



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

navrhovatele: **Lovochemie, a. s.**, IČO: 49100262
sídlem Tereziánská 57, 410 02 Lovosice

proti

odpůrci: **Město Lovosice**
sídlem Školní 407/2, 410 02 Lovosice 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitostí pro vymezené nemovité věci, vydaného Zastupitelstvem města Lovosice dne 19. 6. 2024 pod č. 051/4/2024

takto:

- I.** Opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitostí pro vymezené nemovité věci, vydané Zastupitelstvem města Lovosice dne 19. 6. 2024 pod č. 051/4/2024 **je nicotné.**
- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 5 072 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se včasným návrhem domáhal zrušení nadepsaného opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitostí pro vymezené nemovité věci ve městě Lovosice.
2. Současně se navrhovatel domáhal náhrady nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Návrh

3. Navrhovatel ve svém návrhu popsal průběh procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy. Uvedl, že svoji aktivní žalobní legitimaci odvozuje od skutečnosti, že předmětné opatření obecné povahy zvyšuje místní koeficient daně z nemovitostí ve vztahu k jím vlastněným nemovitostem, a zvyšuje tak jeho daňové zatížení.
4. Navrhovatel namítal, že odpůrce neprovedl jakékoli posouzení proporcionality navrhovaného zásahu do vlastnického práva z hlediska jeho vhodnosti, potřebnosti a závažnosti. Z opatření obecné povahy nelze dle navrhovatele dovodit, proč bylo nutné zavést místní koeficient daně z nemovitých věcí právě ve výši 4,0 a právě u vymezených nemovitostí. Z obsahu opatření obecné povahy dle navrhovatele nevyplývá, že by došlo k porovnání zavedení tohoto místního koeficientu vymezených pozemků a jeho dopadů s jakýmkoliv jiným opatřením, které by vedlo ke stejnému cíli, ovšem s mírnějšími dopady do základních práv navrhovatele a dalších dotčených subjektů.
5. Dále navrhovatel uvedl, že z velmi stručného odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že k jeho vydání došlo proto, „aby bylo zohledněno nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury“. Toho má být dosaženo vyšším zdaněním pozemků, jejichž vlastníci jsou „přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní infrastruktury města“. Navrhovatel však poukazuje na skutečnost, že zvýšená zátěž není v odůvodnění opatření obecné povahy nijak blíže specifikována. Odpůrce nemá k tomuto účelu žádná data ani studie a nemá ani žádné nástroje, jak individuálně měřit zátěž způsobenou jednotlivými subjekty. Proto se odpůrce rozhodl považovat za původce zvýšené zátěže „všechny subjekty působící v plochách, kterým bylo dle platného územního plánu Lovosice stanoveno funkční využití »výroba lehká«“. Navrhovatel upozornil na z výše uvedeného vyplývající rozpor, spočívající ve skutečnosti, že odpůrce chtěl zatížit subjekty působící na určitých pozemcích, ale zatížil subjekty předmětné pozemky vlastníci. Z toho není patrné, jaký záměr odpůrce k vydání opatření obecné povahy vedl a zda je předmětné opatření obecné povahy skutečně projevem takového záměru.
6. Za zásadní vadu považoval navrhovatel skutečnost, že kritérium využití pozemků dle údajů uvedených v územním plánu bylo uvedeno až ve finální podobě vydaného opatření obecné povahy. Z verze opatření obecné povahy, ke kterému mohl navrhovatel podat námitky, totiž vůbec nevyplývalo, na základě jakých kritérií byly vybrány nemovitosti, vůči nimž má být zvýšen místní koeficient. Dále navrhovatel poukázal na skutečnost, že byly předmětné pozemky vybrány nikoli na základě nějakého objektivního kritéria, ale na základě jiného opatření obecné povahy vydaného rovněž odpůrcem. Město tedy uvalilo zvýšenou daň na pozemky určené k využití, pro něž je samo vymezilo. Zdaněny nejsou pozemky v souvislosti s tím, zda na nich dochází k činnosti zatěžující životní prostředí, ale výhradně ty pozemky, které byly samotným městem zařazeny do příslušného funkčního využití. Takové vymezení nemovitostí nelze dle navrhovatele označit za objektivní, resp. na základě objektivních kritérií přezkoumatelné.
7. Dále navrhovatel namítal, že předmětné opatření obecné povahy je diskriminační, neboť bez zjevného důvodu zatěžuje podnikání jen některých subjektů na území města, ačkoliv na zvýšené zátěži životního prostředí a městské infrastruktury se podílí i řada jiných podnikatelských subjektů. Rovněž zdůraznil, že použité kritérium výběru nijak reálné zatížení životního prostředí nezohledňuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

8. Navrhovatel rovněž poukázal na skutečnost, že v opatření obecné povahy deklarované využití prostředků získaných aplikací předmětného opatření obecné povahy neodpovídá vyjádřením představitelů města, k čemu získané prostředky budou skutečně použity.

Vyjádření odpůrce k návrhu

9. Odpůrce konstatoval, že možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti považuje Ústavní soud za naplnění ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23). Dále odpůrce uvedl, že navýšení příjmu z uvedeného daňového zatížení má kompenzovat odhadovaný pokles příjmů ze snížení daňových příjmů dle schváleného konsolidačního balíčku v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále jen „zákon č. 349/2023 Sb.“).
10. Odpůrce trval na tom, že vydáním předmětného opatření obecné povahy dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“) využil možnost obce zdanit vybrané druhy nemovitostí. Napadeným opatřením obecné povahy individualizoval odpůrce výši daně z nemovitých věcí tak, aby bylo zohledněno nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Z toho důvodu byly vyšší daní zatíženy subjekty, které jsou přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury města (emise, hluk, prach, otřesy, zvýšená intenzita dopravy). V opatření obecné povahy uvedené plochy mají dle odpůrce zejména společné to, že jsou součástí funkčního celku podniků či staveb, které kladou značné nároky na svou dopravní obslužnost primárně nákladními automobily.
11. Odpůrce zdůraznil, že předmětem zvýšení daňové zátěže byly konkrétně vymezené pozemky a zdanitelné stavby na území města Lovosice, které se nacházejí v lokalitách nejvíce exponovaných průmyslových zón. Ve všech případech tvoří vymezené pozemky ucelená území využívaná jako průmyslové zóny. Odpůrce dále uvedl, že za subjekty zvyšující zátěž považuje všechny subjekty působící v plochách, kterým bylo dle platného územního plánu stanoveno funkční využití „výroba lehká“. Proto vyšší daní zatěžuje všechny pozemky nacházející se v těchto zónách. Za této situace se nedomnívá, že by vůči navrhovateli postupoval netransparentně či diskriminačně ani že nějakým způsobem zasahoval do základních a ústavně garantovaných práv dotčených subjektů na ochranu vlastnického práva. Podkladem pro zahrnutí nemovitostí do seznamu bylo jejich funkční využití dle územního plánu, neboť odpůrce nemá v současné době žádné nástroje k individuálnímu posouzení znečištění ovzduší od jednotlivých subjektů.
12. Odpůrce dále uvedl, že již v minulosti vydal obecně závaznou vyhlášku, kterou s pomocí místního koeficientu zavedl větší daňové zatížení na vymezené nemovité věci na území města. Zákonem č. 349/2023 Sb. došlo k novelizaci právní úpravy obsažené v zákoně o dani z nemovitých věcí. Nová úprava pak dle odpůrce vyžaduje, aby zvýšení daňového zatížení vymezených nemovitých věcí bylo stanoveno opatřením obecné povahy, a nikoli obecně závaznou vyhláškou.

Posouzení věci soudem

13. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy druhé, sedmého dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností návrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s.

14. V souladu s výše uvedeným se soud primárně i bez návrhu z úřední povinnosti zabýval otázkou, zda se v případě návrhem napadeného opatření obecné povahy nejedná o nicotný akt, a dospěl k závěru, že skutečně návrhem napadené opatření obecné povahy nicotné je.
15. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vymezila nicotnost jako „... *specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není ‚běžným‘ rozhodnutím nezákonným, nýbrž ‚rozhodnutím‘, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky*“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). Rozšířený senát dále v tomto rozsudku vyjmenoval podstatné vady, které nicotnost rozhodnutí způsobují. Jedná se například o těžké vady působnosti (pravomoci) a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Přestože se uvedený judikát týká správního rozhodnutí, je možné jeho závěry plně aplikovat i na opatření obecné povahy.
16. Po prostudování příslušné právní úpravy dospěl soud k závěru, že jednou z výše uvedených podstatných vad trpí i návrhem napadené opatření obecné povahy, a to vadou spočívající v absolutním nedostatku formy.
17. V § 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí, účinném do 31. 12. 2024, je uvedeno, že obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 0,5 až 5,0 pro všechny nemovité věci s výjimkou pozemku zařazeného ve skupině vybraných zemědělských pozemků, trvalých travních porostů nebo nevyužitelných ostatních ploch nacházející se na území a) celé obce, nebo b) jednotlivé části obce (zvýraznění doplněno soudem).
18. V čl. XIII bodě 60. zákona č. 349/2023 Sb. je uvedeno: § 12 včetně nadpisu zní: „§ 12 Místní koeficient Místní koeficient ve výši od 0,5 do 5,0, a to s přesností nejvýše na jedno desetinné místo, může obec stanovit a) obecně závaznou vyhláškou v případě místního koeficientu pro 1. obec, 2. jednotlivé katastrální území, 3. jednotlivý městský obvod nebo jednotlivou městskou část, 4. jednotlivou skupinu nemovitých věcí, nebo b) opatřením obecné povahy vydaným zastupitelstvem obce v případě místního koeficientu pro vymezené nemovité věci. ...“ (zvýraznění doplněno soudem).
19. V čl. CXIV písm. e) zákona č. 349/2023 Sb. je uvedeno, že tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2024, s výjimkou mimo jiné čl. XIII bodu 60., který nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2025.
20. Zastupitelstvo obce Lovosice vydalo návrhem napadené opatření obecné povahy dne 19. 6. 2024, tedy před nabytím účinnosti čl. XIII bodu 60. zákona č. 349/2023 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

21. Soud nijak nepopírá, že v době vydání návrhem napadeného opatření obecné povahy bylo možné zákonem stanoveným postupem ze strany obce vymezit konkrétní nemovitosti, ke kterým se stanovuje místní koeficient (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23). Soud však považuje za nutné zdůraznit, že místní koeficient je nutno určit zákonem stanoveným postupem. Jediným způsobem, kterým mohla obec do 31. 12. 2024 stanovit místní koeficient navyšující zákonem stanovenou výši daně z nemovitých věcí, bylo vydání obecně závazné vyhlášky. Takto však odpůrce nepostupoval a stanovil místní koeficient navyšující zákonem stanovenou výši daně z nemovitých věcí opatřením obecné povahy. S ohledem na právní úpravu účinnou v době vydání návrhem napadeného opatření obecné povahy nebyl předmětný místní koeficient stanoven aktem, který měl zákonem předpokládanou formu.
22. Dle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí účinném do 31. 12. 2024 může obec místní koeficient stanovit prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, která je svým charakterem právním předpisem. Odpůrce však místní koeficient stanovil opatřením obecné povahy, které představuje zvláštní akt na hranici mezi správním aktem a předpisem. Opatření obecné povahy má podobu obecně konkrétního aktu. Jedná se tedy o akt nižší právní síly než předpis ve formě obecně závazné vyhlášky obce. Pokud zákon umožňuje stanovení nějakých povinností subjektů práva prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, nemůžou být takové povinnosti stanoveny příslušným orgánem opatřením obecné povahy, neboť takové určení povinností právních subjektů absolutně postrádá zákonem předpokládanou formu. V takovém případě je dle soudu nutné opatření obecné povahy vydané v rozporu se zákonnou úpravou považovat za nicotné.
23. Z vyjádření odpůrce dle soudu vyplývá, že odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy vycházel zřejmě omylem z doposud neúčinného znění zákona o dani z nemovitých věcí. K omylu odpůrce mohlo přispět i to, že v zákoně č. 349/2023 Sb. je § 12 zákona o dani z nemovitých věcí novelizován dvakrát, a to v čl. XIII bodě 59., který nabyl účinnosti již 1. 1. 2024 a jedná se o znění účinné do 31. 12. 2024, a v čl. XIII bodě 60., který nabude účinnosti až 1. 1. 2025. V obou bodech je vždy uvedeno plné znění § 12 po provedených úpravách. V důvodové zprávě k zákonu č. 349/2023 Sb. je pak v části týkající se přechodných ustanovení uvedeno: „Obecná účinnost zákona se navrhuje k 1. lednu 2024. U vybraných témat se však s ohledem na lepší možnost adaptace na novou právní úpravu ze strany poplatníků, obcí i správce daně navrhuje odložení účinnosti na 1. 1. 2025. Jde o následující témata: ... f. úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí a určení počtu obyvatel obce pro účely zákona o dani z nemovitých věcí.“ Z uvedeného dle soudu jednoznačně vyplývá, že odložená účinnost způsobu stanovení místního koeficientu pro daň z nemovitých věcí byla od počátku záměrem zákonodárce.
24. Pro úplnost soud podotýká, že se zabýval i otázkou, zda akt, který odpůrce označil jako opatření obecné povahy, by nemohl materiálně být obecně závaznou vyhláškou obce. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak být nemůže. V § 4 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, je uvedeno, že právní předpis územního samosprávného celku nabývá platnosti jeho vyhlášením zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. Předmětné opatření obecné povahy v této sbírce vyhlášeno nebylo. Nemůže se tedy jednat o obecně závaznou vyhlášku ani z materiálního hlediska.
25. S ohledem na výše uvedené tedy soud výrokem I. tohoto rozsudku vyslovil ve smyslu § 101b odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s. nicotnost návrhem napadeného opatření obecné povahy.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

26. Soud v předmětné věci rozhodoval bez nařízení jednání ve věci, neboť v § 76 s. ř. s. je shledání nicotnosti vymezeno jako skutečnost, o které se rozhoduje rozsudkem bez nařízení jednání.
27. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Soud uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit navrhovateli do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 5 072 Kč. Náhrada se skládá z částky 5 000 Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy a z částky 72 Kč odpovídající navrhovatelem vynaloženému poštovnému.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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.

Ústí nad Labem 5. listopadu 2024

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.