14. 8. 2023

ID: 116794

Daň z nemovitých věcí

Pojem „jednotlivá část obce“ (§ 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí) je třeba ústavně konformně vyložit tak, že touto částí nemusí být pouze souvislá část území obce, nýbrž i konkrétní označené nemovitosti.

Možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti je rovněž naplněním ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci (čl. 8 Ústavy). Jsou to totiž právě místní samosprávy, které mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí odpovídala negativním externalitám, které jsou s nimi spojeny v konkrétním místě žití. Možnost do jisté míry individualizovat výši daní z nemovitosti proto sleduje účel zohlednit nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obcích.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 24/23 ze dne 18.7.2023)

Ústavní soud rozhodl v plénu o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení čl. 2 a přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, za účasti obce Řepov, sídlem Řepov 36, Řepov, jako účastníka řízení, tak, že návrh na zrušení čl. 2 a přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra (dále též "navrhovatel") se návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), domáhá zrušení v záhlaví uvedených ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí (dále jen "obecně závazná vyhláška"), pro rozpor s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 1, čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a § 12 a § 11 odst. 3 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o dani z nemovitých věcí"). S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

2. Obec Řepov (dále jen "obec") stanovila napadenou obecně závaznou vyhláškou vydanou zastupitelstvem obce dne 6. 9. 2021 dle § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, koeficient, kterým se pro zdanitelné stavby a jednotky uvedené v § 11 odst. 1 písm. d) cit. zákona násobí základní sazba daně, případně sazba daně zvýšená podle § 11 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí, ve výši 1,5 % (čl. 1).

3. Článkem 2 pak obec stanovila místní koeficient, kterým se násobí daň za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelné stavby nebo jednotky, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí, ve výši 5, a to pro části obce v rozsahu parcelních čísel pozemků specifikovaných v příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky.

4. Podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení předcházela procedura podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v níž navrhovatel rozhodnutím ze dne 6. 3. 2023 č. j.

MV-807-29/ODK-2023 pozastavil účinnost napadeného ustanovení a stanovil obci patnáctidenní lhůtu ke zjednání nápravy. Obec ve stanovené lhůtě nápravu nezjednala a proti citovanému rozhodnutí nevyužila ani opravného prostředku; proto pozastavení účinnosti napadených ustanovení nabylo právní moci, a to dne 23. 3. 2023.

II. Argumentace navrhovatele

5. Ministerstvo vnitra ve velmi obsáhlém návrhu zrekapitulovalo řízení, které předcházelo sistaci napadených částí obecně závazné vyhlášky a podání návrhu samotného, představilo skutková zjištění, ze kterých při svém rozhodování vycházelo a právní závěry, které na jejich základě učinilo.

6. Jádro právního hodnocení a argumentace navrhovatele leží ve výkladu pojmu "jednotlivá část obce" v textu zákonného zmocnění dle § 12 zákona č. 338/1992 Sb. pro stanovení předmětného místního koeficientu, kterým se následně násobí daň za jednotlivé druhy nemovitostí, které se nacházejí ve vymezené "části obce".

7. Ministerstvo vnitra přiložilo katastrální ortofotomapu, ve které graficky znázornilo, na které pozemky v obci Řepov dopadá místní koeficient daně z nemovitých věcí. Vykročení obce z mezí jí svěřené působnosti spatřuje navrhovatel ve způsobu zavedení zvýšeného koeficientu, kdy obec selektivně zatížila vybrané prostory a objekty (areály) konkrétních výrobních a průmyslových závodů, logistických center a dalších podnikatelských areálů a rovněž některé další po obci různě roztroušené pozemky (parc. č. 653/2, 494/2 či 492/2 v k. ú. Řepov). Takové vymezení však podle navrhovatele neodpovídá zákonem použitému pojmu "části obce" ve smyslu výkladu tohoto pojmu tak, jak jej vnímá právě navrhovatel. Ministerstvo vnitra se tedy domnívá, že obec Řepov při nastavení místního koeficientu v čl. 2 obecně závazné vyhlášky ve spojení s přílohou č. 1 vykročila z mezí zákonného zmocnění obsaženého v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí (jednala ultra vires), a tudíž jednala v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny, dle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona.

8. Ministerstvo vnitra připouští, že v důvodové zprávě k zákonu č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (dále jen "zákon č. 609/2020 Sb."), v návaznosti na rozšíření možnosti stanovovat místní koeficienty daně z nemovitých věcí pro "jednotlivé části obce", byl uvedený pojem vykládán zcela volně, tedy tak, že za "jednotlivou část obce" může obec v obecně závazné vyhlášce prohlásit libovolnou část svého území, včetně jednotlivých pozemků a objektů. To vedlo obce k navyšování daně z nemovitých věcí prostřednictvím místního koeficientu adresným způsobem, tedy pro selektivně vybrané nemovité věci nebo jejich skupiny stejně, jak učinila obec Řepov.

9. Uvedený volný výklad pojmu "jednotlivá část obce" se však dle přesvědčení Ministerstva vnitra příčí nejen významu, který byl tomuto pojmu přikládán v teorii i praxi historicky od počátku účinnosti zákona o dani z nemovitých věcí, kde byl a je užíván v případě koeficientů "polohové renty" v § 6 a § 11, ale též výkladu jazykovému, formálně systematickému a objektivně teleologickému. Rovněž jde o výklad, který není dle názoru Ministerstva vnitra ústavně konformní s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny, neboť obcím de facto umožňuje rozhodovat formou obecně závazných vyhlášek o výši daně v konkrétních případech a u konkrétních osob, resp. adresným způsobem. O obecně závazné vyhlášky se tedy v těchto případech jedná pouze formálně, materiálně jde o individuální právní akty.

10. Pojem "jednotlivá část obce" je dle přesvědčení Ministerstva vnitra jazykovým ekvivalentem pojmů osada, místní část, čtvrť apod. Je jím tudíž třeba rozumět část území obce, které je souvislého charakteru, a jež je současně obydlené občany této obce, kteří tvoří určité "územní společenství". Dle názoru Ministerstva vnitra se jedná o ucelenější lokalitu, ve které se nachází více "nemovitých věcí",

mezi nimiž existuje věcná a místní (zejména historická, urbanistická a krajinná) souvislost a jež pojí určitá společná specifika odrážející podmínky dané části území obce a občanů, kteří na něm žijí. Jinými slovy řečeno, za "část obce" lze označit tu občany obydlenou část jejího území, která by za jiných okolností mohla být samostatnou obcí, byť by co do počtu obyvatel byla obcí velmi malou.

11. K důvodům, které vedly obec k vymezení nemovitostí podléhajících místnímu koeficientu v tomto případě, a které byly popsány výše, Ministerstvo vnitra namítá, že negativní dopady užívání pozemků, staveb a jednotek pro průmysl, stavebnictví, energetiku a ostatní druhy podnikání byly zákonodárcem reflektovány již při nastavení násobně vyšších daňových sazeb pro tyto případy užívání nemovitých věcí [sazba daně z pozemků dle § 6 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona o dani z nemovitých věcí, která je oproti ostatním nezemědělským pozemkům 2,5 - 25 krát vyšší, a sazba daně ze staveb a jednotek dle § 11 odst. 1 písm. d) bodů 2 a 3 zákona o dani z nemovitých věcí, která je ve většině případů vyšší 5 krát].

12. Obcím přitom byla dána pravomoc s ohledem na místní podmínky a potřeby navýšit daň u zdanitelných staveb a jednotek, které slouží ke shora uvedeným podnikatelským účelům, i prostřednictvím tzv. "obecního (podnikatelského) koeficientu 1,5", a to na základě § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Tento "obecní koeficient" je možné stanovit (pouze pro celé území obce) též pro jednotlivé skupiny podnikatelských činností, uvedených v jednotlivých bodech § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí.

13. Jinými slovy řečeno, samotný zákonodárce v případě podnikatelsky využívaných nemovitých věci měl dostatečně v patrnosti fakt, že tyto nemovité věci z podstaty svého užívání a funkce zatěžují obce řadou negativních externalit, což reflektoval jejich podstatně vyšším zdaněním oproti jiným nemovitým věcem. Také proto navrhovatel vnímá obcí zvolený postup jako pokus o nepřípustné obcházení § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, neboť se prostřednictvím uplatnění místního koeficientu pokouší o navýšení daně pro "podnikatele", ačkoliv tato možnost je již odlišným způsobem upravena právě "obecním (podnikatelským) koeficientem".

14. Navrhovatel je tedy přesvědčen, že místní koeficient nemůže být de lege lata nástrojem způsobilým k dosažení obcí sledovaných ekologických (a s nimi spojených kompenzačních) cílů, neboť je navázán na hledisko územní - má se stanovovat pro všechny nemovité věci na "území jednotlivé části obce", nikoliv na účelově označené konkrétní druhy nemovitých věcí užívaných k některým typům podnikatelské činnosti, nacházející se nadto na různých místech v obci. Dle ministerstva má být místními koeficienty pro jednotlivé části obce reflektováno územního zvýhodnění či znevýhodnění té které "části obce", jež se projevuje například náklady obce na správu jednotlivých částí obce, úrovní občanské vybavenosti a dopravní obslužnosti. Ministerstvo vnitra zdůrazňuje, že de lege ferenda nepopírá teoretickou možnost využití daně z nemovitých věcí jako fiskálně ekologického nástroje umožňujícího obcím výrazněji si kompenzovat dopady a náklady spojené s využíváním některých nemovitých věcí na jejich území k podnikatelským účelům. Uvedeného však nelze dosáhnout za současné právní úpravy prostřednictvím místního koeficientu daně z nemovitých věcí.

15. Ministerstvo vnitra dále tvrdí, že se obec při vymezování jednotlivých nemovitostí zatížených sporným koeficientem dopustila rovněž porušení ústavního principu zákazu svévole. Namítá vnitřní rozpornost a účelovost argumentace obce, neboť oproti vyjádření obce jsou do vymezení v příloze č. 1 zahrnuty i pozemky, které se nacházejí vně podnikatelských areálů, k podnikatelské činnosti využívány nejsou (dle obce je tomu tak proto, že jsou ve vlastnictví konkrétní společnosti), na stranu druhou do výčtu nebyly zahrnuty pozemky nacházející se přímo v podnikatelském areálu (dle obce proto, že se na nich nenachází žádný provoz generující negativní externality). Jindy však obec do přílohy naopak začlenila pozemky, na kterých se žádný provoz nenachází, a to z důvodu ucelenosti území, v některých případech jsou v příloze č. 1 zahrnuty izolované pozemky, anebo zde obec uvádí

pozemky evidované dle záznamů z katastru nemovitostí jako orná půda či zahrada, tedy druhy pozemků, na které se sporný koeficient vztahovat nemůže. Obec si proto při vymezování nemovitých věcí nepočínala odpovědně a pečlivě, ale v některých případech arbitrárně a tím pádem svévolně, což je v rozporu s principem rovnosti a zákazu diskriminace.

16. Ministerstvo vnitra se rovněž zabývalo možným rdousícím účinkem předmětné daně, nicméně samo konstatovalo, že samotnou možnost pětinásobného navýšení daně nelze bez dalšího považovat za rozpornou s tímto ústavním zákazem, a přezkum ústavnosti v tomto smyslu ministerstvu nepřísluší.

17. Pokud jde o možné porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace, Ministerstvo vnitra konstatovalo, že obec přikročila ke stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí ve výši 5 primárně pro podnikatelské areály několika obchodních společností a pro zpevněný podnikatelský areál ve společném jmění manželů Bohuslava Gabora a Moniky Cihiové, a to z důvodu, že tyto podnikatelské areály byly a jsou v obci zdrojem výrazného zatížení externalitami spojenými s jejich provozem. Ministerstvo vnitra má sice za prokázané, že uvedené areály skutečně jsou či v budoucnu mohou být pro obec zdrojem významného dopravního zatížení (zejména nákladní dopravou) a dalších negativních externalit, majících vliv na kvalitu života v obci, a že prostředky získané vyšším zdaněním uvedených areálů hodlá obec využít primárně k řešení neutěšené dopravní situace v obci, přesto však prý nelze důvody, které obec vedly ke stanovení místního koeficientu, považovat za objektivní a racionální. Důsledkem protiprávního postupu obce je mimořádně vysoká nerovnost ve výši zdanění jednotlivých vlastníků nemovitých věcí v obci, kterou z hlediska "nediskriminace" obhájit nelze.

18. Z výše uvedených důvodů nemohou dle názoru navrhovatele napadené části obecně závazné vyhlášky obstát ani ve třetím kroku standardního testu, ať už pro porušení principu rovnosti, obcházení zákona, svévole postupu či sledováním právem neaprobovaného účelu.

19. Ministerstvo vnitra návrh spojilo s návrhem na přednostní projednání věci z důvodu její naléhavosti. Obecně závazné vyhlášky obcí upravující místní koeficienty daně z nemovitých věcí musí totiž dle § 16a zákona o dani z nemovitých věcí nabýt platnosti nejpozději do 1. 10. předchozího zdaňovacího období a účinnosti nejpozději do 1. 1. následujícího zdaňovacího období. Současně dle § 13b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí platí, že daň z nemovitých věcí se stanoví na zdaňovací období podle stavu k 1. 1. roku, na který je daň stanovována, přičemž dle § 12c věty druhé zákona o dani z nemovitých věcí se ke změnám skutečností rozhodných pro daň, které nastanou v průběhu zdaňovacího období, nepřihlíží. Ministerstvo vnitra se domnívá, že naléhavost této věci je dána jejím zásadním právním významem pro posuzování případů obdobně koncipovaných obecně závazných vyhlášek, které některé obce buď již v minulosti vydaly, nebo které obce budou mít záměr vydat pro zdaňovací období roku 2024. V návaznosti na možné závěry plynoucí z nálezu Ústavního soudu v této věci je podle navrhovatele nezbytné, aby byl obcím poskytnut alespoň minimální časový prostor pro to, aby mohly tyto závěry do mezního data 1. 10. 2023 reflektovat při svém rozhodování o výši a způsobu zdanění nemovitých věcí formou obecně závazných vyhlášek.

III. Vyjádření účastníka řízení

20. Obec Řepov ve vyjádření k návrhu uvádí, že napadená ustanovení nepovažuje za rozporné s ústavním principem rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 Listiny ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny, s čl. 11 odst. 5 Listiny, ani s § 12 a § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, a nejde přitom ani o obcházení zákona o dani z nemovitých věcí. Obec odkazuje na své dřívější vyjádření ze dne 20. 1. 2023, které je přílohou č. 18 návrhu Ministerstva vnitra; blíže se proto vyjadřuje pouze k části návrhu.

21. Obec setrvává na názoru, že pojem "území jednotlivé části obce" ve smyslu § 12 zákona o dani z nemovitých věcí vykládá v souladu s úmyslem zákonodárce, který jej dostatečně vyjádřil v důvodové zprávě k zákonu č. 609/2020 Sb., kterým byla změněna dosavadní aplikační praxe § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Při vydávání obecně závazné vyhlášky se obec opírala i o předchozí názory, resp. výkladová stanoviska Generálního finančního ředitelství a Ministerstva financí a rovněž o názory odborné veřejnosti, např. Centra daňových studií při Katedře obchodu a financí Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze. Všechny tyto názory se v době vydání napadené obecně závazné vyhlášky shodovaly na tom, že "část obce" lze vymezit i jen vůči jednotlivým nemovitostem, jak to předpokládal zákonodárce. Toto je nesporné, přestože uvedené odborné názory Ministerstvo vnitra bagatelizuje s tím, že jmenované orgány pouze vycházejí z téže důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb. Obec se odvolává i na původní stanovisko Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce, které ji neshledalo v rozporu se zákonem. Obec namítá, že pokud by dozorový orgán již na počátku upozornil na její nezákonnost, mohla obec její obsah upravit či ji vůbec nevydat.

22. Obec poukazuje na význam teleologické argumentace a hledání smyslu a účelu právní úpravy tak, jak jej mnohokrát zdůraznil Ústavní soud. V této souvislosti se odvolává na vyjádření, která zazněla při projednávání příslušné novely zákona. Cituje ministryni financí JUDr. Alenu Schillerovou, která dne 7. 7. 2020 na 54. schůzi Poslanecké sněmovny výslovně uvedla, že novela rozšiřuje pravomoc obcí při stanovení místního koeficientu a "umožní tím stanovit místní koeficient také pro jednotlivou část obce, především je to pro tu část obce, kde mají sídlo například podnikatelské subjekty, aniž by se to dotklo zvyšování daně pro občany." Cituje rovněž její vyjádření z 62. schůze Poslanecké sněmovny dne 27. 10. 2020, a sice bod 51, ve kterém ke schvalované novele zaznělo, "to je ta možnost, aby mohly obce zvednout daň z nemovitých věcí u podnikatelských subjektů, aniž by zvedaly daň občanům."

23. Dne 10. 12. 2020 byl návrh zákona č. 609/2020 Sb. projednán na 3. schůzi Senátu, kde ministryně financí uvedla: "Předložený daňový balíček též posiluje rozhodovací pravomoci místních samospráv. V oblasti daně z nemovitých věcí jím umožňuje stanovit místní koeficient zvlášť pro jednotlivé části obce. Nyní ho totiž musí stanovovat pro celé své území."[…] "I tímto balíčkem dostávají další kompetence municipality […] Teď dostávají kompetenci zvýšit tu daň třeba pro továrny nebo pro nějaké velké podnikatelské subjekty, aniž by ji zvyšovaly občanům. Takže to je věcí obcí, do toho stát prostě ingerovat nebude nikdy."

24. Z uvedeného je podle obce zřejmý úmysl předkladatele návrhu zákona č. 609/2020 Sb., týkající se novely § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, Ministerstvo vnitra však podle obce citované ustanovení dezinterpretuje a de facto neguje řádně projevenou vůli zákonodárce, čímž se dopouští porušení principu dělby moci. Obec se vymezuje rovněž proti výkladu ministerstva, podle kterého je vyloučeno, aby byla za část obce považována lokalita neobydlená, a upozorňuje na konkrétní příklady historických částí vybraných měst.

25. Obec Řepov proto navrhla, aby Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra zamítl.

26. S ohledem na skutečnost, že vyjádření obce neobsahovalo argumentaci, která by již navrhovateli nebyla známa, nebylo zasláno Ministerstvu vnitra k případné replice, neboť by to nebylo účelné.

27. Veřejný ochránce práv podáním ze dne 20. 4. 2023 Ústavní soud vyrozuměl, že do řízení v postavení vedlejšího účastníka řízení nevstupuje.

IV. Upuštění od ústního jednání

28. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto

podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

V. Znění napadených částí obecně závazné vyhlášky

29. Ustanovení čl. 2 napadené obecně závazné vyhlášky zní:
"Čl. 2
Místní koeficient
Místní koeficient se pro části obce, které jsou vymezeny v Příloze č. 1 této obecně závazné vyhlášky v rozsahu dle parcelních čísel pozemků, stanovuje ve výši 5, kterým se násobí daň poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí."

30. Příloha č. 1 napadené obecně závazné vyhlášky obsahuje vymezení částí obce Řepov dle parcelních čísel pozemků, u nichž se stanovuje místní koeficient ve výši 5. Ve verzi předložené navrhovatelem jsou uvedena pouze parcelní čísla pozemků, verze publikovaná na stránkách obce obsahuje vždy údaje o čísle parcely, druhu pozemku, majiteli a označení listu vlastnictví, na kterém je příslušný pozemek zapsán.

VI. Podmínky řízení

31. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je navrhovatel oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. V posuzované věci je tímto zákonem obecní zřízení, zejména jeho § 123. Ústavní soud si z předložených podkladů ověřil, že zákonná procedura dozoru navrhovatele nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí byla naplněna. Návrh na zrušení podalo oprávněné ministerstvo v zákonem stanovené lhůtě a po nabytí právní moci rozhodnutí navrhovatele o pozastavení účinnosti napadené části obecně závazné vyhlášky (§ 123 odst. 3 obecního zřízení), obec přitom nevyužila možnosti podat proti rozhodnutí navrhovatele opravný prostředek.

VII. Přezkum napadeného ustanovení

32. Při posuzování souladu obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků (resp. jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem Ústavní soud ustáleně používá test čtyř kroků [srov. např. nález ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; č. 210/2005 Sb.)] a řadu dalších; veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná na http://nalus.usoud.cz]. Zkoumá, (1.) zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí je napadené ustanovení, (2.) zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala ultra vires, (3.) zda nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně (4.) zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně.

VII.1. Pravomoc obce vydat obecně závaznou vyhlášku

33. Jde-li o první krok testu, Ústavní soud, stejně jako opakovaně i v minulosti, konstatuje, že obce jsou podle čl. 104 odst. 3 Ústavy v mezích své zákonem vymezené samostatné působnosti (§ 35 obecního zřízení) nadány originární normotvornou pravomocí vydávat prostřednictvím svých zastupitelstev obecně závazné vyhlášky. To znamená, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích této své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce nepotřebují žádné další zákonné zmocnění, s výjimkou daní a poplatků, které lze dle čl. 11 odst. 5 Listiny ukládat jen na základě zákona.

34. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce Ústavní soud zjistil, že zastupitelstvo obce přijalo napadenou vyhlášku na svém zasedání dne 6. 9. 2021 za přítomnosti 12 zastupitelů z celkem 13. Pro přijetí hlasovalo 10 zastupitelů, 2 zastupitelé se zdrželi hlasování. To podle § 87 obecního zřízení postačuje k přijetí platného usnesení. Obecně závazná vyhláška byla řádně publikována na úřední desce (8. 9. 2021 - 29. 9. 2021) a byly tak splněny podmínky stanovené v § 12 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. 12. 2021, tj. právní předpis obce byl řádně vyhlášen a stal se platnou součástí právního řádu. Z doložky o vyvěšení obecně závazné vyhlášky a obsahu jejího čl. 3 odst. 2 nadto vyplývá, že obec splnila rovněž podmínky stanovené § 16a zákona o dani z nemovitých věcí, neboť obecně závazná vyhláška nabyla platnosti do 1. 10. 2021, byla včas zaslána správci daně (dne 8. 9. 2021) a účinnosti nabyla dne 1. 1. 2022.

35. První krok testu proto považuje Ústavní soud za splněný; ostatně splnění formálních podmínek pro přijetí napadeného právního předpisu nezpochybnil ani navrhovatel.

VII.2. Dodržení mezí samostatné působnosti

36. U druhého kroku testu Ústavní soud zkoumá, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nevybočila z mezí ústavního zmocnění, resp. mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (nejednala ultra vires), tedy zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny pouze zákonu.

37. Jak bylo připomenuto výše, pravomoc obce stanovit daně a poplatky je dle čl. 11 odst. 5 Listiny vázána na zákonnou právní úpravu, v nyní posuzované věci je jí zákon o dani z nemovitých věcí, konkrétně jeho § 12, který zní:
"Obec může obecně závaznou vyhláškou pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž koeficient musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo. Tímto koeficientem se vynásobí daň poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1."

38. Ministerstvo vnitra se domnívá, že obec Řepov při stanovení místního koeficientu v čl. 2 ve spojení s Přílohou č. 1 obecně závazné vyhlášky vykročila z mezí zákonného zmocnění, a tudíž jednala i v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, když selektivně vybrala a označila parcelními čísly prostory a objekty (areály) konkrétních výrobních a průmyslových závodů, logistických center a dalších podnikatelských areálů a některé další po obci různě roztroušené pozemky. Takové vymezení údajně neodpovídá obsahu pojmu "část obce", respektive navrhovatelem preferovanému výkladu tohoto pojmu. Tento názor však Ústavní soud nesdílí.

39. Stanovení místního koeficientu obcí je totiž postupem, kterým obec realizuje své právo na samosprávu, a nevykročuje přitom z mezí samostatné působnosti a ani z mezí zákonného zmocnění, které je v případě daní a poplatků nezbytným předpokladem pro jejich zavedení obecně závaznou vyhláškou. Není totiž sporu o tom, že obec byla oprávněna místní koeficient zavést, rozhodla se přitom pro výši, která odpovídá zákonnému vymezení, a současně - mohla-li místní koeficient vztáhnout na celé území obce, nemohla jednat ultra vires, pokud koeficientem zatížila jakoukoliv jeho menší část.

40. Jelikož obec přijetím uvedené vyhlášky včetně napadeného ustanovení nevybočila mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, splnila podmínky druhého kroku testu.

VII.3. Nezneužití stanovené působnosti

41. Třetí krok testu vede k zodpovězení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky

nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. Kritériem pro hodnocení, zda došlo ke zneužití působnosti, jsou tři otázky, které zkoumají, zda: a) obec výkonem moci v zákonem svěřené oblasti nesledovala účel, který není zákonem aprobován, b) obec neopomenula relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí, či naopak c) nepřihlížela k nerelevantním úvahám [viz nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov)]. Nutno dodat, že zásah Ústavního soudu je namístě pouze v případech, považuje-li případné zneužití výkonu samostatné působnosti za flagrantní [viz nález ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov)].

42. Řeší-li tedy druhý krok testu otázku, zda daná materie spadá či nespadá do samostatné působnosti obcí, pak krok třetí hodnotí, zda tato úprava, ač spadající do samostatné působnosti, splňuje podmínku zakotvenou v § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, tedy soulad se zákonem. Obec se totiž sice svojí úpravou může pohybovat v mezích své samostatné působnosti, avšak právě naplněním některého z výše uvedených znaků se při její realizaci může dostat do kolize se zákonem, či dokonce s ústavním pořádkem.

43. Účel zavedení místního koeficientu dopadajícího na blíže specifikované pozemky na území obce, který obec dlouhodobě a konstantně deklaruje, vyplývá již ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce, na kterém byla napadená právní úprava přijata. Obec uvedla, že je vedena snahou kompenzovat zvýšenou ekologickou zátěž na jejím území, způsobenou průmyslovou výrobou. Upřesnění pak zaznělo v několika dalších vyjádřeních, na které i nyní obec odkazuje. Obec je přesvědčena, že vymezení nemovitostí v Příloze č. 1 opírá o racionální důvody; zejména jde o důsledky průmyslové výroby a provozů umístěných právě v těch částech obce, pro které byl stanoven místní koeficient v maximální možné výši. Právě ony totiž způsobují výrazné ekologické zatížení celého území obce, jsou zdrojem hluku, prašnosti, nadměrné nákladní dopravy v obci, jsou příčinou dopravních zácp kamiónů přímo v intravilánu obce, blokování přístupových cest pro integrovaný záchranný systém a dalších negativních externalit, například opotřebení pozemních komunikací (srov. vyjádření obce určené Ministerstvu vnitra ze dne 28. 4. 2022 či ze dne 20. 1. 2023).

44. Možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti je rovněž naplněním ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci (čl. 8 Ústavy). Jsou to totiž právě místní samosprávy, které - oproti "celostátnímu" normotvůrci - mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala negativním externalitám, které jsou spojeny s nemovitostmi v konkrétním místě žití. Jinými slovy, možnost do jisté míry individualizovat výši daní z nemovitosti sleduje účel efektivně zohlednit nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obcích a městech. Takový cíl mohou lépe naplnit právě zástupci místních samospráv, kteří mají k místním poměrům blíže.

45. Rovněž Ministerstvo vnitra ostatně v návrhu připustilo, že dotčené podnikatelské areály jsou či v budoucnu mohou být pro obec Řepov zdrojem významného dopravního zatížení a dalších negativních externalit, které má obec Řepov v souladu se svými zákonem stanovenými úkoly (§ 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích) zcela pochopitelnou snahu řešit a občanům obce kompenzovat.

46. Při hodnocení, zda je obcí uváděný účel přijaté právní úpravy zákonem aprobován či nikoliv, nemůže Ústavní soud odhlédnout od dříve zmíněné důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb., i od vyjádření, která zazněla v průběhu schvalování dotčené právní úpravy ze strany jejího předkladatele (více viz vyjádření obce). V části důvodové zprávy zaznělo: "Pod pojmem "jednotlivá část obce" tak lze rozumět jak katastrální území, tak jinou část obce jednoznačným a nezaměnitelným způsobem vymezenou, např. uvedením názvu části obce, názvem ulice, parcelními čísly pozemků, nebo stavbami s číslem popisným či evidenčním, vždy s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém se tyto nemovité věci nacházejí. Přesná identifikace jednotlivé části obce má nesporně svůj význam, a to jak pro poplatníka daně z nemovitých věcí, tak pro správce daně, a rovněž pro obec, neboť ve výsledku má dopad na správné stanovení daně z nemovitých věcí." Ministryně financí pak návrh

právní úpravy při projednávání v Senátu uvedla slovy: "I tímto balíčkem dostávají další kompetence municipality […] Teď dostávají kompetenci zvýšit tu daň třeba pro továrny nebo pro nějaké velké podnikatelské subjekty, aniž by ji zvyšovaly občanům. Takže to je věcí obcí, do toho stát prostě ingerovat nebude nikdy" (projednávání návrhu zákona č. 609/2020 Sb. dne 10. 12. 2020 na 3. schůzi Senátu).

47. Postup obce byl později potvrzen i výkladovými stanovisky Generálního finančního ředitelství a Ministerstva financí, a ve shodě byly rovněž názory odborné veřejnosti, například Centra daňových studií při Katedře obchodu a financí Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze, na která obec rovněž opakovaně poukazuje. Lze ostatně konstatovat, že původní záměr zákonodárce dát obcím možnost zatížit vyšším zdaněním pouze vybrané nemovitosti (je-li k tomu dán racionální důvod) svým způsobem nezpochybnil ani sám navrhovatel. Sám totiž uvádí, že se podílí na přípravě návrhu změny zákona o dani z nemovitých věcí, který by měl přinést adekvátní legislativní řešení záměru zákonodárce umožnit obcím vyšší zdanění nemovitých věcí užívaných k podnikání, rekreaci či jiným specifickým účelům (bod 31 návrhu Ministerstva vnitra, obdobně rovněž Příloha č. 1 k Oznámení o zahájení správního řízení spojené s poučením účastníka řízení o procesních právech a povinnostech ze dne 5. 1. 2023, bod 11). Je tedy zjevné, že samotný účel takové úpravy či tomu odpovídající úpravu samotnou nepovažuje ani sám navrhovatel za nelegitimní, ač je přesvědčen, že podoba právní úpravy obsažená v § 12 de lege lata tomu reálně posloužit nemůže.

48. Z uvedeného nicméně Ústavní soud dovodil, že shora vyložený úmysl obce při přijímání napadené právní úpravy a úmysl zákonodárce byly obdobné, a Ústavní soud jej proto považuje za zákonem aprobovaný.

49. Při hodnocení případného opomenutí relevantních úvah při přijímání obecně závazné vyhlášky lze mimo jiné zkoumat, zda obec vzala v potaz existenci jiných kogentních zákonných norem či norem ústavního pořádku. Konkrétně by přicházela do úvahy jiná ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí, dále pak čl. 11 odst. 5 Listiny, dle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona a v neposlední řadě princip rovnosti a zákaz diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 Listiny.

50. Ministerstvo vnitra v tomto smyslu připomíná, že obcím již byla dána pravomoc navýšit daň u zdanitelných staveb a jednotek, které slouží k podnikatelským účelům, prostřednictvím tzv. "obecního (podnikatelského) koeficientu 1,5", a to na základě § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Tento obecní (podnikatelský) koeficient je možné stanovit i pro jednotlivé skupiny podnikatelských činností uvedených v jednotlivých bodech § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí. Ministerstvo vnitra uvádí, že tímto způsobem měl již samotný zákonodárce v případě podnikatelsky využívaných nemovitých věcí v dostatečné patrnosti fakt, že tyto nemovité věci z podstaty svého užívání a funkce zatěžují obce řadou negativních externalit, což reflektoval jejich podstatně vyšším zdaněním oproti jiným nemovitým věcem.

51. V tomto směru však nelze s navrhovatelem souhlasit. Účel tohoto obecního koeficientu je odlišný, a proto mu nemůže obcí zvolená úprava konkurovat či toto zákonné ustanovení obcházet. Obecním (podnikatelským) koeficientem je totiž sice možné "cílit" na podnikatelský způsob užívání staveb a jednotek (nikoliv pozemků), avšak není možné jeho pomocí dále diferencovat jednotlivé podnikatelské aktivity vykonávané v těchto podnikatelsky využívaných objektech podle toho, jak fakticky (negativně) na obec působí, tak, aby mohly být obci negativní vlivy "kompenzovány" jejich původci, nikoliv podnikatelskými subjekty, které obec tímto způsobem zatěžují nepoměrně méně.

52. V tomto kontextu by se naopak jevilo zjevně nespravedlivým, nerozumným a nenaplňujícím sledovaný účel, postupovala-li by obec právě tak, že by za účelem kompenzace negativních dopadů průmyslových provozů na obec vymezila část obce (podle navrhovatele by nadto muselo jít pouze o obydlenou část obce), jak požaduje navrhovatel, tedy zjednodušeně řečeno jako ucelenou souvislou

ohraničenou oblast, která by zahrnovala všechny typy pozemků (mimo ty, které jsou § 12 vyloučeny). Tím by totiž vyšší daňové zatížení mohla v konkrétním případě vztáhnout i na daňové subjekty, které se na negativních externalitách nijak nepodílejí, a naopak by se jí zde nepodařilo zahrnout ty podnikatelské provozy, které se nacházejí mimo vymezenou oblast.

53. Jak je uvedeno výše, ve prospěch závěru o nezákonnosti a neústavnosti napadených částí obecně závazné vyhlášky předložilo Ministerstvo vnitra obsáhlou argumentaci, jejíž těžiště leží v provedení výkladu pojmu "jednotlivá část obce". Ministerstvo vnitra přitom klade důraz především na výklad jazykový a formálně systematický, odvolává se na jednotu a souladnost právní terminologie v celém právním řádu, zejména na terminologii již dříve užitou zákonodárcem v zákoně o dani z nemovitých věcí. Záměr vykládat pojem "jednotlivá část obce" tak, jak byl předestřen v důvodové zprávě k zákonu č. 609/2020 Sb., zakládá podle navrhovatele zjevný rozpor s jeho dřívějším dlouhodobým a ustáleným užitím a významem. Dle Ministerstva vnitra je nutné dát přednost významu, který je historicky ustálený; nadto s odkazem na Gustava Radbrucha připomíná, že "je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor - on právě musí být moudřejší než jeho autor" (G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, s. 107.).

54. Jde-li o terminologii použitou přímo v zákoně o dani z nemovitých věcí, pak například způsob vymezení nemovitých věcí v § 17a tohoto zákona pomocí pojmu "jednotlivé nemovité věci" vedou navrhovatele k závěru, že měl-li by zákonodárce v úmyslu zatížit koeficientem jednotlivé nemovitosti i dle § 12, učinil by to jistě pomocí stejného pojmu. Rovněž na jiném místě zákona [§ 4 odst. 1 písm. x), § 9 odst. 1 písm. w), § 12d odst. 3] zavedená možnost osvobození jednotlivých pozemků či zdanitelných staveb ve zvýhodněné průmyslové zóně (s povinným označením konkrétního parcelního čísla pozemků, které zvýhodněnou průmyslovou zónu tvoří) dle navrhovatele dokládá, že zákonodárce zjevně neměl v úmyslu umožnit vymezení jednotlivých pozemků, použil-li v § 12 zákona pojem "jednotlivá část obce". Nadto navrhovatel z jiných zákonů dovozuje, že je nutné pojem "jednotlivá část obce" vykládat dokonce ve smyslu obydlené části území obce.

55. Ústavní soud se již v minulosti opakovaně vyjádřil k možnostem výkladu podústavní právní normy. Opakovaně přitom konstatoval, že vázanost soudu zákonem neznamená bezpodmínečně nutnost doslovného výkladu aplikovaného ustanovení, nýbrž především vázanost smyslem a účelem zákona.

56. "V případě konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem je důležité stanovit podmínky priority výkladu e ratione legis před výkladem jazykovým, podmínky, jež by měly představovat bariéru možné libovůle při aplikaci práva. Každá právní norma má svůj smysl a účel, jejich rekonstrukce je však spjata s řadou nejistot. Smysl a účel zákona lze dovodit především z autentických dokumentů, vypovídajících o vůli a záměrech zákonodárce, mezi něž patří důvodová zpráva k návrhu zákona (uvědomujíc si skutečnost, že ze souhlasu zákonodárce s osnovou návrhu lze pouze prezumovat i jeho souhlas s jejími důvody), a dále z argumentace, přednesené v rozpravě při přijímání návrhu zákona. […] V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým [viz stanovisko Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS - st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471)]. V nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, pak Ústavní soud doplnil, že "naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. […] Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická

aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity." Obdobně pak v nálezu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03 zopakoval, že "obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad […] Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy."

57. Ústavní soud se proto ani nyní neodchýlil od svých závěrů a přistoupil k výkladu pojmu "jiné části obce" obdobným způsobem. Pokud proto již výše identifikoval účel zákonné právní úpravy, který nadto ani neshledal ve zjevné kolizi s jejím doslovným zněním, nemůže obcí přijatou právní úpravu, která tento účel bezesporu naplňuje, považovat za rozpornou s § 12 zákona o dani z nemovitých věcí.

58. Ani navrhovatelova argumentace pomocí subjektivně historického výkladu Ústavní soud o jiném závěru nepřesvědčila. Ministerstvo vnitra poukazuje na důvodovou zprávu k dřívější novelizaci § 6 odst. 4 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve které je uvedeno ("a upřesňuje se skutečnost, že obecně závaznou vyhláškou mohou být sníženy nebo zvýšeny koeficienty pouze pro jednotlivé části obce a nikoli pro jednotlivé pozemky v jednotlivých částech nebo pro celé obce") a k novelizaci § 11 odst. 3 písm. a) téhož zákona ("dále se změnou tohoto ustanovení upřesňuje skutečnost, že obecně závaznou vyhláškou mohou být zvýšeny nebo sníženy koeficienty pouze pro jednotlivé části obce a nikoli pro stavby v jednotlivých částech, nebo pro celé obce.") Ministerstvo vnitra tvrdí, že z uvedeného nesporně vyplývá, že zákonodárce výslovně a jednoznačně odmítl možnost, aby byl pojem "část obce" vykládán jako "jednotlivé pozemky a stavby v jednotlivých částech obce", a proto v důvodové zprávě zdůraznil, že se dotčené koeficienty mají stanovovat v "jednotlivých částech obce" jako něčem významově zcela odlišném od pouhých "jednotlivých pozemků" či "jednotlivých staveb".

59. V tomto ohledu lze navrhovateli přisvědčit, ovšem pouze ve vztahu k těmto dvěma ustanovením. Jen ve vztahu k nim se totiž důvodová zpráva vyjadřuje takto explicitně. V případě novelizovaného § 12 zákona o dani z nemovitých věcí však důvodová zpráva zatížení jednotlivých staveb a pozemků takto výslovně nevyloučila, patrně právě proto, že z ní naopak taková nově zavedená možnost výslovně vyplývá. Nutno dodat, že již ze samotné podstaty obou zmiňovaných ustanovení § 6 a § 11 zákona o dani z nemovitých věcí (možnost zohlednění umístění nemovitostí v oblasti se zhoršeným životním prostředím, umístění nemovitostí mimo centrum či v atraktivních lokalitách) plyne jejich vázanost na určitou ucelenou oblast. Vyčlenění jedné z nemovitostí by účel právní úpravy zcela popřelo, neboť zhoršené životní prostředí nemůže ovlivňovat obyvatele pouze jedné z nemovitostí nacházejících se v dané oblasti. Ministerstvo vnitra tak srovnává nesrovnatelné, neboť polohová renta má zcela odlišný účel než zatížení původců negativních externalit.

60. V neposlední řadě Ministerstvo vnitra poukazuje na nenaplněnost znaku obecnosti napadené právní úpravy u individuálně vymezených pozemků. I samo ministerstvo však na druhou stranu přiznává, že teorie správního práva i Ústavní soud připouští v obecně závazných vyhláškách úpravu jedinečných případů.

61. Patrně nejvýraznějším nálezem, ve kterém se Ústavní soud zabýval naplněním definičního znaku obecnosti právních norem ve vztahu k obecně závazným vyhláškám obcí, byl nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně). Za důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu označil Ústavní soud dělbu moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003; N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb. nebo nález sp. zn. Pl.

ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) pak Ústavní soud traktoval, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. "Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Současně však nutno mít při zacházení s těmito kautelami na zřeteli, že byly Ústavním soudem vysloveny ve vztahu k normám zákonným, jež z povahy věci musí být nadány velkou mírou obecnosti. Vztahovat bez dalšího požadavek obecnosti ve stejné míře na obecně závazné vyhlášky, které regulují aktivity a důsledky lidské činnosti v obcích podle místních specifik, by bylo nepřípadné. Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. V řízení před Ústavním soudem se tyto úvahy uplatní při přezkumu obecně závazné vyhlášky v rámci 3., případně 4. kroku testu."

62. Ústavní soud má proto za to, že individualizace provedená obcí, nadto předpokládaná zmocňující zákonnou úpravou, není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, ale naopak považuje důvody uváděné obcí za racionální a legitimní. Nadto je možné připomenout obdobnou úpravu v § 17a zákona o dani z nemovitých věcí, který obec zmocňuje ke stanovení osvobození od daně pro konkrétní nemovité věci dotčené mimořádnou událostí. Osvobození obec zavádí obecně závaznou vyhláškou vydanou mj. i pouze pro jednotlivé nemovité věci dotčené mimořádnou událostí vymezené v případě "1. pozemku parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, 2. zdanitelné stavby číslem popisným s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, nebo pozemkem vymezeným podle bodu 1, pokud nemá číslo popisné, 3. zdanitelné jednotky číslem jednotky a zdanitelnou stavbou, ve které se tato jednotka nachází, vymezenou způsobem podle bodu 2." Je proto zjevné, že individualizace je mnohdy v obecně závazných vyhláškách přímo vyžadována zákonodárcem, a navrhovatel jako dozorový a metodický orgán obce v souladu s tímto instruuje svými metodickými materiály, aniž by zpochybňoval či napadal takto vydané obecně závazné vyhlášky obcí pro nedodržení obecnosti právního předpisu [viz varianta 8 Metodického materiálu odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - Vzor obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanovuje osvobození nemovitých věcí dotčených mimořádnou událostí od daně z nemovitých věcí (osvobození pro jednotlivé nemovité věci].

63. Namítá-li proto navrhovatel, že ani zákonné zmocnění nemůže umožnit obcím navyšovat daň zcela konkrétním, potažmo adresným způsobem bez jakékoliv zákonodárcem jasně stanovené limitace či vyjádřených mezí a důvodů, které představují referenční rámec pro jejich rozhodování, a že bylo-li by záměrem "racionálního zákonodárce" zavést pravomoc obce rozhodovat o konkrétně (jedinečně) vymezených věcech ve vztahu k neurčitému okruhu adresátů, zmocnil by obce zcela jistě k vydávání opatření obecné povahy jakožto smíšeného (konkrétně-abstraktního) správního aktu, nelze s ním právě z důvodu existence i dalšího zákonného zmocnění předpokládajícího výslovně individualizaci předmětu regulace (§ 17a) souhlasit. K námitce nevymezení jasné limitace či mezí a důvodů pro rozhodování obcí Ústavní soud připomíná, že obec je i bez tohoto zákonného vymezení vázána ústavním pořádkem a zásadami z něj vyplývajícími (zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace apod.).

64. Ministerstvo vnitra neopomenulo v souvislosti s obecností obecně závazné vyhlášky analyzovat možnosti obrany daňového subjektu, když její existenci prostřednictvím opravných prostředků a

následně cestou správní žaloby proti rozhodnutím správce daně, kdy může správní soud vyslovit neaplikovatelnost obecně závazné vyhlášky, potvrdilo. Současně ovšem upozorňuje na deklaratorní povahu rozhodnutí správce daně a neexistenci odkladného účinku povinnosti zaplatit vyměřenou daň, což pro daňové subjekty představuje citelnou zátěž. Soudní ochrana je dle navrhovatele daňovému subjektu poskytována až v situaci, kdy je mu citelně zasahováno do jeho veřejně subjektivního práva na vlastnictví. V této souvislosti se však jistě patří připomenout, že na popsaném stavu nemůže ničeho změnit způsob specifikace pozemků zatížených zvýšeným koeficientem, neboť do stejné situace by se daňové subjekty dostaly i tehdy, přistoupila-li by obec k vymezení "jednotlivé části obce" tak, jak vyžaduje navrhovatel.
65. Ústavní soud tedy ve shodě s Ministerstvem vnitra konstatuje, že napadená právní úprava nezbavuje daňové subjekty možnosti obrany jak cestou správního, tak i soudního přezkumu, neboť mají možnost brojit proti rozhodnutí příslušného finančního úřadu či následně soudní cestou proti rozhodnutí jeho nadřízeného správního orgánu. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením některé nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat [čl. 95 odst. 1 Ústavy; srov. obdobně nález ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07 (Plchov); N 80/49 SbNU 165; č. 287/2008 Sb.).

66. Ústavní soud uzavírá, že ani v tomto směru nezjistil v jednání obce zneužití působnosti a provedená individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, neboť obec předestřela objektivní a racionální důvody k přijatému řešení a nutno dodat, že tyto důvody se ani ze strany navrhovatele nesetkaly s nepochopením a ani jinak nebyly samy o sobě zpochybňovány.

VII.4. Rozumnost obecně závazné vyhlášky

67. Podstata přezkumu z pohledu nerozumnosti spočívá v tom, že se Ústavní soud zabývá především interpretací dotčeného ustanovení obecně závazné vyhlášky a důsledky jeho aplikace.

68. Kritérium nerozumnosti bylo v judikatuře Ústavního soudu blíže popsáno v nálezu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), podle kterého "aplikace principu ‚nerozumnosti' ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznaný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností."

69. Ústavní soud konstatuje, že napadenou právní úpravu, i s ohledem na výše přijaté závěry, nepovažuje za nerozumnou, ale naopak za úpravu zohledňující místní specifika při správě svých záležitostí tak, jak předpokládá právo obcí na samosprávu.

70. Ústavní soud pouze pro úplnost připomíná, že mu v řízení o abstraktní kontrole norem soudu nepřísluší zabývat se naplněním podmínek pro zařazení jednotlivých pozemků do vymezení provedeného v Příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky. To je vymezeno orgánům veřejné moci, které autoritativně rozhodují o právech a povinnostech daňových subjektů. Posouzení jedinečných skutkových okolností přísluší orgánům veřejné moci v rámci důkazního řízení v postupu, jehož završením je vydání individuálního právního aktu, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů práv (srov. i čl. 95 odst. 1 Ústavy). Nutno v této souvislosti odkázat i na závěr

Ústavního soudu, vyslovený v nálezu sp. zn. III. ÚS 274/01, dle něhož soudce obecného soudu při použití "jiného právního předpisu" je oprávněn dle čl. 95 odst. 1 Ústavy přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes a nikoli erga omnes. Garancí vůči případné libovůli obce pak není toliko politická odpovědnost zastupitelstva, nýbrž jako ultima ratio i ústavní stížnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou, směřující do rozhodnutí orgánů veřejné správy a obecných soudů (viz např. nález ze dne 30. 4.2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07). Ani taková oprávnění obce totiž nemohou být bezbřehá, jak plyne z mezí stanovených zejména v čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny, jakož i dalších ustanovení ústavního pořádku.

VIII. Závěr

71. Lze proto shrnout, že podle čl. 104 odst. 1 Ústavy působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Na jednu stranu tak Ústavní soud musí respektovat ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu, neboť je třeba v maximální možné míře obcím umožnit spravovat svoje záležitosti s ohledem na jejich místní specifika, na druhou stranu však platí, že ani právo na územní samosprávu a ochrana normotvorby obcí před zásahy státu není absolutní. Při posuzování obecně závazných vyhlášek však má však být preferován respekt k místní samosprávě, vedoucí k minimalizaci zásahů do těchto právních předpisů [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871, body 34, 47, 48, 50; 20/2008 Sb.)].

72. Tímto způsobem postupoval Ústavní soud, když dospěl k závěru, že obec Řepov vydala obecně závaznou vyhlášku v mezích své samostatné působnosti, její napadenou částí přitom svoji působnost nezneužila, neboť sledovala legitimní cíl, k jehož dosažení použila přiměřených prostředků. Přijatou právní úpravu současně nelze považovat za diskriminační či porušující princip rovného zacházení, neboť je ospravedlněna objektivními a racionálními důvody. Jelikož napadené části obecně závazné vyhlášky nelze považovat ani za nerozumné, Ústavní soud uzavírá, že neshledal důvody pro vyhovění návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. 2 a Přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky obce Řepov. Návrh Ministerstva vnitra byl proto podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Odměna advokáta
- Obydlí
- Územní plán
- Základní vzdělávání (exkluzivně pro předplatitele)
- Žalobní argumentace (exkluzivně pro předplatitele)
- Zastavení exekuce
- Majetková podstata (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody zaměstnancem
- Náklady řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Zajištění dluhu (exkluzivně pro předplatitele)