právního základu pro poskytování finančních výhod určité skupině fyzických osob a navíc z důvodů, které nijak nesouvisí s fungováním systému nakládání s komunálním odpadem v obci. Smyslem poskytování výhod za objem vytríděných využitelných složek komunálního odpadu by měla být pouze motivace k důslednému třídění komunálního odpadu, který přinese obci vyšší náklady z jeho prodeje a nižší náklady v souvislosti s odvozem a odstraněním menšího množství směsného komunálního odpadu.

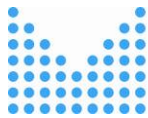


V rámci „testu čtyř kroků“, který pro posouzení zákonnosti obecně závazných vyhlášek provádí Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04), se v případě třetího kroku testu posuzuje, zda obec nezneužila svoji zákonem stanovenou působnost, přičemž Ústavní soud stanovuje tři základní formy tohoto zneužití. Jedná se jednak a) o sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) o opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a c) k přihlížení k nerelevantním úvahám. S ohledem na skutečnost, že město Milovice využilo v čl. 11 vyhlášky zákonné zmocnění sloužící obcím k plnění jim zákonem o odpadech stanovených povinností v souvislosti s návazným poskytováním výhod za účelem odměnění osob s trvalým pobytem a motivace k přihlašování k trvalému pobytu, tedy za účelem, který s nakládáním s komunálním odpadem nijak nesouvisí, navíc za opominutí respektování principu rovnosti zakotveného Listinou základních práv a svobod, zneužilo město Milovice v čl. 11 vyhlášky rovněž svou zákonem stanovenou působnost.

V případě uváděných obecně závazných vyhlášek obcí a měst Lysá nad Labem, Ostopovice, Žamberk a Paseky nad Jizerou, lze po jejich posouzení konstatovat, že ani v jednom z případů není upravován pytlový sběr obdobně jako ve vyhlášce.

Obecně závazná vyhláška města Lysá nad Labem č. 4/2015 sice rovněž stanoví obdobně jako město Milovice doplňkový pytlový sběr tříděného komunálního odpadu, na který je navázána finanční odměna (úleva z místního poplatku), nicméně tento pytlový sběr je umožněn všem poplatníkům místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Poplatníkem tohoto poplatku však dle § 10b odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, jsou jak fyzické osoby s trvalým či jiným uvedeným typem pobytu (cizinci), tak fyzické osoby vlastníci na území města stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba. Systém pytlového sběru a výhody plynoucí z jeho užívání tedy nejsou omezeny pouze na fyzické osoby s trvalým pobytem jako ve městě Milovice. Na obdobném principu ve vztahu k poplatníkům výše uvedeného místního poplatku je postaven pytlový sběr v obci Ostopovice v návaznosti na obecně závaznou vyhlášku č. 1/2013.

U obecně závazných vyhlášek města Žamberk č. 6/2012 a obce Paseky nad Jizerou č. 1/2008 je pytlový sběr tříděného či i směsného komunálního odpadu



stanoven bez vazby na jakoukoliv výhodu a z obou obecně závazných vyhlášek ani nevyplývá, že by byl stanoven pouze pro osoby s trvalým pobytem. Platí tedy pro všechny osoby, z jejichž činnosti vzniká na území dotčeného města či obce komunální odpad. Ani v uvedených případech se tedy nejedná o obdobnou úpravu pytlového sběru jako ve vyhlášce.

Pokud se jedná o poukazované poskytování příspěvku na roční předplatnou jízdenku MHD ve statutárním městě Brně, tak i zde je poskytování výhody vázáno na poplatníky místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, tedy nikoliv pouze na fyzické osoby s trvalým pobytem ve městě. Navíc z informace o dotačním programu zveřejněné na účastníkem řízení uvedené webové stránce vyplývá, že primárním cílem předmětné dotace je motivace k častějšímu využívání veřejné dopravy oproti cestám po městě autem. Motivace k přihlašování trvalého pobytu ve městě z daňových důvodů je spíše doplňkovým cílem. Toto ostatně vyplývá i z širokého okruhu osob, které mají na dotaci nárok.

Ministerstvo vnitra na základě výše uvedeného dospělo k závěru, že vyhláška je v čl. 11 v rozporu s článkem 1 Listiny základních práv a svobod a v rozporu s § 35 zákona o obcích.

Vzhledem k tomu, že město Milovice se neztotožňuje s právním názorem Ministerstva vnitra a z jeho jednání vyplývá, že zde není dán předpoklad, že by ke zjednání nápravy vyhlášky přistoupilo, Ministerstvo vnitra stanovilo **k provedení nápravy vyhlášky lhůtu 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí.**

Město Milovice je podle ustanovení § 128 odst. 1 písm. a) zákona o obcích povinno vyvěsit toto rozhodnutí o pozastavení účinnosti čl. 11 vyhlášky po dobu nejméně 15 dnů na úřední desce městského úřadu.

Město Milovice dále podle ustanovení § 123 odst. 1 zákona o obcích bude v případě zjednání nápravy informovat Ministerstvo vnitra o zjednané nápravě, aby bylo možno Ministerstvem vnitra toto rozhodnutí zrušit neprodleně po obdržení informace o zjednání nápravy. Přílohou této informace o zjednání nápravy bude i příslušná obecně závazná vyhláška, kterou bude náprava provedena.



Účinnost čl. 11 vyhlášky je pozastavena **dnem doručení** tohoto rozhodnutí účastníku řízení.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí lze podle § 152 odst. 1 správního řádu podat rozklad ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení (§ 83 odst. 1 správního řádu). Rozklad se podává ministrovi vnitra prostřednictvím Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4. Podání rozkladu nemá odkladný účinek.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Rozdělovník:

1. Originál rozhodnutí zůstane součástí správního spisu.
2. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 1 správního řádu oznámen účastníkovi řízení – městu Milovice, se sídlem nám. 30. června 508, 289 23 Milovice prostřednictvím právního zástupce advokáta Mgr. Radovana Hrubého, se sídlem Revoluční 1003/3, 110 00 Praha 1 – doručením do datové schránky (ID DS: h3kivcx).