



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci navrhovatelky: **Lovochemie, a. s.**, se sídlem Tereziánská 57, Lovosice, proti odpůrci: **město Lovosice**, se sídlem Školní 407/2, Lovosice, zast. Mgr. Ondřejem Pojkarem, advokátem se sídlem Dlouhá 67/39, Teplice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, vydaného zastupitelstvem odpůrce dne 19. 6. 2024, č. 051/4/2024, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024 - 25,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024 - 25, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda je zákonný závěr krajského soudu o nicotnosti opatření obecné povahy, které bylo vydáno na základě *platného*, ale nikoliv *účinného* zákona. Konkrétně šlo o opatření obecné povahy, kterým se stanovuje místní koeficient daně z nemovitosti pro vymezené nemovité věci [vydané na základě § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025] a které zastupitelstvo odpůrce schválilo již v roce 2024.

[2] Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 19. 6. 2024 napadené opatření obecné povahy, kterým stanovilo místní koeficient daně z nemovitosti pro vymezené nemovité věci ve městě Lovosice podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí.

[3] Na základě podaného návrhu krajský soud napadeným rozsudkem prohlásil napadené opatření obecné povahy z úřední povinnosti za nicotné. Shledal totiž, že opatření obecné povahy bylo vydáno na základě *platného*, ale ještě *neučinného* zákona, který zastupitelstvo odpůrce zmocňoval k jeho vydání (bod 20 napadeného rozsudku). V době schvalování napadeného opatření bylo možné takovou regulaci vydat pouze jako obecně závaznou vyhlášku, k čemuž ovšem nedošlo. Napadené opatření pak není takovou vyhláškou ani materiálně (bod 24 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelky

[4] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval, že měl pravomoc napadené opatření obecné povahy přijmout. To dovozoval z nově stanovené povinnosti zaslat stejnopis opatření obecné povahy do 30. 6. roku předcházejícího, která byla zavedena s účinností již od 1. 1. 2024. S ohledem na to musel učinit kroky k přijetí regulace již v roce 2024. Poukázal na několik metodických dokumentů vydaných finančními orgány a Ministerstvem vnitra, ze kterých vyplývá, že takový postup je možný, a naopak se předpokládal. Podle těchto metodických pokynů mohla být opatření obecné povahy vydávána již v roce 2024 a naopak existující obecně závazné vyhlášky nelze použít pro rok 2025. Stěžovatel tak měl za to, že s ohledem na povinnost zaslat opatření obecné povahy Ministerstvu vnitra již v roce 2024 jej měl i oprávnění (pravomoc) i přijmout. Není tak nicotné. Napadený rozsudek tak má za částečně nepřezkoumatelný, jelikož krajský soud opomněl právě tuto notifikační povinnost, a současně za nezákonný.

[6] Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Dále poukázala na to, že stěžovatel nepředložil soudu právní otázku, jelikož pouze poukazuje na notifikační povinnost. Za zcela nepřipadné poté považuje stěžovatelovy poukazy na různé metodické dokumenty, jelikož jde o právně nezávazný výklad nezpůsobitelný zvrátit dopady novely zákona. Závěrem pak uvedla, že rovněž vnímá rozpor mezi požadavkem notifikace a účinností samotného zákonného zmocnění až od roku 2025. To nicméně nelze řešit způsobem odporujícím zákonu. Navrhla tak kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**, nicméně z jiných než stěžovatelem namítaných důvodů.

[8] Nejvyšší správní soud podotýká, že o kasační stížnosti rozhodl mimo standardní pořadí projednávaných věcí (§ 56 odst. 1 s. ř. s.). Předmětem kasační stížnosti je totiž otázka nicotnosti napadeného opatření obecné povahy, kterým byly stanoveny místní koeficienty

pokračování

daně z nemovitosti pro vymezené nemovitosti pro rok 2024. Tato otázka má široký dopad i na obdobná opatření obecné povahy ostatních obcí a vyslovení nicotnosti v této věci může mít širší obecné důsledky.

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že napadené opatření není nicotné a pravomoc k jeho vydání měl. Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zaměřil na to, zda krajským soudem shledaná vada zákonného základu skutečně způsobuje nicotnost napadeného opatření obecné povahy. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv.

[10] V projednávané věci zastupitelstvo odpůrce schválilo dne 19. 6. 2024 napadené opatření obecné povahy. To vymezuje nemovité věci a stanovuje pro ně koeficient daně. Opatření bylo následně vyvěšeno na úřední desce a podle poučení nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení (v souladu s § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Všechna tato data tak připadají na dobu, ve které byla úprava v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí umožňující tímto způsobem koeficienty daně z nemovitosti upravit sice *platná*, ale nikoliv *účinná*. Krajský soud z úřední povinnosti dospěl k tomu, že takové opatření je nicotné pro absenci právního základu. Tento závěr ale nedostatečně reflektuje existující judikaturu vrcholných soudů, dle které v takovém případě nejde o vadu nicotnosti.

[11] Jak uvedl sám krajský soud (bod 17 napadeného rozsudku), jen závažné a zjevné vady vyvolávají nicotnost opatření obecné povahy. Vychází se přitom z judikatury týkající se nicotnosti správních rozhodnutí. Platí tak, že nicotný je ten správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za správní akt nelze považovat. Takovými vadami jsou například absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost) či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021 - 57, č. 4562/2024 Sb. NSS, body 37 až 42; obdobně rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2023, č. j. 7 As 274/2021 - 35, body 14 a 15; či ze dne 31. 7. 2024, č. j. 6 As 221/2023 - 43, bod 11). Jako konkrétní příklad pak rozšířený senát uvedl, že o „[t]akovou závažnou a zjevnou vadu by šlo například tehdy, jestliže by opatření obecné povahy vydal správní orgán, který opatření obecné povahy vydávat nemůže; nebo pokud by se opatření obecné povahy týkalo jiného úseku veřejné správy, než na kterém daný orgán vykonává svou činnost“ (usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Ao 37/2021 - 57, bod 46).

[12] Právě zdůraznění závažnosti vad je klíčové (usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Ao 37/2021 - 57, bod 40). Jinými slovy, ne každá vada zákonného základu způsobuje nicotnost přijatého opatření obecné povahy. Ústavní soud k tomu již dříve uvedl, že „je však třeba přihlídnout k tomu, o jaký nedostatek právního podkladu jde. Vzhledem k tomu, že se musí jednat o vadu naprosto zásadní a zřejmou, půjde o situaci, kdy právní podklad pro vydání správního aktu neexistuje vůbec (např. byl-li správní akt vydán na základě zrušeného právního předpisu apod.)“ (usnesení ÚS ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02, č. U 28/33 SbNU 495).

[13] Na to navázal Nejvyšší správní soud při posuzování nicotnosti správního rozhodnutí vydaného na základě *platné*, ale již *neúčinné* vyhlášky. Zákonodárce totiž po vydání

vyhlášky zrušil zákonné zmocnění pro její vydání, v důsledku čehož pozbyla účinnosti (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2010, č. j. 4 As 17/2009 - 62, č. 2074/2010 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ačkoliv „[ch]ybějící zákonné zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu bezesporu představuje vadu právního podkladu správního rozhodnutí“, tak „*takováto vada právního podkladu nezpůsobuje nicotnost správních rozhodnutí vydaných na jeho základě*“. Důležitá je totiž intenzita vady. V tomto případě byl právní podklad platný, avšak trpěl vadou vedoucí k neúčinnosti a neaplikovatelnosti. Za takové situace „*nejdou správní rozhodnutí nicotná, neboť právní podklad vydaných správních rozhodnutí je „pouze“ vadný, nikoli neexistující, přičemž je rovněž třeba zohlednit skutečnost, že tato vada právního podkladu není zjevná na první pohled*“. Takové akty mohou být „pouze“ nezákonné. To se pak odlišuje od případů, kdy by byl akt vydaný na základě zcela chybějícího zákonného podkladu – v takovém případě by akt nepochybně nicotný byl.

[14] Tyto úvahy je nutné s ohledem na obdobnost nicotnosti opatření obecné povahy s nicotností správních rozhodnutí (bod [11] tohoto rozsudku) vztáhnout i na řešení nyní projednávaného případu. Z toho pak vyplývá, že krajský soud nemohl prohlásit napadené opatření obecné povahy za nicotné z důvodu, že bylo vydáno pouze na základě *platné*, ale *neúčinné* právní úpravy. Tato krajským soudem shledaná vada zákonného podkladu je totiž způsobilá vést „toliko“ k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Jeho vyslovení za nicotné je proto nezákonné.

[15] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že v projednávaném případě nehodnotil, zda zastupitelstvo odpůrce mělo či nemělo pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat, a zda je z tohoto důvodu zákonné či nikoliv. Takové hodnocení by bylo předčasné. Krajský soud však pochybil, jestliže vyslovil, že napadené opatření je nicotné, jelikož by mohlo být „toliko“ nezákonné. Zůstává otevřenou otázkou, zda vydání opatření obecné povahy podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí již v roce 2024, tj. na základě *platné*, ale zatím *neúčinné* úpravy (na rozdíl od věci řešené v rozsudku NSS č. j. 4 As 17/2009 - 62, kde účinnost právního základu zanikla) bylo skutečně nezákonné, a zda případně tato nezákonnost mohla být zhojena. Není tak ani namístě vypořádání dalších stěžovatelových kasačních námitek, které se vztahují k existenci pravomoci napadené opatření vydat.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud shrnuje, že vada zákonného základu, kterou shledal krajský soud (*platný*, ale *neúčinný* právní základ pro vydání napadeného opatření obecné povahy), není vadou způsobující absolutní nedostatek pravomoci odpůrce, a tedy vadou nicotnosti. Krajský soud pochybil, pokud z úřední povinnosti vyslovil, že napadené opatření obecné povahy je nicotné. V dalším řízení proto krajský soud projedná žalobu v rozsahu a mezích žalobních námitek a v jejich světle posoudí nezákonnost napadeného opatření.

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán zde uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. února 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu