Příloha k č. j.: MF-1795/2025/1803-3

Stanovisko Ministerstva financí

k rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 40 A 6/2024-25 ze dne 5. listopadu 2024 ve věci vyslovení nicotnosti opatření obecné povahy vydaného městem Lovosice

V tomto stanovisku jsou uvedeny i takové skutečnosti, které na první pohled nejsou přímou reakcí na argumentaci soudu, nicméně pro účely komplexního zdůvodnění právních závěrů zastávaných Ministerstvem financí, coby ústředním orgánem státní správy pro daně, je žádoucí se o nich v tomto vyjádření zmínit.

Před samotným níže uvedeným posouzením dané problematiky je zapotřebí zdůraznit, že pro ostatní obce, které opatření obecné povahy v roce 2024 vydaly, se v tuto chvíli nic nemění. Jednak se jedná o první rozsudek na krajské úrovni, který má dopady „pouze“ na město Lovosice a je ještě předmětem soudního přezkumu v doposud neukončeném kasačním řízení, jednak je Ministerstvo financí nadále přesvědčeno o tom, že akt vydání opatření obecné povahy v roce 2024 stran obcí byl zcela legitimní. Proto minimálně do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti považuje Ministerstvo financí plošné řešení za předčasné.

Ačkoliv lze předpokládat, že Nejvyšší správní soud závěr krajského soudu o nicotnosti vyvrátí, je nanejvýš vhodné, aby obce, které opatření obecné povahy vydaly v roce 2024 (pro zdaňovací období roku 2025 a následující), je z opatrnosti vydaly v roce 2025 znovu (pro zdaňovací období roku 2026 a následující) a proces jeho vydání zahájily včas. Kvůli neexistenci ustálené soudní judikatury nelze totiž předjímat, kdy a jaký konečný verdikt nakonec soudy vynesou, nemluvě o tom, že vyhoví-li Nejvyšší správní soud kasační stížnosti obce ohledně nicotnosti, bude Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodovat o opatření obecné povahy nanovo s tím, že bude muset posuzovat i jeho obsah, včetně námitek týkajících se diskriminace. Jistotě nenapomáhá ani ten fakt, že roční lhůta pro napadení „loňských“ opatření obecné povahy uplyne ve většině případů až na přelomu června a července tohoto roku. V důsledku toho mohou být některá z opatření obecné povahy soudně teprve napadena.

Ve vazbě na případně zahájené soudní spory Ministerstvo financí Vaším prostřednictvím žádá obce, aby jakmile se dozvědí o zahájení soudního řízení, tuto informaci bezodkladně předaly svému finančnímu úřadu, který bude moci na danou situaci snáze adekvátně zareagovat. V opačném případě hrozí, že se o napadení či zrušení opatření obecné povahy dozví až se značným časovým odstupem a daňové řízení se tím může zbytečně zkomplikovat. To platí zejména v případě, kdy se finalizují práce spojené s vložením příslušných koeficientů do systému, které slouží poplatníkům (i správci daně) pro podání daňových přiznání.

Nadto budou orgány Finanční správy České republiky zároveň kontaktovat všechny obce, které opatření obecné povahy v roce 2024 vydaly, a danou situaci s nimi přímo konzultovat.

Ministerstvo financí, Letenská 15, 118 10, Praha 1
ID datové schránky: xzeaauv
e-mail: podatelna@mfcr.cz
Telefon: +420 257 041 111
Fax: +420 257 042 788

V souvislosti s vydáváním opatření obecné povahy v roce 2025, ať už půjde z opatrnosti o znovupřijetí těch stávajících, nebo zcela nových, je důležité připomenout význam dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy, které je pro posouzení stanoveného místního koeficientu pro vymezené nemovité zcela zásadní. Jeho podcenění může zbytečně zvyšovat riziko nemožnosti obhájit stanovení koeficientu. Stejně důležité je správné vymezení nemovitých věcí, u kterých má dojít k úpravě místního koeficientu, podle § 12e zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“). Je to cesta, jak minimalizovat riziko zrušení opatření obecné povahy soudem, a zamezit tak nežádoucímu dopadu na příjem obce z této daně.

Co se týká závěru Krajského soudu v Ústí nad Labem o nicotnosti opatření obecné povahy, opřený o absenci účinné právní úpravy, má Ministerstvo financí i nadále za to, že pro daný účel, tj. stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci na zdaňovací období roku 2025, opatření obecné povahy představovalo ve smyslu platné a účinné právní úpravy zákonný nástroj zavedený právě pro tento účel. Proto také Finanční správa České republiky v úzké spolupráci s Ministerstvem financí podporovala využití tohoto institutu a obcím pomáhala pomocí poskytnutých relevantních informací a časového harmonogramu celého procesu k vydání opatření obecně povahy v roce 2024. Že o jeho legitimitě nebylo pochyb, koneckonců svědčí i to, že ani navrhovatel nicotnost ve svém návrhu na zrušení napadeného opatření nenamítal.

Způsob stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci skrze opatření obecné povahy byl zvolen záměrně. Jeho cílem bylo navázat na předchozí právní úpravu, podle které bylo možné stanovit místní koeficient i pro „jednotlivou část obce“ a reagovat tak na dosavadní praxi, ve které docházelo ke stanovování místního koeficientu pro jednotlivé nemovité věci v neucelené územní části obce obecně závazným předpisem (tj. obecně závaznou vyhláškou) odkazem na „jednotlivou část obce“. Podle výkladu tehdy zastávaného a prosazovaného Ministerstvem vnitra (tedy do vyhlášení nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23 tzv. věc „Řepov“) byl výběr nesouvislého celku území obce odmítán jako příliš extenzivní výklad pojmu „jednotlivá část obce“. Právě rozdílnost pojmů „část obce“ podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a „jednotlivá část obce“ podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, se ukázala jako problémová, neboť posuzování obecně závazných vyhlášek, ať již na základě kontroly dozorového orgánu nebo na základě zaslaných podnětů v podobě individuálních stížností rozporujících obecně závazné vyhlášky, kterými obce stanovovaly koeficienty pro jednotlivé části obce, se stalo podnětem pro komplexní úpravu místních koeficientů v ustanovení § 12 zákona o dani z nemovitých věcí (jakkoliv Ústavní soud ve věci Řepov následně otevřel cestu pro extenzivní výklad tohoto pojmu).

Významně byly změněny tzv. druhy místních koeficientů a nově byl zaveden místní koeficient pro libovolný, nediskriminačním a odůvodněným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí cestou opatření obecné povahy. Tento institut (opatření obecné povahy) byl zvolen proto, že je vhodným nástrojem pro případy cílené reakce na specifika území obce, kdy nelze dosáhnout požadované míry obecnosti a použití obecně závazné vyhlášky tak nebylo na místě, neboť v daném případě již chybí obecnost nutná pro právní předpisy (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, tzv. „jezy na Labi“, a sp. zn. Pl. ÚS 24/08, tzv. „vzletová a přistávací dráha letiště Ruzyně“). Rovněž schopnost zajistit dotčeným poplatníkům adekvátní soudní obranu

(na rozdíl od obecně závazných vyhlášek) byla zásadním kritériem pro zavedení tohoto způsobu stanovení místního koeficientu.

Klíčovou otázkou ve vztahu k řešené věci je to, zda obce mohly vydávat opatření obecné povahy podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí ve znění účinném od 1. ledna 2025 už v roce 2024, nebo zda jde o nicotná opatření obecné povahy.

Již v roce 2024 byl účinný § 16b zákona o dani z nemovitých věcí, který se výslovně nevztahuje na opatření obecné povahy podle § 17a zákona o dani z nemovitých věcí, což jej činí použitelným pouze pro opatření obecné povahy podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Pokud by zákonodárce neměl v úmyslu umožnit vydávání opatření obecné povahy podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí také v roce 2024, šlo by proto o ustanovení nadbytečná, neboť by nebylo nutné předřazovat nabytí jejich účinnosti. Ustanovení § 16b zákona o dani z nemovitých věcí bylo do zákona o dani z nemovitých věcí vloženo současně s novým zněním § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, které mělo odložený den nabytí účinnosti.

Je tak zjevné, že zákonodárce sledoval jeden cíl, a sice umožnit v roce 2024 vydat opatření obecné povahy s účinky od 1. ledna 2025, přičemž toto opatření obecné povahy muselo být zasláno správci daně do 30. června 2024.

Zákonodárce tímto způsobem poskytl obcím, které měly obdobný koeficient zaveden podle dosavadní právní úpravy účinné do 31. prosince 2024 (šlo o případy, kdy byla v obecně závazné vyhlášce vymezena dotčená oblast jako jednotlivá část obce), možnost **bezprostředně** navázat na předchozí právní úpravu ohledně stanovení místních koeficientů pro vymezené nemovité věci nediskriminačním způsobem. Jinak řečeno, pouze změnil nástroj, kterým tak obce činí, a to tak, aby nedošlo k jednoroční absenci takto stanoveného místního koeficientu a s tím spojenému nežádoucímu propadu výnosu z daně z nemovitých věcí (což by mohlo být vnímáno až jako zásah do jejich fiskální autonomie podle čl. 101 Ústavy).

Uvedená situace nastala například ve městě Lovosice, které pro zdaňovací období roku 2024 v roce 2023 vydalo obecně závaznou vyhlášku, v níž stanovilo místní koeficient ve výši 4. Stejný koeficient pro stejné nemovité věci je obsahem i napadeného opatření obecné povahy pro zdaňovací období roku 2025. Je tak nepochybné, že v případě města Lovosice se nejedná o žádný exces ani omyl obce, ale o standardní postup zamýšlený zákonodárcem.

Co se týká účinnosti právní úpravy, která je předmětem sporu, je zapotřebí připomenout, že jak obecně závazné vyhlášky, tak opatření obecné povahy se vydávají v roce předcházejícím zdaňovacímu období, na které se místní koeficienty stanoví, a tomu odpovídala i účinnost jednotlivých ustanovení novely. **Přestože hmotněprávní ustanovení, které obsahuje nové znění § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, nabylo účinnosti až 1. ledna 2025, samotný proces vydání opatření obecné povahy je upraven v § 16b zákona o dani z nemovitých věcí a § 171 až 174** zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, **přičemž všechna tato ustanovení byla účinná již v roce 2024 (§ 16b zákona o dani z nemovitých věcí nabyl účinnosti k 1. lednu 2024). Konkrétní druhy a výše místních koeficientů**, které je možné stanovit pro určité zdaňovací období, **byly upraveny v hmotně právním ustanovení § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, jehož nové znění nabylo účinnosti** o rok později (s ohledem na jeho neaplikovatelnost zároveň

s procesními ustanoveními v roce 2024), tj. **1. ledna 2025.** Z toho vyplývá, že všechna procesní ustanovení byla účinná již v roce 2024, tj. v roce předcházejícím zdaňovacímu období roku 2025, díky čemuž v mezích zákona existoval právní titul pro vydání opatření obecné povahy v roce 2024 k nastavení místního koeficientu pro následující zdaňovací období, tj. rok 2025.

Tato argumentace jednoznačně svědčí o tom, že v případě vydaného opatření obecné povahy v roce 2024 se o nicotný akt nejednalo. Naopak, pokud obce zamýšlely pro zdaňovací období roku 2025 stanovit místní koeficient pro vymezené nemovité věci, musely tak bezpodmínečně učinit v roce bezprostředně předcházejícím tomuto zdaňovacímu období, tj. v průběhu roku 2024, a jedině cestou opatření obecné povahy ve smyslu obecné právní úpravy uvedené v předchozím odstavci.

Na základě těchto skutečností není možné souhlasit se závěrem soudu o nicotnosti opatření obecné povahy. Naopak lze mít důvodně za to, že právní názor soudu o tom, že obce do 31. prosince 2024 měly ke stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci použít obecně závaznou vyhlášku, se jeví jako lichý. Důvodem je především fakt, že platná právní úprava již neumožňovala vydání obecně závazné vyhlášky pro takto specifický rozsah nemovitých věcí pro zdaňovací období roku 2025. **Pokud by bylo legislativním záměrem umožnit vydávání opatření obecné povahy, kterým se stanovuje místní koeficient, až v roce 2025, tedy tak, aby se zvýšení či snížení místního koeficientu uplatnilo až od zdaňovacího období roku 2026, byl by § 16b zákona o dani z nemovitých věcí až do 1. ledna 2025 fakticky vyprázdněn.** To, že se tak nestalo a speciální ustanovení týkající se reálně pouze opatření obecné povahy, kterým se pro vybrané nemovité věci stanovuje místní koeficient, nabylo účinnosti již 1. ledna 2024, pak v souladu se zásadou *nevytváření nepoužitelných ustanovení*, jednoznačně vede k závěru, že vydání opatření obecné povahy v roce 2024 možné bylo. Koneckonců, ani v případě, že by výše zmíněná ustanovení týkající se vydávání opatření obecné povahy v roce 2024 byla toliko platná, ale nikoliv účinná, což však nebyl tento případ, nejednalo by se podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 17/2009-62 ze dne 23. března 2010 o nedostatek takového charakteru, který by vyvolával nicotnost právního aktu.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je patrné, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti v řízení vedeném pod sp. zn. 1 Afs 311/2024 bude zlomové a bude dopadat na širokou veřejnost. Proto je vhodné obcím doporučit, aby v případě podání kasační stížnosti požádaly Nejvyšší správní soud o rozhodnutí v co možná nejkratším termínu. Přednostní projednání lze v soudním řízení navrhnout podle § 56 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „soudní řád správní“), které sice primárně míří na určitý okruh zákonem předpokládaných situací, ale je možné podle něj postupovat i v ostatních, dokonce i individuálních případech. Při argumentaci je namístě odkázat i na ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) soudního řádu správního, dle kterého se v řízení před Nejvyšším správním soudem § 101d, v němž je pro rozhodnutí soudu stanovena devadesátidenní lhůta, použije přiměřeně.

Dalšími důvody pro přednostní projednání věci je skutečnost, že v posuzovaném případě dochází ke střetu dvou ústavních hodnot – dopadu do rozpočtu konkrétní obce (čl. 101 Ústavy) a zákonný požadavek na stanovení daně ve správné výši, neboť jde o zásah do vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod).

Vzhledem k tomu, že rozsudek Nejvyššího správního soudu může ovlivnit i ostatní obce, které ve stejném režimu vydaly v roce 2024 opatření obecné povahy, má rozhodnutí soudu zcela jistě vliv i na právní jistotu velkého počtu poplatníků daně z nemovitých věcí, kteří do rozhodnutí soudu nebudou vědět, jaká je správná výše jejich daňové povinnosti a jakou výši daně mají uhradit. Nejistota všech dotčených obcí i poplatníků je umocněna i skutečností, že návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat v jednoroční lhůtě, která doposud marně neuplynula.

Uvedená situace naplňuje důvody pro podání žádosti o přednostní projednání věci, kterou může účastník vedeného řízení v odůvodněných případech podat, a to i odkazem na výňatek z komentáře k citovanému ustanovení § 56 soudního řádu správního:

„[Přednostní projednání věci v individuálních případech] V ostatních případech může být přednostní projednání věci odůvodněno specifickými okolnostmi individuálního případu, což plyne z § 56 odst. 1. Soud může projednat věc přednostně, aniž by o to musel některý z účastníků či osob zúčastněných na řízení žádat. Soud sám může dospět k závěru, že jsou v konkrétním případě dány důvody pro přednostní projednání. V takovém případě by měl soud učinit úřední záznam do spisu o tom, že věc bude projednána přednostně, a o důvodech tohoto postupu. Přednostní projednání věci by v zásadě nemělo spočívat na důvodech, které jsou řešitelné přiznáním odkladného účinku žalobě nebo vydáním předběžného opatření. Přednostní projednání věci opodstatňují zejména tíživé sociální důvody.

[Stanovení přednostního režimu zvláštním zákonem] Soudní řád správní připouští, aby další věci byly podřazeny režimu přednostního projednání a rozhodnutí zvláštním právním předpisem.“.

Výše uvedené stanovisko k projednávané věci shodně zastává Ministerstvo financí i Generální finanční ředitelství.

Ministerstvo financí, Letenská 15, 118 10, Praha 1
ID datové schránky: xzeaauv
e-mail: podatelna@mfcr.cz
Telefon: +420 257 041 111
Fax: +420 257 042 788