



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobkyně: **BraFil a. s.**
IČO 26213991, sídlem Zahradní 360, Jeneč
zastoupená Mgr. Pavlem Čvančarou, advokátem
sídlem Vrázova 2243/7, Praha

proti

žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2023, č. j. 10881/23/5100-00460-711896,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Soud v této věci posuzoval, zda bylo možné žalobkyni vyměřit daň z nemovitých věcí na zdaňovací období rok 2022 na základě obecně závazné vyhlášky obce Jeneč č. 4/2021, kterou obec pro jednotlivě vyjmenované pozemky stanovila koeficient pro výpočet sazby daně z nemovitých věcí ve výši 5, a to za situace, kdy byla sdělením Ministerstva vnitra označena za nezákonnou a následně s účinností od 1. 1. 2023 zrušena.

Vymezení věci

2. Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále „správce daně“) platebním výměrem ze dne 27. 4. 2022 vyměřil žalobkyni daň z nemovitých věcí na rok 2022 ve výši 535 695 Kč. Daň z nemovitých věcí byla žalobkyni stanovena s odkazem na § 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí (dále „zákon o dani z nemovitých věcí“), jelikož obec Jeneč stanovila obecně závaznou vyhláškou č. 4/2021, o stanovení koeficientu pro výpočet daně z nemovitých věcí ze dne 15. 9. 2021 (dále „vyhláška č. 4/2021“), s účinností od 1. 1. 2022 pro vymezené části obce podle přílohy č. 1 k této vyhlášce místní koeficient ve výši 5.
3. Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 24. 3. 2023 (dále „napadené rozhodnutí“) zamítl a platební výměr potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí mimo jiné uvedl, že jednotlivou částí obce ve smyslu § 12 zákona o dani z nemovitých věcí lze rozumět i uvedení jednotlivých parcelních čísel pozemků nebo staveb. Současně dospěl k závěru, že byt Ministerstvo vnitra prohlásilo vyhlášku č. 4/2021 za nezákonnou a obec Jeneč ji následně vyhláškou č. 2/2022 zrušila ke dni 1. 1. 2023, byla po celé zdaňovací období roku 2022 platná a účinná. Proto mohl správce daně na základě ní stanovit daň.

Shrnutí žalobních bodů

4. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), podanou dne 24. 4. 2023, domáhala zrušení obou rozhodnutí daňových orgánů.
5. Namítala, že vyhláška č. 4/2021 je paaktem a nemá právní účinky. Podle ní obec Jeneč ve vyhlášce v rozporu s § 12 zákona o dani z nemovitých věcí nevymezila „jednotlivé části obce“, na které má koeficient dopadat, ale přímo konkrétní nemovitosti, především průmyslové areály. Takový postup odporuje zákonnému zmocnění dle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Nadto pojem *průmyslový areál* nebyl zastupitelstvem obce ani nijak definován.
6. Dále žalobkyně tvrdila, že vyhláška č. 4/2021 nebyla přijata v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., obecní zřízení (zákon o obcích), protože na internetových stránkách obce Jeneč byl zápis ze zasedání zastupitelstva obce, které se mělo konat až dne 15. 9. 2021 a na kterém měla být vyhláška přijata, zveřejněn již dne 8. 9. 2021.
7. Podle žalobkyně obec Jeneč vyhláškou č. 4/2021 obešla úpravu tzv. obecního (podnikatelského) koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. V tomto odkázala na sdělení Ministerstva vnitra ze dne 31. 8. 2022, č. j. MV-118686-9/ODK-2022, které shledalo vyhlášku rozpornou se zákonem. Pokud je tedy vyhláška nezákonná, nebylo možné podle ní vyměřit daň, třebaže formálně byla zrušena obcí Jeneč až s účinností od 1. 1. 2023.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 13. 6. 2023 navrhl její zamítnutí. V prvé řadě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podle žalovaného byla vyhláška č. 4/2021 přijata

v souladu se zákonem na zasedání zastupitelstva obce Jeneč dne 15. 9. 2021. Téhož dne byla zveřejněna. Žalobkyně nepředložila žádné důkazy prokazující, že byla zveřejněna již 8. 9. 2021.

9. Daňové orgány považovaly vyhlášku č. 4/2021 za platnou a účinnou, a proto ji aplikovaly. Ostatně na rozdíl od soudů správní orgány nemůžou vyslovit neaplikovatelnost vyhlášky jakožto právního předpisu. Vycházely tedy z toho, že vyhláška byla účinná od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022. Ke sdělení Ministerstva vnitřní zálovaný podotkl, že nešlo o formalizované rozhodnutí a že ministerstvo nepozastavilo účinnost této vyhlášky ani nepodalo návrh na její zrušení k Ústavnímu soudu. Žalovaný má současně za to, že vyhláška neodporuje ani judikatuře Ústavního soudu.
10. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by vyhláška odporovala § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Obec Jeneč podle něj mohla podle tohoto ustanovení stanovit koeficient zvoleným způsobem. Část obce ve smyslu § 12 zákona o dani z nemovitých věcí lze identifikovat i názvy ulic či parcelními čísly pozemků. Obec Jeneč postupovala též v souladu s *Doporučením pro obce při vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými se stanoví koeficienty pro výpočet daně z nemovitých věcí*, vydaným Generálním finančním ředitelstvím dne 28. 5. 2021 (<https://financnisprava.gov.cz/cs/dane/dane/dan-z-nemovitych-veci/informace-stanoviska-a-sdeleni/2021/doporuceni-pro-obce-pri-vydavani-obecne-koeficienty>).

Další podání účastníků

11. V podání ze dne 2. 8. 2023 žalovaný upozornil na nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, Pl. ÚS 24/23, ve věci obecně závazné vyhlášky obce Řepov, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že vyšším zdaněním lze zatížit jen některé nemovitosti v rámci obce, neboť jde o projev práva obce na samosprávu. Z toho žalovaný dovozoval, že i předmětná vyhláška obce Jeneč neodporuje právnímu řádu.
12. Žalobkyně ve vyjádření ze dne 31. 8. 2023 z nálezu Pl. ÚS 24/23 dovozovala, že pokud obec stanoví vyšší koeficient u některých nemovitostí, musí to odůvodnit. Chce-li vyšším koeficientem řešit negativní externality, musí uvést to, jakým způsobem se pozemky na těchto externalitách podílí. Obec Jeneč to ve vyhlášce č. 4/2021 neudělala. Přestože obec zvýšila koeficient pro průmyslové areály, tento pojem nedefinovala, a zatížila vyšším koeficientem i neprůmyslové parcely žalobkyně, které ve většině případů slouží jako obchod, občanská vybavenost či manipulační plochy. Nedochozí na nich k průmyslové výrobě, a nejsou tak průmyslovým areálem. Obec Jeneč ani nespécifikovala, o jaké negativní externality má v případě předmětných nemovitostí jít.
13. Žalovaný ve vyjádření ze dne 17. 10. 2023 nesouhlasil s žalobkyní v tom, co lze považovat za průmyslový areál. Je jím nejen areál tovární výroby, ale i například distribuční a logistická centra. Doplnil, že ačkoli z vyhlášky č. 4/2021 neplynou důvody pro stanovení vyššího koeficientu u jednotlivých pozemků, jsou součástí správního spisu. Především ze zápisu o zasedání Zastupitelstva obce Jeneč plyne, že je vyhláška opřena o neutěšenou situaci v dopravě, bezpečnosti a pořádku v obci, která je ve značné míře způsobena provozem průmyslových areálů. Obec Jeneč tedy řádně zdůvodnila negativní dopady na území. Nebylo potřeba, aby ke každému pozemku předstřela konkrétní důvody, neboť takový požadavek neplyne ani z nálezu Pl. ÚS 24/23. Stejně jako vyhláška č. 4/2021 je koncipována i obecně závazná vyhláška obce Řepov, která v přezkumu Ústavního soudu obstála.

Splnění procesních podmínek, rozsah soudního přezkumu, ústní jednání

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž soud přihlíží z moci úřední, soud neshledal.
15. Účastníci při jednání konaném dne 28. 11. 2024 setrvali na svých stanoviscích.
16. Soud při jednání zrekapituloval obsah správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (žalobkyně navržené důkazy byly jeho součástí, a to včetně listiny s náhledem elektronické úřední desky obce Jeneč). Dále doplnil dokazování jednak náhledem elektronické úřední desky obce Jeneč, konkrétně stránky „Zasedání ZO 15. září 2021“, dostupné z <https://www.jenec.cz/zasedani-zo-15-zari-2021/d-23663>, a tam uložených souborů (Pozvánka na ZO 15. září 2021.pdf, usnesení č.7 -15.9.2021.pdf a zápis 15.9.2021.pdf), dále vyjádřením obce Jeneč ze dne 19. 8. 2022, č. j. 445/2022, k výzvě Ministerstva vnitra ohledně zákonnosti vyhlášky č. 4/2021 (předložené obcí Jeneč v řízení vedeném Krajským soudem v Praze pod sp. zn. 41 Af 6/2023), obecně závaznou vyhláškou obce Řepov č. 1/2021, leteckými snímky areálu žalobkyně na www.mapy.cz a www.googlemaps.com a náhledem internetových stránek žalobkyně s popisem areálu (<https://brafil.cz/about/>) a jeho fotografiemi (<https://brafil.cz/jenec/>). Konečně soud doplnil dokazování žalobkyně předloženými obecně závaznými vyhláškami obce Jeneč ze dne 14. 9. 2023, účinné od 1. 1. 2024, a ze dne 19. 9. 2024, účinné od 1. 1. 2025.
17. Zástupce žalobkyně podotkl, že vyjádření obce Jeneč ze dne 19. 8. 2022 je zdůvodněním *ex post* až po vydání sporné vyhlášky. Areál žalobkyně není průmyslový, ale skladový areál. Nic se tam nevyrábí. Průmysl je výroba za využití strojů. Většina areálu, včetně pozemku parc. č. 545/2, je zeleň. Na mapách jsou sice vidět v areálu kamiony, to jsou kamiony společnosti Kohlman, které tam mají pronajaté prostory pouze k parkování. Nic tam nevozí. Ke skladům jezdí pouze dodávky. Z obecně závazných vyhlášek účinných pro roky 2024 a 2025 zástupce žalobkyně dovedl, že si obec vzala poučení a stanovila koeficienty mírněji a adresněji.
18. Pověřený pracovník žalovaného odkázal na nález Pl. ÚS 24/23, kde podle něj Ústavní soud posuzoval velmi obdobnou obecně závaznou vyhláškou obce Řepov, také s koeficientem 5, a nezrušil ji. Průmyslový areál není pouze samotná výroba.

Posouzení věci soudem

19. Soud úvodem svého posouzení podotýká, že předmětnou obecně závaznou vyhláškou se již zabýval ve svém rozsudku ze dne 26. 4. 2024, č. j. 41 Af 6/2023-69, přičemž v odkazované věci dospěl k závěru, že daň z nemovitých věcí byla na základě této vyhlášky vyměřena oprávněně. Soud v nyní posuzované věci neshledal důvod se od závěrů rozsudku č. j. 41 Af 6/2023-69 odchýlit, plně na ně odkazuje a vychází z nich.
20. Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) např. v rozsudku ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77, v návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, připomněl povinnost soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku individuálně z hlediska kritérií stanovených ústavním pořádkem a zákony. Zejména

zdůraznil, že soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu.

21. Soud se proto zabýval posouzením zákonnosti vyhlášky č. 4/2021, a to zejména s ohledem na uplatněné žalobní body. Vycházel z testu čtyř kroků, který je ustáleně užíván Ústavním soudem (viz např. nález ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04). Dle tohoto testu soud zkoumá, (i) zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, (ii) zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires*, (iii) zda nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně (iv) zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně.
22. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce v mezích své zákonem vymezené samostatné působnosti (§ 35 zákona o obcích) oprávněny prostřednictvím zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky, k čemuž nepotřebují dalšího zákonného zmocnění. Výjimku tvoří stanovování daní a poplatků, jelikož ty lze ukládat jen na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).
23. V tomto případě obec Jeneč využila oprávnění, jež ji poskytuje § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Dle tohoto ustanovení „[o]bec může obecně závaznou vyhláškou pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž koeficient musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo. Tímto koeficientem se vynásobí daň poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1.“
24. Zastupitelstvo obce Jeneč oprávněně využilo zákonem mu svěřenou pravomoc, neboť zákon o dani z nemovitých věcí výslovně umožňuje, aby obec stanovila místní koeficient až do výše 5 (jak obec Jeneč také učinila).
25. Ze správního spisu vyplývá, že zastupitelstvo usnesením č. 7 přijalo vyhlášku č. 4/2021 na svém zasedání dne 15. 9. 2021 za přítomnosti 6 zastupitelů ze 7. Pro přijetí hlasovalo všech 6 zastupitelů, což dle § 87 zákona o obcích postačuje k přijetí platného usnesení. Vyhláška byla vyvěšena na úřední desce od 15. 9. 2021 do 30. 9. 2021, čímž obec Jeneč splnila podmínky § 12 odst. 1 zákona o obcích. Vyhláška byla řádně vyhlášena a stala se platnou součástí právního řádu.
26. K námitce žalobkyně, že zápis ze zasedání zastupitelstva byl zveřejněn dříve, než byla vyhláška přijata, soud uvádí, že žalobkyně nenavrhla žádné důkazy, kterými by toto své tvrzení podpořila. Toto tvrzení nemá oporu ani ve správním spise. Ze správního spisu a internetových stránek obce Jeneč vyplývá, že na stejné internetové stránce (<https://www.jenec.cz/zasedani-zo-15-zari-2021/d-23663/p1=7235>) obec Jeneč zveřejnila pozvánku na zasedání zastupitelstva konaného dne 15. 9. 2021, zápis z tohoto zasedání a usnesení č. 7. Skutečnost, že se na této stránce nachází poznámka „Vytvořeno/změněno: 8.9.2021/8.9.2021“ neznamená, že veškeré dokumenty byly zveřejněny dne 8. 9. 2021. Ze správního spisu přitom vyplývá, že vyhláška č. 4/2021 byla přijata na zasedání zastupitelstva dne 15. 9. 2021. Námitka není důvodná.
27. Spíše pro úplnost soud podotýká, že obec Jeneč zaslala tuto vyhlášku správci daně až dne 30. 9. 2021, tedy po uplynutí lhůty 5 dnů ode dne nabytí její platnosti, stanovené § 16a odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí. Jak však soud vyložil již v rozsudku č. j. 41 Af 6/2023-69, zákon s uplynutím této lhůty nespojuje žádný konkrétní následek, tedy ani

neplatnost vyhlášky (blíže viz jeho odst. 27–28 rozsudku).

28. Soud tak konstatuje, že vyhláška č. 4/2021 nabyla podle § 12 odst. 1 zákona o obcích platnosti dne 15. 9. 2021 a podle jejího čl. 2 účinnosti dne 1. 1. 2022, což odpovídá požadavkům v § 16a odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí.
29. V prvním kroku testu proto vyhláška č. 4/2021 obstála.
30. Při posouzení, zdali obec Jeneč nejednala *ultra vires* a zdali svěřenou působnost nezneužila, soud vycházel z oběma účastníky zmiňovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/23. V něm se Ústavní soud zabýval obecně závaznou vyhláškou obce Řepov č. 1/2021, již byl shodně pro jmenovitě určené pozemky zvýšen místní koeficient na hodnotu 5.
31. Podle žalobkyně obec Jeneč vybočila ze zákonného zmocnění v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, pokud selektivně označila konkrétní pozemky za *jednotlivou část obce*.
32. Ústavní soud nicméně ve zmiňovaném nálezu konstatoval, že stanovení místního koeficientu je „*postupem, kterým obec realizuje své právo na samosprávu, a nevykročuje přitom z mezí samostatné působnosti a ani z mezí zákonného zmocnění, které je v případě daní a poplatků nezbytným předpokladem pro jejich zavedení obecně závaznou vyhláškou. Není totiž sporu o tom, že obec byla oprávněna místní koeficient zavést, rozhodla se přitom pro výši, která odpovídá zákonnému vymezení, a současně - mohla-li místní koeficient vztáhnout na celé území obce, nemohla jednat ultra vires, pokud koeficientem zatížila jakoukoliv jeho menší část.*“ (odst. 39).
33. Shodně postupovala i obec Jeneč, která místním koeficientem zatížila jen některé nemovitosti nacházející se na jejím území. Nelze proto hovořit o tom, že by jednala *ultra vires*.
34. Při hodnocení, zda došlo ke zneužití působnosti (třetí krok testu) se zkoumá, zda: (i) obec výkonem moci v zákonem svěřené oblasti nesledovala účel, který není zákonem aprobován, (ii) obec neopomenula relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí, či naopak (iii) nepřihlížela k nerelevantním úvahám (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04).
35. Při posouzení prvního bodu, tj. přípustného účelu obecně závazné vyhlášky, Ústavní soud připustil možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti, čímž mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala negativním externalitám, které jsou s nimi spojeny v konkrétním místě žití. Tato možnost individualizovat výši daní z nemovitostí sleduje účel efektivně zohlednit nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obcích a městech, což naplňuje ústavní princip samosprávy a subsidiarity politické moci podle čl. 8 Ústavy (viz odst. 44 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/23).
36. Soud souhlasí s tvrzením žalobkyně, že přímo ze samotné vyhlášky č. 4/2021 neplyne, z jakých důvodů byla přijata. To však nezpůsobuje její nicotnost, nezákonnost nebo neaplikovatelnost. Podobně jako ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/23 vyplývá účel zavedení místního koeficientu ze zápisu zastupitelstva či vyjádření obce (srov. odst. 43 nálezu). Z příslušného zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce Jeneč vyplývá, že ke schválení vyhlášky č. 4/2021 zastupitelstvo přistoupilo z důvodu neutěšené situace s dopravou, bezpečností a pořádkem v obci, jež je způsobena ve značné míře provozem průmyslových areálů. Prezentované důvody obec Jeneč upřesnila a rozvedla v následném vyjádření k výzvě Ministerstva vnitra při dozorovém postupu, jímž soud při jednání doplnil dokazování.

37. Z tohoto vyjádření ze dne 19. 8. 2022, č. j. 445/2022, plyne, že obec Jeneč ke zvýšení místního koeficientu přistoupila z následujících důvodů: Domy na jejím území, zejména ty nacházející se v blízkosti průmyslových areálů a příjezdových cest k nim, jsou nadměrně zatěžovány otřesy, hlukem, prašností a emisemi z dopravy těžkých nákladních vozidel, která navíc způsobují i poškození domů, jakož i veřejné infrastruktury ve vlastnictví obce (vozovek a chodníků). Otřesy, hluk a prašnost negativně působí na zdraví místních obyvatel. Nadměrná nákladní vozidla zhoršují i plynulost a bezpečnost silničního provozu. Většina místních komunikací na území obce byla postavena ještě před vznikem průmyslových areálů, a nebyla tak dimenzována na tento druh nákladní kamionové dopravy. Řidiči nákladních vozidel často nedodržují právní předpisy a snižují komfort občanů a bezpečnost. Zvýšenou dopravní zátěž přináší i každodenní dojíždění zaměstnanců průmyslových areálů. Provoz těchto areálů pak klade vysoké nároky na technickou infrastrukturu obce (zejména na kapacitu zdrojů pitné vody, čistíren odpadních vod, veřejného osvětlení apod.). Obec Jeneč tedy vyhodnotila, že hlavní příčinou jmenovaných negativních dopadů jsou průmyslové areály nacházející se na okrajích obce. Zvýšeným místním koeficientem jsou rovnoměrně zatíženy všechny průmyslové areály, které k negativním dopadům přispívají. Tím mají být kompenzovány některé dopady průmyslových areálů na obec a její obyvatele.
38. Obec Jeneč tak přijala vyhlášku č. 4/2021 z racionálních a legitimních důvodů. Jak ze samotného odůvodnění vyhlášky v zápisu ze zasedání zastupitelstva, tak následného vyjádření plyne, že obec Jeneč zvýšením místního koeficientu reagovala na negativní externality, které jsou spojeny s provozem průmyslových areálů na jejím území. Konkrétně obec Jeneč identifikovala problémy s dopravou, bezpečností, nadměrnou zátěží veřejné infrastruktury a dopady na zdraví a životní pohodu místních obyvatel. Obec Jeneč tím (slovy Ústavního soudu) do jisté míry individualizovala výši daní z nemovitých věcí, a efektivně tak zohlednila nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Jinak řečeno, vyhláškou č. 4/2021 sledovala zákonem aprobovaný účel a její přijetí opřela o relevantní úvahy.
39. Ústavní soud výslovně potvrdil, že zákon o dani z nemovitých věcí obcím umožňuje zatížit vyšším zdaněním pouze vybrané nemovitosti, je-li k tomu racionální důvod. Odmítl tak názor Ministerstva vnitra, že *jednotlivou částí obce* ve smyslu § 12 zákona o dani z nemovitých věcí je třeba rozumět „*část území obce, které je souvislého charakteru, a jež je současně obydlené občany této obce, kteří tvoří určité územní společenství*“. Ve stručnosti lze závěry Ústavního soudu shrnout tak, že je třeba dát přednost teleologickému výkladu daného ustanovení (v návaznosti na výklad historický podpořený důvodovou zprávou a průběhem projednávání příslušné novely zákona) před systematickým výkladem stejných pojmů v § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí (jelikož se s obdobnou argumentací, jako uváděla žalobkyně v žalobě, vypořádal již Ústavní soud, lze odkázat zejména na odst. 46–48 a 53–59 nálezu Pl. ÚS 24/23). Postupovala-li proto obec Jeneč obdobným způsobem jako obec Řepov, jejíž obecně závaznou vyhlášku Ústavní soud přezkoumával, nemohla vybočit ze zákonných mezí a ani zneužít jí svěřenou působnost. Obec Jeneč specifikovala srozumitelné důvody, které ji vedly k vyššímu daňovému zatížení nemovitostí, na nichž je vykonávána podnikatelská činnost spojená s negativními externalitami majícími dopad na život v obci.
40. Žalobkyně má pravdu v tom, že pojem „průmyslový areál“ není ve vyhlášce č. 4/2021 nijak specificky definován. V tom však soud neshledává žádné pochybení obce, potažmo

daňových orgánů. Z přílohy č. 1 vyhlášky zřetelně vyplývá, na které nemovitosti se stanovený koeficient vztahuje. Podle soudu se žalobkyni nepodařilo prokázat, že byl koeficient stanoven u pozemku, u něhož by to zjevně neodpovídalo shora uvedenému účelu, pro který obec ke stanovení koeficientu přistoupila. Ostatně v tomto ohledu žalobkyně mnoho konkrétní argumentace nepředestřela. Až ve své replice ze dne 31. 8. 2023 toliko poukázala na to, jaký způsob využití je evidován u jednotlivých nemovitostí v katastru nemovitostí (objekt občanské vybavenosti, stavba pro obchod, stavba technického vybavení, manipulační plocha). Z toho pak dovozovala, že tyto nemovitosti neslouží k průmyslové výrobě, ale např. k občanské vybavenosti či pro obchod.

41. Podle soudu není rozhodující, jak jsou nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně evidovány v katastru nemovitostí či zda přímo na nich dochází k průmyslové výrobě v tom nejužším slova smyslu, ale že jsou využívány k činnostem, které se podílejí na obcí Jeneč vyjmenovaných negativních dopadech (viz rozsudek č. j. 41 Af 6/2023-69, odst. 45). Soud pro dokreslení situace doplnil dokazování. Zejména ze samotných internetových stránek žalobkyně vyplývá, že jde o jeden velký logistický a distribuční areál, jehož součástí jsou:

2 samostatné sklady o celkové rozloze 4 000 m²
 1 samostatný sklad o celkové rozloze 400 m²
 20 chladíren o celkové rozloze 1 459 m²
 6 mrazíren o celkové rozloze 139 m²
 9 suchých skladů o celkové rozloze 691 m²
 40 kanceláří o celkové rozloze 1 160 m²
 1 obchodní prostor o rozloze 130 m².

42. Z toho a z leteckých snímků z internetových stránek www.mapy.cz a www.google.com/maps je zřejmé, že jde o jeden velký areál, který je využíván k činnostem (skladování a s ním související autodopravě), které obec Jeneč identifikovala jako původce negativních externalit:



Snímek obrazovky areálu z letecké mapy (mappy.cz)



Snímek obrazovky areálu z letecké mapy (Google Maps)

43. Soud tak uzavírá, že pozemky žalobkyně vyjmenované v příloze 1 vyhlášky č. 4/2021 byly zatíženy stanoveným koeficientem v souladu s výše zmíněnými racionálními a legitimními důvody, neboť jsou využívány k činnostem, které se podílejí na obcí Jeneč vyjmenovaných negativních dopadech. Z ničeho nevyplývá, že by byl koeficient aplikován též ve vztahu k pozemkům žalobkyně, které by nebyly součástí zmíněného logistického centra a které by sloužily výlučně jako zeleň, jak tvrdil zástupce žalobkyně při jednání. V tomto ohledu jediný žalobkyní konkrétně zmíněný pozemek parc. č. 545/2, na kterém se skutečně vyskytuje zeleň a stromy, nebyl uveden ve zmíněné příloze vyhlášky, a nebyl tedy zatížen zmíněným koeficientem.
44. Pokud jde o námitku žalobkyně, že obec Jeneč vyhláškou č. 4/2021 obešla úpravu tzv. obecního (podnikatelského) koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, soud opět odkazuje na nálezy Pl. ÚS 24/23, v němž se Ústavní soud obdobnou argumentací odmítl. Podle Ústavního soudu je totiž účel obou koeficientů odlišný a prostřednictvím místního koeficientu lze vhodněji diferenciovat jednotlivé podnikatelské aktivity vykonávané na zatížených nemovitostech podle toho, jak fakticky (negativně) na obec působí, tak aby mohly být obci negativní vlivy kompenzovány jejich původci (podrobně viz odst. 50–52 nálezu). Ze shodného důvodu Ústavní soud nepřitakal ani argumentaci, že negativní dopady byly u nemovitých věcí užívaných k podnikání zákonodárcem reflektovány již při nastavení násobně vyšších sazeb. Prostřednictvím místního koeficientu totiž obec může vyšší daňové zatížení „zacílit“ na ty nemovitosti, jejichž užívání skutečně vyvolává negativní externality, které zhoršují místní poměry. Nelze totiž vycházet z předpokladu, že veškeré podnikatelsky využívané nemovitosti určité negativní dopady na okolí působí. Vyhláška č. 4/2021 proto ob stojí i v tomto ohledu. Námitka není důvodná.

45. V případě čtvrtého kroku testu, tj. zda obec Jeneč přijetím vyhlášky č. 4/2021 nejednala zjevně nerozumně, žalobkyně nic dalšího nenamítala. Soud proto jen v obecnosti konstatuje, že vyhlášku č. 4/2021 nepovažuje za nerozumnou, neboť obec Jeneč jí reaguje na místní specifika – nadměrné zatížení veřejného prostoru negativními externalitami – čímž naplňuje ústavně garantované právo na samosprávu (srov. odst. 68 a 69 nálezu Pl. ÚS 24/23).
46. Jelikož vyhláška č. 4/2021 v provedeném testu obstála, soud se dále zabýval tím, zda byl žalovaný povinen vyhlášku neaplikovat, pokud ji Ministerstvo vnitra ve sdělení ze dne 31. 8. 2022, č. j. MV-118686-9/ODK-2022, označilo za nezákonnou a obec Jeneč ji následně zrušovací vyhláškou s účinností k 1. 1. 2023 zrušila.
47. Žalovaný v odst. 40 napadeného rozhodnutí vysvětlil, že mu nepřísluší posuzovat platnost a účinnost vyhlášky č. 4/2021. Soud se s tímto názorem ztotožňuje. NSS v rozsudku ze dne 22. 5. 2019, č. j. 9 As 323/2017-61, bod 31, konstatoval, že „[o]becně závazné vyhlášky jsou jedním z pramenů práva, a je proto třeba u nich jako takových z pohledu adresátů v nich obsažených povinností respektovat jejich legalitu i legitimitu, a také se jimi řídit. Závazným a konečným způsobem posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky obce vydané v její samostatné působnosti přísluší výlučně Ústavnímu soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25). Specifickou roli zastává Ministerstvo vnitra jako orgán dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí. Pouze jemu, v případě potřeby, nebude-li nezbytná náprava zjednána jinak, přísluší v předepsané proceduře podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo její části.“ Žalovaný tedy byl odkázán na to, jak na vyhlášku č. 4/2021 zareagovalo Ministerstvo vnitra a v návaznosti na jeho reakci obec Jeneč.
48. Ministerstvo vnitra v rámci dozorového procesu ve sdělení ze dne 31. 8. 2022, č. j. MV-118686-9/ODK-2022, vyslovilo, že vyhláška č. 4/2021 je v rozporu se zákonem. Současně vyzvalo obec Jeneč ke zjednání nápravy.
49. Obec Jeneč na sdělení ministerstva reagovala přijetím zrušovací vyhlášky. Ministerstvo následně obci sdělilo, že přijetím zrušovací vyhlášky považuje věc za vyřízenou a dozorový proces za ukončený.
50. Zrušovací vyhláška obsahuje dva články, které znějí:

Čl. 1

Zrušovací ustanovení

Obecně závazná vyhláška obce Jeneč č. 4/2021, o stanovení koeficientu pro výpočet daně z nemovitých věcí, ze dne 15. 9. 2021 se zrušuje.

Čl. 2

Účinnost

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 1.1.2023.

51. Soud nemá pochybnosti o výkladu citovaných ustanovení zrušovací vyhlášky. Podle soudu totiž neumožňují přijmout výklad jiný, než že se vyhláška č. 4/2021 ruší s účinností ke dni 1. 1. 2023, tj. *ex nunc*, nikoli zpětně od samého počátku (*ex tunc*). Ze zrušovací vyhlášky nelze jakkoliv dovozovat, že by vyhlášku č. 4/2021 rušila se zpětnou účinností.
52. Ve zrušovací vyhlášce není stanoveno, že by se vyhláška č. 4/2021 rušila od počátku. Z toho důvodu je jediným možným výkladem, že byla zrušena ke dni účinnosti zrušovací vyhlášky, což žalovaný popsal v odst. 39–40 napadeného rozhodnutí. Derogace právního předpisu se

zpětnou účinností by ostatně mohla vést k těžko řešitelným důsledkům a zasahovala by do právní jistoty jeho adresátů. Ve zrušovací vyhlášce se žádné výslovné ustanovení, ze kterého by bylo možné dovodit, že se vyhláška č. 4/2021 zrušuje od počátku, nenachází. Vyhláška č. 4/2021 byla zrušena až účinností zrušovací vyhlášky dne 1. 1. 2023, tedy s účinkem *pro futuro*, přičemž o takovém postupu nelze pochybovat z hlediska jeho souladu se zákonem.

53. Jelikož podle soudu neexistují pochybnosti o výkladu zrušovací vyhlášky, a vyhláška č. 4/2021 nebyla zrušena ani Ústavním soudem, nemůže žalobkyně žalovanému vytýkat, že nezvolil pro ni příznivější výklad. Vyhláška č. 4/2021 totiž byla po celé zdaňovací období rok 2022 platná a účinná. Žalovaný i správce daně proto postupovali v souladu se zákonem a principy právního státu, pokud vyhlášku i v případě žalobkyně aplikovali. Námitka není důvodná.
54. Lze uzavřít, že správce daně žalobkyni vyměřil daň z nemovitých věcí na rok 2022 i na základě vyhlášky č. 4/2021 oprávněně. Soud neshledal nicotnost ani nezákonnost vyhlášky č. 4/2021. Vyhláška č. 4/2021 byla platnou a účinnou po celé zdaňovací období roku 2022, neboť byla zrušovací vyhláškou zrušena až ke dni 1. 1. 2023. Soud tudíž nezjistil důvod, pro který by nemohla být ve věci žalobkyně aplikována.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

55. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
56. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl procesně úspěšný, soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 28. listopadu 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.