



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

navrhovatelky:

Lidl Česká republika s.r.o., IČO 26178541
sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5

zastoupená advokátem Mgr. Luděkem Vránou
sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1

proti
odpůrci:

Městys Zápý
sídlem Zápý 7, Zápý

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – stanovení místního koeficientu k dani z nemovitosti pro vymezené nemovité věci – vydané dne 1. 7. 2024,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podaným soudu dne 12. 6. 2025, domáhá zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“), jímž odpůrce stanovil místní koeficient k dani z nemovitých věcí pro vymezené nemovitosti

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

v Městysse Zápy podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb. o dani z nemovitých věcí (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

2. Veřejnou vyhláškou vyvěšenou dne 17. 5. 2024 odpůrce oznámil návrh napadeného OOP společně s výzvou k uplatnění připomínek a námitek.
3. Veřejnou vyhláškou vyvěšenou dne 1. 7. 2024 odpůrce oznámil napadené OOP, jímž stanovil místní koeficient ve výši 5,0 pro vymezené nemovité věci – pozemky a na nich stojící zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky. Dotčené pozemky odpůrce označil pomocí parcelního čísla v tabulce, která je součástí napadeného OOP. Dotčenými pozemky jsou mimo jiné pozemky parc. č. 673/1, 673/3, 673/4, 673/7, 673/8, 673/9, 673/20, 695/2, 695/4, 695/5, 703/15, 703/17, 703/18 a 703/39, vše v katastrálním území Zápy.
4. V odůvodnění napadeného OOP odpůrce uvedl, že zatížené nemovitosti se nachází v průmyslové oblasti. Tato oblast je z důvodu umístění logistického centra (1 z 5 logistických center pro zásobování na území České republiky), nákupních center, výrobních a průmyslových závodů a dalších podnikatelských areálů významně zatížena kamionovou a osobní dopravou. Tato dopravní zátěž má negativní vliv na infrastrukturu a životní prostředí. Navýšením místního koeficientu v takto zatížené oblasti odpůrce zajišťuje finanční prostředky pro zvelebení, rozvoj a údržbu infrastruktury a svého území.

Obsah návrhu

5. Navrhovatelka je napadeným OOP přímo zkrácena na svých právech, neboť zvyšuje její daňové zatížení. Vlastní totiž nemovitosti, na které dopadá stanovený místní koeficient ve výši 5,0.
6. Domnívá se, že napadené OOP je nezákonné, jelikož bylo vydáno na základě platného, ale neúčinného zákona. Možnost stanovit místní koeficient k dani z nemovitých věcí pro konkrétní nemovitosti prostřednictvím opatření obecné povahy byla do zákona o dani z nemovitých věcí zavedena čl. XIII, bodem 60 zákona č. 349/2023 Sb., jež nabyl účinnosti až 1. 1. 2025. Předtím bylo možné stanovit místní koeficient pouze obecně závaznou vyhláškou. Odpůrce však vydal napadené OOP dne 1. 7. 2024. Porušil tím § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dle něhož lze vydat opatření obecné povahy jen ukládá-li to zvláštní zákon.
7. Odpůrce navíc vydal, resp. zveřejnil napadené OOP formou opatření obecné povahy. Tento postup však správní řád nezná. Podle § 173 odst. 1 správního řádu se opatření obecné povahy oznámí veřejnou vyhláškou.
8. Navrhovatelka dále namítá, že odpůrce neprovedl test proporcionality, přestože napadené OOP zasahuje do jejího ústavně zaručeného vlastnického práva a práva na svobodné podnikání. Cílem úpravy místního koeficientu je získání finančních prostředků pro zvelebení a rozvoj obce. Není však zřejmé, z jakého důvodu je za tímto účelem nutné zavést zrovna místní koeficient daně z nemovitosti a proč právě ve výši 5,0. Napadené OOP je tedy nepřezkoumatelné.
9. Odpůrce neodůvodnil ani stanovení maximální výše koeficientu – 5,0. Z odůvodnění napadeného OOP vyplývá toliko, že koeficient se vztahuje k nemovitostem nacházejícím se Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

v průmyslové oblasti, které způsobují dopravní zátěž a mají negativní vliv na infrastrukturu a životní prostředí. Samotná výše koeficientu však odůvodněná není, ačkoliv je stanovena výrokem napadeného OOP a představuje jeho základní kritérium.

10. Vymezení nemovitostí, na něž se vztahuje místní koeficient, je nekonzistentní a diskriminační. Navrhovatelčiny nemovitosti se nacházejí v okrajové části města Brandýs nad Labem v bezprostřední blízkosti dálnice D10, která je tamní hlavní dopravní tepnou. Údajný negativní vliv nemovitostí na infrastrukturu a životní prostředí je v tomto srovnání zcela minimální. Tvzení o negativním vlivu navrhovatelčiných nemovitostí není ničím podložené. Napadené OOP navíc zatěžuje vyšší daní jen některé subjekty, přestože se na území městyse podílí na dopravní zátěži a negativním vlivu na životní prostředí i řada jiných podnikatelských subjektů, např. půjčovna dodávek na adrese X či objekty na adrese X, kde sídlí mimo jiné prodejna stavebnin. Odpůrce nezjistil skutečnou míru negativních externalit jednotlivých subjektů (navrhovatelky), tj. kdo jaké negativní externality skutečně produkuje. Deklarovaný účel koeficientu (kompenzace způsobené zátěže) tudíž neodpovídá způsobu, jakým byly dotčené nemovitosti vymezeny.

Vyjádření odpůrce

11. Odpůrce ve vyjádření navrhuje zamítnutí návrhu. Uvádí, že vydal napadené OOP v souladu s § 12 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí a metodickými pokyny finančních orgánů. Z pokynů vyplývalo, že obecně závazné vyhlášky stanovující místní koeficient pro konkrétní nemovité věci již nelze použít na zdaňovací období roku 2025. Pro toto období bylo nutné vydat opatření obecné povahy a jeho stejnopis zaslat správci daně nejpozději do 30. 6. 2024. Dle čl. CXIV zákona č. 349/2023 Sb. tento zákon nabyl účinnosti 1. 1. 2024, výjimka podle písm. e) znamená jen to, že účinky tohoto postupu se uplatní až od 1. 1. 2025, tj. od začátku zdaňovacího období, pro které byl místní koeficient stanoven. Opačný výklad by byl ve zjevném rozporu se záměrem zákonodárce.
12. Též námitka, že napadené OOP nebylo oznámeno veřejnou vyhláškou, je nedůvodná. Dne 17. 5. 2024 byl veřejnou vyhláškou zveřejněný návrh napadeného OOP schválený zastupitelstvem. Odpůrce ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění neobdržel k návrhu žádné připomínky ani námítky. Napadené OOP proto bylo v navrhovaném znění přijato usnesením zastupitelstva ze dne 26. 6. 2024. Následně bylo 1. 7. 2024 vyvěšeno a odesláno správci daně. V průběhu pořizování napadeného OOP navrhovatelka nepodala žádné námítky ani připomínky. Její argumenty svědčí o zjevné snaze vyhnout se daňovým povinnostem. Proti obdobným opatřením navrhovatelka brojí napříč celým územím České republiky.
13. Test proporcionality již provedl zákonodárce při vymezení rozpětí, v němž může být místní koeficient stanoven. Dané rozpětí vylučuje extrémní disproportionality a případné narušení principu rovnosti. Konkrétní výše koeficientu v rámci zákonného rozpětí pak byla ponechána na vůli obce.
14. Napadené OOP spravedlivě vyrovnává požadavky obecného zájmu i práva jednotlivce. Individualizace daňového zatížení reflektuje význam a dopady činnosti jednotlivých subjektů na území odpůrce. V dané lokalitě se nachází 1 z 5 logistických center pro zásobování všech prodejen navrhovatelky na území České republiky. Zvýšená zátěž způsobená navrhovatelkou je tedy objektivně přítomná. Požadavek odpůrce, aby se dotčené subjekty podílely na odstranění negativních vlivů alespoň prostřednictvím daně z nemovitých věcí, je

legitimní. Odpůrce jednal v souladu se zásadou proporcionality, neboť postupoval zákonem předvídaným způsobem a neměl jiné možnosti, jak dosáhnout sledovaného cíle. Výše koeficientu je v zákonném rozpětí a není v dané lokalitě neobvyklá.

15. Odpůrce se domnívá, že opatření obecné povahy musí obsahovat pouze obecné důvody, které vedly k jeho přijetí. Ty napadené OOP obsahuje. Stanovení koeficientu ve výši 5,0 je odůvodněné tím, že daná oblast je v důsledku umístění logistického centra navrhovatelky, nákupních center, výrobních a průmyslových závodů a dalších podnikatelských areálů významně zatížena kamionovou i osobní dopravou. Bližší odůvodnění nebylo potřeba, neboť při pořizování napadeného OOP nebyly proti návrhu vzneseny žádné námitky ani připomínky. Pokud navrhovatelka vyžadovala bližší odůvodnění, měla být aktivní již v průběhu pořizování.
16. Dále odpůrce uvádí, že možnost stanovit místní koeficient pro konkrétně vymezené nemovité věci je odrazem práva obce rozhodovat o rozvoji spravovaného území. Slouží k tomu, aby obce mohly cíleně reagovat na konkrétní externality, které na jejich území vznikají. Úprava daňového zatížení má reflektovat míru využívání veřejné infrastruktury, negativních externalit a jejich vlivu. Namítaná selektivnost je tedy podstatou tohoto institutu. Navrhovatelka není jediným subjektem, který se podílí na navýšení automobilové dopravy na území obce, nicméně tato externalita jí je přičitatelná ve významném či převažujícím rozsahu. Negativní vliv na pozemní komunikace a veřejné zdraví považuje zákonodárce i Ústavní soud za racionální důvody, pro které lze stavit místní koeficient pro konkrétní nemovitosti. Nejvíce zatíženou oblastí z hlediska osobní a kamionové dopravy je právě oblast, které se napadené OOP týká. Odpůrce daňově zatížil i jiné subjekty prostřednictvím obecně závazné vyhlášky č. 1/2024, kterou stanovil místní koeficient pro jednotlivou skupinu staveb a jednotek. Ta dopadá mimo jiné na subjekty zmiňované navrhovatelkou. Tyto subjekty však sídlí v intravilánu obce a svou činností ani provozem nedosahují takové intenzity jako navrhovatelka. Bylo by proto naopak diskriminační, kdyby k nim odpůrce přistupoval stejně jako k navrhovatelce.
17. Opatření obecné povahy nemusí být podloženo odbornými studiemi, znaleckými posudky ani jinými obdobnými podklady. Odpůrce vycházel z popisu faktického stavu – negativních vlivů a jejich dopadů. Tím byl naplněn zákonný předpoklad pro vydání napadeného OOP. Získané finanční prostředky lze k odstranění negativních následků a realizaci prevenčních opatření. Nelze opomenout, že podnikatelská činnost dotčených subjektů je provozována za účelem zisku a navrhovatelka je úspěšným řetězcem, který na obec žádným jiným způsobem nepřispívá.

Replika

18. Navrhovatelka v replice poukazuje na rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Afs 311/2024-41, a navazující rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 4. 2025, č. j. 40 A 6/2024-49, které lze aplikovat na projednávanou věc. Vydání opatření obecné povahy na základě platného, ale neúčinného zákona dle NSS nezakládá nicotnost, nicméně může vést k nezákonnosti opatření obecné povahy. Podle Krajského soudu v Ústí nad Labem je takové opatření obecné povahy nezákonné, neboť bylo vydáno bez opory v zákoně a zasahuje do vlastnických práv dotčených osob. Takové opatření musí dle krajského soudu splňovat alespoň minimální požadavky na odůvodnění, tj. musí obsahovat odůvodnění stanovené výše koeficientu a kritéria pro vymezení nemovitých věcí zahrnutých do působnosti opatření obecné povahy. Napadené OOP však neobsahuje odůvodnění výše koeficientu (přesto Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

stanoví nejvyšší možný koeficient) ani vymezená kritéria. Požadavek na odůvodnění vyplývá též z důvodové zprávy k novele zákona o dani z nemovitých věcí.

19. Odpůrce nespécifikoval, podle jakého metodického pokynu finanční správy postupoval. Takové pokyny nejsou pro odpůrce závazné. Jsou pouze interními předpisy a odpůrce není vůči finanční správě ve vztahu podřízenosti. Pokud odpůrce jednal v důvěře v metodický pokyn, nemá tato skutečnost vliv ve vztahu k navrhovateli.
20. Odpůrce uveřejnil napadené OOP pouze jako opatření obecné povahy samotné, neučinil tak formou veřejné vyhlášky. To potvrzuje skutečnost, že veřejnou vyhlášku o oznámení napadeného OOP nelze nalézt v sekci „*vyhlášky, směrnice, opatření*“ na webových stránkách odpůrce.
21. Stanovení zákonného rozpětí nezabývá odpůrce povinností odůvodnit konkrétní zvolenou výši koeficientu. Odpůrce nemůže postupovat libovolně. Vyloučení extrémní disproportionality zákonodárcem postačí pouze u zásahu do hospodářských, sociálních a kulturních práv. V tomto případě se však uplatní zásada proporcionality.
22. Odpůrce nijak nevyčíslil ani v obecném rozsahu neodhadnul míru negativních externalit generovaných navrhovatelkou. Jeho tvrzení, že se navrhovatelka podílí na navýšení automobilové dopravy na daném území ve významném rozsahu, není obsažené v napadeném OOP. Zaznělo až ve vyjádření k návrhu, přičemž k němu odpůrce nepřiložil žádné důkazy.

Splnění podmínek řízení a rozsah soudního přezkumu

23. Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny všechny podmínky, za nichž lze návrh věcně projednat.
24. Úprava místního koeficientu k dani z nemovitosti pro vymezené nemovité věci byla vydána formou opatření obecné povahy za použití ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí a správního řádu. Co se týče otázky včasnosti návrhu, konstatuje soud, že napadené OOP bylo vyvěšeno na úřední desce odpůrce dne 1. 7. 2024 a účinnosti nabylo patnáctým dnem po dni vyvěšení, tj. dne 16. 7. 2024 (§ 173 odst. 1 správního řádu). Dle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh na zrušení opatření obecné povahy podat do 1 roku ode dne, kdy nabylo účinnosti. Návrh na zahájení řízení podaný dne 12. 6. 2025 je tedy včasný. Soud rovněž konstatuje, že návrh obsahuje všechny potřebné náležitosti podle § 101b odst. 3 s. ř. s.
25. Aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu je v projednávané věci dána. Mezi účastníky řízení je nesporné, že navrhovatelka vlastní nemovité věci (konkrétně pozemky parc. č. 673/1, 673/3, 673/4, 673/7, 673/8, 673/9, 673/20, 695/2, 695/4, 695/5, 703/15, 703/17, 703/18 a 703/39 v katastrálním území Zápy), na které dopadá místní koeficient stanovený napadeným OOP. Napadené OOP se tedy přímo dotýká navrhovatelčiných práv, neboť zvyšuje její daňové zatížení (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).
26. Soud vycházel při přezkumu návrhem napadeného OOP ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Napadené OOP přitom přezkoumal v mezích navrhovatelkou uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
27. Jelikož účastníci řízení souhlasili s projednáním věci bez nařízení jednání, přičemž ani soud nepovažuje nařízení jednání za nezbytné, rozhodl soud ve věci bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

28. Soud neprováděl důkaz listinami, které navrhovatelka přiložila k návrhu (návrh napadeného OOP vyvěšený dne 17. 5. 2024 a napadené OOP vyvěšené dne 1. 7. 2024), neboť jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí.
29. V minulosti soud obvykle vycházel z algoritmu přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou NSS (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). V pěti krocích tohoto algoritmu se zkoumalo, zda měl správní orgán pravomoc vydat opatření obecné povahy (1. krok), zda nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (2. krok), zda byl při vydávání opatření obecné povahy dodržen zákonem stanovený procesní postup (3. krok), zda opatření obecné povahy není v rozporu s hmotným právem (4. krok) a zda je zvolená regulace proporcionální (5. krok). Přitom se zabýval jen těmi kroky, které navrhovatel zahrnul do návrhových bodů (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát však v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, vyslovil, že tento algoritmus není pro účastníky ani pro soud závazný – v tom smyslu, že soud, tím méně účastníci, nemusí svou argumentaci strukturovat tímto způsobem. Dříve pravidelně užívaný algoritmus se stává dobrovolnou pomůckou. Tím pádem není podstatné, do jakého kroku algoritmu soud zařadí posouzení jednotlivých otázek, s nimiž se vypořádává.

Posouzení návrhu soudem

Soud se nemůže zabývat proporcionalitou ani diskriminací v první linii

30. Předně soud uvádí, že ze správního spisu a vyjádření odpůrce vyplývá, že navrhovatelka byla při pořizování napadeného OOP zcela pasivní. Odpůrce řádně zveřejnil návrh napadeného OOP na úřední desce společně s výzvou k uplatnění námitek a připomínek podle § 172 odst. 1 správního řádu. Navrhovatelka však proti návrhu nijak nebrojila. Zároveň neuvedla žádné důvody, které by jí bránily námitky podat. Tyto skutečnosti navrhovatelka nepopírá. Soudu přitom zásadně nepřísluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii.
31. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, „[v] případech přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace. (...) Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“ Též dle rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35 „[p]roporcionalita opatření obecné povahy nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele být posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soud se pak dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.“ K důsledkům pasivity navrhovatelky při pořizování opatření obecné povahy (srov. dále např. rozsudky NSS ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, nebo ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 431/2019-53, bod 17).

32. Přestože napadené OOP navrhovatelku jistě ovlivnilo, neboť zvýšilo její daňové zatížení, rozhodně se nejedná o tak intenzivní zásah do vlastnického práva, který by nastal např. v případě vyvlastnění. Správní soud by proto mohl toliko posoudit, jak se s otázkou proporcionality přijatého řešení vypořádal odpůrce k námitce vznesené při pořizování opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Navrhovatelka však tuto otázku během procesu projednávání napadeného OOP nevznesla. Soudu přitom nejsou zřejmé žádné objektivní překážky, které by jí bránily v tom, aby se do procesu přijímání napadeného OOP zapojila. Za této situace nepřichází v úvahu, aby se soud zabýval dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky. Z důvodu absence námítky v procesu přijímání opatření se nebude zabývat ani tím, že je napadené OOP nekonzistentní a diskriminační, neboť navrhovatelčin vliv na infrastrukturu a životní prostředí je minimální v porovnání s přilehlou dálnicí D10, či tím, že jiné podnikatelské subjekty též zatěžující infrastrukturu a životní prostředím, nejsou napadeným OOP dotčeny.
33. Za uvedených okolností by mohl soud (v rozsahu včasných návrhových bodů) přistoupit ke zrušení napadeného OOP pouze ze závažných důvodů spočívajících v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, či ze dne 13. 5. 2013, č. j. 6 Aos 3/2013-29). Pouze takovými námitkami se bude soud věcně zabývat.

Soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného OOP

34. Co se týče nutnosti odůvodnění stanovené výše koeficientu lze odkázat na nedávný rozsudek ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-35, v němž NSS uzavřel, že „[o]důvodnění toho, proč odpůrce zvolil v zákonem umožněném rozptylu od 0,5 do 5 (§ 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí) právě onu určitou výši koeficientu, nemusí opatření obsahovat. Jde totiž o výsledek politické úvahy, za kterou nesou zastupitelé odpůrce politickou odpovědnost. Ústavní soud v tomto ohledu odmítl, v daňových otázkách hledat věcně správné, žádoucí či optimální řešení a to i, z pohledu samotné výše daně (sazby daně), tj. obecně daňové zátěže (nálezná pléna ÚS ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 110). Obdobně to platí i pro nastavování sporného koeficientu. Není úkolem správních soudů kontrolovat, zda zvolená výše koeficientu je správná, dostatečná či optimální. Limitem v tomto ohledu je případné zavedení rdousící výše koeficientu (...). Nejvyšší správní soud k tomu ovšem připomíná, že s ohledem na zákonné omezení výše koeficientu je v obecné rovině rdousící charakter vyloučen.“
35. Citovaným rozsudkem NSS přezkoumal navrhovatelkou zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 4. 2025, 40 A 6/2024-49, přičemž jeho závěr o nezbytnosti odůvodnění výše koeficientu vyvrátil. Odpůrce tedy nezatížil napadené OOP vadou nepřezkoumatelnosti, pokud neodůvodnil stanovení místního koeficientu v maximální zákonné výši 5,0. Důvodová zpráva k části deváté zákona č. 349/2023 Sb. (a podpůrně i § 68 odst. 3 správního řádu) vyžaduje, aby opatření obecné povahy podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí obsahovalo především odůvodnění výčtu nemovitostí, na něž místní koeficient dopadá. Tedy důvody, které vedly obec ke zvolení toho konkrétního kritéria pro zařazení nemovitých věcí do vyšší daňové zátěže. Nevyžaduje však odůvodnění výše koeficientu. Tuto úvahu učinil již zákonodárce stanovením zákonného rozmezí (§ 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí). Určení konkrétní výše koeficientu v zákonném rámci je pak na úvaze vedení obce. Ta nemusí zvolenou výši odůvodnit, nicméně za ní nese

politickou odpovědnost. NSS též výslovně uvedl, že není úkolem správních soudů kontrolovat, zda zvolená výše koeficientu je správná, dostatečná či optimální.

36. Kritérium pro zařazení nemovitých věcí do vyšší daňové zátěže odpůrce (na rozdíl od výše citované věci posuzované NSS) stanovil jasně a dostatečně jej odůvodnil. Rozhodným kritériem bylo, že se vymezené nemovité věci nachází v průmyslové oblasti obce. Tato oblast je významně zatížena osobní a kamionovou dopravou, neboť se zde nachází logistické centrum navrhovatelky, nákupní centra, výrobní a průmyslové závody a další podnikatelské areály. Takto zvýšená dopravní zátěž má negativní vliv na infrastrukturu a životní prostředí. Uvedené odůvodnění přijaté úpravy se soudu jeví logické a dostatečné z hlediska přezkoumatelnosti. Právě v průmyslové zóně totiž zpravidla dochází k provozování činností, které mají na infrastrukturu a životní prostředí významný vliv. Soud tedy neshledal tvrzený rozpor mezi kritériem vymezujícím dotčené nemovitosti a deklarovaným účelem, tj. získáním finančních prostředků k rozvoji a údržbě infrastruktury v obci.
37. Dále soud uvádí, že bez konkrétní námitky navrhovatelky nebylo třeba, aby odpůrce zjišťoval skutečnou míru jejích negativních externalit a porovnával ji s ostatními subjekty. Nutno dodat, že navrhovatelka je jedním z největších obchodních potravinových řetězců na území České republiky. Umístění jejího logistického centra tedy bezpochyby významně zatěžuje danou oblast zejména kamionovou dopravou. Poukazuje-li navrhovatelka na jiné podnikatelské subjekty podílející se na dopravní zátěži obce, které nejsou napadeným OOP dotčeny (půjčovna dodávek, prodejna stavebnin), soud uvádí, že jde o okolnost, kterou mohla namítat v procesu přijetí napadeného OOP a soud se jí nemůže z výše vyložených důvodů zabývat v první linii. Teprve pokud by navrhovatelku námitku uplatnila, mohlo by se napadené OOP zabývat příslušnými charakteristikami – např. umístění v rámci sídel, velikost, vzdálenost od dálnice, charakter externalit a jejich četnost či množství. Individualizace daňového zatížení podle negativních vlivů je přitom zákonem aprobovaným způsobem k dosažení sledovaného legitimního cíle, kterým je v tomto případě zajištění finančních prostředků pro zvelebení, rozvoj a údržbu infrastruktury v obci.

Navrhovatelčiny procesní námitky nejsou důvodné

38. Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí místní koeficient ve výši od 0,5 do 5,0, a to s přesností nejvýše na jedno desetinné místo, může obec stanovit opatřením obecné povahy vydaným zastupitelstvem obce v případě místního koeficientu pro vymezené nemovité věci. Tuto úpravu do zákona vložila novela provedená zákonem č. 349/2023 Sb. Ten obecně nabyl účinnosti 1. 1. 2024, nicméně čl. XIII bod 60 nově zavádějící možnost stanovit místní koeficient opatřením obecné povahy v § 12 nabyl účinnosti až 1. 1. 2025 (čl. CXIV zákona č. 349/2023 Sb.). Odpůrce tedy vydal napadené OOP (1. 7. 2024) na základě sice platného, ale nikoliv účinného zákona. Navrhovatelka se proto domnívá, že bylo vydáno bez opory v zákoně v rozporu s § 171 správního řádu.
39. Nastalou situací se zabýval NSS ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 Afs 82/2025-36, jímž uzavřel, že *obec byla oprávněna již v roce 2024 přijmout opatření obecné povahy, kterým od roku 2025 stanovila místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025. Takové opatření není nezákonné z důvodu, že bylo přijato na základě v té době pouze platného zmocňujícího ustanovení zákona* (viz právní věta). NSS v odůvodnění mimo jiné uvedl, že „[a]čkoliv zákonné zmocnění bylo v okamžiku přijetí napadeného opatření toliko platné a nikoliv účinné, neznamená to, že by nebyla dána pravomoc odpůrce takové opatření vydat. Napadené Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

opatření za této situace mohlo i (formálně) nabýt účinnosti, avšak s ohledem na odloženou účinnost zmocňovacího zákonného ustanovení od 1. 1. 2025 nemohlo být do té doby aplikováno, nebylo vymahatelné a nijak nezasahovalo do práv a povinností jeho adresátů. K tomu mohlo dojít až ke dni 1. 1. 2025, kdy nabylo účinnosti zmocňovací ustanovení v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Takový výklad ostatně zcela odpovídá i samotné konstrukci této daně, jak ji kasační soud popsal výše. V takovém případě byl dodržen i princip výhrady zákona stanovený v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. specificky pro oblast daní a poplatků v čl. 11 odst. 5 Listiny.“

40. Pro posouzení této námitky je stěžejní, že zdaňovacím obdobím daně z nemovitých věcí je kalendářní rok, přičemž daň se stanovuje podle stavu k 1. 1. daného roku (§ 13b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí) a ke změnám skutečností rozhodných pro daň v průběhu roku se nepřihlíží (§ 12c téhož zákona). Tato pravidla potvrzuje i § 16b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí, podle kterého je obec povinna elektronicky zaslat stejnopis opatření správci daně již ve stanoveném termínu v průběhu kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období. (§ 16b odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí). Tato úprava byla platná i účinná již od 1. 1. 2024, tj. v době vydání napadeného OOP (srov. čl. CXIV zákona č. 349/2023 Sb.).
41. Z uvedeného vyplývá, že místní koeficient pro vymezené nemovitosti nelze použít od libovolného okamžiku. Opatření obecné povahy vydané a účinné až po 1. 1. lze aplikovat až na další zdaňovací období. Navíc musí být zasláno správci daně nejpozději ve stanoveném termínu v průběhu předcházejícího tomu, v němž se má aplikovat. Jakékoliv následné změny (provedené po tomto termínu) nemají vliv na daňovou povinnost a promítnou se nikoliv v následujícím, ale až přespršším zdaňovacím období. Místní koeficient stanovený opatřením obecné povahy vydaným v roce 2024 tedy mohl být aplikovatelný až pro rok 2025, neboť poprvé až k 1. 1. 2025 bylo možné posuzovat skutečnosti rozhodné pro stanovení daně. Tak tomu bylo i v projednávaném případě. Napadené OOP sice formálně nabylo účinnosti v průběhu roku 2024, kdy zákonné zmocnění pro jeho vydání ještě nebylo účinné. V důsledku zvláštních pravidel daně z nemovitosti nemohlo vyvolávat právní účinky – nebylo vymahatelné a nijak nezasahovalo do práv a povinností jeho adresátů (navrhovatelky). Napadené OOP mělo odloženou aplikovatelnost do 1. 1. 2025 a mohlo být aplikováno nejdříve ve stejném okamžiku, kdy nabylo účinnosti i zákonný základ opravňující odpůrce vydat takové opatření obecné povahy.
42. Jelikož napadené OOP nemohlo zasahovat do práv navrhovatelky dříve, než nabylo účinnosti právní úprava zmocňující odpůrce k jeho vydání, neshledal soud nezákonnost napadeného OOP.
43. Nakonec navrhovatelka namítá, že napadené OOP bylo vydáno, resp. zveřejněno formou opatření obecné povahy. Správně však mělo být oznámeno veřejnou vyhláškou podle § 173 odst. 1 správního řádu.
44. Podle § 173 odst. 1 věty první správního řádu opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká.
45. Doručování veřejnou vyhláškou upravuje § 25 správního řádu. Spočívá v tom, že se písemnost, popř. oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního

orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé (§ 25 odst. 2 správního řádu).

46. Jak vyplývá z výše uvedeného, oznámení veřejnou vyhláškou je jeden ze způsobů doručování, který spočívá toliko ve vyvěšení písemnosti (či oznámení o možnosti převzetí písemnost) na úřední desce správního úřadu po zákonem stanovenou dobu s vyznačením data vyvěšení a zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Podstatou oznámení opatření obecné povahy veřejnou vyhláškou je, aby se s ním mohli seznámit jeho adresáti. Úřední deska je totiž veřejně přístupná a opatření obecné povahy je adresované neurčitému okruhu adresátů. Od vyznačeného data vyvěšení se pak odvíjí okamžik nabytí účinnosti opatření obecné povahy. Veřejná vyhláška tedy není jednou z forem správních aktů, jak se nejspíš navrhovatelka mylně domnívá, nýbrž způsobem oznámení. Nezáleží na tom, jakou má oznamovaná písemnost „formu“, tj. zda se jedná o opatření obecné povahy, nebo např. rozhodnutí. Oznamovaná písemnost nemusí obsahovat ani informaci, že se „oznamuje veřejnou vyhláškou“. Samotné vyvěšení – *veřejné vyhlášení* – písemnosti na úřední desce po zákonem stanovenou dobu je veřejnou vyhláškou. Odpůrce tedy zákonný postup dodržel, neboť napadené OOP řádně vyvěsil na úřední desce a vyznačil datum vyvěšení 1. 7. 2024 společně s úředním razítkem odpůrce a podpisem starosty. Navrhovatelka přitom sama uvádí, že odpůrce napadené OOP zveřejnil, a to „formou opatření obecné povahy“. K tomu nezbývá než dodat, že jelikož se jedná o opatření obecné povahy, odpůrce jej ani jinou formou zveřejnit nemohl.
47. Na uvedeném by se samo o sobě nic nezměnilo ani pokud by napadené OOP nebylo zveřejněno v sekci „vyhlášky, směrnice, opatření“ na webových stránkách odpůrce, jak navrhovatelka po koncentraci návrhových bodů uvedla v replice. Zákon stanoví toliko, že písemnost musí být vyvěšena na úřední desce a zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jak soud v kontextu posuzování stavební uzávěry uvedl v rozsudku ze dne 30. 9. 2021, č. j. 43 A 10/2021-76, bod 35, *[z]ákonnému požadavku však plně dostojí, pokud je písemnost zveřejněna i v jiných sekcích podle jejich věcného zaměření např. v sekci věnované aktualitám, územnímu plánování, rozvoji obce apod., a to samozřejmě s tou výhradou, že by zveřejňovaná písemnost neměla být před očima veřejnosti účelově ukrývána v těžko předvídatelných sekcích internetových stránek, ve změti odkazů či jinými těžko předvídatelnými způsoby.* Navrhovatelka nicméně žádným včasným návrhovým bodem netvrdila, že by napadené OOP nebylo způsobem umožňujícím dálkový přístup vůbec zveřejněno či že bylo zveřejněno *v těžko předvídatelných sekcích internetových stránek, ve změti odkazů či jinými těžko předvídatelnými způsoby* (srov. též rozsudek soudu ze dne 29. 7. 2021, č. j. 54 A 22/2020-160, bod 55).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

48. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud neshledal důvod, pro který by měl napadené OOP zrušit. Postupoval proto podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. a návrh zamítl.
49. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Procesně úspěšnému odpůrci nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 5. září 2025

Lenka Oulíková v. r.

předsedkyně senátu