



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru nad normotvorbou obcí

Právní posouzení obecně závazné vyhlášky

Statutární město: Hradec Králové (dále jen „město“)

Obecně závazná vyhláška statutárního města Hradec Králové č. 2/2022, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 14/2023

Datum vydání:	1. března 2022
Datum vyhlášení:	16. března 2022
Datum účinnosti:	31. března 2022

Bylo provedeno právní posouzení „úplného znění“ obecně závazné vyhlášky č. 2/2022, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 14/2023 (dále jen „OZV“).

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“),
- § 1 písm. c) a § 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

Upozorňujeme město, že v rámci abstraktní kontroly se Ministerstvo vnitra nezabývalo otázkou, zda všechna veřejná prostranství uvedená v čl. 3 ve spojení s přílohami č. 2 až 28 opravdu splňují kritéria veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích.

Ministerstvo vnitra město pouze pro pořádek **upozorňuje**, že dle § 14 odst. 4 zákona o místních poplatcích je povinností města v případě zavedení místního poplatku za užívání veřejného prostranství určit místa, která tomuto poplatku podléhají. V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu (viz např. nález soudu ze dne 14. června 2005, sp. zn. Pl.ÚS 1/05, či nález ze dne 25. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95) platí, že „[z]poplatnění se nemusí týkat všech veřejných prostranství, a proto specificky určená veřejná prostranství pro účely poplatku za zvláštní užívání musí vyloučit jeho záměnu. Je proto nutné provést specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa (pokud jej má – náměstí, ulice, průchody apod.) nebo je blíže charakterizovat umístěním v obci natolik, aby nebyla současně narušena právní jistota občanů.“ Není-li veřejné prostranství, jehož zvláštní užívání má podléhat místního



poplatku specifikováno dostatečně určitě, dostává se předmětné vymezení do rozporu se zákonem.

Čl. 6 – Splatnost poplatku

V **odstavci 1** město stanoví, že „[p]oplatek je splatný nejpozději v den zahájení užívání veřejného prostranství“. V **odstavci 2** pak město stanoví, že „[v] případě havárie je poplatek splatný do 15 dnů od zahájení užívání veřejného prostranství“.

Upozorňujeme město, že poplatková povinnost ve smyslu § 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, nastává v případě místního poplatku za užívání veřejného prostranství naplněním právních skutečností, jimiž je vymezen předmět daného poplatku, tj. **skutečnou realizací zvláštního užívání** ve vyhlášce označeného veřejného prostranství, a to způsobem vymezeným v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích. Poplatková povinnost nevzniká „pouhým“ podáním ohlášení ve smyslu § 14a zákona o místních poplatcích, v němž se poplatník „přihlásí“ k možné budoucí poplatkové povinnosti. **Stanoví-li obec splatnost poplatku před tím, než dojde k vlastní realizaci zvláštního užívání veřejného prostranství, pak fakticky stanovuje splatnost k „poplatku“, u něhož doposud nevznikla (neexistuje) poplatková povinnost (tj. který nikdo není povinen zaplatit).**

Postup města je v daném kontextu problematický i v tom ohledu, že ne vždy musí být skutečná délka (případně i rozsah) zvláštního užívání veřejného prostranství poplatníkovi dopředu známa – k ukončení zvláštního užívání může dojít jak dříve, tak i později, než bylo poplatníkem původně předpokládáno a správci poplatku ohlášeno). V okamžiku započetí zvláštního užívání veřejného prostranství, kdy má dle OZV nejpozději nastávat splatnost poplatku, tím pádem poplatníkovi nemusí být známa skutečná výše budoucí poplatkové povinnosti.

S ohledem na skutečnost, že městem upravený způsob stanovení splatnosti poplatku za užívání veřejného prostranství nerespektuje zákonem předpokládaný okamžik vzniku poplatkové povinnosti (stanoví splatnost *de facto* dopředu před jejím vznikem), **lze jej označit za potenciálně nezákonný**. Současně uvedený způsob úpravy splatnosti může mít negativní dopad na správu předmětného místního poplatku, resp. na možnost a zákonnost jeho stanovování (vyměřování) ve smyslu § 11 odst. 1 a 2 zákona o místních poplatcích.

Z výše uvedených důvodů městu důrazně **doporučujeme** nastavit splatnost poplatku až poté, co je zvláštní užívání veřejného prostranství ukončeno (tj. až po vlastním vzniku poplatkové povinnosti).

Čl. 7 – Osvobození a úlevy

Ministerstvo vnitra **upozorňuje**, že se v rámci **abstraktní kontroly** nezabývalo důvody, jež město vedou k poskytnutí osvobození od poplatku, tudíž nemůže posoudit jejich možný rozpor s principem rovného zacházení (zákazem diskriminace).



Zvláště k osvobození uvedenému **v odstavci 2 písm. c)** pro „*zvláštní užívání veřejného prostranství, které je předmětem úplatného soukromoprávního vztahu mezi uživatelem a vlastníkem pozemku veřejného prostranství*“ město **upozorňujeme**, že k užívání veřejného prostranství zpravidla dochází z titulu uživatelského vztahu upraveného smlouvou (nájem, pacht, výpůjčka, výprosa). Osvobození formulované v čl. 7 odst. 2 písm. c) OZV tak může v aplikační praxi dopadat na velmi široký okruh případů, neboť situace, kdy bude někdo užívat pozemek ve vlastnictví obce, aniž by měl s obcí uzavřenu příslušnou (zpravidla úplatnou) smlouvu, by měla být spíše výjimkou (např. protiprávní užívání).

Čl. 8 – Navýšení poplatku

V **odstavci 1** město uvádí: „*Nebudou-li poplatky zaplacený poplatníkem včas nebo ve správné výši, vyměří správce poplatku poplatek platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem.*“ Uvedené ustanovení je opisem znění § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích ve znění platném do 31. prosince 2023.

Upozorňujeme město, že k datu 1. ledna 2024, kdy nabyl účinnosti zákon č. 252/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, jenž obsahuje novou úpravu stanovování poplatku, **je předmětné ustanovení v rozporu se zákonem**. Dle současného znění § 11 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 11b odst. 1 písm. b) zákona o místních poplatcích správce poplatku **vyměří poplatek poplatkovému subjektu jeho předepsáním do evidence poplatků** ve správné výši **bez vydání rozhodnutí** (tj. platebního výměru nebo hromadného předpisného seznamu), je-li splněna případná ohlašovací povinnost a nemá-li pochybnost o jeho výši, a to **též v situaci, kdy došlo k jeho opožděnému zaplacení**, pokud je poplatek zcela zaplacen a dosud nedošlo k vydání rozhodnutí o vyměření poplatku [§ 11 odst. 2 písm. a) zákona o místních poplatcích].

S přihlédnutím k závěrům rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovených v jeho usnesení ze dne 16. května 2023, čj. 5 Afs 261/2018-69, **byl za právního stavu do 31. prosince 2023 předpis místního poplatku bez jeho formálního vyměření možný pouze v případě úhrady místního poplatku ve lhůtě splatnosti a ve správné výši poplatníkem, který splnil ohlašovací povinnost** (§ 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích ve znění platném do 31. prosince 2023 *a contrario*). V jiných případech (tedy i pokud byl místní poplatek uhrazen ve správné výši, avšak po lhůtě splatnosti) **musel správce poplatku stanovit rozhodnutím** (platebním výměrem či hromadným předpisným seznamem). Pokud tak správce ve lhůtě pro stanovení poplatku dle § 148 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), neučinil, stala se platba poukázaná poplatníkem přeplatkem, s nímž muselo být naloženo dle § 154 a 155 daňového řádu. **Nová právní úprava účinná od 1. ledna 2024 tudíž v dané souvislosti přináší významnou procesní změnu, kterou je třeba i při tvorbě obecně závazných vyhlášek o místních poplatcích reflektovat.**

Z výše uvedených důvodů musí Ministerstvo vnitra konstatovat, že čl. 8 odst. 1 OZV je v rozporu s § 11 odst. 1 písm. b), § 11 odst. 2 písm. a) a § 14 odst. 2 až 5 (*per eliminationem*) zákona o místních poplatcích.



V **odstavci 2** město uvádí: „*Včas nezaplacené poplatky nebo část těchto poplatků může správce poplatku zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku sledujícím jeho osud.*“ Uvedené ustanovení je opisem znění § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích ve znění platném do 31. prosince 2023.

Upozorňujeme město, že problematiku „sankčního“ zvýšení poplatku upravuje zákon o místních poplatcích ve znění účinném od 1. ledna 2024 v § 11c **komplexním způsobem, a to v šesti odstavcích**. Městem opisovaná dřívější zákonná úprava je tudíž co do svého znění nejen neaktuální, ale oproti novému znění zákona značně kusá, a tedy zavádějící. V této souvislosti lze konstatovat, že převzetí neaktuálního znění právní úpravy „sankčního zvyšování poplatku“ do OZV zakládá nejasný důvod platnosti ustanovení **čl. 8 odst. 2**, který svou intenzitou vede Ministerstvo vnitra k **závěru o jeho rozporu se zákonem** (srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 25/06).

Z výše uvedených důvodů musí Ministerstvo vnitra konstatovat, že čl. 8 odst. 2 OZV je od 1. ledna 2024 v rozporu s § 11c zákona o místních poplatcích.

Ministerstvo vnitra městu **doporučuje** čl. 8 OZV **bez náhrady vypustit**. Chce-li město adresáty OZV informovat o jejich právech a povinnostech plynoucích ze zákona, mělo by k takovému informování využít jiných kanálů (např. webové stránky města, informační letáky, místní periodika). Obecně závazná vyhláška je právním předpisem, jenž má obsahovat zásadně autonomní normativní právní úpravu města, a nikoliv sloužit k informování veřejnosti o právní úpravě obsažené v jiných právních předpisech.

Upozornění k nové právní úpravě vyhlásování právních předpisů obcí

Upozorňujeme město, že právní předpisy územních samosprávných celků se od 1. ledna 2022 v návaznosti na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, vyhláší zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Metodické materiály k novému způsobu vyhlásování právních předpisů lze nalézt [na webových stránkách Ministerstva vnitra](#) a taktéž [na webových stránkách Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů](#) včetně příslušných formulářů a instruktážních videí.

Upozorňujeme město, že do Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů se vkládá elektronický obraz obecně závazné vyhlášky v otevřeném a strojově čitelném formátu.

Pro splnění požadavku na otevřený a strojově čitelný formát **doporučujeme využít zejména formáty „docx“ či „odt“**.



Závěr:

OZV byla shledána v rozporu se zákonem, a to

- **v ustanovení čl. 8 odst. 1, které je v rozporu s § 11 odst. 1 písm. b), § 11 odst. 2 písm. a) a § 14 odst. 2 až 5 (*per eliminationem*) zákona o místních poplatcích, a**
- **v ustanovení čl. 8 odst. 2, které je v rozporu s § 11c zákona o místních poplatcích.**

Ostatní ustanovení návrhu OZV nebyla shledána v rozporu se zákonem.

Přesto městu důrazně doporučujeme výše uvedené připomínky reflektovat (zejména pak připomínku ke stanovení splatnosti poplatku).

Upozorňujeme město, že Ministerstvo vnitra OZV posuzuje toliko v mezích abstraktní kontroly. V rámci abstraktní kontroly Ministerstvo vnitra nezkoumá konkrétní skutkové okolnosti ani důvody, jež město vedly k přijetí zamýšlené regulace.

Zpracoval: Mgr. et Mgr. Pavel Chodúr, vrchní ministerský rada

Schválil: Mgr. Jakub Joklík, vedoucí oddělení dozoru nad normotvorbou obcí

V Praze dne 29. dubna 2024

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra