

Stanovisko

odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

č. 5/2019

Označení stanoviska: Zvýhodňování osob s trvalým pobytem v obci ve vazbě na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 48/18

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění (dále jen „Listina“)

Ustanovení: § 2 odst. 2 a § 35 zákona o obcích, článek 1 Listiny

Související právní

předpisy: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“); zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“)

Klíčová slova: zvýhodňování osob s trvalým pobytem v obci

Datum zpracování: 17. července 2019

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Stanovisko:

Ústavní soud vydal pod sp. zn. Pl. ÚS 48/18 nález ve věci obecně závazné vyhlášky města Milovice č. 1/2015 o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu a nakládání se stavebním odpadem na území města Milovice, ve znění pozdějších právních předpisů. V tomto svém nálezu se Ústavní soud zabýval otázkou, zda město nezneužilo svou zákonem stanovenou působnost a neporušilo princip rovnosti za situace, kdy stanovilo v rámci systému nakládání s komunálním odpadem systém pytlového sběru tříděného komunálního odpadu, do kterého město umožnilo zapojit se pouze osobám s trvalým pobytem ve městě, přičemž za třídění komunálního odpadu v rámci pytlového sběru byly poskytovány ze strany města finanční částky. Deklarovaným důvodem města pro omezení možnosti zapojit se do pytlového sběru pouze na osoby s trvalým pobytem

byla snaha motivovat osoby bydlící ve městě k přihlášení se k trvalému pobytu a tím zvýšit podíl na daňových výnosech ze státního rozpočtu.

Ústavní soud dospěl v předmětném konkrétním případě k závěru, že město Milovice svou zákonem stanovenou působnost nezneužilo a princip rovnosti neporušilo. Ústavní soud z obecně závazné vyhlášky dovodil, že primárním cílem zavedení městem finančně zvýhodněného pytlového sběru tříděného komunálního odpadu byla ochrana životního prostředí a výchova k péči o ně a teprve vedle toho nastupoval jako další cíl i aspekt finančně-motivační ve smyslu zatraktivnění trvalého pobytu v obci, který deklarovalo město. Ochranu životního prostředí a výchovu k péči o ně pak shledal Ústavní soud jako legitimní cíl k tomu, že se do systému pytlového sběru mohly na úkor ostatních osob přihlásit pouze osoby s trvalým pobytem ve městě. Ústavní soud v dané věci rovněž reflektoval skutečnost, že městem zavedený systém pytlového sběru byl nadstavbovým řešením městem zavedeného systému nakládání s komunálním odpadem a že i vůči osobám bez trvalého pobytu město standardními formami plnilo své povinnosti vyplývající ze zákona o odpadech (měly možnost odkládat tříděný komunální odpad na jiná místa).

K otázce zvýhodňování osob s trvalým pobytem v obci Ústavní soud v uvedeném nálezu konstatoval, že obec má s ohledem na ústavně zaručené právo obcí na samosprávu (čl. 8 Ústavy) a skutečnost, že je na základě Ústavy především samosprávným společenstvím svých občanů (čl. 100 odst. 1 Ústavy), při realizaci samostatné působnosti ve smyslu § 2 odst. 2 a § 35 zákona o obcích právo zohlednit zvláštní postavení svých občanů a jejich potřeb. Musí tak ale vždy činit v mezích ústavního pořádku a zákona [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích] a musí přitom respektovat ústavní příkaz rovnosti v právech (čl. 1 a 3 Listiny), resp. další ústavní či zákonné normy. Musí též respektovat závazky plynoucí z práva EU, včetně principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti dle ustanovení čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv EU či čl. 24 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Ačkoliv zákon o obcích definuje pojem občana obce jako českého státního občana s trvalým pobytem na území obce (§ 16 odst. 1), je dle Ústavního soudu nutné vykládat ustanovení zákona o obcích ohledně péče obce o potřeby a zájmy svých občanů v souladu s principem nediskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k občanům jiných členských států EU. Občané EU, mají-li v obci trvalý pobyt, jsou nositeli i aktivního a pasivního volebního práva do zastupitelstev obcí, či práva hlasovat v místním referendu, a jsou v tomto širším smyslu „politickými občany“ obcí.

V souvislosti s výše uvedenými závěry tak z předmětného nálezu vyplývá, že je přípustné, aby obec (za splnění dalších uvedených podmínek) zvýhodnila osoby s trvalým pobytem v obci (tedy i včetně občanů jiných členských států EU), nicméně zvýhodnění vztahené pouze na občany obce (tedy pouze české státní příslušníky s trvalým pobytem v obci) by již bylo s ohledem na zmíněné závazky České republiky vyplývající z práva EU diskriminační.

Dle Ústavního soudu je z hlediska možnosti zvýhodnit osoby s trvalým pobytem v obci podstatné, aby takové zvýhodnění sledovalo legitimní cíl, přičemž za takový cíl lze považovat plnění úkolů obce vyplývajících z § 35 odst. 2 zákona o obcích, kdy dle tohoto ustanovení obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Pokud se tak tedy bude dít v souladu s výše uvedenými úkoly obce, může obec osoby s trvalým pobytem v obci určitým způsobem zvýhodnit. Ačkoliv si v případě obecně závazné vyhlášky města Milovice řešené v předmětném nálezu dovedl Ústavní soud cíl přezkoumávané úpravy podřaditelný pod úkoly obce vyplývající z § 35 odst. 2 zákona o obcích sám, je především na obci, aby takový cíl dokázala Ministerstvu vnitra jakožto dozorovému orgánu předestřít, přičemž takové zvýhodnění musí zároveň být přiměřené sledovanému cíli.

Ústavní soud se ve svém nálezu zabýval rovněž otázkou, zda lze na daný případ použít závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 63/2005-69 ze dne 16. března 2007, který obdobné důvody jako mělo město pro poskytování výhod osobám s trvalým pobytem, neshledal v případě řešení otázky jízdného ve statutárním městě Liberec jako rozumné a objektivní, kdy mimo jiné konstatoval, že neexistuje přímá příčinná souvislost mezi částkou daní, kterou odvedou občané s trvalým pobytem v obci, a částkou, která případně obci podle zásad uvedených v zákoně o rozpočtovém určení daní. Ústavní soud však shledal relevantní rozdíl mezi řešenou věcí a předmětem přezkumu ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu a rovněž rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 1. 2003 ve věci C-388/01, na který se rozsudek Nejvyššího správního soudu odvolává. V případech řešených v uvedených rozsudcích (tj. městská doprava ve velkém krajském městě a muzejní instituce v italských městech a obcích) se jednalo dle Ústavního soudu o služby, u nichž bylo předpokladatelné, že jejich uživateli budou z velké části i cizinci, resp. osoby s trvalým pobytem v jiné obci, proto byl dopad na ně mnohem citelnější. V podmínkách napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky města Milovice se však jedná o věcně odlišnou oblast, a to

tříděný pytlový sběr komunálního odpadu, který je z povahy věci mnohem úžeji navázán na trvalý pobyt fyzických osob na příslušném území.

Z uvedeného lze dovodit, že v případě zvýhodňování osob s trvalým pobytem v obci je třeba z hlediska naplnění požadavku přiměřenosti takového zvýhodnění rovněž ze strany obcí zohledňovat, do jaké míry skutečnost, která je předmětem odlišného zacházení, dopadá i na cizince.

Shrnutí:

- **V obecně závazné vyhlášce stanoví systém nakládání s komunálním odpadem může obec zavést pytlový sběr tříděného komunálního odpadu, na jehož využití je navázáno poskytování určitých finančních výhod ze strany obce, pouze pro osoby s trvalým pobytem v obci; předpokladem takového zvýhodnění je skutečnost, že osoby bez trvalého pobytu v obci mají kam odkládat tříděný komunální odpad.**
- **Zvýhodnění poskytované ze strany obce pouze občanům obce jakožto státním příslušníkům České republiky by odporovalo právu EU.**
- **Obec je oprávněna zvýhodnit osoby s trvalým pobytem v obci, pokud k tomu má legitimní důvod vyplývající z plnění úkolů obce ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o obcích a poskytované zvýhodnění je přiměřené obcí sledovanému cíli.**

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud