



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **obec Číměř**, IČO: 002 46 450
sídlem Číměř 12, 378 32 Číměř
zastoupena advokátem JUDr. Michalem Stachem
sídlem Na Hradbách 56/I, 377 01 Jindřichův Hradec

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra č. j. MV-121938-3/SO-2022 z 9. 8. 2022

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se náhrada nákladů řízení nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci.

1. Jádrem této věci je posouzení přípustnosti a případně rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce ve smyslu § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a následně dodržení

Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

zákonných požadavků v souvislosti s pozastavením účinnosti čl. 5 odst. 2 obecně závazné vyhlášky obce Číměř č.

3/2021, o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství, ve znění obecně závazné vyhlášky obce Číměř č. 1/2022 o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (dále též „**vyhláška**“).

2. Žalobkyně schválila 16. 11. 2021 vyhlášku č. 3/2021, kterou byla mimo jiné zvýšena sazba místního poplatku pro vlastníka nemovité věci, v níž není přihlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba, z 500 Kč na 700 Kč, zatímco pro jiné vlastníky nemovitostí zůstala v nezměněné výši 500 Kč.
3. Ministerstvo vnitra (dále jen „**Ministerstvo**“) při přezkumu této vyhlášky shledalo znění jejího čl. 5 odst. 1 (zavádějícího diferenciovanou sazbu poplatku) v rozporu se zákonem. Na tuto skutečnost upozornilo žalobkyni dopisem z 23. 12. 2021 a neformálně ji vyzvalo k nápravě. Žalobkyně však písemností z 27. 12. 2021 vyjádřila s právním posouzením Ministerstva nesouhlas. Ministerstvo proto žalobkyni výzvou č. j. MV-177482-11/ODK-2021 z 15. 2. 2022, vydanou dle § 123 odst. 1 zákona o obcích, vyzvalo ke zjednání nápravy, a to do 60 dnů.
4. Žalobkyně v návaznosti na danou výzvu schválila 11. 4. 2022 obecně závaznou vyhlášku č. 1/2022, kterou obecně závaznou vyhlášku č. 3/2021 změnila. Novelou bylo rozděleno původní ustanovení čl. 5 odst. 1 vyhlášky č. 3/2021 do dvou odstavců, avšak při zachování diferencované sazby poplatku pro jednotlivé zákonem vymezené kategorie poplatníků.
5. Jelikož žalobkyně ani přijetím novely nezjedнала nápravu, Ministerstvo oznámením č. j. MV-80286-1/ODK-2022 z 5. 5. 2022 zahájilo správní řízení ve věci pozastavení účinnosti čl. 5 odst. 2 vyhlášky, načež uvedený článek vyhlášky shledalo v rozporu s § 10e zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a čl. 1 větou první Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutím Ministerstva č. j. MV-80286-14/ODK-2022 z 24. 5. 2022 proto byla pozastavena účinnost vyhlášky a žalobkyni byla dle § 123 odst. 1 zákona o obcích stanovena další třicetidenní lhůta ke zjednání nápravy. V odůvodnění svého rozhodnutí Ministerstvo konstatovalo, že z § 10e zákona o místních poplatcích vyplývá, že poplatník, kterým je fyzická osoba přihlášena v obci, a poplatník, kterým je vlastník nemovité věci, ve kterém není přihlášena žádná fyzická osoba a která je umístěna v území obce, jsou na stejné úrovni. Tím, že žalobkyně stanovila odlišnou sazbu pro tyto dvě kategorie poplatníků, aniž by uvedla legitimní důvod pro tuto diferenciaci, je inkriminované ustanovení vyhlášky diskriminační.
6. Žalobkyně výzvě ke zjednání nápravy nevyhověla a rozhodnutí Ministerstva napadla rozkladem. Ministr vnitra se v žalobou napadeném rozhodnutí s hodnocením Ministerstva ztotožnil a doplnil, že za určitých rozumných a ospravedlnitelných důvodů lze přistupovat rozdílně k subjektům, kteří se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, ale takovéto důvody zde nebyly shledány a žalobkyně je ostatně ani neuvedla. K žalobkyní namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministr uvedl, že se se všemi námitkami vznesenými ve správním řízení, jakož i předloženými důkazy, Ministerstvo dostatečně vypořádalo; z rozhodnutí Ministerstvo je zřejmé, jakými úvahami se řídilo a jak se vypořádalo s argumenty žalobkyně.

II. Řízení před soudem.

7. Žalobkyně v žalobě trvá na tom, že existují důvody pro diferenciaci sazby místního poplatku. Tato odlišná sazba byla legitimním způsobem odůvodněna a její nastavení není diskriminační. Naopak pokud by existovala sjednocená sazba poplatku pro všechny
- Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

poplatníky, došlo by k diskriminaci osob, které jsou v obci přihlášeny k trvalému pobytu. Nelze srovnávat poplatek za jednu hlášenou fyzickou osobu s poplatkem vázaným k nemovité věci na základě jejího vlastnictví. S přihlédnutím k místním poměrům v obci, kde se v některých částech nachází nadpoloviční podíl rekreačních objektů oproti trvale obydleným objektům, by stanovením zvýšené sazby pro obě kategorie obyvatel naopak došlo k diskriminaci obyvatelů obce. Žalobkyně dodává, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s některými jí vznesenými námitkami.

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě upozornil, že posouzení skutečnosti, zda je právní názor Ministerstva o nezákonnosti čl. 5 odst. 2 vyhlášky správný či nikoliv, přísluší nyní Ústavnímu soudu, jemuž podal 1. 9. 2022 podle § 123 odst. 3 zákona o obcích a § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh na zrušení tohoto ustanovení. Současně konstatoval, že veškeré žalobní body byly již přezkoumatelně a dostatečně vypořádány v obou správních rozhodnutích. Žalovaný dodal, že napadeným rozhodnutím nebyla žalobkyně zkrácena na svých hmotných ani procesních právech.
9. Žalobkyně v doplnění žaloby z 25. 10. 2022 rozšířila odůvodnění odlišné výše poplatku pro jednotlivé kategorie poplatníků. Její legitimita je dle ní dána slevou na poplatek za skládkování odpadu (tzv. slevou na skládkovném), která je vypočítávána výhradně z počtu osob přihlášených k trvalému pobytu v obci.

III. Posouzení věci.

10. Soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Ve věci soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání, neboť žalobkyně nevyslovila s tímto postupem po poučení soudem nesouhlas a žalovaný s ním ve vyjádření ze 17. 10. 2022 výslovně souhlasil. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Pro nadbytečnost soud neprovedl žalobkyní předložený důkaz – Metodickou pomůcku Místní poplatky za komunální odpad č. j. MF-22877/2021/3903-1 z 27. 7. 2021 (dále jen „**Metodická pomůcka**“), jak blíže odůvodňuje v bodě 25. tohoto rozsudku).
11. Úvodem soud konstatuje, že ačkoliv žaloba formálně směřuje proti rozhodnutí Ministerstva, je zřejmé, že napadá obě správní rozhodnutí jako celek. Žalobní námitky brojí proti pozastavení vyhlášky, o čemž rozhodovalo jak Ministerstvo, tak i ministr vnitra, a právě jeho rozhodnutí žalobkyně k žalobě přiložila. Materiálně je tak žalobou v zákonné lhůtě napadáno ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí ministra vnitra jako rozhodnutí druhostupňové
12. Nejprve je třeba zodpovědět otázku, zda žalobou napadené rozhodnutí nesplňuje podmínky § 70 písm. b) s. ř. s., dle kterého „[z]e soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy“. V kladném případě by napadené rozhodnutí nebylo možno přezkoumat, neboť by do sféry žalobkyně zasahovalo dočasně a efektivní ochrany by se dalo dosáhnout „až“ v soudním řízení vedeném proti konečnému rozhodnutí správního orgánu. Tato výluka byla zavedena s motivací zabránit „rozkouskování“ správního řízení do řady dílčích etap, které by podléhaly samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, což by narušovalo jeho plynulost (srov. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k citovanému ustanovení). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v rozsudku č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

2 Afs 186/2006-54, č. 1982/2010 Sb. NSS z 27. 10. 2009 konkretizoval tři podmínky, které musí splnit úkon správního orgánu, aby jej bylo možno považovat za rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.: podmínku věcnou, časovou a osobní.

13. Soud shledal, že věcná podmínka v případě rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky splněna není. Podle zmíněné judikatury je tato podmínka charakterizována tím, že konečné rozhodnutí v sobě musí věcně zahrnout rozhodnutí předběžné, aby bylo možné v rámci jeho přezkumu docílit (byť zprostředkovaně) přezkumu předběžného rozhodnutí. Zákonem předvídané předpoklady pro vydání předběžného a konečného rozhodnutí by měly být také obdobné. V naší věci sice byl Ministerstvem podán návrh na zrušení čl. 5 odst. 2 vyhlášky k Ústavnímu soudu, který by teoreticky mohl rozhodnutím o tomto návrhu rozhodnout „konečně“, avšak v rámci nálezu Ústavní soud rozhoduje o (ne)zákonnosti vyhlášky, nikoliv předchozího rozhodnutí o pozastavení její účinnosti. Je sice pravdou, že by měl Ústavní soud ověřit, zda Ministerstvo před

podáním návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky dle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu pozastavilo její účinnost, neboť jde o zákonný předpoklad podání takového návrhu (srov. § 123 zákona o obcích). To vyplývá i kupř. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/22 z 11. 4. 2023, kde soud jako procesní předpoklady pro zrušení obecně závazné vyhlášky označil proces jejího předchozího pozastavení dle § 123 zákona o obcích a skutečnost, že příslušné ministerstvo podalo návrh na zrušení vyhlášky ve stanovení lhůtě odvíjející se od právní moci rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky. To však neznamená, že by Ústavní soud zkoumal samotnou zákonnost rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky. To ostatně není jeho rolí; tou je posuzovat dle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu, zda jsou dány důvody pro zrušení vyhlášky, nikoliv žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud je vyhláška v rozporu se zákonem, ve výroku ji soud zruší, v opačném případě návrh zamítne (případně řízení zastaví). Nevyjadřuje se k tomu, zda bylo předchozí rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky zákonné, pouze zda byly formálně splněny předchozí kroky, resp. zda Ministerstvo před podáním návrhu na zrušení vyhlášky vyčerpalo všechny zákonem předvídané prostředky, které mají vést k nápravě případného nezákonného stavu (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/06 z 26. 9. 2007). Konečné rozhodnutí Ústavního soudu tak v sobě nebude zahrnovat hodnocení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud dodává, že v zásadě jen vzácně je vztah mezi prozatímním rozhodnutím a rozhodnutím konečným nastaven tak, že by rozhodnutí konečné v sobě po věcné stránce zahrnovalo i rozhodnutí prozatímní (zdánlivě předběžné povahy), a tedy že by v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí bylo možné dosáhnout i zprostředkovaného přezkumu rozhodnutí prozatímního (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 70 s. ř. s.). O takový případ v nynější věci zjevně nejde.

14. Ostatními z podmínek pro posouzení „předběžnosti“ rozhodnutí se soud blíže nezabýval, neboť podmínky musí být splněny kumulativně. Napadené rozhodnutí tak není rozhodnutím předběžné povahy dle § 70 písm. b) s. ř. s., u něž by byl vyloučen přezkum ve správním soudnictví.
15. Dalším krokem soudu bylo zkoumání, zda byla žalobkyně v dané věci vůbec aktivně legitimována k podání žaloby. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen ‘rozhodnutí’), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí [...]“. Otázkou je,

Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

zda žalobkyně ve specifické pozici obce mohla být napadeným rozhodnutím zkrácena na svých veřejných subjektivních právech přímo nebo v důsledku porušení svých procesních práv. Ne každá činnost (případně každé pochybení) veřejné správy vůči fyzickým a právnickým osobám je podrobena soudní kontrole; tak je tomu pouze v případech, kdy činnost veřejné správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS z 21. 10. 2008).

16. Rozšířený senát NSS v usnesení č. j. 6 A 25/2002-42 č. 906/2006 Sb. NSS z 23. 3. 2005 dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do jeho právní sféry. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (vedle toho i např. rozsudek NSS č. j. 4 Ans 9/2007-197 z 21. 5. 2008). Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (srov. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 65 s. ř. s.).
17. Veřejná subjektivní práva nenáleží jen adresátům působení veřejné moci, ale i jejím nositelům, a to především veřejnoprávním korporacím. Jedná se o právo na výkon samosprávy, které je

veřejnoprávním korporacím svěřeno zákonem, v případě územních samosprávných celků dokonce čl. 8 Ústavy. Právo územních samosprávných celků, tvořených územními společenstvími občanů, na samosprávu má povahu veřejného subjektivního práva (srov. Kopecký, M. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*. In: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4, 2021, str. 31 – 43, dostupný na: https://karolinum.cz/data/clanek/9723/Iurid_67_4_0031.pdf). Dle čl. 104 Ústavy pak platí, že zastupitelstvo obce, které rozhoduje ve věcech samosprávy, může v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Předmětem správního řízení tak bylo veřejné subjektivní právo obce na samosprávu, přesněji jeden z jeho projevů. K zásahu do tohoto práva došlo, neboť Ministerstvo pozastavilo účinnost vyhlášky, kterou žalobkyně (resp. její zastupitelstvo) vydala právě při realizaci tohoto svého ústavně zaručeného práva.

18. Nutno dodat, že vyhláška žalobkyně zavádí změnu sazby v případě místního poplatku – poplatku za komunální odpad (poplatek za komunální odpad je místním poplatkem dle § 1 zákona o místních poplatcích). Výnosy z místních poplatků podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přitom tvoří jeden z příjmů rozpočtu obce. Pozastavením vyhlášky, která upravuje výši sazby poplatku (dokonce sazbu v konkrétním případě zvyšuje), který je příjmem rozpočtu obce, je tak rovněž zasaženo do veřejného subjektivního práva obce na hospodaření se svým majetkem; tím spíše, pokud je majetek obce tímto způsobem „snižován“, resp. je pozastaveno jeho zvýšení.
19. Je tak nepochybné, že žalobkyně v postavení obce byla aktivně legitimována k podání žaloby.
20. Soud nakonec považuje za vhodné zmínit, že neshledal žádoucí přerušit řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., dle kterého „[p]ředseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže

Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé [...]“ . Výsledek řízení u Ústavního soudu (návrh na zrušení části vyhlášky) by jistě mohl mít vliv na nynější řízení (podle § 123 odst. 3 zákona o obcích jestliže Ústavní soud odmítne návrh na zrušení vyhlášky, zamítne jej nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky pozbývá platnosti dnem právní moci rozhodnutí Ústavního soudu), nicméně v daném případě se soudu jeví jako vhodnější rozhodnout nejdříve o žalobě proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, které *de facto* řízení o návrhu na její zrušení předchází. Jak již zaznělo výše, soud v tomto řízení posuzuje zákonnost rozhodnutí o pozastavení účinnosti, nikoliv zákonnost samotné vyhlášky, což učiní až Ústavní soud. Neshledává proto důvodu vyčkávat na rozhodnutí Ústavního soudu, když o žalobě může rozhodnout nyní bez dalšího sám. Ostatně § 48 odst. 3 s. ř. s. (na rozdíl od předchozích dvou odstavců předmětného ustanovení) soudu ponechává k úvaze, zda řízení přeruší (slovem „*může*“), nejde o důvod pro obligatorní přerušování řízení.

21. Nezbyvá než přistoupit k posouzení merita věci. Soud proto vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
22. Nejprve je třeba zodpovědět otázku, co může být v dané věci jádrem sporu, resp. co je předmětem daného řízení. Žaloba směřuje proti rozhodnutí správních orgánů o pozastavení účinnosti vyhlášky obce. Tento proces je upraven v § 123 zákona o obcích. Podle jeho obsahu mimo jiné platí, že v případě, že Ministerstvo shledá, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem, vyzve ji ke zjednání nápravy a stanoví jí k tomu lhůtu 60 dní. V případě, že obec výzvě nevyhoví, Ministerstvo účinnost takové vyhlášky pozastaví a v rozhodnutí obci zároveň poskytne další lhůtu k možnému zjednání nápravy. Podle § 123 odst. 3 zákona o obcích pak platí, že „[n]ezjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitřně podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitřně do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitřně podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitřně takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut.“ Projednávaná žaloba

byla přitom podána právě proti rozhodnutí o pozastavení vyhlášky obce, při jehož vydávání se správní orgány pohybovaly v mantinelech § 123 zákona o obcích. V těchto mantinelech je proto soud oprávněn napadené rozhodnutí přezkoumat. Jinými slovy: soud je s ohledem na předmět řízení oprávněn toliko přezkoumat, zda byly správními orgány dodrženy podmínky a postupy stanovené v § 123 zákona o obcích; tedy zda v případě, že Ministerstvo shledalo vyhlášku v rozporu se zákonem, podniklo veškeré zákonem předjímané kroky k tomu, aby mohlo rozhodnout o pozastavení její účinnosti, případně zda je takové jeho rozhodnutí přezkoumatelné.

23. V návaznosti na uvedené soud opakuje, že není oprávněn zabývat se zákonností samotné vyhlášky; to přísluší pouze Ústavnímu soudu, ke kterému byl ostatně dle správního spisu Ministerstvem 1. 9. 2022 podán návrh na zrušení jejího čl. 5 odst. 2. Ústavní soud k posouzení souladu obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků (resp. jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem volí zpravidla test čtyř kroků [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; č. 210/2005 Sb.) z 22. 3. 2005 a řadu dalších]. Zkoumá, zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí je napadené ustanovení (první krok testu), zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala

Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

ultra vires (druhý krok testu), zda nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (třetí krok testu) a zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (čtvrtý krok testu).

24. Zdejšímu soudu nepřísluší tyto aspekty hodnotit, avšak žalobkyniny námitky právě do nich směřují. Jedná se především o otázku, zda žalobkyně při vydávání vyhlášky nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (třetí krok výše zmíněného testu). Jak vyplývá kupř. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/22 z 11. 4. 2023 (který se týkal věci obdobné té žalobkynině), při třetím kroku testu Ústavní soud zkoumá, „[...] *zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost. Podle čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy je územní samosprávný celek, resp. jeho zastupitelstvo, omezen ve své samostatné působnosti, jak bylo nastíněno shora, věcnou působností stanovenou zákonem. To znamená, mimo jiné, že obsah povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou nesmí být v rozporu s kogentními zákonnými normami nebo přímo s ústavním pořádkem [srov. bod 21 nálezu ze dne 11. 8. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (N 136/78 SbNU 127; č. 231/2015 Sb.)]. Pod tento krok testu tak spadá právě posouzení, zda město napadeným ustanovením nevymezilo úlevu na místním poplatku na základě kritérií, které odporují zákonu o místních poplatcích a principu rovnosti, tedy hodnocení argumentace navrhovatele v nyní posuzované věci.*“ V citované věci při aplikaci třetího kroku Ústavní soud shledal, že tam řešená obecně závazná vyhláška odporuje zákonu o místních poplatcích, aniž to odůvodňovaly zvláštnosti místních poměrů a aniž město provedlo takovou modifikaci přiměřeným způsobem. Dodal, že ustanovení vyhlášky odporuje čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny, protože ukládá poplatky mimo meze stanovené kogentními ustanoveními zákona o místních poplatcích.
25. Je tak zcela zřejmé, že případnou (ne)zákonností vyhlášky se zabývá Ústavní soud. Proto žalobkyně nemůže být se svými žalobními námitkami nyní úspěšná, jinými slovy tyto nemohou být již z povahy zde řešeného sporu důvodné; žalobkyně musí vyčkat na rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení příslušného ustanovení vyhlášky. Z těchto důvodů je zcela nadbytečné, aby soud provedl žalobkyní předložený důkaz – Metodickou pomůcku, ze které dle svých slov vycházela při tvorbě vyhlášky. Ze stejného důvodu se soud blíže nezabýval k žalobě předloženou důvodovou zprávou k zákonu o obcích, z níž žalobkyně dovozuje, že sám zákonodárce umožňuje stanovit rozdílnou výši poplatku.
26. Žalobní body, které by směřovaly do merita věci, tedy zákonitosti postupu správních orgánů, které v mezích § 123 zákona o obcích rozhodly o pozastavení vyhlášky obce, žalobkyně neuplatnila.
27. Ust. § 76 s. ř. s. však vymezuje některé případy, kdy správní soud může z úřední povinnosti, nejsa vázán uplatněnými žalobními body, přistoupit ke zrušení správního rozhodnutí. Nad rámec žalobních bodů přezkoumává soud otázku nicotnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a rovněž přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, popřípadě některé další těžké vady správního řízení, které jsou takového charakteru, že jejich existence brání přezkoumání napadeného rozhodnutí z hlediska námitky v žalobě uplatněných (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 157/2004-70 z 22. 2. 2006).
28. Soud konstatuje, že neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nicotné (rozhodnutí Ministerstva i žalobou napadené rozhodnutí byly vydány příslušnými orgány s dostatkem pravomocí, rozhodnutí nejsou neurčitá nebo nesrozumitelná či nesmyslná, mají dostatečnou formu apod.).
29. Co se týče nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, k té soud přihlédne (a zruší rozhodnutí pro vady řízení) tehdy, pokud daná vada brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Správní soud tedy není povinen (ani

Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

oprávněn) zrušit správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost vždy, je-li správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, ale jen tehdy, pokud nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí postihuje tu část rozhodnutí, proti níž směřuje nějaká včas uplatněná žalobní námitka (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 79/2009-84 z 8. 3. 2011). Nutno dodat, že žalobkyně v žalobě zároveň předestírá, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s argumentem souvisejícím se zvýšením sazby o 200 Kč a rovněž nedostatečně odůvodnil údajnou nezákonnost odpadové vyhlášky; mohlo by se tedy jevit, že sama žalobkyně nepřezkoumatelnost rozhodnutí namítá v rámci žalobních bodů.

30. Podle setrvalé judikatury správních soudů je zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno vadám, kvůli nimž skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zakládá to, že správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS č. j. 2 As 37/2006-63 z 21. 12. 2006), zcela pomine podstatnou odvolací námitku (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 92/2012-45 ze 17. 1. 2013 nebo č. j. 2 As 337/2016-64 z 29. 6. 2017) nebo nevyloží, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení či proč jeho podstatné námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS č. j. 2 Afs 24/2005-44 ze 14. 7. 2005). Nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů pak může být rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde správní orgán opřel rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované nebo zjištěné v rozporu se zákonem, případně není-li zřejmé, zda vůbec byly nějaké důkazy v řízení provedeny.
31. V podmínkách nynější věci soud považuje za nutné zdůraznit, že je třeba rozlišovat mezi situací, kdy z rozhodnutí není zřejmé, na základě jakých úvah žalovaný pozastavil účinnost vyhlášky (pak jde o nepřezkoumatelnost), od situace, kdy tyto úvahy z rozhodnutí zřejmé jsou, ale netvoří dostatečnou právní oporu pro názor vyjádřený žalovaným (pak jde o nezákonnost). Žalobkyně sice brojí svým poukazem na nedostatečné odůvodnění údajné nezákonnosti odpadové vyhlášky a na nedostatečné vypořádání se s argumentem týkajícím se zvýšené sazby místního poplatku o 200 Kč, tedy formálně proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, ale její argumentace spočívá v polemice s konkrétními závěry správních orgánů či v poukazování na to, že její vyhláška je v souladu se zákonem a závěry žalovaného o její nezákonnosti nejsou dostatečné a pravdivé, a fakticky tak poukazuje spíš na nezákonnost závěru žalovaného o tom, že vyhláška je v rozporu se zákonem. O tom však soudu nepřísluší rozhodovat, jak zaznělo již výše. Předmětem zde řešeného sporu je zákonnost rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, nikoliv zákonnost samotné vyhlášky.
32. Soud přitom seznal, že z napadených rozhodnutí je zřejmé, proč žalovaný rozhodl daným způsobem a na základě čeho dospěl ke svým závěrům. Jeho rozhodnutí tak jsou plně přezkoumatelná.
33. Nakonec soud z úřední povinnosti zkoumal, zda řízení před správními orgány nebylo stíženo nějakou těžkou vadou. Ve stručnosti shrnuje, že Ministerstvo nejprve neformálně dopisem z 23. 12. 2021 žalobkyni informovalo, že její vyhlášku shledává v rozporu se zákonem a připojilo k tomu i svou právní analýzu. Žalobkyně v odpovědi z 27. 12. 2021 Ministerstvu sdělila, že s jeho posouzením nesouhlasí. Z těchto důvodů žalovaný v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích

zaslal žalobkyni výzvu ke zjednání nápravy, ke které jí stanovil 60denní lhůtu. Z této výzvy je zřejmé, na základě jakých důvodů žalovaný pokládá vyhlášku (její původní znění č. 3/2021) za odporující zákonu. Žalobkyně poté 11. 4. 2022 vydala novou vyhlášku č. 1/2022,

Shodu s prvopisem potvrzuje X Y.

kteřou čl. 5 odst. 1 původní vyhlášky (č. 3/2021) rozdělila do dvou odstavců. Jakkoliv text obou vyhlášek není totožný, věcný obsah původní vyhlášky (diferenciovaná sazba poplatku pro jednotlivé zákonem vymezené kategorie poplatníků) byl plně zachován. Ministerstvo proto správně přistoupilo k zahájení správního řízení. Ačkoliv se výzva ke zjednání nápravy vztahovala k vyhlášce č. 3/2021 a správní řízení bylo zahájeno pro její novelizované znění č. 1/2022, požadavek na opakování procesního postupu vedoucího k vydání nové výzvy případě, kdy žalobkyně zareagovala na původní výzvu vydáním nové obecně závazné vyhlášky s *de facto* totožným vytykaným zněním, by byl nadměrně formální a mohl by ohrozit účel řízení o zrušení vyhlášky (srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 49/03 z 28. 4. 2005). Ministerstvo posléze ukončilo shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci a písemností č. j. MV-80286-13/ODK-2022 z 9. 5. 2022 poučilo žalobkyni, že má právo seznámit se s danými podklady a vyjádřit se k nim ve lhůtě 8 dnů podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tohoto práva žalobkyně nevyužila, Ministerstvo proto přistoupilo k vydání prvostupňového rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, v rámci něž poskytlo žalobkyni v souladu s § 123 zákona o obcích další lhůtu ke zjednání nápravy (30 dnů). Žalobkyně podala proti rozhodnutí Ministerstva rozklad, o kterém ministr vnitra rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím, v rámci kterého se s námitkami žalobkyně přezkoumatelným způsobem vypořádal. Žádnou závažnou vadu, kterou by bylo stíženo řízení před správními orgány, tak soud neshledal.

34. Soud dodává, že z obecné zásady, že správní soud přezkoumá napadené správní rozhodnutí v mezích včas uplatněných žalobních bodů, existují dále výjimky stran určitých skutečností významných z hlediska hmotného práva, jako jsou absolutně neplatné právní úkony, prekluze nebo nerespektování zásady *ne bis in idem* ve správním trestání. Je nabíledni, že takovéto skutečnosti nejsou s ohledem na předmět tohoto řízení v teoretické rovině problematické, proto se jimi soud blíže nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení.

35. Soud konstatuje, že posouzení skutečnosti, zda je závěr Ministerstva o nezákonnosti čl. 5 odst. 2 vyhlášky žalobkyně správný či nikoliv, přísluší Ústavnímu soudu, ke kterému byl ostatně 1. 9. 2022 Ministerstvem dle § 94 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu podán návrh na zrušení příslušného článku vyhlášky. Žalobkyně tak se svojí žalobou, kterou opírá výhradně o tvrzení o zákonnosti své vyhlášky, nemůže být úspěšná. Soud proto přistoupil k přezkoumání rozhodnutí z hlediska vad, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Takové vady neshledal, proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.
36. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. května 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu