



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Smetanky v právní věci žalobkyně: **BraFil a.s.**, IČ 26213991, se sídlem Zahradní 360, Jeneč, zast. Mgr. Pavlem Čvančarou, advokátem, se sídlem Vrázova 2243/7, Praha 5, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2023, č. j. 10881/23/5100-00460-711896, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2024, č. j. 51 Af 5/2023-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 3. 2023, č. j. 10881/23/5100-00460-711896, podle § 116 odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 27. 4. 2022, č. j. 2204599/22/2102-00460-11009, kterým byla žalobkyni podle § 13a zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o dani z nemovitostí“), a podle § 139 ve spojení s § 147 daňového řádu stanovena daň z nemovitých věcí na zdaňovací období roku 2022 ve výši 535.695 Kč.

[2]Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 28. 11. 2024, č. j. 51 Af 5/2023-68, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve konstatoval, že se předmětnou obecně závaznou vyhláškou obce Jeneč č. 4/2021 přijatou usnesením zastupitelstva obce Jeneč dne 15. 9. 2021 (dále též „vyhláška č. 4/2021“) již zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. 41 Af 6/2023, přičemž neměl důvodu se odchýlit od svých dřívějších závěrů. Odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 As 297/2015-77. Shrnl rovněž test skládající se ze čtyř kroků, kterým zkoumal zákonnost zmíněné obecně závazné vyhlášky. Nejprve posoudil proces jejího přijetí, přičemž konstatoval, že vyhláška č. 4/2021 byla řádně vyhlášena a stala se platnou součástí právního řádu. K námitce žalobkyně, že zápis ze zasedání zastupitelstva obce Jeneč byl zveřejněn dříve, než byla zmíněná obecně závazná vyhláška přijata, krajský soud konstatoval, že žalobkyně v tomto ohledu nenavrhla žádné důkazy. Naopak ze správního spisu a webových stránek obce Jeneč vyplývalo, že tato zveřejnila pozvánku na zasedání zastupitelstva konané dne 15. 9. 2021, zápis z tohoto zasedání a usnesení č. 7. Skutečnost, že na předmětné stránce se nacházela poznámka „Vytvořeno/změněno: 8.9.2021/8.9.2021“, neznamenal, že veškeré dokumenty byly zveřejněny již dne 8. 9. 2021. Krajský soud proto uzavřel, že vyhláška č. 4 nabyla platnosti dne 15. 9. 2021, a odpovídala proto požadavkům § 16a odst. 1 zákona o dani z nemovitostí.

[4]Ve vztahu k námitce žalobkyně, že obec Jeneč vybočila ze zákonného zmocnění definovaného v § 12 zákona o dani z nemovitostí, pokud selektivně označila konkrétní pozemky za „jednotlivou část obce“, krajský soud odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, publ. pod č. 238/2023 Sb., a konstatoval, že obec Jeneč zatížila místním koeficientem jen některé nemovitosti nacházející se na jejím území. Uvedený postup aproboval rovněž Ústavní soud ve své judikatuře, v níž uvedl, že tak mohly obce efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala negativním externalitám spojeným s konkrétními místy. Byť ze samotné vyhlášky č. 4/2021 neplynuly důvody jejího přijetí, tato skutečnost sama o sobě nezpůsobila její nicotnost, nezákonnost nebo neaplikovatelnost. Účel zavedení místního koeficientu totiž vyplýval ze zápisu zastupitelstva a vyjádření obce Jeneč. Ta konkrétně poukázala na neutěšenou dopravní a bezpečnostní situaci a dále na problémy s pořádkem v obci, které byly způsobeny ve značné míře provozem průmyslových areálů. Podrobné zdůvodnění přijetí místního koeficientu obec Jeneč rozvedla ve vyjádření k výzvě Ministerstva vnitra při dozorovém postupu, na jehož obsah krajský soud odkázal a jehož podstatné části citoval. Krajský soud uzavřel, že obec Jeneč přijala vyhlášku č. 4/2021 z racionálních a legitimních důvodů, neboť reagovala na negativní externality, které byly spojeny s provozem průmyslových areálů na jejím území. Identifikovala zejména problémy s dopravou, bezpečností, nadměrnou zátěží veřejné infrastruktury a dopady na zdraví a životní pohodu místních obyvatel. Obec Jeneč tímto postupem zohlednila nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Ústavní soud ostatně ve své judikatuře připustil možnost obcí zatížit vyšším zdaněním pouze vybrané nemovitosti. Byť nebyl pojem „*průmyslový areál*“ v předmětné obecně závazné vyhlášce nijak definován, nejednalo se o její vadu. Z přílohy č. 1 k předmětné obecně závazné vyhlášce bylo ostatně zřejmé, na které nemovitosti se stanovený místní koeficient vztahoval.

[5]Krajský soud dále konstatoval, že žalobkyně nijak neprokázala své tvrzení, podle něhož byl místní koeficient zaveden i vůči jejímu pozemku, u něhož to zjevně neodpovídalo stanovenému účelu. Zdůraznil, že nebylo rozhodující, jak byly nemovitosti žalobkyně evidovány v katastru nemovitostí, nýbrž zdali byly využívány k činnostem, které se podílely na obcí Jeneč vyjmenovaných negativních externalitách. Krajský soud v tomto ohledu

pokračování

doplnil dokazování, z něhož vyplynulo, že se v posuzovaném případě jednalo o jeden velký logistický a distribuční areál, který byl využíván ke skladování a autodopravě, tj. byl původcem vyjmenovaných negativních externalit. Místním koeficientem naopak nebyl zatížen žádný pozemek žalobkyně, na kterém by se nacházela pouze zeleň či stromy. Ve vztahu k námitce žalobkyně, že obec Jeneč vyhláškou č. 4/2021 obešla úpravu tzv. obecního (podnikatelského) koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitostí, krajský soud odkázal na nálezný Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 24/23, který postup využitý rovněž obcí Jeneč aproboval. Předmětnou obecně závaznou vyhlášku nelze považovat ani za nerozumnou.

[6] Ve vztahu k námitce žalobkyně, že žalovaný byl povinen vyhlášku č. 4/2021 neaplikovat z důvodu jejího označení Ministerstvem vnitra za nezákonnou a následného zrušení s účinností ke dni 1. 1. 2023, krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 9 As 323/2017-61. Žalovaný byl odkázán na to, jak předmětnou obecně závaznou vyhlášku posoudilo Ministerstvo vnitra a v návaznosti na uvedené obec Jeneč. Vyhláška obce Jeneč č. 2/2022 zrušila vyhlášku č. 4/2021 s účinností ke dni 1. 1. 2023, tedy tzv. *ex nunc*, tj. do budoucna, nikoli od počátku, tedy tzv. *ex tunc*. Derogace právního předpisu se zpětnou účinností by mohla vést k těžko řešitelným důsledkům a zasahovala by do právní jistoty jeho adresátů. Ze znění zrušovací vyhlášky pak nevyplývá, že by byla vyhláška č. 4/2021 zrušena se zpětnou účinností, a proto platilo, že byla zrušena s účinky do budoucna. Vyhláška č. 4/2021 tak byla platná a účinná pro celé zdaňovací období roku 2022. Z tohoto důvodu daňové orgány postupovaly správně, pokud ji na posuzovaný případ aplikovaly.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] V ní namítla, že nebyla účastnicí řízení vedeného krajským soudem v obdobné věci pod sp. zn. 41 Af 6/2023, a proto nechápe, proč na něj soud v posuzovaném případě odkázal a vycházel z něj. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[9] Stěžovatelka dále namítla, že sám krajský soud poukázal na skutečnost, podle níž na webových stránkách obce Jeneč byla uvedena poznámka „Vytvořeno/změněno: 8.9.2021/8.9.2021“, a proto není pravda, že v tomto ohledu nenavrhl žádné důkazy. Podle stěžovatelky dále ve vztahu k jejím pozemkům neplatí obcí Jeneč zmiňované negativní externality. Konkrétně v okolí jejího areálu nejsou cesty a domy nadměrně zatěžovány otřesy, hlukem, prašností a emisemi z dopravy nákladních vozidel. V okolí tohoto areálu dále nákladní doprava nezhoršuje bezpečnost a plynulost silničního provozu, ani zde řidiči neporušují dopravní předpisy. Provoz areálu nezvyšuje dopravní zátěž v obci Jeneč ani neklade vysoké nároky na technickou infrastrukturu obce. Stěžovatelka v tomto areálu nadto nezaměstnává zahraniční pracovníky. Zmíněné negativní externality proto nelze aplikovat vůči jejímu areálu, přičemž obec Jeneč nijak neindividualizovala vyšší zdanění vůči jejím pozemkům. V posuzovaném případě tak absentoval racionální důvod zavedení místního koeficientu, resp. jej obec Jeneč nijak neprokázala.

[10] Podle stěžovatelky je proto vyhláška č. 4/2021 nezákonná, neplatná a nicotná. V důsledku uvedeného jsou nezákonná, neplatná a nicotná rovněž rozhodnutí žalovaného a správce daně. Zmíněná obecně závazná vyhláška nadto nesplňuje ani kritérium rozumnosti, neboť pro nemovitosti stěžovatelky byl místní koeficient skokově zvýšen z hodnoty 1 na hodnotu 5, čímž došlo k zásadnímu zásahu do jejích rozpočtů i finančních plánů. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, N 113/34 SbNU 165, podle něhož nesmí mít místní koeficient tzv. rdousící efekt. Vyhláška č. 4/2021 právě zmíněný efekt má a je vůči stěžovateli diskriminační. Nadto odkazuje pouze na „*jakousi*“ přílohu č. 1. Ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), však umožňuje obcím vydávat obecně závazné vyhlášky, nikoli jakési „*podvyhláskové*“ normy v podobě příloh. Obec Jeneč tak měla pozemky stěžovatelky uvést přímo do vyhlášky č. 4/2021. Předmětnou přílohu tak stěžovatelka označila za nicotnou listinu.

[11] K problematice zrušení vyhlášky č. 4/2021 stěžovatelka namítla, že k uvedenému došlo vyhláškou č. 2/2022. V obsahu zrušovací obecně závazné vyhlášky přitom není uvedeno, od kterého dne se vyhláška č. 4/2021 zrušuje. Žalovaný s ohledem na uvedené již neměl předmětnou obecně závaznou vyhlášku v posuzovaném případě aplikovat. Údaj o účinnosti vyhlášky č. 2/2022 přitom nemá žádný vliv na okamžik, k němuž byla zrušena vyhláška č. 4/2021.

[12] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, rozhodnutí žalovaného i správce daně.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že stěžovatelka zčásti opakuje již uplatněné námitky, a proto odkazuje na napadený rozsudek, s nímž se plně ztotožňuje. Dále shrnul podstatu vady nepřezkoumatelnosti, která je vyhrazena pro nejzávažnější pochybení odůvodnění rozhodnutí. V této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Žalovaný dále konstatoval, že rozsudek vydaný v obdobné věci, na který nyní odkázal krajský soud, se týkal vyhlášky č. 4/2021, přičemž i v odkazovaném případě po provedeném testu čtyř kroků obstála. Bylo by proto v rozporu se základní zásadou obdobného rozhodování v obdobných případech, pokud by se krajský soud v posuzovaném případě od svého dřívějšího názoru bez bližšího důvodu odchýlil. Žalovaný se dále věnoval posouzení předmětné obecně závazné vyhlášky v rámci testu čtyř kroků. Zopakoval nosné závěry krajského soudu a konstatoval, že stěžovatelka skutečně nenavrhla žádné důkazy, kterými by podpořila oprávněnost svého tvrzení ohledně dřívějšího zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva obce Jeneč před samotným přijetím vyhlášky č. 4/2021. V rámci posuzování třetího kroku testu žalovaný shrnul závěry uvedené Ústavním soudem v citovaném nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/23 a dále konkrétně vyjmenoval jednotlivé negativní externality, které obec Jeneč vedly ke zvýšení zdanění mimo jiné pozemků stěžovatelky. V kasační stížnosti stěžovatelka pouze negovala přesvědčivé závěry krajského soudu, aniž by jakkoli konkrétně vysvětlila, proč se provoz jejího průmyslového areálu na vzniku popsanych negativních externalit nepodílí. Krajský soud však prokázal opak. Vyhláška č. 4/2021 ostatně obstála rovněž ve čtvrtém kroku provedeného testu.

[14] K námitce stěžovatelky ohledně nadměrného zásahu do jejího rozpočtu žalovaný uvedl, že každá daň představuje zásah do majetkové sféry poplatníka. Obec Jeneč však v posuzovaném případě nepostupovala v rozporu se zákonem. Podle metodického

pokračování

doporučení Ministerstva vnitra mohou být součástí obecně závazných přihlášek rovněž přílohy, na jejichž existenci je nutno poukázat v textu právního předpisu. Vyhláška č. 4/2021 na dotčenou přílohu č. 1 odkazuje v čl. 1 odst. 2, přičemž zmíněná příloha byla zveřejněna ve Sbírce právních předpisů územně samosprávných celků a některých správních úřadů. K námitce stěžovatelky ohledně okamžiku zrušení předmětné obecně závazné vyhlášky žalovaný konstatoval, že podle krajského soudu se vyhláška č. 4/2021 ruší s účinností ke dni 1. 1. 2023, tj. *ex nunc*, nikoli zpětně od samého počátku. Zrušovací vyhláška č. 2/2022 nikde neuvádí, že by vyhlášku č. 4/2021 zrušila se zpětnou účinností, a proto je jediným možným výkladem, že byla zrušena ke dni účinnosti zrušovací vyhlášky, tj. ke dni 1. 1. 2023.

[15] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[17] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Konečně podle písm. d) tohoto ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě stačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[19] V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se krajský soud při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť nebyla účastnicí řízení vedeného pod sp. zn. 41 Af 6/2023, a proto jí není zřejmé, proč na závěry rozsudku vydaného ve jmenované věci krajský soud odkazoval v nyní posuzovaném případě. Krajský soud však stěžovatelce v odůvodnění svého rozsudku vysvětlil, že v řízení vedeném pod citovanou spisovou značkou se zabýval obdobnou věcí týkající se daně z nemovitostí, která byla stanovena na základě místního koeficientu zavedeného vyhláškou obce Jeneč č. 4/2021. Součástí posouzení jmenované věci byla rovněž zákonnost citované obecně závazné vyhlášky, přičemž krajský soud konstatoval, že od závěrů uvedených v rozsudku ze dne 26. 6. 2024, č. j. 41 Af 6/2023-69, neshledal důvodu se odchýlit ani v nyní posuzovaném případě. Nejvyšší správní soud připomíná, že za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). Napadený rozsudek však popsanými vadami netrpí. Není zároveň vadou, pokud krajský soud s ohledem na podobnost obou věcí a rovněž skutečnost, že zkoumal zákonnost totožné obecně závazné vyhlášky, své dřívější závěry převzal i do napadeného rozsudku, pokud neshledal důvodu se od nich odchýlit. Stěžovatelka v kasační stížnosti ostatně nic konkrétního ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu neuvedla, přičemž s právními závěry krajského soudu v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě jejich nepřezkoumatelnosti nebylo z logiky věci možné.

[20] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek je přezkoumatelný a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[21] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že argumentace stěžovatelky spočívala v podstatě v zopakování již uplatněných námitek uvedených v žalobě za současného vyjádření nesouhlasu se závěry krajského soudu. V tomto ohledu je nutno připomenout, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, přičemž soudní ochrana veřejných subjektivních práv byla stěžovatelce poskytnuta již individuálním posouzením její věci krajským soudem. Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti však není možné bez dalšího nahradit v podstatě zopakováním námitek uvedených již v žalobě, jakkoli spojených s obecným tvrzením, že právní názor krajského soudu je nesprávný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2022, č. j. 5 As 95/2021-27). Není proto povinností Nejvyššího správního soudu podrobně reagovat na každý jednotlivý argument stěžovatelky, případně nalézt alternativní a za každou cenu originální způsob vyjádření týchž závěrů, k nimž již správně dospěl krajský

pokračování

soud. Obsahu a míře konkrétnosti kasační argumentace stěžovatelky totiž odpovídá rovněž její posouzení Nejvyšším správním soudem.

[22] Podle stěžovatelky sám krajský soud odkázal na skutečnost, že na webových stránkách obce Jeneč byla uvedena poznámka „Vytvořeno/změněno: 8.9.2021/8.9.2021“, není proto pravda, že v tomto ohledu nenavrhl žádný důkazy. Uvedenou námitkou stěžovatelky se krajský soud zabýval v odst. 25 až 27 odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž správně upozornil na skutečnost, že citovaná poznámka sama o sobě neznamená, že veškeré dokumenty byly na předmětných webových stránkách zveřejněny již dne 8. 9. 2021. Tato skutečnost nevyplývá ani ze správních spisů. Stěžovatelka však v tomto ohledu nenavrhl žádný další důkaz, jimiž by prokázala zveřejnění zápisu ze zasedání zastupitelstva obce Jeneč již před dnem 15. 9. 2021. Lze proto ve shodě s žalovaným konstatovat, že stěžovatelka nijak neprokázala oprávněnost svého argumentu, přičemž tak neučinila ani v kasační stížnosti.

[23] Podle stěžovatelky dále ve vztahu k jejím pozemkům neplatí závěr obce Jeneč, že se podílely na vzniku negativních externalit na území obce. Konkrétně v okolí areálu stěžovatelky nejsou cesty a domy nadměrně zatěžovány otřesy, hlukem, prašností a emisemi z dopravy nákladních vozidel, v okolí areálu stěžovatelky nákladní doprava nezhoršuje bezpečnost a plynulost silničního provozu, ani zde řidiči neporušují dopravní předpisy. Podle stěžovatelky dále neplatí, že zaměstnanci jejího areálu zvyšují dopravní zátěž v obci Jeneč, přičemž provoz jejího areálu neklade vysoké nároky na technickou infrastrukturu obce, ve svém areálu nadto nezaměstnává zahraniční pracovníky. Obec Jeneč proto podle stěžovatelky neindividualizovala zvýšení zdanění vůči jejím pozemkům.

[24] Nejvyšší správní soud k uvedené námitce stěžovatelky odkazuje na odst. 36 až 43 odůvodnění napadeného rozsudku, v nichž se krajský soud zabýval konkrétními důvody, jež vedly obec Jeneč k zavedení místního koeficientu v hodnotě 5 mimo jiné i vůči pozemkům stěžovatelky. Konkrétně vyjmenoval, které negativní externality nepřiměřeně zatěžovaly infrastrukturu obce Jeneč a zároveň nepříznivě zasahovaly do životních podmínek jejích občanů. Poukázal zejména na zátěž způsobenou nákladní automobilovou dopravou, a to ve vztahu k bezpečnosti a plynulosti provozu v dotčené lokalitě, kde jsou umístěny zejména průmyslové areály, jakož i ve vztahu ke stavu místních pozemních komunikací. Stěžovatelka v tomto ohledu však neuvedla ničeho konkrétního, čím by vyvrátila přesvědčivé závěry krajského soudu. Její námitka tak setrvala na pouhém vyjádření nesouhlasu s argumentací krajského soudu, aniž by předložila konkrétní důkazy či odkázala na konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo zjevné, že se provoz jejího průmyslového areálu na vzniku jmenovaných negativních externalit skutečně nepodílí. Se stěžovatelkou proto nelze souhlasit, že obec Jeneč neprokázala existenci racionálního důvodu pro zavedení místního koeficientu vůči pozemkům stěžovatelky.

[25] Stěžovatelka dále namítla, že vyhláška č. 4/2021 je nezákonná, neplatná a nicotná, v důsledku čehož jsou nezákonná, neplatná a nicotná rovněž rozhodnutí žalovaného a správce daně. Také touto argumentací se však krajský soud podrobně zabýval v odůvodnění svého rozsudku, přičemž při posuzování zmíněné obecně závazné vyhlášky za použití testu čtyř kroků definovaného v judikatuře Ústavního soudu vycházel zejména z recentních závěrů Ústavního soudu formulovaných v nález ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, publ. pod č. 238/2023 Sb. V něm se Ústavní soud zabýval obdobnou obecně závaznou

vyhláškou zavádějící místní koeficient ve vztahu k pozemkům zejména průmyslové výroby, které se podílely na vzniku podobných negativních externalit na území obce Řepov. Stěžovatelka konkrétně neuvedla, které závěry krajského soudu jsou v tomto ohledu nesprávné, ani nijak nerozvedla svou argumentaci ohledně namítané nezákonnosti, neplatnosti a nicotnosti vyhlášky č. 4/2021.

[26] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou stěžovatelky, podle níž citovaná obecně závazná vyhláška nesplňuje kritérium rozumnosti, neboť skokově zvýšila místní koeficient z hodnoty 1 na hodnotu 5, čímž nepřiměřeně zasáhla do jejího rozpočtu a podnikatelských plánů a má tzv. rdousící efekt. Kritérium nerozumnosti bylo blíže popsáno v judikatuře Ústavního soudu v nález ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, N 160/42 SbNU 317, podle kterého *„aplikace principu ‚nerozumnosti‘ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.“*

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že vyhlášku č. 4/2021 nepovažuje za nerozumnou, ale naopak za úpravu motivovanou racionálními a řádně zdůvodněnými okolnostmi, zohledňující místní specifika při správě svých záležitostí tak, jak předpokládá právo obcí na samosprávu (srov. již odkazovaný náleze Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 24/23). V tomto ohledu lze rovněž souhlasit se žalovaným, že každá daň představuje zásah do majetkové sféry poplatníka. Stěžovatelka však ohledně tvrzeného nepřiměřeného zásahu do jejího rozpočtu a podnikatelských plánů neuvedla ničeho konkrétního. Uvedené platí rovněž pro námitku stěžovatelky, že vyhláška č. 4/2021 je vůči ní diskriminační. Jak bylo již uvedeno výše, krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku identifikoval konkrétní důvody, které vedly obec Jeneč k zavedení místního koeficientu mimo jiné i vůči pozemkům stěžovatelky. V této souvislosti ostatně stěžovatelka nijak konkrétně nevysvětlila, v čem měla zmíněná diskriminační povaha předmětné obecně závazné vyhlášky spočívat.

[28] Stěžovatelka dále namítla, že vyhláška č. 4/2021 odkazuje pouze na přílohu č. 1, přičemž § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích umožňuje obcím vydávat pouze obecně závazné vyhlášky, nikoli „podvyhláškové“ předpisy. Vzhledem k uvedenému je příloha č. 1 nicotná, neboť pozemky stěžovatelky měly být uvedeny přímo v samotném textu předmětné obecně závazné vyhlášky.

[29] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěry žalovaného, podle nichž by citované ustanovení zákona o obcích výslovně zmiňuje pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, může být její součástí také příloha, na jejíž existenci je nutno poukázat v textu samotné obecně závazné vyhlášky a kterou je zároveň nutno zveřejnit ve Sbírce právních předpisů územně samosprávných celků a některých správních úřadů. Postup obce, kterým pro účely stanovení místního koeficientu daně z nemovitostí vyjmenuje jednotlivé pozemky

pokračování

zatížené tímto koeficientem v příloze k vydané obecně závazné vyhlášce, nadto aproboval rovněž Ústavní soud v již citované věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 24/23, v níž se zabýval obdobnou problematikou obecně závazné vyhlášky stanovící místní koeficient daně z nemovitostí podle § 12 zákona o dani z nemovitostí, přičemž jednotlivé pozemky zatížené tímto koeficientem byly vyjmenovány v příloze. Stěžovatelka ostatně neuvedla žádnou konkrétní argumentaci, podle níž je vydávání obecně závazných vyhlášek, jejichž součástí by byla rovněž příloha, právními předpisy zakázáno.

[30] Podle stěžovatelky konečně ve vyhlášce č. 2/2022 není uvedeno, od kterého dne se zrušuje vyhláška č. 4/2021. Údaj o účinnosti vyhlášky č. 2/2022 přitom neměl vliv na určení okamžiku, k němuž byla zrušena vyhláška č. 4/2021. Žalovaný proto neměl v posuzovaném případě předmětnou obecně závaznou vyhlášku aplikovat.

[31] Jak již v odst. 50 odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlil krajský soud, z čl. 2 zrušovací vyhlášky č. 2/2022 vyplývá, že nabývá účinnosti ke dni 1. 1. 2023. Stěžovatelka se fakticky dovolává její zpětné účinnosti, a to pravděpodobně ke dni platnosti či účinnosti vyhlášky č. 4/2021. Takový výklad jde ale proti výslovnému znění čl. 2 zrušovací vyhlášky. Derogace právního předpisu se zpětnou účinností by mohla vést k těžko řešitelným důsledkům, jak ostatně připomněl již krajský soud, a zasahovala by do právní jistoty jeho adresátů. K problematice zpětné účinnosti se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01, N 28/25 SbNU 215, podle něhož platí, že „*podstatou pravé zpětné působnosti je, že podle určité současné právní normy je možno posoudit právní skutečnosti, či právní vztahy, které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti, resp. to, že nová právní norma může změnit právní následky, které podle práva nastaly přede dnem její účinnosti. Pro nepravou retroaktivitu platí, že právní vztahy vzniklé za platnosti práva starého se spravují tímto právem až do doby účinnosti práva nového, poté se však řídí tímto novým právem. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní úpravy a právní nároky z nich vzniklé se řídí původní, zrušenou, právní normou. Obecně platí, že v případech časového střetu staré a nové právní normy se použije nepravá retroaktivita.*“

[32] Pokud by zrušovací vyhláška, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2023, měla rušit vyhlášku č. 4/2021 zpětně od počátku, jistě by působila právní účinky přede dnem nabytí vlastní účinnosti. Jinými slovy, zrušovací vyhláška by v takovém případě nabyla účinnosti až po konci zdaňovacího období roku 2022, a proto by bez dalšího zpětně zasáhla do právního stavu, který tu platil ke dni 1. 1. 2022 a který byl rozhodný pro vyměření daňové povinnosti stěžovatelky (viz § 13b odst. 1 zákona o dani z nemovitostí). Z toho důvodu by šlo o retroaktivitu pravou. To ale znamená, že by ve zrušovací vyhlášce muselo být pravé retroaktivní působení stanoveno výslovně. Principy právního státu totiž vyžadují u každého možného případu retroaktivity jeho výslovné vyjádření v ústavě nebo v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona a zároveň vyžadují v zákoně vyřešit s retroaktivitou spjaté důsledky tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna. Shodně Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, N 13/7 SbNU 87, shrnul obdobný názor právní teorie, podle něhož „*obecně platí, že od zásady zákazu retroaktivity se lze odchýlit zcela výjimečně, a to výslovným pozitivním ustanovením. Jak je patrné z historie, důvodem k takovým postupům byla situace, kdy by se právní jistota dostala do příkrého rozporu s jistotou sociální a s právním vědomím, jak tomu bylo v ČSR v případech retribučních dekretů. Zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem (ordre public), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány*

v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti. (L. Tichý, op. cit. [L. Tichý, K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984], s. 1102.)“. Takové výslovné ustanovení však zrušovací vyhláška č. 2/2022 neobsahuje a ani zde neexistoval žádný důvod pro stanovení její zpětné působnosti. Proto se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěry krajského soudu a uzavírá, že správce daně stěžovatelce stanovil daň z nemovitých věcí na rok 2022 i na základě vyhlášky obce Jeneč č. 4/2021 oprávněně, neboť byla platnou a účinnou po celé zdaňovací období roku 2022 a zrušena byla až ke dni 1. 1. 2023.

[33] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně, přičemž při posuzování věci vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a procesně úspěšnému žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 27. března 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu