

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení metodiky dozoru

Právní posouzení obecně závazné vyhlášky

Statutární město: Ostrava (dále jen „město“)

Obecně závazná vyhláška statutárního města Ostrava č. 15/2021, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (dále jen „OZV“)

Datum vydání:	8. prosince 2021
Vyvěšeno na úřední desce:	9. prosince 2021
Sejmuto z úřední desky:	28. prosince 2021 (zjištěno z archivu elektronické úřední desky města)
Datum účinnosti:	1. ledna 2022

Na základě zmocnění:

- § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“).

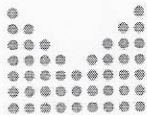
K obsahu OZV:

Čl. 3 – Veřejná prostranství + příloha č. 1 OZV

Upozorňujeme město, že Ministerstvo vnitra v rámci tzv. abstraktní kontroly nezkoumalo, zda zpoplatňovaná veřejná prostranství jsou skutečně veřejnými prostranstvími ve smyslu § 34 zákona o obcích.

Současně Ministerstvo vnitra **upozorňuje**, že příloha č. 1 OZV mu byla zaslána ve formátu, který ani při přiblížení neumožňuje jednoznačně určit, která veřejná prostranství na území města poplatku podléhají, a která nikoliv. Ministerstvu vnitra je z posouzení předchozí obecně závazné vyhlášky statutárního města Ostrava č. 18/2019, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, známo, že město disponuje mapovou přílohou v potřebném rozlišení (tato mapová příloha mu byla zaslána jako příloha přípisu města ze dne 29. ledna 2020, č. j. SMO/064825/20/LPO/Hul).

Ministerstvo vnitra v rámci abstraktní kontroly nezkoumalo, v jakém „rozlišení“ byla příloha č. 1 OZV vyvěšena na fyzické úřední desce magistrátu (vyhlášena ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o obcích), tedy zda OZV jako celek byla vyhlášena v takové podobě, aby závazné vymezení zpoplatňovaných veřejných prostranství bylo pro její adresáty dostatečně jasné, určité a srozumitelné, a odpovídalo tak



požadavkům, jež na vymezování zpoplatněných veřejných prostranství klade judikatura Ústavního soudu (viz např. nálezný soudu ze dne 14. června 2005, sp. zn. Pl.ÚS 1/05, či nálezný ze dne 25. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95).

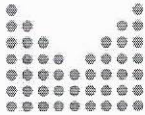
Ministerstvo vnitra si dovoluje **upozornit** na skutečnost, že v případě pochybností o tom, zda je ten který pozemek či jeho část veřejným prostranstvím, které podléhá místnímu poplatku, musí být postupováno v souladu s principem *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio contra fiscum*, tedy ve prospěch poplatníka. Neurčitost OZV, resp. vymezení zpoplatněných veřejných prostranství, tak půjde vždy zásadně k tíži města. V této souvislosti lze odkázat např. na závěry rozsudku Krajského soudu ze dne 16. září 2019, č. j. 48 Af 27/2017-43, který z důvodu neurčitosti vymezení zpoplatňovaného veřejného prostranství obecně závaznou vyhláškou o místním poplatku za užívání veřejného prostranství neaplikoval, případně též na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. února 2020, č. j. 46 Af 2/2017-23, který dospěl k závěru, že pod slovní označení „ulice“, jímž byla v obecně závazné vyhlášce vymezena zpoplatňovaná veřejná prostranství, nespádají s ohledem na konkrétní okolnosti věci pozemky užívané žalobkyní (v pochybnostech se soud přiklonil k výkladu ve prospěch žalobkyně).

Čl. 5 – Sazba poplatku + příloha č. 2 OZV

Ke způsobu stanovování rozdílných sazeb poplatku podle jednotlivých městských obvodů v rámci přílohy č. 2 OZV, Ministerstvo vnitra město **upozorňuje** na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76, který řešil způsob, jakým územně členěná města ve svých obecně závazných vyhláškách přistoupila na území jednotlivých městských částí k regulaci hazardu, přičemž konstatoval následující:

„Převzetí návrhů městských částí bez dalšího úpravu v obecně závazných vyhláškách neospravedlňuje. Odkaz na požadavky městských částí je sice racionální z hlediska politického procesu tvorby regulace, není však nutně racionální z hlediska práva. Jelikož se politika a právo nekryjí, nelze ani politické důvody přijetí určité úpravy ztotožňovat s důvody ospravedlňujícími nerovné zacházení s adresáty práva. Převzetí návrhů městských částí nezaručuje, samo o sobě, legitimnost rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu. Nevylučuje svévolí na straně městské části, která by se následně převzetím jejího návrhu do obecně závazné vyhlášky přenesla.“

Jak dále plyne z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu: *„Stejně tak převzetí návrhů městských částí nevylučuje nerovné zacházení mezi subjekty v jednotlivých částech obce. Rozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce. Obec jako celek je tím, kdo má pravomoc loterie na svém území regulovat. Právě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného. V tomto ohledu může pochopitelně vycházet ze skutečností o místních specifikách od městských částí. V posledku ovšem musí ve vyhlášce zvolit jednotný metr pro posuzování situace na celém obecním území. Rozdíly v jednotlivých částech obce musí ve vyhlášce jako*



celku vycházet z racionálních důvodů, nikoliv postojem k hazardu či přísností jednotlivých městských částí. Městské části nejsou tím, kdo by měl pravomoc o regulaci hazardu rozhodovat; tímto subjektem je na základě zákona obec [srov. § 50 odst. 4 zákona o loteriích; § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Odůvodnění Prahy a Ostravy pouhým odkazem na požadavky městských částí je proto nedostatečné.“

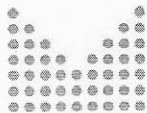
Ministerstvo vnitra v této souvislosti město **upozorňuje**, že se v rámci abstraktní kontroly nezabývalo důvody, které město vedou k rozdílnému stanovování sazeb poplatků či volbě zpoplatňovaných veřejných prostranství v jednotlivých městských obvodech, a tudíž nemůže posoudit jejich možný rozpor s principem rovného zacházení (zákazem diskriminace).

Uvedená skutečnost však nevylučuje možnost budoucího přezkumu rozdílného stanovování zpoplatňování dle přílohy č. 2 OZV ze strany Ministerstva vnitra, a to zejména v návaznosti na obdržení odůvodněného podnětu individuálního stěžovatele. **Město v této souvislosti musí být připraveno na požádání Ministerstva vnitra rozdílné zpoplatňování v jednotlivých městských obvodech, a s tím související rozdílné zacházení s poplatníky poplatku za užívání veřejného prostranství, odůvodnit z hlediska existence legitimního cíle a objektivních a racionálních důvodů** (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2003, sp. zn. Pl.ÚS 15/02).

Doporučujeme městu zvážit, zda má ve světle shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu pro zvolený způsob nastavení sazeb poplatku skutečně dostatečné a akceptovatelné důvody.

Dále Ministerstvo vnitra město **upozorňuje**, že skutečnost, že pro některé případy, resp. městské obvody, **nestanovuje v příloze č. 2 OZV sazby poplatku, nemusí být do budoucna nadále vnímána jako korektní z hlediska zákonné povinnosti stanovené v § 14 odst. 2 písm. a) zákona o místních**. Nechce-li město některé skupiny poplatníků místním poplatkem zatížit, může pro tyto účely využít institutu osvobození od poplatku dle § 14 odst. 3 písm. a) zákona o místních poplatcích a současně u osvobozených poplatníků vyloučit povinnost podat ohlášení ve smyslu § 14 odst. 3 písm. c) zákona o místních poplatcích. Obecně přitom platí, že osvobození a úlevy od poplatků nesmí být diskriminačního charakteru či směřovat k obcházení zákona.

K uvedenému je třeba doplnit, že s ohledem na taxativní (uzavřený) výčet náležitostí, které musí či mohou obce v obecně závazných vyhláškách zavádějících místní poplatky upravit dle § 14 odst. 2 až 5 zákona o místních poplatcích, lze argumentem *per eliminationem* dovodit, že **obce nemají možnost v rámci OZV upravovat tzv. „vynětí z předmětu poplatku“ jakožto specifický korekční prvek poplatku**. Z předmětu poplatku tak nelze vyjmout zpoplatňované zvláštní užívání veřejného prostranství na určitém území obce (poplatníky zde lze od poplatku za určitý způsob



zvláštního užívání veřejného prostranství na určité části území obce toliko z objektivních a racionálních důvodů osvobodit, viz výše).

S ohledem na uvedené městu **doporučujeme**, aby stanovilo sazby poplatku ve všech případech, kdy tak neučinilo. Nechce-li město, aby poplatníci na určitých místech ve městě podléhali ve vztahu k některým způsobům zvláštního užívání místnímu poplatku, **doporučujeme** je městu od poplatku osvobodit (za předpokladu, že pro tento postup existují racionální a objektivní důvody).

Čl. 6 – Splatnost poplatku

K uvedenému nastavení splatnosti, zejména možnostem „předplacení“ poplatku před tím, než dojde k vlastnímu zvláštnímu užívání veřejného prostranství, které zakládá poplatkovou povinnost, **upozorňujeme**, že jde o nastavení krajně nevhodné, mající potenciál vyvolávat spory a vznik daňových přeplatků, jež bude mít následně správce poplatku povinnost vypořádávat v souladu s § 154 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Splatnost poplatku by měla být vždy navázána na uskutečněnou možnost zvláštního užívání, které bylo správcem poplatku ohlášeno, příp. za uskutečněné neohlášené zvláštní veřejné užívání veřejného prostranství. V případě novelizace OZV **doporučujeme** městu stanovit splatnost poplatku tak, aby byla nastavena za vždy již uskutečněné zvláštní užívání veřejného prostranství, event. poskytnutou možnost tohoto užívání v návaznosti na předchozí ohlášení záměru zvláštního užívání.

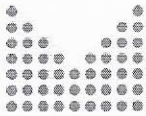
Dle § 14 odst. 2 písm. c) zákona o místních poplatcích obec musí upravit v obecně závazné vyhlášce splatnost poplatku, již se rozumí nejzazší okamžik, do kdy poplatník může poplatek zaplatit, aniž by se dostal do prodlení s jeho placením (vznikl mu daňový nedoplatek). Z předmětného ustanovení nevyplývá možnost obce omezit přijímání plateb poplatku, u nichž již existuje povinnost je zaplatit z důvodu, že nastaly příslušné poplatkové skutečnosti (§ 3 daňového řádu), byť ještě nenastala jejich splatnost. Při aplikaci OZV by tak mělo být reflektováno ustanovení § 164 odst. 1 a 4 daňového řádu, podle kterého **je správce poplatku povinen přijmout každou platbu poplatku.**

Čl. 7 – Osvobození a úlevy

Upozorňujeme město, že v rámci abstraktní kontroly se Ministerstvo vnitra nezabývalo otázkou možného narušení hospodářské soutěže či neoprávněného poskytnutí veřejné podpory stanovením osvobození od poplatku.

Z OZV nevyplývají žádné důvody, na jejichž základě město osvobození poskytlo, tudíž Ministerstvo vnitra nemůže v rámci tzv. abstraktní kontroly právního předpisu města zhodnotit, zda by zvoleným osvobozením nemohlo dojít k diskriminačním účinkům vůči ostatním poplatníkům.

Současně město **upozorňujeme**, že dojde-li v budoucnu ke konkrétním pochybnostem o zákonnosti uvedených ustanovení, zejména v návaznosti



na obdrženy podnět, bude si Ministerstvo vnitra od města vyžadovat relevantní podklady a vyjádření, jež objasní důvody přijaté regulace (zejména zda uvedená regulace není ve vztahu k některým skupinám poplatníků diskriminační).

K odstavci 6 písm. a), jenž stanoví, že „[o]d poplatku se osvobozuje umístění reklamních zařízení kandidujícími subjekty v souvislosti s výkonem jejich volebního práva v době od vyhlášení voleb do 3 dnů po uveřejnění výsledků voleb Státní volební komisí“, město **upozorňujeme** na ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“), **podle kterého politické strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění od obce, městské části, městského obvodu a kraje.** Dle § 18 odst. 3 zákona o politických stranách získají-li strany a hnutí dar nebo jiné bezúplatné plnění v rozporu s tímto zákonem, jsou povinny vrátit jej dárci, a to nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém jej získaly.

Důrazně proto doporučujeme předmětné ustanovení z OZV vypustit.

Podpisování právních předpisů

Dle ustanovení § 104 odst. 2 zákona o obcích, v návaznosti na ustanovení § 5 odst. 2 a § 140 odst. 1 zákona o obcích, podepisuje právní předpisy statutárního města primátor a náměstek primátora. Vyhotovení OZV zaslané Ministerstvu vnitra je za vytištěnými jmény primátora a náměstka primátora opatřeno doložkou v. r. Dle internetové jazykové příručky (Ústav pro jazyk český, Akademie věd České republiky) je u podpisů ke zkratce v. r. uvedeno: „*není-li nutné opatřit písemnost vlastnoručním podpisem, lze podpis odpovědného pracovníka vypsát s poznámkou v. r. (vlastní rukou), která se uvádí za jménem a neodděluje se čárkou*“. Vzhledem k povinnosti připojení podpisů primátora a náměstka primátora na právní předpis města stanovené zákonem o obcích a k významnosti tohoto dokumentu nelze použití této zkratky v případě originálu OZV doporučit. I když ani absence podpisů primátora a náměstka primátora nemá vliv na zákonnost vydané OZV, **doporučujeme** opatřit originál schválené OZV vlastnoručním podpisem primátora a náměstka primátora a městu postupovat v této věci v souladu se zákonem o obcích.

Závěr: Při posouzení nebyl shledán rozpor OZV se zákonem.

Schválil: Mgr. Jakub Joklík, vedoucí oddělení metodiky dozoru

V Praze dne 28. prosince 2021

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

