

**Diskriminace a narušování
hospodářské soutěže v obecně
závazných vyhláškách obcí**



Diskriminační jednání v OZV

Diskriminace

- v užším smyslu – porušení antidiskriminačního zákona
- v širším smyslu – jakékoliv nerovné zacházení (rozpor s ústavními zákony)

Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.

(Čl. 1 LZPS)

- porušení antidiskriminačního zákona
- narušení hospodářské soutěže
- poskytování veřejné podpory
- jiné diskriminační – nerovné zacházení



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Diskriminační jednání v OZV

*„Rovnost je kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech dle článku 1 Listiny je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo....ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. **Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.**“*

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. ledna 2003



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Diskriminační jednání v OZV

Hlediska posuzování diskriminace ze strany Ministerstva vnitra

1. krok

➤ ***Posouzení zda se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem,***

2. krok

➤ ***Zkoumání existence objektivních a rozumných důvodů pro uplatněný rozdílný přístup.***



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Diskriminační jednání v OZV

Rozsah posuzování právních předpisů ze strany Ministerstva vnitra respektive Ústavního soudu

- **tzv. abstraktní kontrola zákonnosti.**

Jedná se o obecné posouzení souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem.

Ministerstvu vnitra nepřísluší v rámci výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek posuzování jedinečných skutkových okolností.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Diskriminační jednání v OZV

Takový postup by znamenal nalézání práva místo přezkumu ústavnosti a tím nahrazování kompetence orgánů veřejné správy a obecných soudů. 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).

Soudce obecného soudu je oprávněn dle čl. 95 odst. 1 Ústavy přezkoumat jeho soulad právního předpisu se zákonem, a to s právními účinky inter partes a nikoli erga omnes; smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti „jiného právního předpisu“, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/07



Diskriminační jednání v OZV

- Ministerstvo vnitra v rámci posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek provádí pouze omezenou kontrolu zákonnosti. Diskriminační jednání tak lze odhalit pouze ve zjevných případech.
- Nezjištění rozporu se zákonem v rámci posouzení zákonnosti ze strany MV neznamená automaticky, že právní předpis obce nediskriminuje konkrétní osobu či skupinu osob.
- Pokud je některý adresát právního předpisu obce přesvědčen o diskriminačních dopadech na jeho osobu, má možnost se bránit podáním žaloby u obecného soudu popř. u správního soudu v rámci navazujícího řízení (řízení o poplatcích, přestupkové řízení, řízení o odejmutí povolení k provozování sázkových her)



Možné oblasti regulace se zvýšeným rizikem diskriminace

Obecně nelze vyloučit nerovné zacházení v žádné oblasti regulace formou OZV.

Nejrizikovější oblasti:

- **místní poplatky**
- **veřejný pořádek**
- **daň z nemovitých věcí (koeficienty, osvobození)**
- **regulace sázkových her a loterií**



Místní poplatky

Obečně oblast s velkým diskriminačním potencionálem.

Nejrizikovější ustanovení OZV:

- **stanovení sazby poplatků**
- **osvobození**
- **vymezení působnosti OZV – vymezení veřejných prostranství**
- **stanovení ohlašovací povinnosti**



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Místní poplatky

Místní poplatky obecně plní 2 základní funkce:

➤fiskální

➤regulační

➤S ohledem na regulační funkci nelze každé rozdílné zacházení považovat bez dalšího za diskriminační.

➤Regulační funkce by však vždy měla směřovat k předmětu daného poplatku

Např. u místního poplatku ze psů lze akceptovat rozlišování sazby podle místa chovu psa, plemene psa. Naopak nelze rozlišovat sazby např. dle délky trvalého pobytu držitele na území obce.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Místní poplatky – sazba poplatku

U místních poplatků jde vždy o **pevné sazby**, které musí být v OZV vyjádřeny:

- nominální částkou za poplatkovou jednotku, popř.
- procentem z poplatkové jednotky (u poplatku ze vstupného).

Obce se musí při stanovení sazby poplatků pohybovat v mezích určených ZMP, který vymezuje horní hranici sazby poplatku nebo určuje rozmezí, v němž se obec může při stanovení sazby poplatku pohybovat.



Místní poplatky – sazba poplatku

Rozdílná výše sazeb

➤ Zákon nevylučuje stanovit v rámci jednoho místního poplatku několik sazeb. Naopak v některých případech zákon o místních poplatcích výslovně stanoví rozdílné max. výše poplatků (např. místní poplatek ze psů).

➤ S ohledem na oprávnění obcí stanovovat úlevy či osvobození od místních poplatků lze rozdílné výše sazeb považovat i za naplňování tohoto práva.



Místní poplatky- osvobození

Osvobození a úlevy

➤ Obec je ve smyslu ustanovení § 14 odst. 2 ZMP oprávněna v obecně závazné vyhlášce o místních poplatcích stanovit mimo jiné úlevy, popř. osvobození od místního poplatku.

➤ Zákon v případě úlev neobsahuje žádné bližší podrobnosti takové úpravy, proto není vyloučeno stanovit např. úlevu na místním poplatku v korunách (např. „úleva ve výši ... Kč“) nebo procentuální částkou (např. „úleva ve výši 50%“).



Místní poplatky

- **Za diskriminační je třeba chápat taková ustanovení, která umožňují rozdílné zacházení s určitou skupinou obyvatel obce na úkor jiné skupiny obyvatel. Jejich stanovení znamená nezákonnost.**
- **Proto, ačkoliv je stanovení rozdílných sazeb či případného osvobození od poplatku a určení subjektů osvobození v samostatné působnosti obce, obce nemohou taková ustanovení zakládat na ústavně nepřipustném rozlišování neboli diskriminaci.**



Místní poplatky

- Při posuzování skutečnosti, zda tato ustanovení jsou diskriminační nebo nikoliv, je třeba zkoumat smysl a účel rozlišování sazby či daného osvobození (úlevy).
- S určitou skupinou obyvatel je možné zacházet rozdílně pouze, pokud účel, který je takovým zacházením sledován, je oprávněný (legitimní) a pokud prostředek, kterým je dosahováno tohoto účelu, je tomuto účelu přiměřený a je pro dosahování účelu nezbytný.
- **Pokud obec chce ve vyhlášce zakotvit rozdílné sazby poplatku, možnost úlev či osvobození, musí tak učinit na rovném základě pro všechny skupiny poplatníků.**



Místní poplatky

- Sazba poplatku musí být vždy shodná pro poplatníky nacházející se ve stejné nebo srovnatelné skupině.
- Pokud jde o stanovení rozdílné výsledné sazby poplatku pro jednotlivé okruhy poplatníků (ve výsledku dosažená stanovením úlevy na poplatek), je třeba zohlednit právní úpravu rozsahu zpoplatnění obou okruhů poplatníků. Může se jednat o poplatníky s jinými podmínkami a potřebami a obec by měla mít možnost na tuto skutečnost reagovat při stanovení konkrétní výše poplatku.
- Rozdílná výše sazeb tohoto poplatku nemusí znamenat narušení rovnováhy v poplatkové povinnosti mezi oběma okruhy poplatníků, ale může být dána legitimním využitím kompetence obce určovat konkrétní sazbu poplatku podle odlišných podmínek.



Místní poplatky

Příklady:

➤ Odchylná sazba **poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem** může být v její první části podle § 10b odst. 4 písm. a) ZMP zdůvodněna např. odlišnými podmínkami systému nakládání s komunálním odpadem v různých částech obce. Pro stanovení druhé složky poplatku podle § 10b odst. 4 písm. b) ZMP musí obec zohlednit celkové skutečné náklady na sběr a svoz netříděného odpadu předchozího roku a tyto náklady rozúčtovat na každého poplatníka bez rozlišení, zda se jedná o fyzickou osobu, která je poplatníkem z titulu pobytu v obci (§ 10b odst. 1 písm. a/ ZMP) nebo z titulu vlastnictví nemovitosti obci (§ 10b odst. 1 písm. b/ ZMP).



Místní poplatky

Příklady:

➤ Obdobně by bylo možné u tohoto poplatku zohlednit i skutečnost, kdy se poplatníci nezdržují v obci několik měsíců z důvodů studijních, pracovních, zdravotních, jsou ve výkonu trestu apod.

➤ Poplatek za osobu, která je v obci hlášena k pobytu, je k této osobě jako k poplatníkovi úzce vázán. Pokud se z různých důvodů v obci nezdržuje, nevytváří zde odpad. Stavbu určenou k individuální rekreaci, bytu nebo rodinného domu zpravidla nevyužívá a odpad zde nevytváří jen vlastník stavby, ale více osob. Poplatek se však platí ve výši odpovídající výši poplatku za jednu fyzickou osobu. ZMP již počítá s tím, že objekt, ve kterém není k pobytu hlášena žádná fyzická osoba, nemusí být užíván po celý rok. Rovněž vlastnické právo k této stavbě zpravidla mívá více osob, které jsou solidárními poplatníky. V takovém případě by osvobození jednoho ze spoluvlastníků nemělo žádný právní význam.



Místní poplatky

Příklady:

- Naopak stanovit úlevu (snížení poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem) např. v případě topení ekologickými palivy pouze pro trvale bydlící osoby v obci se zdůvodněním, že vliv na životní prostředí se znatelně projeví u trvale žijících osob, které ekologickým palivem topí denně, by mohlo být posuzováno jako diskriminační.
- Způsob vytápění má sice vliv na životní prostředí (ovzduší), ale nesouvisí s místním poplatkem za provoz systému nakládání s komunálním odpadem. Osvobození nebo úleva od poplatku by přitom vždy měla souviset s předmětem poplatku. Důvodem osvobození či úlevy by mohla být nižší produkce odpadu, protože by odpadly zbytky spálených tuhých paliv, avšak v tomto případě se obě skupiny poplatníků (osoby hlášené k pobytu v obci nebo vlastníci nemovitostí, ve kterých není k pobytu hlášena žádná osoba) nacházejí ve stejném nebo srovnatelném postavení.



Místní poplatky

➤ Složitější je posuzování osvobození osob, které obecně závazná vyhláška vymezuje místem trvalého (hlášeného) pobytu v obci.



Místní poplatky

Příklady:

➤Obecně závazná vyhláška stanoví úlevu či osvobození od poplatku za užívání veřejného prostranství umístěním reklamních zařízení pouze pro poplatníky s trvalým pobytem na území obce s odůvodněním, že se jedná o formu podpory místních podnikajících osob, případně podporu místního podnikatelského prostředí.

•Při stanovení rozsahu osvobození je v takovém případě třeba vycházet z výkladu použitého pojmu „poplatník s trvalým pobytem na území obce“. Vzhledem k tomu, že trvalý pobyt mohou mít na území obce pouze fyzické osoby, takto stanovené osvobození by se netýkalo právnických osob, a to ani těch, které by měly na území obce sídlo. Jen těžko odůvodnitelné a tudíž diskriminační by proto bylo osvobození pouze fyzických osob s trvalým pobytem na území obce, které v obci podnikají, a neposkytnutí téhož osvobození v obci podnikajícím právnickým osobám se sídlem na území obce.



Místní poplatky

Příklady:

- Nicméně ani pokud jde o osvobození podnikajících fyzických osob, nelze jednoznačně považovat takovou úpravu osvobození za nediskriminační, neboť z osvobození by byly vyloučeny zase ty fyzické osoby, které sice mají na území obce provozovnu či místo podnikání, ale nejsou současně občany obce.
- Navíc v popsaném případě by mohla nastat absurdní situace, kdy občan obce bude mít provozovnu na území jiné obce, ale reklamní zařízení, kterým upozorňuje na tuto provozovnu, bude mít umístěno na veřejném prostranství obce, v níž má trvalý pobyt. Takto formulovaná úleva by se tak vztahovala i na toto reklamní zařízení, kterým však občan obce poutá na svou podnikatelskou činnost provozovanou na území jiné obce (tj. plní funkci pro jiné podnikatelské prostředí), což neodpovídá obcí deklarovanému účelu zavedení osvobození.



Místní poplatky

Příklady:

➤ V případě **poplatku ze vstupného** by bylo možné osvobodit všechny společenské organizace se sídlem na území obce jakožto vyjádření jejich podpory či podpory společenského a kulturního života v obci. O možné diskriminaci by však již bylo možné uvažovat tehdy, pokud by obec osvobodila pouze některé ze společenských organizací vyvíjejících na jejím území tutéž činnost. Podotýkáme, že pod pojmem společenské organizace rozumíme právnické osoby, které na území obce nevyvíjejí pořádáním kulturních a společenských akcí svoji podnikatelskou činnost.



Místní poplatky

Příklady:

➤V případě **místního poplatku za systém nakládání s komunálním** odpadem je za diskriminační nutno považovat taková ustanovení, která **bez objektivního důvodu** poskytují úlevu nebo osvobození od poplatku pouze osobám s trvalým pobytem v obci, ale **osoby s jiným druhem pobytu v obci** (cizinci - § 10b odst. 1 písm. a/ bod 2 až 4 ZMP) **opomíjí**, přestože jsou za poplatníky výslovně ZMP uvedeni. Nelze však vyloučit, že s ohledem na místní specifické podmínky v obci bude i takovéto ustanovení možné považovat za přípustné.

Dle názoru Kanceláře veřejného ochránce práv nelze u místního poplatku za systém nakládání s komunálním odpadem poskytovat úlevu pouze jedné zákonem stanovené skupině poplatníků (např. osobám s pobytem v obci), neboť takovýto postup je diskriminační a v rozporu se zákonem.



Místní poplatky

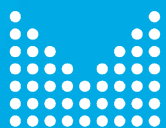
- ustanovení o osvobození obce, resp. jí vlastněné obchodní společnosti, od hrazení místního poplatku z ubytovací kapacity.
- vyžádáno stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže



Místní poplatky – narušení hospodářské soutěže

Stanovisko ÚOHS

- Orgány veřejné správy mohou podle § 19a odst. 1 o ochraně hospodářské soutěže narušit hospodářskou soutěž podporou, která zvýhodňuje určitého soutěžitele, nebo jiným způsobem.
- Zjistí-li Úřad ve správním řízení, že se orgán veřejné správy dopustil správního deliktu narušení hospodářské soutěže ve smyslu § 22aa odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, tuto skutečnost uvede ve svém rozhodnutí a za správní delikt orgánu veřejné správy uloží pokutu



Místní poplatky – narušení hospodářské soutěže

Stanovisko ÚOHS

- Soutěžitelem může být i samo město, přičemž rozhodující je charakter jím vykonávané činnosti (entita je vždy posuzována podle jednotlivých činností, které vykonává, proto může být v části svých aktivit soutěžitelem, kdežto ve zbytku vykonavatelem veřejné moci).
- Činnost, která spočívá v nabídce služeb nebo zboží na trhu je zpravidla považována za hospodářskou a při výkonu takové činnosti je zkoumaná entita soutěžitelem, a to bez ohledu na její právní status a formu financování.



Místní poplatky – narušení hospodářské soutěže

Stanovisko ÚOHS

➤ V případě, kdy by město poskytující ubytovací služby podléhající místnímu poplatku z ubytovací kapacity nebo jím vlastněná obchodní společnost poskytující tytéž služby byly označeny za soutěžitele z důvodu výkonu hospodářské činnosti na trhu a uplatňovala by se na ně ve vztahu k úhradě místního poplatku z ubytovací kapacity jiná pravidla než na další soutěžitele působící na stejném trhu, není vyloučeno, že by obsah obecně závazné vyhlášky města upravující úhradu poplatku, s přihlédnutím k dalším skutečnostem, mohl vést k narušení hospodářské soutěže zvýhodněním určitého soutěžitele (určitých soutěžitelů) ve smyslu § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.



Místní poplatky – narušení hospodářské soutěže

Stanovisko ÚOHS

➤ Úřad však provádí ex post dozor nad jednáním soutěžitelů a orgánů veřejné správy (přičemž povinnost posoudit své jednání mají uvedené subjekty samy) a bez znalosti konkrétních okolností nemůže předjímat, zda by na nastíněné případy dopadal zákon o ochraně hospodářské soutěže a zda by obsah obecně závazné vyhlášky města upravující úhradu poplatku vedl k narušení hospodářské soutěže.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

➤ Pro posouzení, zda určité opatření představuje poskytnutí veřejné podpory a mělo by být tedy uvedeno v soulad s pravidly pro veřejnou podporu, je nutné zkoumat 4 základní kritéria definice veřejné podpory.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

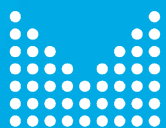
- V souladu s ustanovením čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU jsou s vnitřním trhem neslučitelné ty podpory, které splňují kumulativně všechny následující podmínky:
 - 1) podpora je poskytnuta z veřejných prostředků (včetně prostředků veřejnoprávních subjektů),
 - 2) podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní (tj. nejedná se o obecné opatření),
 - 3) je narušena nebo hrozí narušení soutěže a
 - 4) je ovlivněn či hrozí ovlivnění obchodu mezi členskými státy.



Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

- Při posouzení existence veřejné podpory má zejména význam, zda dochází ke zvýhodnění určitého podniku.
- **Podnikem se** přitom v kontextu práva hospodářské soutěže rozumí **jakákoli entita vykonávající hospodářskou ekonomickou) činnost, tj. nabízející služby a/nebo zboží na daném trhu.**
- Přitom nezáleží na právním postavení této entity ani na způsobu jejího financování; **i neziskový subjekt, příspěvková organizace či dokonce obec může vykonávat ekonomickou činnost a být v tomto smyslu považována za příjemce veřejné podpory.**



Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

➤ Význam má charakter činnosti, kterou příjemce vykonává a která má být daným opatřením podpořena.

➤ Pokud má tedy podpořená činnost charakter ekonomické činnosti dle výše uvedené definice (tzn. určité zboží nebo služby nabízí více subjektů, přičemž podpora je poskytnuta selektivně pouze některému z nich), je nutné, v případě kumulativního naplnění všech výše uvedených definičních znaků veřejné podpory, aplikovat předpisy upravující poskytování veřejné podpory.



Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

- Základním předpokladem pro naplnění prvního definičního znaku je ovlivnění veřejných rozpočtů, přitom není rozhodující, zda jsou veřejné rozpočty ovlivněny přímo (vydáním finančních prostředků) či nepřímo (nerozšířením jejich příjmové stránky, ke kterému by za normálních okolností došlo).
- Místní poplatek je poplatek, jehož vybírání je specifickou pravomocí obce a jehož výnosy jsou příjmem jejího rozpočtu. **Z pohledu veřejné podpory se tedy jedná o veřejné prostředky.**



Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

- Podle § 7 odst. 3 zákona o místních poplatcích platí místní poplatek z ubytovací kapacity ubytovatel, kterým je fyzická nebo právnická osoba, která přechodné ubytování poskytl.
- Poplatníkem místního poplatku z ubytovací kapacity tedy nejsou fyzické osoby, které jsou za úplatu přechodně ubytovány v zařízení k tomu určenému, byť na druhou stranu nelze vyloučit, že místní poplatek z ubytovací kapacity je ubytovatelem promítnut (v plné či částečné výši) do ceny ubytování.



Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

- V případě osvobození ubytovatele od placení místního poplatku z ubytovací kapacity by částka ve výši místního poplatku zůstala v jeho příjmech, nebo pokud by o tuto částku byla ponížena cena za ubytování, mohl by tak ubytovatel získat konkurenční výhodu na daném trhu.
- Z tohoto pohledu **nelze vyloučit, že by osvobozením od místního poplatku z ubytovací kapacity mohlo dojít k selektivnímu zvýhodnění ubytovacích zařízení, kterých by se dané opatření města týkalo.**



Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

➤ **Výše majetkového podílu obce v ubytovacím zařízení není z hlediska posouzení přítomnosti veřejné podpory relevantní.**

➤ **S ohledem na geografickou polohu obce (v tomto případě tedy blízkost hranic s Polskem a Slovenskem) a zejména na skutečnost, že z judikatury příslušných orgánů Evropské unie vyplývá, že ubytovací služby jsou považovány za čisté obchodní činnosti (tedy že se jedná o ekonomickou činnost ve smyslu práva EU, přičemž existuje trh, který by mohl být daným opatřením narušen, nelze v daném případě vyloučit naplnění tří posledních definičních znaků veřejné podpory.**



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

➤ Z uvedeného důvodu a i s ohledem na výši případné podpory **lze doporučit tuto podporu poskytnout na základě výjimky, kterou je poskytnutí podpory v režimu de minimis v souladu s Nařízením komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis (dále jen „Nařízení“).**



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Místní poplatky – veřejná podpora

Stanovisko ÚOHS

➤ Další informace o podpoře de minimis a o centrálním registru podpor malého rozsahu naleznete na stránkách Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/nejcastejsioblasti-verejne-podpory/podpora-de-minimis.html>.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Daň z nemovitých věcí

Při tvorbě obecně závazných vyhlášek upravujících problematiku daně z nemovitých věcí je potřeba z hlediska možné diskriminace věnovat zvýšenou pozornost:

➤ **vymezování částí obce, kde se u stavebních pozemků popřípadě staveb zvyšuje či snižuje koeficient**

➤ **vymezování nemovitostí osvobozených od daně z nemovitých věcí z důvodu živelné pohromy**



Místní poplatky

Závěr:

- Při tvorbě vyhlášek je proto třeba vždy pečlivě zvážit, na koho se bude úleva či osvobození od poplatku vztahovat. Stanovení rozdílné výše poplatku či úprava úlevy nebo osvobození by měly přesně odrážet účel, který obec jejich zavedením sledovala. Zvláštní pozornost je proto třeba věnovat formulacím ustanovení, kterými jsou osvobození a úlevy stanoveny.
- Pokud je osvobození od povinnosti platit místní poplatek upraveno v obecně závazné vyhlášce obce nesrozumitelně a nepředvídatelně, musí jít negativní následky této právní úpravy k tíži autora, a nikoliv adresáta právního předpisu.



Daň z nemovitých věcí – úprava koeficientu

Při vymezování částí obce, kde se u stavebních pozemků popřípadě staveb zvyšuje či snižuje koeficient by měly existovat racionální důvody, proč se koeficient zvyšuje či snižuje.

AKCEPTOVATELNÉ DŮVODY

- přístup ke službám v jednotlivých částech
- zhoršené životní prostředí
- stavební uzávěra



Daň z nemovitých věcí – úprava koeficientu

NEAKCEPTOVATELNÉ DŮVODY

- lokality se zvýšeným pobytem menšin
- lokality s novou výstavbou



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Daň z nemovitých věcí – osvobození

Při vymezování nemovitostí osvobozených od daně z nemovitých věcí z důvodu živelné pohromy je nezbytné zohledňovat výhradně kritérium zda se jedná o nemovité věci které byly zasaženy povodněmi či jinou živelní pohromou.

Odlišný přístup například rozlišování, zda se jedná o rekreační objekt či objekt k bydlení popř. zohledňování skutečnosti, zda byla nemovitá věc pojištěna by mohlo vést k nerovnému zacházení.



Veřejný pořádek

Rizikové oblasti při tvorbě obecně závazných vyhlášek upravujících problematiku veřejného pořádku :

- **vymezení veřejných prostranství popř. míst, na něž se regulace vztahuje**
- **stanovení výjimek z regulace**



Veřejný pořádek

- Při stanovení povinností k zabezpečení veřejného pořádku je třeba řídit se **zásadami rovného přístupu (zákazu diskriminace)**, kdy případné rozdíly musejí být objektivně zdůvodnitelné
- V případě regulace činností, které v obci narušují nebo by mohly narušovat veřejný pořádek, musí být obec schopna doložit dozorovému orgánu důvody, na základě kterých se rozhodla svojí regulaci uplatnit právě na v obecně závazné vyhlášce vymezená veřejná prostranství.



Veřejný pořádek

Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí takové zákazy či omezení platit pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, a to včetně obce samotné.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. září 2014 sp. zn. Pl. ÚS 35/13.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

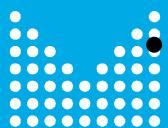
Veřejný pořádek

- V rámci regulace činností způsobilých narušit veřejný pořádek v obci má obec možnost stanovit určité výjimečné případy, na které se obecná právní úprava vztahovat nebude.
- Pokud se obec rozhodne stanovit konkrétní výjimky přímo v obecně závazné vyhlášce, musí postupovat na základě obecných kritérií, nikoliv např. pouze na základě osoby pořadatele akce, na které může docházet k rušení veřejného pořádku.



Veřejný pořádek

- V takovém případě by se totiž jednalo o nedůvodně nerovný přístup obce k sobě samé na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, neboť by mohl být zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce.
- Jde o porušení práv dotčených osob, jestliže je individuální rozhodování o výjimce ze zákazu stanovené činnosti, odůvodněného ochranou veřejného zájmu, nahrazeno pro akce pořádané určitou osobou obecnou výjimkou, zakotvenou přímo ustanovením obecně závazné vyhlášky.



Veřejný pořádek

- Ve vztahu k ochraně veřejné zeleně však nesmí obec rozlišovat, kdo je vlastníkem veřejné zeleně a provádět regulaci pouze ve vztahu k veřejné zeleni, jejímž vlastníkem je obec.
- Takový postup může totiž vést ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany, když praktickým (a nezamýšleným) důsledkem tohoto názoru je vyšší míra ochrany vlastnického práva obce na rozdíl od ochrany, kterou právní řád poskytuje jiným vlastníkům.



Veřejný pořádek

- **Zatímco jiní vlastníci se proti neoprávněným zásahům do svého vlastnického práva mohou bránit pouze soukromoprávní (typicky negatorní) žalobou, obec může určité neoprávněné zásahy do svého vlastnického práva (např. stanování a táboření na jejích pozemcích) zakázat vlastní obecně závaznou vyhláškou s vlastním systémem kontroly a sankcionování.**

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 35/06.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Veřejný pořádek

- **Zatímco jiní vlastníci se proti neoprávněným zásahům do svého vlastnického práva mohou bránit pouze soukromoprávní (typicky negatorní) žalobou, obec může určité neoprávněné zásahy do svého vlastnického práva (např. stanování a táboření na jejích pozemcích) zakázat vlastní obecně závaznou vyhláškou s vlastním systémem kontroly a sankcionování.**

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 35/06.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Veřejný pořádek – narušení hospodářské soutěže

K narušení hospodářské soutěže může docházet v rámci úpravy záležitostí veřejného pořádku regulací podnikatelské činnosti, zejména pak regulací:

- provozní doby hostinských zařízení
- podmínek pro konání kulturních a sportovních akcí
- hazardních her
- buskingu
- prostituce



Veřejný pořádek – narušení hospodářské soutěže

➤ **Ústavní soud tedy nevylučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.**

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09

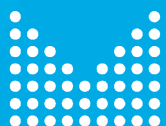


MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Veřejný pořádek – narušení hospodářské soutěže

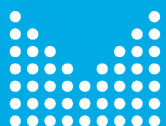
- **Zásah do podnikání tedy je možný, ovšem za podmínky, že regulace stanovená obcí je v souladu s principy proporcionality a obec nesleduje regulací cíl který není zákonem aprobován.**
- **Při nerespektování těchto zásad hrozí riziko „protizákonného“ narušení hospodářské soutěže.**



Regulace hazardních her

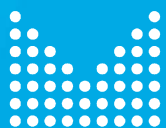
Při tvorbě obecně závazných vyhlášek regulujících provozování hazardních her je potřeba z hlediska možné diskriminace věnovat zvýšenou pozornost vymezování:

- **výčtu regulovaných hazardních her**
- **míst, kde provozování zakázáno popř. povoleno**
- **přechodných ustanovení**



Regulace hazardních her

- V souvislosti s určením míst „vyhrazených“ k provozování loterií Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku města Františkovy Lázně (Pl. ÚS 56/10), která umožnila provoz „hazardu“ pouze na jednom jediném místě ve městě, a to v kasinu.
- Ústavní soud byl v tomto případě konfrontován s otázkou, zda je přípustné, aby vyhláška upravila práva a povinnosti v podstatě přesně individualizovaného subjektu, což je typické pro akty aplikace práva a nikoliv pro právní předpisy.



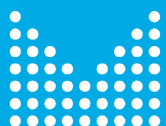
Regulace hazardních her

- Ústavní soud možnost **individualizované regulace** nevyloučil, přičemž uvedl, že požadavek obecnosti regulace je ve vztahu k obecně závazným vyhláškám nutno 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.*“



Regulace hazardních her

- V případě obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, která povolila provoz sázkových her pouze v kasinu, Ústavní soud zjistil, že individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, ale naopak ji považoval za racionálně odůvodněnou tím, že pokud je již ve městě (nota bene lázeňském) povolen provoz kasina, je logické, pokud se provozování sázkových her soustředí pouze a výlučně tam.



Regulace hazardních her

- V tomto případě lze odkázat také na judikaturu Evropského soudního dvora, ze které vyplývá, že aby byl režim předchozího správního povolení přípustný, přestože se od základní svobody odchyluje, musí se zakládat **na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích** tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně.



Regulace hazardních her

- Jako legitimní zdůvodnění individualizované regulace Ústavní soud dále v případě obecně závazné vyhlášky města Kladna (Pl. ÚS 22/11) připustil např. kritérium „předchozího porušování právních předpisů při provozování výherních hracích přístrojů“.
- Město Kladno podle tohoto kritéria vybralo lokality, v nichž nebyly porušovány právní předpisy při provozu některých her a pouze v těchto lokalitách provoz loterií vyhláškou umožnilo.



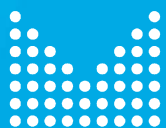
Regulace hazardních her

- Současně Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu dodal, že dalším relevantním důvodem požadavku obecnosti právní normy je i to, „aby se *individualizované subjekty mohly **domoci přímé soudní ochrany**; normativní právní úprava individualizované věci je totiž naopak zbavuje soudní ochrany, které by se těmto subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů... Tak tomu však v tomto případě není.*



Regulace hazardních her

- K dané problematice vydal dne 1. září 2014 své stanovisko i **Úřad na ochranu hospodářské soutěže**, který upozornil, že v případě regulace provozování loterií a jiných podobných her je třeba, aby obec před vydáním obecně závazné vyhlášky vždy stanovila dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována.
- Tato pravidla by přitom měla být předem známá a přezkoumatelná.



Regulace hazardních her

- Pravidla by měla obsahovat objektivní zdůvodnění, ze kterého bude patrné, že regulace je nezbytná k dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněna sledovat (např. zajištění veřejného pořádku, zákaz provozu loterií v historickém centru obce apod.).
- Pravidla by také měla stanovovat kritéria (mantinely), dle kterých bude obec jednotlivé provozovny vybírat. Tato kritéria by měla vycházet především ze znalosti místních poměrů v obci (ve kterých provozovnách dochází k narušování veřejného pořádku apod.).



Regulace hazardních her

- K narušení soutěže by mohlo dojít, pokud se obec rozhodne provoz loterií na svém území toliko omezit. V takovém případě totiž hrozí, že ti soutěžitelé, kteří budou moci na daném trhu i nadále působit, budou zvýhodněni oproti těm, kteří budou nuceni své podnikání ukončit. Pokud by se obec současně rozhodla neumožnit zřízení dalších loterijních provozoven na svém území, mohlo by dojít k „zafixování“ situace na trhu a ke značnému zvýhodnění těch soutěžitelů, kteří tam již působí.



Regulace hazardních her

- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže vyzval obce, které se rozhodnou regulovat provoz loterií na svém území, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a vycházely z uvedených principů regulace, a aby nejpozději **k 1. 1. 2015 zveřejnily všechna kritéria**, na základě kterých se regulace na jejich území uplatňuje, a to s dostatečným předstihem, aby se s nimi dotčené subjekty měly možnost seznámit.
- **Pokud stávající regulace pravidlům hospodářské soutěže neodpovídá, vyzýval Úřad obce, aby ke stejnému datu zjednaly nápravu.**



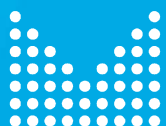
Regulace hazardních her

- Vzhledem k výše uvedenému se proto nedoporučuje vymezovat v obecně závazné vyhlášce místa s uvedením konkrétních adres (ulice s číslem popisným) nebo názvu provozoven, neboť z takového výčtu by nebylo možno ověřit, zda obec při určení těchto míst nepostupovala v rozporu se zásadou nediskriminace a zákonem na ochranu hospodářské soutěže



Regulace hazardních her

- **Ministerstvo vnitra doporučuje, aby kritéria, na základě kterých obec přistoupila k regulaci loterií a jiných podobných her, byla uvedena přímo v obecně závazné vyhlášce, popř. byla součástí usnesení, kterým zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhlášku schválilo, nebo přílohou zápisu ze zasedání zastupitelstva obce jako důvodová zpráva k obecně závazné vyhlášce.**



Diskriminace v jiných aktech obcí

- Ministerstvo vnitra se v rámci své dozorové činnosti nejčastěji setkává s diskriminací v těchto oblastech:
- nakládání s nemovitým majetkem (prodej, pronájem bytů)
- poskytování informací
- uplatňování práv občana



Diskriminace v jiných aktech obcí

- Je vyloučeno, aby obec, jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. .



Diskriminace v jiných aktech obcí

- **Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznamená, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili.**
- **Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří.**

nález Ústavního soudu IV. ÚS 1167/11



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Náměstí Hrdinů 3
140 21 Praha 4

Telefon: 974 816 411
974 816 429

Fax: 974 816 816

E-mail: odbordk@mvcz.cz

Web: www.mvcz.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Odbor veřejné správy,
dozoru a kontroly