



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra (soudce zpravodaje) a Daniely Zemanové o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 3/2017, ze dne 7. 11. 2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2023, kterou se zrušuje část obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, za účasti **obce Jenštejn**, zastoupené JUDr. Mgr. Lukášem Váňou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, jako účastníka řízení, **takto**:

Obecně závazná vyhláška obce Jenštejn č. 3/2017, ze dne 7. 11. 2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2023, kterou se zrušuje část obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení podstaty věci

1. Napadená obecně závazná vyhláška zavedla v místní části obce Jenštejn místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu

vodovodu či kanalizace. Ministerstvo vnitra navrhuje vyhlášku zrušit. Má totiž za to, že je nepřipustně retroaktivní, odporuje ústavním principům právní jistoty i zákazu diskriminace a obec prostřednictvím této vyhlášky stanovuje poplatek za samotné připojení na vodovod či kanalizaci (a nikoliv za zhodnocení možností připojení), což zákon zakazuje.

2. Ústavní soud v tomto nálezu také odpovídá na otázku, kdy nejpozději mohla obec vydat obecně závaznou vyhlášku, došlo-li ke zhodnocení pozemku v květnu 2017. V souvislosti s tím vymezuje ústavně konformní výklad § 10c odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění po 1. 7. 2017. Ústavní soud dále rovněž upřesňuje, co se zkoumá ve třetím kroku testu pro posuzování obecně závazných vyhlášek.
3. Skutkové okolnosti věci jsou ve stručnosti následující. Obec Jenštejn na jaře 2017 dokončila stavbu vodovodu a kanalizace v části obce Dehtáry. Kolaudační souhlas pro tyto stavby nabyl právní moci 18. 5. 2017. V červenci 2017 nabyla účinnosti novela § 10c zákona o místních poplatcích, která stanovila, že obec může obecně závaznou vyhlášku o výši sazby poplatku vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy nabyl právní moci kolaudační souhlas pro stavbu vodovodu či kanalizace.
4. Zastupitelstvo obce Jenštejn rozhodlo na svém zasedání 7. 11. 2017 o vydání obecně závazné vyhlášky č. 3/2017, o místním poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry. Tato vyhláška nabyla účinnosti 24. 11. 2017.
5. Zastupitelstvo později v návaznosti na výzvu Ministerstva vnitra ke zjednání nápravy vyhlášku novelizovalo obecně závaznou vyhláškou č. 1/2023, která nabyla účinnosti 1. 8. 2023.

II. Znění napadené obecně závazné vyhlášky

6. Celé znění jak vyhlášky č. 3/2017, tak i novelizující vyhlášky č. 1/2023 je dostupné ve Sbírce předpisů územních samosprávných celků a některých správních úradů na <https://sbirkapp.gov.cz>. Ústavní soud níže uvádí aktuální znění vyhlášky č. 3/2017 po novelizaci (tedy ve znění, v jakém je vyhláška napadena):

Čl. 1

Úvodní ustanovení

(1) Obec Jenštejn touto vyhláškou zavádí místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry (dále jen "poplatek").

(2) Řízení o poplatcích vykonává obecní úřad Jenštejn (dále jen "správce poplatku").

Čl. 2

Předmět poplatku a poplatník

(1) Předmětem poplatku je zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu a kanalizace v místní části Jenštejn-Dehtáry, v rozsahu dle kolaudačního souhlasu ze dne 18. 5. 2017.

(2) *Poplatek platí vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu a kanalizace Dehtáry po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích (zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů), tj. od 1. ledna 2002. Mají-li k tomuto stavebnímu pozemku vlastnické právo více subjektů, jsou povinni platit poplatek společně a nerozdílně.*

Čl. 4

Ohlašovací povinnost

(1) *Poplatník je povinen ohlásit správci poplatku:*

a) *jméno, případně jména, a příjmení nebo název, obecný identifikátor, byl-li přidělen, místo pobytu nebo sídlo, popřípadě další adresu pro doručování; právnická osoba uvede též osoby, které jsou jejím jménem oprávněny jednat v poplatkových věcech,*

b) *čísla všech svých účtů u poskytovatelů platebních služeb, včetně poskytovatelů těchto služeb v zahraničí, užívaných v souvislosti s podnikatelskou činností, v případě, že předmět poplatku souvisí s podnikatelskou činností poplatníka nebo plátce,*

c) *další údaje rozhodné pro stanovení výše poplatkové povinnosti, zejména parcelní číslo, výměru a způsob využití stavebního pozemku zhodnoceného možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace Dehtáry.*

(2) *Dojde-li ke změně údajů uvedených v ohlášení, je poplatník nebo plátce povinen tuto změnu oznámit do 15 dnů ode dne, kdy nastala.*

Čl. 5

Sazba poplatku

(na tomto místě se nachází tabulka, v níž jsou stanoveny sazby poplatku; Ústavní soud pro přehlednost celého nálezu tabulku neuvádí, je však dostupná v plném znění vyhlášky ve shora uvedené Sbírce)

Čl. 6

Splatnost poplatku

Poplatek je splatný ve 3 stejných splátkách, vždy nejpozději do 25. dne v měsíci následujícím po měsíci, kdy bylo vydáno souhlasné vyjádření obce Jenštejn s připojením. Poplatek lze rovněž uhradit jednorázově v plné výši a to do 25. dne v měsíci následujícím po měsíci, kdy bylo vydáno souhlasné vyjádření obce Jenštejn s připojením.

Čl. 7

Osvobození a úlevy

(1) *Od poplatku se osvobozují:*

a) *Obec Jenštejn a jí zřízené organizace*

c) *Vlastníci nemovitostí, k nimž jsou uzavřeny smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení služebnosti s dohodou o vstupu na pozemek v souvislosti s investiční výstavbou, které zastupitelstvo obce Jenštejn schválilo před zahájením výstavby vodovodu a kanalizace Dehtáry a vyplývá z nich toto osvobození.*

(2) *Vznik nároku na osvobození od placení poplatku nebo úlevu na poplatku je poplatník povinen správci poplatku oznámit v lhůtě do 15 dnů ode dne, kdy nastala skutečnost zakládající nárok na osvobození. Toto ustanovení se netýká bodu 1, písm. a), b) tohoto článku.*

Čl. 8

Navýšení poplatku

(1) *Nebude-li poplatek zaplacen poplatníkem včas nebo ve správné výši, vyměří mu správce poplatku poplatek platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem.*

(2) *Včas nezaplacený nebo neodvedený poplatek nebo jeho část může správce poplatku zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku.*

Čl. 10

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení.

III. Znění relevantních zákonných ustanovení

7. V této věci je klíčový § 10c zákona o místních poplatcích, který zněl do 30. 6. 2017 takto (zvýrazněna je část podstatná pro projednávanou věc):

§ 10c

(1) *Poplatek platí vlastník stavebního pozemku¹⁶ zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích. Má-li k tomuto stavebnímu pozemku vlastnické právo více subjektů, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně.*

(2) *Poplatek se platí obci, na jejímž území se nachází stavební pozemek uvedený v odstavci 1.*

(3) *Sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zvláštního právního předpisu¹⁷ v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí¹⁸ pro stavbu vodovodu nebo kanalizace obcí vybudované. **Výše sazby na 1m² zhodnoceného stavebního pozemku stanoví obec v obecně závazné vyhlášce.***

8. Zákonem č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní, přijatým 4. 4. 2017, který byl ve Sbírce zákonů vyhlášen 16. 6. 2017 a nabyt účinnosti 1. 7. 2017, došlo k novelizaci § 10c, který do 31. 12. 2023 zněl takto:

§ 10c

(1) *Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace platí vlastník stavebního pozemku¹⁶ zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích. Má-li k tomuto stavebnímu pozemku vlastnické právo více subjektů, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně.*

(2) *Poplatek se platí obci, na jejímž území se nachází stavební pozemek uvedený v odstavci 1.*

(3) *Sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zvláštního právního předpisu¹⁷ v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace obcí vybudované. **Výše sazby na 1m² zhodnoceného stavebního pozemku stanoví obec v obecně závazné vyhlášce, kterou může obec vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy nabylo právní moci rozhodnutí podle věty druhé.***

9. Relevantní přechodné ustanovení zákona č. 170/2017 Sb. zní takto:

Čl. VIII

(1) Pro poplatkové povinnosti u místních poplatků, jakož i pro práva a povinnosti s nimi související, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se použije zákon č. 565/1990 Sb. a obecně závazné vyhlášky vydané na základě jeho zmocnění, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

10. Přestože došlo později ještě ke dvěma novelizacím citovaného § 10c, pro posuzovanou věc relevantní poslední věta odstavce 3 zůstala dosud beze změny.
11. Dále je pro věc významný § 8 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), zejména jeho věta druhá, která je níže zvýrazněna:

*(5) Vlastník vodovodu nebo kanalizace, popřípadě provozovatel, pokud je k tomu vlastníkem zmocněn, je povinen umožnit připojení na vodovod nebo kanalizaci a dodávat pitnou vodu nebo odvádět odpadní vody a čistit odpadní vody, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti těchto zařízení. **Připojení vodovodní nebo kanalizační přípojky a uzavření smlouvy o dodávce pitné vody nebo odvádění i čištění odpadních vod nesmí být podmiňováno vyžadováním finančních nebo jiných plnění.** Náklady na realizaci vodovodní přípojky na vodovod nebo kanalizační přípojky na kanalizaci hradí osoba, které je umožněno připojení. Materiál na odbočení přípojek a uzávěr vodovodní přípojky hradí vlastník vodovodu nebo kanalizace.*

IV. Test čtyř kroků pro posouzení obecně závazné vyhlášky

12. Protože svou argumentaci v následujících částech ministerstvo, obec a v návaznosti na to také Ústavní soud strukturují podle tzv. testu čtyř kroků, jímž Ústavní soud obvykle posuzuje obecně závazné vyhlášky obcí, je pro přehlednost vhodné jednotlivé kroky tohoto testu shrnout již na tomto místě. Čtyřkrokový test Ústavní soud vymezil poprvé v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (*Prostějov*). Zahrnuje posouzení: (1) zda měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku, (2) zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), (3) zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně (4) zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (srov.

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (*Prostějov*) ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.); či nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (*Jirkov*) ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.), kde je tento test dále rozveden a vysvětleny důvody pro jeho použití; citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz).

V. Shrnutí návrhu Ministerstva vnitra

13. Ministerstvo vnitra v únoru 2023 obdrželo podnět k prošetření obecně závazné vyhlášky od individuálního stěžovatele. Ministerstvu podle jeho slov nebyla až do obdržení tohoto podnětu vyhláška č. 3/2017 známa, neboť ji obec nezaslala Ministerstvu k provedení dozoru a až do června 2023 ani nezveřejnila žádné své právní předpisy ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
14. Přestože obec po výzvě ministerstva ke zjednání nápravy z května 2023 vyhlášku novelizovala, podle ministerstva napravila pouze některé dílčí nezákonnosti a svůj postup nepřehodnotila ani po následném upozornění ministerstva z června 2023. Ministerstvo následně vydalo rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky č. 3/2017, ve znění vyhlášky č. 1/2023, a stanovilo patnáctidenní lhůtu ke zjednání nápravy. Obec nápravu podle ministerstva nezjedнала, a proto ministerstvo podalo návrh na zrušení této obecně závazné vyhlášky podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
15. Ve svém právním hodnocení ministerstvo nezpochybňuje první ani druhý krok čtyřkrokového testu, jímž Ústavní soud obvykle posuzuje obecně závazné vyhlášky (viz bod 11). Má však za to, že vyhláška neprojde třetím krokem přezkumu, v němž se zkoumá, zda obec nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost. Ministerstvo zároveň uvádí, že důvody, pro které podle něj vyhláška nesplní podmínky třetího kroku přezkumu, vedou k tomu, že postup obce Jenštejn by bylo možné považovat také za nerozumný ve smyslu čtvrtého kroku.
16. Hlavní argument ministerstva je, že napadená vyhláška je pravě retroaktivní. Podle mínění ministerstva totiž poplatková povinnost vzniká okamžikem kolaudace stavby, což má plynout také z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/21 ze dne 11. 10. 2022 (326/2022 Sb.) ve věci vyhlášky obce Přišimasy. Nebyl-li místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku zaveden již v době zhodnocení pozemku, nemůže podle ministerstva vzniknout na základě následně vydané obecně závazné vyhlášky. Takový postup představuje případ ústavně nepřípustné pravé retroaktivity, což podle ministerstva plyne z judikatury správních soudů (rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 Af 3/2012-49 ze dne 13. 12. 2016; rozsudky Krajského soudu v Praze č. j. 48 Af 16/2015-34 ze dne 19. 4. 2017; č. j. 48 Af 29/2016-53 ze dne 20. 12. 2018; a č. j. 54 Af 36/2018 ze dne 16. 4. 2021) potvrzené rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 91/2021-25 ze dne 22. 6. 2023.
17. Rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 54 Af 36/2018 ze dne 15. 10. 2020, který zaujal opačný názor, považuje ministerstvo vzhledem k ostatním rozsudkům za ojedinělý exces. Podle ministerstva obecně závazná vyhláška nemohla překvalifikovat zákonem stanovený vznik poplatkové povinnosti vymezený skutečnostmi, které nastaly před její účinností, a to tak, že jej dodatečně odsunula až

ke dni nabytí účinnosti vyhlášky či dokonce později. Vzniká-li poplatková povinnost při naplnění zákonem určených právních skutečností (tedy okamžikem zhodnocení pozemku) a napadená vyhláška poplatek zavedla až poté, co tyto skutečnosti nastaly, založila podle ministerstva právní vztah, z něhož poplatková povinnost vychází, zpětně před svou účinností.

18. I kdyby šlo o retroaktivitu nepravou, není v této věci podle ministerstva přípustná, protože sledovaného cíle obec mohla dosáhnout jinými prostředky, které jsou ve vztahu k právům osob šetrnější – a to zavést poplatek včas, tedy již před rozhodnou kolaudací.
19. Ministerstvo si je vědomo novely § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích, podle níž může obec obecně závaznou vyhlášku vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy došlo ke kolaudaci stavby vodovodu či kanalizace. Uvádí ale, že podle přechodného ustanovení v čl. VIII bod 1 zákona č. 170/2017 Sb. (novelizační zákon) platí, že pro poplatkové povinnosti vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 7. 2017) se použije dosavadní právní úprava, tedy, že se novela uplatní jenom prospektivně. Protože ke kolaudaci staveb došlo v květnu 2017, tedy před účinností novely, přičemž v souladu se závěry v té době již existující judikatury správních soudů platilo, že vyhláška zavádějící místní poplatek musela být vydána před tímto datem, nemohlo na tom pozdější nabytí účinnosti novely nic změnit. Ve vztahu k právním skutečnostem, které se odehrály před 1. 7. 2017 a které by při včasném zavedení poplatku obecně závaznou vyhláškou dávaly jinak vzniknout poplatkové povinnosti, se totiž podle ministerstva uplatnila dosavadní právní úprava.
20. Ministerstvo nadto zpochybňuje také ústavnost zmiňované novely a vybízí Ústavní soud, aby se „alespoň obiter dictum“ vyjádřil také k této otázce, byť novelizované znění podle ministerstva na napadenou vyhlášku nedopadá. Navrhuje varianty ústavně konformního výkladu § 10c odst. 3 věty třetí zákona o místních poplatcích, které v důsledku povedou k tomu, že obec musí obecně závaznou vyhlášku zavádějící tento poplatek vydat ještě před okamžikem kolaudace.

VI. Shrnutí vyjádření obce Jenštejn

21. Obec Jenštejn ve svém vyjádření navrhuje návrh Ministerstva vnitra zamítnout. Uvádí, že při vydávání vyhlášky postupovala v souladu s platným psaným právem, podle kterého v době kolaudace nebyl zákonem vůbec stanoven požadavek na vydání obecně závazné vyhlášky v kalendářním roce, a v době vydání vyhlášky byla účinná novela, která omezila lhůtu k vydání vyhlášky do konce kalendářního roku. Podle obce byla vyhláška vydána, i s ohledem na přechodná ustanovení, podle znění § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích účinného od 1. 7. 2017. Proto obec vydala vyhlášku v kalendářním roce, kdy došlo ke kolaudaci stavby vodovodu a kanalizace.
22. Obci podle jejího názoru nelze vytýkat nereflektování „(tehdy) ojedinělé a možná excesivní“ judikatury. To by kladlo na obce extrémně přísné požadavky, které by při vydávání obecně závazných vyhlášek musely vycházet nejen z textu zákona, ale sledovat též nejnovější judikaturní závěry od úrovně krajských soudů. Jednoznačná shoda v soudní praxi přitom ani nepanovala a sjednocující rozhodnutí vydal Nejvyšší správní soud až s odstupem více než 5 let po vydání napadené vyhlášky.

VII. Shrnutí repliky ministerstva a dupliky obce

23. Ministerstvo vnitra v replice navrhuje, aby se Ústavní soud *in eventum*, neshledá-li napadenou vyhlášku nepřipustně retroaktivní, zabýval též jejími diskriminačními účinky. Povinnost zaplatit poplatky vzhledem k osvobození obsaženému v čl. 7 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 3/2017 v původním znění totiž dopadá pouze na úzkou výšeč poplatníků, tj. pouze na vlastníky stavebních pozemků, kteří se do nabytí účinnosti vyhlášky nestihli nebo nemohli na stavbu vodovodu a kanalizace připojit.
24. Vedle toho ještě ministerstvo tvrdí, že obec využila zhodnocení stavebních pozemků jako formální záminku k zavedení poplatku za připojení k vodovodní či kanalizační přípojce, který výslovně zakazuje § 8 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích. Ministerstvo poukazuje na čl. 3 vyhlášky v původním znění, podle kterého „(p)oplatková povinnost vzniká dnem účinnosti této vyhlášky a podáním žádosti o stanovisko obci Jenštejn k záměru připojení se na vodovod a/nebo kanalizaci místní části Jenštejn-Dehtáry“. Ministerstvo má ale za to, že spojovat připojení se na vodovod či kanalizaci s placením poplatků není podle § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích možné.
25. Protože ministerstvo v replice vzneslo nové argumenty, které neobsahoval původní návrh, Ústavní soud zaslal jeho repliku obci k duplice. Obec upozornila, že napadená vyhláška nemůže podléhat přezkumu v původním znění, nýbrž ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2023, která bez náhrady zrušila čl. 3 a čl. 7 odst. 1 písm. b). Obě tato ustanovení přitom ministerstvo ve své replice napadá. Kromě toho obec uvádí, že pokud snad lze obecně závaznou vyhlášku č. 3/2017 v původním znění aplikovat nezákonně, jde pouze o hypotézu navrhovatele, který nepoukázal na žádný případ, kdy se tak mělo stát. Na dotaz Ústavního soudu pak doplňuje, že od okamžiku, kdy ministerstvo zahájilo s obcí řízení o pozastavení účinnosti napadené vyhlášky, nevedla obec (resp. správce poplatku) žádné řízení o vyměření poplatku na základě této vyhlášky.

VIII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

26. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je Ministerstvo vnitra oprávněno 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. Tímto zákonem je zde zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zejména jeho § 123.
27. Ústavní soud si z předložených podkladů ověřil, že zákonná procedura dozoru ministerstva nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí byla naplněna. Návrh na zrušení podalo oprávněné ministerstvo v zákonné lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky (§ 123 odst. 3 obecního zřízení). Protože Ústavní soud nezjistil ani jiný z důvodů nepřipustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému posouzení.
28. Ústavní soud ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není potřeba konat ústní jednání, neboť by od něj nešlo očekávat další objasnění věci, a ani nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

IX. Přezkum napadené vyhlášky Ústavním soudem

29. Jak již Ústavní soud uvedl výše, pro přezkum souladu obecně závazných vyhlášek obcí s ústavním pořádkem nebo zákonem využívá tzv. test čtyř kroků (viz bod 11). Věcné posouzení tak bude na následujících řádcích strukturovat po jednotlivých krocích testu. Projde-li vyhláška úspěšně všemi čtyřmi kroky, Ústavní soud návrh zamítne.

1. Obec měla pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku

30. V prvním kroku Ústavní soud ověřuje podmínky přijetí a vydání obecně závazné vyhlášky. Zkoumá, zda obec měla pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky a zda ji přijala a vydala způsobem, jenž zákon stanoví [srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 48/18 (*Milovice*) ze dne 4. 6. 2019 (N 104/94 SbNU 269; 183/2019 Sb.), bod 19; Pl. ÚS 45/06 (*Jirkov*), body 22–30; či Pl. ÚS 63/04 (*Prostějov*)].
31. Pravomoc obce Jenštejn k vydání napadené obecně závazné vyhlášky plyne z čl. 104 odst. 3 Ústavy společně s § 10c a § 14 zákona o místních poplatcích. Ústavní soud se na tomto místě nebude zabývat tím, zda pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku založil § 10c zákona o místních poplatcích ve znění do 30. 6. 2017, nebo ve znění od 1. 7. 2017 (tedy po novele č. 170/2017 Sb.). Vzhledem k tomu, že tato otázka úzce souvisí s problematikou retroaktivity napadené vyhlášky, již se Ústavní soud věnuje níže v rámci třetího kroku, bude tato otázka vyřešena tam.
32. Co se týče procedury přijetí či způsobu vydání, Ministerstvo vnitra v tomto ohledu žádnou vadu nenamítlo a má první krok přezkumu za splněný. Ústavní soud proto nepovažuje za nutné tyto otázky podrobně rozebírat. Z dokumentů přiložených návrhovatelem a z dostupných zdrojů vyplývá, že napadená vyhláška netrpí relevantními nedostatky co do procedury přijetí ani způsobu vydání, protože v prvním kroku přezkumu obtojí.

2. Obec se pohybovala v zákonem vymezené působnosti

33. V druhém kroku Ústavní soud posuzuje, zda obec při vydávání napadené vyhlášky nevybočila mimo své ústavní zmocnění, resp. mimo svou věcnou působnost vymezenou zákonem, tj. zda nejednala *ultra vires*. Obec by jednala *ultra vires*, kdyby se předmět anebo cíl regulace zákona neshodoval s předmětem anebo cílem regulace napadené vyhlášky [srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 18/16 (*Všeň*) ze dne 19. 7. 2016 (N 128/82 SbNU 109; 268/2016 Sb.), body 11–14; nálezn sp. zn. Pl. ÚS 4/16 (*Chrastava*) ze dne 7. 6. 2016 (N 101/81 SbNU 617; 335/2016 Sb.), body 17–21; či nálezn sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (*Jirkov*), body 31–46].
34. Také v tomto případě Ústavní soud bere v potaz skutečnost, že Ministerstvo vnitra ve svém návrhu splnění tohoto druhého kroku nezpochybňuje a výslovně uvádí, že obec Jenštejn *ultra vires* nejednala. Rovněž podle Ústavního soudu se obec napadenou vyhláškou pohybovala v mezích, které plynou z čl. 104 odst. 3 Ústavy společně s § 10c a § 14 zákona o místních poplatcích. Napadená vyhláška tedy i v druhém kroku testu obtojí.

3. Vyhláška je v rozporu se zákazem pravé retroaktivity a obec také zneužila svoji pravomoc

3.1. Kritéria třetího kroku testu zahrnují posouzení rozporu s ústavními principy a zneužití pravomoci

35. Ve třetím kroku Ústavní soud podle dosavadní judikatury zkoumá, zda obec zákonem svěřenou pravomoc či působnost nezneužila. Toto zneužití mohlo mít podle některých nálezů tři formy: (1) sledování účelu, který není zákonem aprobován, (2) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a (3) přihlížení k nerelevantním úvahám [viz zejm. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (*Prostějov*) a tento nález citující judikatura, např. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/21 (*Přišimasy*) ze dne 11. 10. 2022 (326/2022 Sb.), bod 41; Pl. ÚS 48/18 (*Milovice*), bod 27; nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (*Chrastava*) ze dne 14. 6. 2011 (N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.), bod 49].
36. Vývoj rozhodovací praxe však ukázal, že po posouzení převážně formálních a kompetenčních kritérií (první a druhý krok testu) a před posouzením rozumnosti právní úpravy (čtvrtý krok testu) je třeba také zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška není v rozporu s obecnými požadavky, které ústavní pořádek klade na právní předpisy [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 6/08 (*Budyně nad Ohří*) ze dne 5. 8. 2008 (N 135/50 SbNU 193; 406/2008 Sb.), body 8-18; či nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (*Jirkov*), bod 21; a také Broz, J. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality, *Právník*, 10/2015, s. 824–831].
37. Takovými ústavními principy, které je třeba i při přezkumu obecně závazných vyhlášek zohlednit, jsou např. omezení základních práv pouze za podmínek stanovených ústavním pořádkem, dále pak určitost a bezrozpornost právní regulace, zákaz diskriminace či zákaz pravé retroaktivity [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.); či sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)]. Právě otázka retroaktivity je přitom v jádru projednávané věci.
38. Ačkoliv téměř u jakékoliv vady obecně závazné vyhlášky lze teoreticky uzavřít, že měla být obsahem oněch relevantních úvah, které obec při přijímání vyhlášky opomenula (viz výše druhá či třetí forma zneužití), takové široké vymezení kritérií třetího kroku testu by bylo zcela nepředvídatelné a nesrozumitelné. Algoritmus přezkumu obecně závazných vyhlášek by přitom měl být co nejsrozumitelnější, jelikož zejména menší obce mají obvykle velmi omezené možnosti co do erudovaného právního zhodnocení své normotvorby (včetně sledování aktuální judikatury). Hodnocení úvah, ke kterým obec při přijímání přihlížela (přihlížení k nerelevantním úvahám či opomíjení relevantních úvah), je přitom otázkou zejména posuzování nerozumnosti v posledním kroku testu [viz Broz, J. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality, *Právník*, 10/2015, s. 830; a také rozsudek Odvolacího soudu Anglie a Walesu, *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* (1948) 1 KB 232, z něž se Ústavní soud pro testování rozumnosti obecně závazných vyhlášek obcí v prvotních nálezech definujících tento test inspiroval].
39. Ústavní soud proto na tomto místě upřesňuje a doplňuje třetí krok testu. Ve třetím kroku testu se zkoumá: (1) zda obecně závazná vyhláška není v rozporu s obecnými ústavními principy (např. omezení základních práv pouze za podmínek stanovených ústavním pořádkem, určitost a bezrozpornost právní regulace, zákaz diskriminace či zákaz pravé retroaktivity); a (2) zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila svoji pravomoc, tedy zda vyhláškou nesleduje účel, který není zákonem

aprobován. Hodnocení úvah, ke kterým obec při přijímání přihlížela (přihlížení k nerelevantním úvahám či opomíjení relevantních úvah), je případně předmětem posuzování v posledním kroku testu

40. Ústavní soud se tak v projednávané věci nejprve věnuje porušení zákazu retroaktivity a zákazu diskriminace (první aspekt třetího kroku testu) a následně namítanému zneužití pravomoci obce k sledování účelu, který zákon zapovídá (druhý aspekt třetího kroku).

3.2. Napadená vyhláška je v rozporu se zákazem pravé retroaktivity

41. Ministerstvo předně namítá, že napadená obecně závazná vyhláška odporuje zákazu pravé retroaktivity. Zákaz pravé retroaktivity je přitom součástí principu právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právu, které podle konstantní judikatury Ústavního soudu patří k definičním znakům právního státu [viz zejména již nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.) navazující na právní názor Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky vyslovený v nálezu ze dne 10. 12. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, 1992, č. 15)].
42. Retroaktivitu již Ústavní soud ve své judikatuře mnohokrát vymezil. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (č. 145/2002 Sb.) uvedl: „*Podstatou pravé zpětné působnosti je, že podle určité současné právní normy je možno posoudit právní skutečnosti, či právní vztahy, které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti, resp. to, že nová právní norma může změnit právní následky, které podle práva nastaly přede dnem její účinnosti. Pro nepravou retroaktivitu platí, že právní vztahy vzniklé za platnosti práva starého se spravují tímto právem až do doby účinnosti práva nového, poté se však řídí tímto novým právem. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní úpravy a právní nároky z nich vzniklé se řídí původní, zrušenou, právní normou*“ [srov. také nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2023, body 131–138; nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021 (232/2021 Sb.), bod 117; nález sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. 11. 2020 (N 214/103 SbNU 203; 7/2021 Sb.), bod 66; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 145; nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)].
43. Jinými slovy, pravá a nepravá retroaktivita mají společné, že právní předpis se použije na skutečnosti, které se staly v minulosti. O nepravou retroaktivitu (popř. retrospektivu) jde tehdy, když se vznik právního vztahu posuzuje podle staré právní úpravy, ale obsah právního vztahu od data účinnosti zákona už podle nové. Naproti tomu u pravé retroaktivity se přímo zpětně mění právní následky minulých skutečností.
44. Jak uvedl Ústavní soud v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024, pro účely určení intertemporální povahy právní normy může být inspirativní ustálená judikatura německého Spolkového ústavního soudu [viz např. usnesení ze dne 14. 5. 1986 sp. zn. 2 BvL 2/83 (BVerfGE 72, 200) nebo ze dne 3. 12. 1997 sp. zn. 2 BvR 882/97 (BVerfGE 97, 67)]. Podle ní pravý zpětný (retroaktivní) účinek nastává, zasáhne-li zákonodárce k tíži dotčené osoby novým pravidlem do skutkového stavu (*Tatbestand*), který započal v minulosti a v ní již byl také „ukončen“ tak, že s nimi spojí jiné právní účinky (následky) než dosavadní pravidlo (*Rückbewirkung von Rechtsfolgen*). Oproti tomu nepravý zpětný právní účinek vykazuje taková právní

norma, kterou zákonodárce zasáhne do skutkového stavu, který sice započal již v minulosti, ale který dosud nebyl „uzavřen“ (*tatbestandliche Rückanknüpfung*). Dané pravidlo nemá vliv na časovou, ale věcnou působnost právní normy, kdy právní účinky zákona nastávají až po jeho vyhlášení, týkají se však situací, které již byly „vedeny do pohybu“ před vyhlášením.

45. Rozlišování obou případů má význam z hlediska posuzování možných výjimek (ne)přípustnosti retroaktivity, neboť u „*retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti*“ (např. retroaktivita ve prospěch pachatele v trestním právu či případy tzv. tranzitivní spravedlnosti), u *retroaktivity nepravé naopak platí zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti*“ [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 13. 3. 2001; sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 (N 42/21 SbNU 369; 128/2001 Sb.) a ze dne 6. 2. 2007; a sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.)].
46. Závěry o pravé a nepravé retroaktivitě je třeba použít na posouzení časové souslednosti kroků, ke kterým došlo v souvislosti s napadenou vyhláškou v roce 2017. Pro zopakování: Obec Jenštejn na jaře 2017 dokončila stavbu vodovodu a kanalizace v části obce Dehtáry. Kolaudační souhlas pro tyto stavby nabyl právní moci 18. 5. 2017. V červenci 2017 nabyla účinnosti novela § 10c zákona o místních poplatcích, která stanovila, že obec může obecně závaznou vyhláškou o výši sazby poplatku vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy nabyl právní moci kolaudační souhlas pro stavbu vodovodu či kanalizace. Do doby účinnosti uvedené novely nebylo vydání obecně závazné vyhlášky zákonem časově omezeno, podle judikatury správních soudů to obec mohla učinit pouze do kolaudace stavby vodovodu a kanalizace (viz bod 48). Zastupitelstvo obce Jenštejn rozhodlo na svém zasedání 7. 11. 2017 o vydání obecně závazné vyhlášky č. 3/2017. Tato vyhláška nabyla účinnosti 24. 11. 2017.
47. Ministerstvo vnitra tvrdí, že se na napadenou vyhlášku použije „stará“ úprava ve znění před novelizací, neboť ke kolaudaci stavby vodovodu a kanalizace došlo přede dnem nabytí účinnosti novely a právě tato skutečnost ve smyslu přechodného ustanovení zákona č. 170/2017 Sb. (Čl. VIII, odst. 1) podle ministerstva určuje, že se na napadenou vyhlášku použije „stará“ úprava ve znění do 30. 6. 2017.
48. Tomuto názoru ministerstva je třeba přisvědčit. Z judikatury správních soudů citované v bodě 16 tohoto nálezu potvrzené rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 91/2021-25 vyplývá takový výklad § 10c zákona o místních poplatcích, ve znění před novelou č. 170/2017 Sb., podle kterého u poplatku za zhodnocení stavebního pozemku muselo vydání obecně závazné vyhlášky zavádějící poplatek vždy předcházet vzniku rozhodné skutečnosti (kolaudace).
49. Nabyli-li tedy kolaudační souhlas pro stavbu vodovodu a kanalizace v části obce Dehtáry právní moci 18. 5. 2017, mohla obec podle tehdejší právní úpravy vydat obecně závaznou vyhlášku zavádějící poplatek jen do tohoto data. Pokud obec obecně závaznou vyhláškou do tohoto data nevydala, došlo k uzavření skutkového stavu (viz bod 44 tohoto nálezu). Pozdější vydání obecně závazné vyhlášky v listopadu 2017 do tohoto uzavřeného skutkového stavu zasáhlo k tíži dotčených osob tak, že s nimi vyhláška spojila jiné (nové) právní účinky – poplatkovou povinnost. To je pravá retroaktivita.

50. Jinými slovy, vlastníci stavebních pozemků se před účinností novely č. 170/2017 Sb. mohli spolehnout na to, že nabytím právní moci kolaudačního rozhodnutí (souhlasu) stavby vodovodu a kanalizace „riziko“ poplatku pominulo. Jakmile tedy v místní části Jenštejn-Dehtáry ke kolaudaci došlo, skutkový stav se uzavřel a zasáhnout do něj v právním státě v zásadě nelze. Napadená vyhláška to udělala – v listopadu 2017 změnila právní následky, které nastaly kolaudací stavby vodovodu a kanalizace v květnu 2017. Právním následkem podle tehdy účinné právní úpravy totiž bylo uplynutí lhůty, kterou obec měla pro stanovení poplatku. Pro úplnost lze dodat, že v posuzované věci neexistují žádné výjimečné důvody, které pravou retroaktivitu ospravedlňují (viz bod 45) – nic takového ani obec netvrdí.

3.3. Obec může po 1. 7. 2017 poplatek stanovit do konce kalendářního roku, kdy proběhla kolaudace, jestliže kolaudace proběhla po 1. 7. 2017

51. Závěr, že napadená vyhláška vykazuje znaky pravé retroaktivity, ale neznamená, že by zavedení poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu či kanalizace bylo vždy pravě retroaktivní. Výše uvedené závěry platí jen pro specifický případ, kdy vyhlášku sice obec vydala již po účinnosti novelizované právní úpravy, ale ke kolaudaci došlo ještě předtím za právní úpravy předchozí, podle níž, jak dovodily správní soudy, mohly obce stanovit poplatek nejpozději k okamžiku kolaudace.

52. Jestliže novelizovaný § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích výslovně připouští, aby obec vydala obecně závaznou vyhlášku zavádějící poplatek nejpozději v kalendářním roce, kdy nabylo právní moci kolaudačního rozhodnutí (souhlas) stavby vodovodu či kanalizace, nejde o pravou retroaktivitu, jak se domnívá ministerstvo, a nic nebrání aplikaci tohoto pravidla na kolaudace stavby vodovodu či kanalizace, ke kterým došlo po 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon č. 170/2017 Sb. V takovém případě se totiž skutkový stav neuzavřel a žádný právní následek podle účinné právní úpravy nevznikl. Skutkový stav by se uzavřel – a právní následek v podobě uplynutí lhůty pro stanovení poplatku by vznikl – až skončením příslušného kalendářního roku. Pak už obec zase – a o tom není sporu – vyhlášku stanovující poplatek vydat nemůže.

53. Ke vzniku poplatkové povinnosti u poplatku za zhodnocení stavebního pozemku podle § 10c zákona o místních poplatcích musí být splněny dvě podmínky: (1) zhodnocení pozemku, ke kterému dochází okamžikem nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí (souhlasu) stavby vodovodu anebo kanalizace; a (2) vydání obecně závazné vyhlášky, jíž obec tento poplatek stanoví. Vznik poplatkové povinnosti se tedy váže na složenou právní skutečnost – nepostačuje jen zhodnocení pozemku (účinné kolaudační rozhodnutí/souhlas), ale je třeba i obecně závazná vyhláška. Jak ostatně podotýká ve svém návrhu ministerstvo, je pouze na obci, zda se rozhodne poplatek zavést, či nikoliv. Jinými slovy, kde není vyhláška, není poplatková povinnost [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/21 (*Přišimasy*), body 56–57; a také Pelc, V. *Místní poplatky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 120; či Těžký, V., Jantoš, M., Siuda, K. *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 131].

54. Odkazuje-li ministerstvo v návrhu na bod 57 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/21 (*Přišimasy*), podle něž poplatková povinnost vzniká již okamžikem zhodnocení pozemku (účinností kolaudačního rozhodnutí či souhlasu), Ústavní soud

upozornuje, že tento závěr byl vysloven v kontextu problému, kdy došlo ke kolaudaci stavby kanalizace, šlo-li o stavbu tzv. na etapy. Ve stejném bodu navíc Ústavní soud souhlasně cituje rozsudek Městského soudu v Praze, podle kterého povinnost zaplatit poplatek za zhodnocení stavebního pozemku vzniká pravomocnou kolaudací stavby vodovodu či kanalizace „za předpokladu zavedení poplatku obecně závaznou vyhláškou“. Ostatně ministerstvo v replice toto připouští; uvádí však, že vždy musí vydání vyhlášky předcházet okamžiku zhodnocení pozemku. Takový závěr ale za současné úpravy již z ničeho neplyne – ani z principu právní jistoty a zákazu retroaktivity, jak je vysvětleno výše.

55. Jak Ústavní soud konstatoval v bodech 58 a 63 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/21 (*Příšimasy*), smyslem novelizovaného § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích je „zabránit prodlevě mezi zhodnocením stavebního pozemku možností jeho připojení na nově vybudovanou stavbu kanalizace, jež je předmětem poplatku, a okamžikem, kdy obec vydá obecně závaznou vyhlášku zavádějící místní poplatek za toto zhodnocení. Účelem je zabránit zavádění místního poplatku v takovém časovém odstupu od zhodnocení stavebního pozemku, že by mohla být narušena právní jistota vlastníků stavebních pozemků, a snížení míry "překvapivosti" zavedení daného místního poplatku. (...) Ústavní soud zdůrazňuje, že k zavedení této lhůty přistoupil zákonodárce z důvodu posílení právní jistoty vlastníků zhodnocených stavebních pozemků v souladu s principem předvídatelnosti ukládání daňových povinností jednotlivým subjektům.“
56. Ústavní soud ve stejném nálezu uvedl, že dojde-li ke zhodnocení stavebního pozemku kdykoliv v průběhu roku, obec může obecně závaznou vyhlášku vydat nejpozději do 31. 12. téhož kalendářního roku. S odkazem na posílení právní jistoty oproti předchozí právní úpravě, která lhůtu k vydání obecně závazné vyhlášky vůbec nestanovovala, tak Ústavní soud aproboval nastavení, podle kterého může obec retrospektivně s minulým zhodnocením pozemku spojit pozdější poplatkovou povinnost účinnou do budoucna. Z důvodu ochrany právní jistoty zákonodárce přistoupil k úpravě, která explicitně zakazuje obci poplatek stanovit třeba až za 50 let po kolaudaci. Od 1. 7. 2017 je to možné jen v témže kalendářním roce, jako proběhla kolaudace stavby vodovodu nebo kanalizace, tedy do pár měsíců po kolaudaci, což je optikou zásahu do právní jistoty ústavně akceptovatelné nastavení. Vlastníci stavebních pozemků s ohledem na znění § 10c zákona o místních poplatcích již musejí počítat s tím, že dojde-li ke zhodnocení stavebního pozemku kdykoliv v průběhu roku, obec může ještě do konce kalendářního roku zatížit tohoto zhodnocení místním poplatkem.
57. Když správní soudy ve vztahu k právní úpravě do 30. 6. 2017 konstatovaly, že možnost obcí stanovit obecně závaznou vyhláškou poplatek nemůže být s ohledem na právní jistotu potenciálních poplatníků neomezená a že tak obce mohou poplatek stanovit nejpozději do nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí (souhlasu), byl takový závěr v souladu jak s ochranou právní jistoty, tak s principy dělby moci. Správní soudy byly postaveny před mezeru v právu spočívající v absenci jakékoliv lhůty pro stanovení poplatku, což odporovalo principu právní jistoty. Protože již § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích pracoval s datem kolaudačního rozhodnutí (souhlasu) ve vztahu ke stanovení ceny stavebního pozemku, systematický argument podporoval zaplnění mezery způsobem, že právě okamžik kolaudačního rozhodnutí (souhlasu) může být tím okamžikem, kdy nejpozději může obec poplatek stanovit. Nebylo rolí správních soudů, aby kreativně vymýšlely ještě

nějaký jiný okamžik, do kterého lze poplatek stanovit, když systematický výklad nabízel vodítka v podobě okamžiku kolaudačního rozhodnutí (souhlasu). Šlo však o jakési nouzové řešení nedokonalosti zákona, které ovšem nebránilo zákonodárci zvolit jiný ústavně přijatelný okamžik. Zákonodárce poté přišel s okamžikem jiným – konec kalendářního roku. Takovou úpravu již Ústavní soud, jak je uvedeno výše, shledal ústavně konformní.

58. Do budoucna je tak již třeba respektovat vůli zákonodárce projevenou novelou § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích (zákonem č. 170/2017 Sb.) a tam výslovně vyjádřené pravidlo, že obec může obecně závaznou vyhláškou zavádějící poplatek vydat nejpozději v kalendářním roce, kdy došlo ke kolaudaci stavby vodovodu či kanalizace.
59. Nutno dodat, že ústavně chráněný princip právní jistoty vyžaduje, aby byl § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích ve znění po 1. 7. 2017 vykládán v tom smyslu, že obecně závaznou vyhláškou stanovící poplatek sice obec může vydat do konce kalendářního roku, v němž došlo ke zhodnocení pozemku, poplatkovou povinnost však nemůže stanovit zpětně ke dni zhodnocení pozemku, ale pouze do budoucna.

3.4. *Shrnutí posouzení otázky retroaktivity*

60. Ústavní soud tak shrnuje, že v rámci třetího kroku posoudil ministerstvem namítaný rozpor napadené vyhlášky se zákazem pravé retroaktivity a poměřoval také rozpor s principem právní jistoty. Dospěl k závěru, že napadená vyhláška je pravě retroaktivní. To však platí jen pro specifickou situaci posuzovaného případu, kdy ke kolaudaci stavby vodovodu a kanalizace došlo za „staré“ právní úpravy a k vydání vyhlášky již za právní úpravy „nové“. Současné nastavení plynoucí z § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích ve znění po 1. 7. 2017 znaky nepřipustné pravé retroaktivity nevykazuje.

3.5. *Námítka diskriminace se vztahuje k ustanovení vyhlášky, které již obec zrušila*

61. Dalším ústavněprávním nedostatkem, jež ministerstvo v napadené vyhlášce shledává, je porušení zákazu diskriminace, resp. rozpor s ústavním principem rovnosti obsaženým v čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Diskriminační je podle ministerstva osvobození obsažené v čl. 7 odst. 1 písm. b) obecně závazné vyhlášky v původním znění, neboť poplatková povinnost ve skutečnosti dopadla pouze na úzkou výseč poplatníků. Čl. 7 odst. 1 písm. b) zněl takto: „*Od poplatku se osvobozují ... (v)lastníci nemovitostí již připojených, tj. před nabytím účinnosti této vyhlášky a vlastníci nemovitostí, k nimž bylo připojení vybudováno v rámci výstavby vodovodu a kanalizace Dehtáry.*“ Novelou č. 1/2023 pak obec toto ustanovení zrušila.
62. Ústavní soud upozorňuje, že mu ve smyslu § 66 a § 67 zákona o Ústavním soudu nepřísluší posuzovat právní předpisy (či jejich části), které již byly zrušeny a pozbyly platnosti. Toto vymezení příslušnosti se odráží i v § 71 zákona o Ústavním soudu, který účinky zrušení právního předpisu Ústavním soudem směřuje do budoucna (*ex nunc*) s výjimkami pro trestní řízení a výkon rozhodnutí (srov. k tomu usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020 (U 6/99 SbNU 485), body 48, 49 a 60; či usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/20 ze dne 5. 5. 2020, bod 20).

63. Samo ministerstvo ostatně napadá vyhlášku v aktuálním znění po novele, nikoliv ve znění původním. V současném znění vyhláška již osvobození podle čl. 7 odst. 1 písm. b) neobsahuje, Ústavní soud proto v tomto směru nemá co posuzovat. Poukazuje-li ministerstvo na reálné diskriminační dopady napadené vyhlášky, Ústavní soud s ohledem na výrok nálezu považuje vypořádávání těchto námitek za nadbytečné.

3.6. Obec zneužila svoji pravomoc a ve skutečnosti zavedla jiný, zakázaný poplatek

64. Ministerstvo dále argumentuje, že obec zneužila poplatek za zhodnocení stavebních pozemků jako formální záminku k zavedení poplatku za připojení k vodovodní či kanalizační přípojce, který výslovně zakazuje § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích. Ministerstvo tento argument opírá především o čl. 3 vyhlášky č. 3/2017 v původním znění: *„Poplatková povinnost vzniká dnem účinnosti této vyhlášky a podáním žádosti o stanovisko obci Jenštejn k záměru připojení se na vodovod a/nebo kanalizaci v místní části Jenštejn-Dehtáry. Poplatková povinnost zaniká zaplacením poplatku.“*
65. Ústavní soud se shoduje s obcí, že vyhláška v napadeném znění už čl. 3 neobsahuje a Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat právní předpisy, které již byly zrušeny a pozbyly platnosti (viz výše). Současně je však třeba upozornit na to, že napadená vyhláška stále obsahuje čl. 6, který spojuje splatnost poplatku se souhlasným vyjádřením obce s připojením na vodovod či kanalizaci. Podal-li vlastník zhodnoceného pozemku žádost o stanovisko obci Jenštejn k záměru připojení se na vodovod či kanalizaci v místní části Jenštejn-Dehtáry kdykoliv v době od vydání původní vyhlášky č. 3/2017 do vydání vyhlášky č. 1/2023 v roce 2023, vznikla mu podle čl. 3 poplatková povinnost. Tato poplatková povinnost stále trvá (nezanikla-li zaplacením), neboť čl. 2 odst. 1 vyhlášky č. 1/2023 stanoví, že *„(p)oplatkové povinnosti vzniklé před nabytím účinnosti této vyhlášky se posuzují podle dosavadních právních předpisů“*. Podle čl. 6 napadené vyhlášky je pak splatnost takto vzniklého poplatku do 25. dne v měsíci následujícím po měsíci, kdy obec vydala souhlasné vyjádření s připojením a správce daně vyměřil poplatek. Z toho plyne, že vyhláška v napadeném znění stále váže poplatkovou povinnost a splatnost poplatku k připojení na vodovod a/nebo kanalizaci.
66. Podle § 8 odst. 5 věty druhé zákona o vodovodech a kanalizacích však připojení vodovodní nebo kanalizační přípojky nesmí být podmiňováno vyžadováním finančních nebo jiných plnění. Účelem tohoto zákazu je zabránit demotivačním účinkům, které by jednotlivce odrazovaly se na vodovod či kanalizaci připojit. Připojení se na vodovod či kanalizaci je totiž ve veřejném zájmu, neboť obecně přispívá k ochraně veřejného zdraví či životního prostředí [srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 2060/19 ze dne 13. 8. 2019, bod 13; a Nohejl, L. Žaludová, L. a kol. § 1 [Předmět úpravy]. In: Nohejl, L. Žaludová, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 5).
67. Napadená vyhláška ale s připojením na vodovod či kanalizaci (a nikoliv se zhodnocením pozemku možností připojení) finanční plnění – ve formě poplatku – spojuje. Navzdory zrušení čl. 3 i nadále z čl. 6 v kontextu celého aktuálního znění napadené vyhlášky a z přechodného ustanovení vyhlášky č. 1/2023 vyplývá, že vyhláška nestanovuje poplatek za zhodnocení pozemku možností jeho připojení na vodovod či kanalizaci (jak obec deklaruje v názvu poplatku), ale stanovuje poplatek

za samotné připojení. Vlastníci, kteří nepožádají obec o připojení se na vodovod či kanalizaci, přestože byl jejich pozemek zhodnocen možnostmi na připojení, žádný poplatek platit nemusí. Platí jen ti, kteří se chtějí připojit a obec jejich připojení odsouhlasí. To přesně ale § 8 odst. 5 věta druhá zákona o vodovodech a kanalizacích zakazuje.

68. Účelem poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možnostmi jeho připojení na stavbu vodovodu či kanalizace je pokrytí části nákladů, které obci vznikly v souvislosti s výstavbou vodovodu nebo kanalizace. Obec z veřejného rozpočtu výrazně zhodnotila některé stavební pozemky, vlastníci takovýchto pozemků z dané investice profitují více než jiní. Zákon tak tímto poplatkem dává obci možnost tuto pozitivní externalitu internalizovat tak, že se vlastníci pozemků na nákladech ve stanovené míře podílejí. Předmětem tohoto poplatku je zhodnocení stavebního pozemku možnostmi jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace, tj. rozdíl ceny pozemku bez možnosti připojení na stavbu vodovodu a kanalizace a ceny pozemku s takovouto možností (srov. Pelc, V. *Místní poplatky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 11 – 120).
69. Ústavní soud proto souhlasí s ministerstvem, že obec zneužila zhodnocení stavebního pozemku jako formální záminku k zavedení poplatku jiného – poplatku za budoucí připojení se na stavbu vodovodu nebo kanalizace, jenž § 8 odst. 5 věty druhé zákona o vodovodech a kanalizacích zakazuje. Slovy dosavadní judikatury Ústavního soudu k třetímu kroku testu: obec při vydání obecně závazné vyhlášky sledovala účel, který není zákonem aprobován [k tomuto problém srov. i nedávné nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/22 ze dne 20. 12. 2023 a sp. zn. Pl. ÚS 25/22 ze dne 11. 4. 2023 (123/2023 Sb.)].
70. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že napadená vyhláška v současném znění neprojde třetím krokem testu nejen z důvodu retroaktivity, ale také z důvodu zneužití pravomoci. Není proto třeba přistoupit ke čtvrtému kroku (posuzování nerozumnosti).

X. Závěr

71. Ústavní soud v tomto nálezu posuzoval obecně závaznou vyhlášku obce Jenštejn č. 3/2017, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 1/2023, jímž obec Jenštejn zavedla místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku. Ústavní soud provedl test čtyř kroků, jímž obvykle obecně závazné vyhlášky obcí přezkoumává. Napadená vyhláška nesplnila podmínky třetího kroku testu ze dvou důvodů. Za prvé, obec postupovala pravě retroaktivně, protože v posuzovaném případě obec zavedením poplatkové povinnosti v listopadu 2017 zasáhla do uzavřeného skutkového stavu a změnila právní následky, které již v minulosti vznikly. Za druhé, obec zneužila poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možnostmi jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace k tomu, aby místo něj ve skutečnosti zavedla poplatek za budoucí připojení na vodovod či kanalizaci, což zákon o vodovodech a kanalizacích zakazuje.
61. Ústavní soud během testu dospěl také ke dvěma obecnějším závěrům. Předně, obec může na základě novelizovaného § 10c zákona o místních poplatcích vydat obecně závaznou vyhlášku stanovící místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku nejpozději do konce kalendářního roku, ve kterém nabylo právní mocí kolaudační

rozhodnutí (souhlas) k stavbě vodovodu nebo kanalizace. Poplatkovou povinnost však obec nemůže stanovit zpětně ke dni zhodnocení pozemku, ale pouze do budoucna. Za druhé, třetí krok testu pro posuzování obecně závazných vyhlášek zahrnuje dvě kritéria – kritérium rozporu s obecnými ústavními principy (např. omezení základních práv pouze za podmínek stanovených ústavním pořádkem, určitost a bezrozpornost právní regulace, zákaz diskriminace či zákaz pravé retroaktivity); a kritérium zneužití pravomoci obce, tedy posouzení, zda obec vyhláškou nesleduje účel, který není zákonem aprobován.

72. Ústavní soud z výše uvedených důvodů návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jenštejn č. 3/2017, ve znění obecné závazné vyhlášky č. 1/2023, podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadenou vyhlášku zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. února 2024

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu