



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **REINPO KAPITAL a.s.**, se sídlem Karoliny Světlé 1015/11, Praha 1, zast. JUDr. Viktorem Rossmannem, advokátem se sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Praha 1, proti žalovanému: **Město Žďár nad Sázavou**, se sídlem Žižkova 227/1, Žďár nad Sázavou, zast. Mgr. et Bc. Lubošem Klimentem, advokátem se sídlem Ždírec 99, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2024, č. j. 30 A 42/2024 - 650,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a její posouzení krajským soudem

[1] Žalovaný stanovil článkem 3 obecně závazné vyhlášky č. 5/2023 ze dne 26. 3. 2023 (dále „OZV 5/2023“) místní koeficient pro jednotlivé části města Žďár nad Sázavou, kterým se násobila daň z nemovitých věcí za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, podle § 11 odst. 3 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, v rozhodném znění (dále „zákon o dani z nemovitých věcí“). Jednotlivé části města žalovaný vymezil v přílohách č. 1-4 OZV 5/2023. Žalobkyně v rozhodném období vlastnila dvě nemovité věci (jednotky v budově), které se nacházejí v části města vymezené žalovaným v příloze č. 4 OZV 5/2023.

[2] Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Zásah spatřovala v zařazení svých nemovitých věcí do přílohy č. 4 OZV 5/2023 a požadovala, aby krajský soud tento zásah prohlásil za nezákonný.

[3] Krajský soud žalobu odmítl v záhlaví označeným usnesením. Shledal nedostatek podmínek řízení spočívající v nedostatku pravomoci soudu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dospěl k závěru, že brojí-li žalobkyně proti zařazení svých nemovitostí do přílohy č. 4 OZV 5/2023, *“ve své podstatě se (...) domáhá kontroly a posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky č. 5/2023 jako takové”*. K takovému posouzení však soudy ve správním soudnictví nejsou dle § 4 s. ř. s. povolány. OZV 5/2023 jakožto obecně závazná vyhláška má povahu tzv. jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a čl. 95 odst. 1 Ústavy. Pravomoc k jejich abstraktnímu přezkumu a případnému zrušení svěřil zákonodárce výlučně Ústavnímu soudu. Tento nedostatek pravomoci správních soudů nelze obcházet cestou zásahové žaloby. Přístup k právní ochraně není pro žalobkyni jakkoliv odepřen: žalobkyně se mohla domáhat přezkumu rozhodnutí orgánů finanční správy o stanovení její daňové povinnosti k dani z nemovitých věcí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V takovém řízení by správní soud byl oprávněn v souladu s čl. 95 Ústavy incidenčně posoudit soulad OZV 5/2023 se zákonem a případně ji neaplikovat.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje, aby NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka v první řadě namítá, že se u krajského soudu nedomáhala kontroly a posouzení OZV 5/2023 jako takové. Nezákonný zásah spatřuje pouze v zařazení konkrétních jednotek do přílohy č. 4 OZV 5/2023. Tento postup žalovaného má stejný charakter jako rozhodování orgánů územní samosprávy, kterým se NSS zabýval v rozsudku ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 - 18. NSS v něm posuzoval žalobu proti rozhodnutí Zastupitelstva Kraje Vysočina o tom, že se nezřizuje výbor Zastupitelstva Kraje Vysočina pro národnostní menšiny. Dospěl přitom k závěru, že rozhodnutí zastupitelstva kraje vydané v samostatné působnosti podle § 35 odst. 2 písm. p) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by však žalobce byl oprávněn hájit veřejná subjektivní práva potenciálně dotčená nezřízením takového výboru, mohl by se domáhat ochrany zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.

[6] Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud nemohl její žalobu odmítnout z důvodů, které uvedl v napadeném usnesení. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, plyne, že posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, nikoli otázkou existence podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný, který se ztotožnil s argumentací krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. K přezkumu obecně závazných vyhlášek

pokračování

územních samosprávných celků je příslušný Ústavní soud. Současně v projednávané věci nedošlo k nezákonnému zásahu, neboť samotné vydání napadené obecně závazné vyhlášky není způsobilé zasáhnout do práv žalobkyně. Žalovaný rovněž navrhuje, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení plynoucích ze zastoupení advokátem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost **není** důvodná.

[10] Podstatou první kasační námitky je posouzení otázky, zda krajský soud správně dovodil, že domáhá-li se žalobkyně přezkumu zařazení svých nemovitostí do přílohy č. 4 OZV 5/2023, domáhá se přezkumu obecně závazné vyhlášky jako takové. NSS po seznámení se spisovým materiálem nemá pochyb, že závěr krajského soudu je správný.

[11] Přílohy OZV 5/2023, které pro účely stanovení místních koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí vytyčují jednotlivé části města, jsou nedílnou součástí obecně závazné vyhlášky. K tomuto závěru NSS dospěl především na základě skutečnosti, že přílohy byly přijaté spolu se samotným textem OZV 5/2023 jedním usnesením Zastupitelstva města Žďár nad Sázavou (dne 26. 9. 2023). Zároveň lze poukázat na to, že text OZV 5/2023 neobsahuje zmocňující ustanovení, které by jakkoli samostatně upravovalo či delegovalo proces přijímání příloh k OZV 5/2023 na jiný orgán obce. Rozdělení města do jednotlivých příloh tedy bylo projevem Ústavou garantovaného práva na samosprávu, které vykonávalo zastupitelstvo obce rozhodováním o stanovení místního koeficientu ve formě obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Přílohy OZV 5/2023 je tak třeba považovat za součást obecně závazné vyhlášky a podle toho posuzovat, zda je přípustný jejich přezkum ve správním soudnictví.

[12] Jak správně konstatoval krajský soud v bodě 7 napadeného usnesení, soudy ve správním soudnictví nejsou podle § 4 s. ř. s. povolány k přezkumu obecně závazných vyhlášek. Abstraktní přezkum a případné rušení právních předpisů (tedy i obecně závazných vyhlášek) svěříl zákonodárce výlučně Ústavnímu soudu [čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. NSS se rovněž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že nedostatek pravomoci správních soudů nelze obcházet cestou zásahové žaloby podle § 85 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, a nález ÚS ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 34/21).

[13] Stěžovatelkou zmíněný rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 - 18, nelze na posuzovanou věc vztáhnout. NSS se v něm v první řadě zabýval tím, zda je rozhodnutí zastupitelstva kraje vydané v samostatné působnosti podle § 35 odst. 2 písm. p) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, tedy zřizování a rušení výboru, jmenování a odvolávání jejich předsedy a členů, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Poté, co dospěl k závěru,

že není, nastínil toliko hypotetickou možnost obrany prostřednictvím zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Z těchto závěrů však nelze nic vyvozovat pro situaci, kdy se stěžovatelka domáhá přezkumu *obecně závazné vyhlášky*, tedy právního předpisu (jak NSS rozebral výše). První kasační námitka není důvodná.

[14] Důvodná není ani druhá kasační námitka. Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud pochybil, když její žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., je podle stěžovatelky otázkou důvodnosti žaloby. Toto tvrzení však není správné. Jak konstantně judikuje NSS, zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově být nemůže, soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro absenci podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, či ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51; přehledně např. Z. Kühn, T. Kocourek. § 82 Žalobní legitimace. In: Z. Kühn, T. Kocourek a kol. Soudní řád správní: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019). Pouhá existence právního předpisu (v tomto případě OZV 5/2023) jakožto obecného normativního aktu pojmově nepředstavuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2022, č. j. 7 As 168/2022 - 36). Odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bylo proto správným postupem.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Na základě výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti. Proto ji postupem podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, avšak jím uplatněné náklady řízení nelze považovat za účelně vynaložené. V projednávané věci se nejednalo o nijak zvláště komplikovanou právní otázku, ke které by bylo pro obec disponující odpovídajícím odborným aparátem zapotřebí externího právního zastoupení. NSS proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 1. listopadu 2024

Michal Bobek
předseda senátu