



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Hradci v Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Magdaleny Ježkové, soudce Mgr. Ondřeje Bartoše a soudkyně JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

navrhovatelky: **TEXTONNIA CZECH, spol. s r. o.**, IČ 642 56 481  
se sídlem Kostelecká 416, 549 31 Hronov

proti

odpůrci:

**Město Hronov**

se sídlem náměstí Československé armády 5, 549 31 Hronov  
zastoupenému Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem  
se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

o návrhu na vyslovení nicotnosti, příp. zrušení opatření obecné povahy ze dne 26. 6. 2024, č. 1/2024, o stanovení místního koeficientu pro výpočet daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci na území obce,

takto:

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

Odůvodnění:

**I. Vymezení věci**

1. Navrhovatelka se návrhem, podaným ke krajskému soudu dne 17. 6. 2025, domáhala vyslovení nicotnosti, resp. zrušení opatření obecné povahy, které vydal odpůrce dne 26. 6.

2024 pod č. j. 1/2024 (vyvěšeno na úřední desku dne 27. 6. 2024). Tímto opatřením odpůrce – ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění zákona č. 349/2023 Sb. (zákon o dani z nemovitých věcí) – stanovil místní koeficient pro výpočet daně z nemovitých věcí ve vlastnictví navrhovatelky (pozemků a zdanitelných staveb), které byly jednotlivě vymezeny ve výroku opatření obecné povahy (opatření). Koeficient stanovil ve výši 5,0.

## II. Návrhová argumentace

2. Navrhovatelka se domáhala vyslovení nicotnosti napadeného opatření, *in eventum* pak jeho zrušení pro nezákonnost. Důvod nicotnosti spatřovala navrhovatelka v tom, že odpůrce stanovil koeficient pro výpočet daně z nemovitých věcí na základě zákonného zmocnění, které bylo do zákona o dani z nemovitých věcí zařazeno až novelou provedenou zákonem č. 349/2023 Sb., která ale nabyla účinnosti až 1. 1. 2025. Tím, že zastupitelstvo vydalo opatření v červnu 2024 podle zákona účinného až od ledna 2025, překročilo svou pravomoc.
3. Pro případ, že by soud neshledal napadené opatření nicotným, navrhovatelka namítala nepřezkoumatelnost opatření spočívající v nedostatku důvodů. Navrhovatelka poukázala na důvodovou zprávu k novelizačnímu zákonu č. 349/2023 Sb., z níž vyplývá, že zákonné zmocnění k vydání opatření mělo umožnit rozčlenění daňového zatížení vlastníků nemovitých věcí na území obce na základě přiměřených a přezkoumatelných důvodů a nediskriminačně. Důvodová zpráva zdůraznila, že obecně závazná vyhláška má nadále zůstat primárním nástrojem pro stanovení místních koeficientů a opatření je třeba chápat jako nástroj subsidiární, kdy sledovaného cíle nelze dosáhnout při zachování určité míry obecnosti.
4. Odpůrce v odůvodnění opatření poukázal na existenci tzv. brownfieldů (většinou bývalých výrobních areálů), které jsou z vůle vlastníků ponechány v nevhodném, až zdevastovaném stavu a jsou zdrojem externalit (imisi prachu a dalších látek s negativním vlivem na kvalitu ovzduší). Z odůvodnění však nelze seznat, z čeho odpůrce dospěl k závěru, že právě vymezené nemovité věci ve vlastnictví navrhovatelky představují brownfield. Odpůrce sám přiznává, že brownfieldů na jeho území je více, aniž by současně ozřejmil, proč do opatření zařadil jen nemovité věci ve vlastnictví navrhovatelky. Odůvodnění neobsahuje nic, co by v tomto ohledu vypovídalo o konkrétních nemovitých věcech navrhovatelky. Odpůrce neprovedl místní šetření; namísto toho zahrnul do opatření všechny nemovité věci ve vlastnictví navrhovatelky na listu vlastnictví pro kat. úz. Hronov a Zbečník. Takto byl do opatření zařazen i pozemek, který navrhovatel pronajímá odpůrci za účelem provozu předškolního zařízení, jehož je odpůrce zřizovatelem.
5. Napadené opatření tedy neobstojí z důvodu diskriminační povahy a pro nepřezkoumatelnost.

## III. Vyjádření odpůrce

6. Odpůrce navrhoval zamítnutí návrhu. Předně namítl, že navrhovatelka nevymezila rozsah, ve kterém se jí má napadené opatření dotýkat, a tedy neprokázala svou aktivní procesní legitimaci ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

7. Odpůrce poukázal na vývoj právní úpravy a judikatury, zejména na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, v němž Ústavní soud pojem „jednotlivá část obce“, zakotvený v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, vyložil tak, že touto částí nemusí být pouze souvislá část obce, ale i konkrétní označené nemovitosti. Ústavní soud dále uvedl, že možnost zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti je naplněním ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci. Právě místní samosprávy mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění odpovídala případným negativním externalitám.
8. Na uvedený nálezy navázal novelizační zákon č. 349/2023 Sb., který stanovil zákonné zmocnění zastupitelstva k stanovení místního koeficientu prostřednictvím opatření obecné povahy. Tato novela pak skutečně nabyla účinnosti až 1. 1. 2025. O možnosti stanovení místního koeficientu formou opatření obecné povahy pojednává i § 16b zákona o dani z nemovitých věcí. Ten nabyl účinnosti již 1. 1. 2024. Odpůrce dále poukázal na to, že opatření, kterým se stanoví místní koeficient, je nutné zaslat správci daně do 30. 6. kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období. Obce tedy pro zdaňovací období 2025 neměly jinou možnost, než opatření vydat již v r. 2024. Opačný názor by vedl k tomu, že by obce byly pro rok 2025 zcela připraveny o část výnosů z daně z nemovitých věcí, což nebylo záměrem racionálního zákonodárce.
9. K namítané nicotnosti odpůrce uvedl, že ani v případě zrušení zmocňovacího ustanovení zákona se správní akt nestává neplatným, pouze jej není možné aplikovat. Napadené opatření přitom mohlo vyvolat účinky až v roce 2025, tedy již v době účinnosti novelizačního ustanovení. Pokud by navrhovatelka namítala nicotnost již k r. 2024, byl by její návrh nepřipustný. Chyběla by jí aktivní procesní legitimace, neboť v roce 2024 nemohlo dojít k zásahu do jejích práv. Odpůrce pak poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Afs 311/2024-41, z něhož vyplývá, že soud nemůže prohlásit opatření za nicotné z důvodu, že bylo vydáno pouze na základě platné, ale neúčinné právní úpravy.
10. Pokud jde o nezákonnost spočívající v nepřezkoumatelnosti, odpůrce poukázal na to, že je třeba rozlišovat „vlastní“ odůvodnění opatření obecné povahy a odůvodnění případného rozhodnutí o námitce. Na rozdíl od odůvodnění rozhodnutí o námitce má „vlastní“ odůvodnění opatření obecné povahy obsahovat toliko obecné důvody, které vedly k vydání opatření v konkrétní podobě. Opačný názor by vedl k absurdní situaci, kdy by orgány veřejné správy byly povinny dopředu předvídat všechny možné potenciality, které by se v daném případě snad mohly objevit. Takový přístup by pak byl v rozporu s účelem institutů námitek a připomínek a není ani v souladu s principem *vigilantibus iura scripta sunt*. Obecnost odůvodnění opatření je logicky dána tím, že navrhovatel nevyužil práva uplatnit proti návrhu opatření námitky či připomínky.
11. Odpůrce dále opakovaně poukázal na to, že podnikatelská činnost navrhovatelky, provozovaná na nemovitých věcech, vymezených v napadeném opatření, produkuje negativní externality. Jde zejména o emise suspendovaných částic PM<sub>10</sub>, prachových částic a benzo[*a*]pyrenu, které jsou zanášeny na veřejná prostranství a soukromé nemovité věci. Zanášení prachu na blízké pozemní komunikace dokládá fotografická dokumentace, která je součástí spisu. Emise pak významně snižují kvalitu ovzduší v Hronově a okolí. Odpůrci vznikají zvýšené náklady na čištění veřejných prostranství. Činnost navrhovatele má tak prokazatelné negativní dopady na okolí, přičemž bylo legitimní přistoupit ke zvýšení daňového zatížení navrhovatele.

12. K námitce diskriminačního dopadu opatření odpůrce uvedl, že na území Hronova se další subjekt, jehož činnost by produkovala externality srovnatelné s navrhovatelkou, nenachází.
13. Odpůrce konečně upozornil, že navrhovatelka nepodala proti návrhu opatření námitky; proto by neměl soud přihlídnout k návrhovým námitkám směřujícím k neproporcionalitě zvoleného řešení.

#### IV. Replika navrhovatelky

14. Na vyjádření odpůrce reagovala navrhovatelka replikou, v níž poukázala na princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Zopakovala, že v důsledku odložení účinnosti novely ustanovení § 12 zákona o dani z nemovitých věcí na 1. 1. 2025 neměl odpůrce v r. 2024 zákonné zmocnění k přijetí napadeného opatření. Odpůrcem odkazované ustanovení § 16b zákona o daních z příjmů není kompetenční normou, upravuje notifikační povinnost odpůrce vůči správci daně. Nepřípadný je i odkaz na judikaturu k otázce platnosti správních aktů vydaných na základě zrušené právní normy. Žalobce měl v roce 2024 možnost stanovit místní koeficient obecně závaznou vyhláškou.
15. K argumentaci odpůrce týkající se důvodů přijetí napadené úpravy navrhovatelka poukázala na zásadu, že nedostatky odůvodnění správního aktu nelze odstraňovat v řízení o jeho zrušení. Předmět podnikání navrhovatelky zapsaný v obchodním rejstříku nic nevyovídá o tom, zda navrhovatelka tuto činnost skutečně vykonává. Barvení a chemická úprava textilií se v areálu navrhovatelky neprovádí. Ani ve vyjádření odpůrce neuvedl, z čeho dovodil, že sypké materiály skladované v areálu „zákonitě“ vedou k emisím prachových částic a suspendovaných částic PM<sub>10</sub> a benzo[*a*]pyrenu, natož aby zjistil objem údajných emisí a doložil, že dochází k překročení zákonných limitů.
16. Odpůrce dezinterpretoval vyjádření navrhovatelky ohledně negativních externalit brownfieldů; navrhovatelka uvedla, že nemá námitky proti *obecnému tvrzení*, že brownfieldy *mohou být příčinou* tvorby externalit.

#### V. Duplika odpůrce

17. Na repliku navrhovatele reagoval odpůrce duplikou, kde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Afs 311/2024-41, a ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, ve kterém NSS úvahy o nicotnosti odmítl. Dále odpůrce předložil stanovisko Ministerstva financí č. j. MF-1795/2025/1803-3. Navrhovatelkou namítaná stručnost odůvodnění je dána tím, že navrhovatelka nepodala proti návrhu opatření námitky. Odpůrce se dále zabýval otázkou skladování sypkých materiálů a fotodokumentace založené ve spise.

#### VI. Posouzení věci krajským soudem

18. Krajský soud přezkoumal v mezích návrhu opatření obecné povahy v řízení vedeném podle § 101a a násl. s. ř. s. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek § 51 s. ř. s.

#### *Podmínky řízení*

19. Správní soudnictví je obecně vystavěno na principu poskytování ochrany veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.). Navrhovatel v řízení o zrušení opatření obecné

povahy nebo jeho části musí tvrdit, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.).

20. Zásady posuzování aktivní procesní legitimity navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vymezil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120: navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena: nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Aktivní procesní legitimita je dána, tvrdí-li navrhovatel logicky, konsekventně a myslitelně možnost dotčení právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.
21. Navrhovatelka tvrdila a osvědčila, že napadeným opatřením byl stanoven místní koeficient daně z nemovitých věcí ve vztahu ke konkrétně vymezeným nemovitým věcem, jichž je navrhovatelka vlastníkem. Navrhovatelka tak dle svého tvrzení byla zkrácena na právu platit daň z nemovitých věcí v zákonné výši. Tvrzení o dotčení na právech je z návrhu dostatečně zřejmé a zásah do práv navrhovatelky je myslitelný. Navrhovatelka je tak aktivně procesně legitimována. Návrh je tedy přípustný.
22. Krajský soud dále zkoumal, zda návrh na zrušení části opatření obecné povahy byl podán včas. Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti; ta v souzené věci nastala 26. 6. 2024 (plyne to ze spisové dokumentace). Návrh na zrušení opatření bylo třeba podat nejpozději 26. 6. 2025; návrh byl podán 17. 6. 2025, tedy včas.

*Posouzení důvodnosti návrhu*

23. Vzájemný vztah aktivní *procesní* a aktivní *věcné* legitimace navrhovatele lze vymezit tak, že aktivní *procesní* legitimace zakládá *přípustnost* návrhu, naproti tomu aktivní *věcná* legitimace zakládá *důvodnost* návrhu. Zatímco otázkou aktivní *procesní* legitimace (tedy *přípustnosti* návrhu) se soud zabývá v rámci zkoumání podmínek řízení, otázka aktivní *věcné* legitimace (tedy *důvodnost* návrhu) je věcí samotného meritorního posouzení. *Procesní* a *věcnou* legitimaci však v podmínkách správního soudnictví nelze od sebe oddělovat, jedná se o komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost (tvrzení o zkrácení na právech – jeho pravdivost). Tato souvztažnost pak způsobuje, že pokud je aktivní *procesní* legitimací chápáno (myslitelné) tvrzení o dotčení právní sféry navrhovatele, pak aktivní *věcná* legitimace musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264).
24. Návrh není důvodný.
25. Ze spisové dokumentace krajský soud zjistil, že dne 25. 4. 2024 byla na úřední desce odpůrce zveřejněn návrh napadeného opatření spolu s výzvou vlastníkům nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, aby podali proti návrhu písemné odůvodněné námitky ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění. Ve spisové dokumentaci je založena fotodokumentace, na níž jsou zachyceny objekty výrobních areálů a souvisejících ploch, se skladovanými sypkými hmotami, znečištěné komunikace, vegetace prorůstající plotem. Námitky ani připomínky proti návrhu nebyly podány. Napadené opatření bylo schváleno zastupitelstvem odpůrce na zasedání dne 26. 6. 2024 (usnesení č. 19/3/34/1/2024). Dne 28. 6. 2024 bylo opatření doručeno správci daně.
26. Soud se při přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy přidržel algoritmu stanoveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005 ze dne 27. 9. 2005 a to s vědomím toho, že tento algoritmus není pro správní soudy závazný, zůstává však použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou využívat při strukturování své argumentace (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57).
27. Tento algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; (i) v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; (ii) v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); (iii) v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; (iv) v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); (v) v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.
28. Nejvyšší správní soud přitom již dříve judikoval, že jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy *procesní*, tak i *hmotněprávní*. Námitkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude

věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (§ 5 s. ř. s.) – srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38.

29. Krajský soud konstatuje, že navrhovatelka proti napadenému opatření námitky ani připomínky nevznesla. Tato její pasivita v procesu přijímání napadeného opatření předurčila okruh přípustných námitek v přezkumném soudním řízení a také měla vliv na důvodnost některých jinak přípustných námitek, jak je uvedeno dále.

*Odpůrce jednal v mezích své pravomoci a působnosti*

30. Navrhovatelka předně namítala překročení pravomoci odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy; tvrdila, že odpůrce při vydávání opatření obecné povahy jednal *ultra vires* (první a druhý bod algoritmu). Tato námitka je přípustná i navzdory pasivitě navrhovatelky v procesu přijímání napadeného opatření.
31. Totožnou právní otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, kde dospěl k závěru, že obec mohla 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 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.
32. NSS judikoval, že daň z nemovitých věcí je založena na časových cyklech odpovídajících kalendářnímu roku, kdy zdaňovacím obdobím je právě kalendářní rok a ke změnám skutečností rozhodných pro daň v průběhu roku se nepřihlíží (§ 12c zákona o dani z nemovitých věcí). Daň se stanovuje podle stavu k 1. lednu roku, na který se stanovuje (§ 13b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí).
33. NSS dále upozornil, že v souladu se zákonem o daních z příjmů nelze místní koeficienty pro vymezené nemovitosti nastavit od libovolného okamžiku: zastupitelstvo obce musí vydané opatření obecné povahy zaslat správci daně do 30. 6. roku předcházejícího tomu, v němž se má aplikovat. Jakkoli tedy napadené opatření bylo formálně účinné již v průběhu roku 2024, kdy zákonné zmocnění pro jeho vydání ještě nebylo účinné, v důsledku zvláštních pravidel daně z nemovitosti nebylo s to vyvolat jakékoliv právní důsledky. Mělo tedy odloženou aplikovatelnost, a to na 1. 1. 2025. Odlišení aplikovatelnosti od účinnosti přitom není v právu neznámé; předpis, který je platný a účinný, může být neaplikovatelný, tedy nezpůsobilý vyvolat zamýšlené právní účinky (k tomu srov. náleží ÚS ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 504/10). Je tedy podstatné, že aplikovatelnost napadeného opatření byla na základě zvláštních pravidel daně z nemovitých věcí odložena až na 1. 1. 2025 a ke stejnému okamžiku nabyl účinnosti i zákonný podklad opravňující obce vydat takové opatření obecné povahy.

34. Právě uvedené lze bez výhrady vztáhnout na souzenou věc. Odpůrce nepostupoval nezákonně, přijal-li již v roce 2024 napadené opatření na základě právní úpravy pouze platné, avšak dosud neúčinné právní úpravy. Současně totiž aplikovatelnost napadeného opatření nastala až k datu 1. 1. 2025. Není-li v důsledku tohoto postupu odpůrce napadené opatření nezákonné, pak – argumentem *a minori ad maius* – tím spíše nemůže být řeč o jeho nicotnosti. Námitka nedostatku pravomoci tedy není důvodná.

*Napadené opatření je přezkoumatelné*

35. Navrhovatelka dále uplatnila návrhový bod v otázce, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (třetí bod algoritmu), když namítla nepřezkoumatelnost napadeného opatření. Tato námitka je rovněž přípustná, neboť k případné nepřezkoumatelnosti by krajský soud přihlédl i z úřední povinnosti.
36. Námitka však není důvodná. Předně nutno konstatovat, že přezkoumatelnost napadeného opatření je třeba hodnotit s ohledem na pasivitu navrhovatelky v procesu jeho přijímání.
37. Z § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně podle § 174 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že ve vlastním odůvodnění opatření obecné povahy nesmí chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí, tedy důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.
38. Na souzenou věc lze přiměřeně vztáhnout závěry judikatury NSS týkající se územního plánování. NSS dospěl k závěru, že odůvodnění územního plánu zásadně zůstává spíše v obecné rovině a není nutné, aby v něm byla odůvodněna příslušná regulace z pohledu každého dotčeného pozemku či všech řešených ploch (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Krajský soud zastává názor, že obdobně lze nahlížet na otázku stanovení koeficientu daně z nemovitých věcí. I zde se jedná o možný zásah do vlastnického práva. Nelze však vytýkat odpůrci, že se v odůvodnění výslovně nezabýval každým jednotlivým pozemkem, ale pojal své odůvodnění obecně, aniž by stanovení daňového koeficientu odůvodňoval zvláště ve vztahu ke každé nemovité věci. Navrhovatelka ovšem měla ve svých rukou právní nástroj, kterým by „aktivovala“ povinnost odpůrce se každým jednotlivým pozemkem výslovně zabývat: tak by tomu bylo v případě, že by navrhovatelka byla uplatnila v procesu přijímání napadeného opatření námitky. Zde by bývala měla možnost uplatnit konkrétní připomínky k jednotlivým pozemkům v tom smyslu, v němž je vznesla v žalobě, tj. že se o tzv. brownfieldy nejedná a není tak splněno základní odpůrcem zvolené kritérium pro stanovení koeficientu. Pak by odpůrce na takové konkrétní námitky musel reagovat jejich vypořádáním.
39. Navrhovatelka tak ale neučinila, a nelze nyní na odpůrce, resp. na jím přednesené odůvodnění napadeného opatření, klást přehnané nároky. Opět lze odkázat na judikaturu NSS k územním plánům, jejíž závěry lze zobecnit i na nyní projednávanou věc. NSS judikoval, že je-li vlastník v procesu přijímání územního plánu zcela pasivní, postačí, pokud pořizovatel jeho změnu odůvodní alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu. Nelze naopak dospět k závěru, že by měla být v takovém případě pomyslná hranice přezkoumatelnosti snížena tak, že tyto důvody nebudou vůbec seznatelné (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). Současně ale není možné po odpůrci spravedlivě požadovat, aby domýšlel nejrůznější varianty alternativních postupů a domýšlel za hypotetickou na právech dotčenou osobu námitky, které by mohla vznášet.
40. *Mutatis mutandis* lze konstatovat, že byla-li navrhovatelka v procesu přijímání napadeného opatření zcela pasivní, jeví se jako dostačující, že odpůrce jeho přijetí odůvodnil alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu (zde stanovení koeficientu daně z nemovitých věcí).

41. Odpůrce přitom v odůvodnění přestřel relevantní kritéria, na jejichž základě ke stanovení koeficientu přistoupil. Uvedl, že na území města Hronov dochází k provozu podnikatelské činnosti (1. kritérium), která v porovnání s bydlením klade větší nároky na infrastrukturu města (2. kritérium) i na životní prostředí (3. kritérium). Dále uvedl, že na území města se nachází tzv. brownfielddy (4. kritérium), kterýžto pojem také pro účely opatření vymezuje definičními znaky (většinou bývalé výrobní závody, které jsou z vůle vlastníků ponechány v nevhodném až zdevastovaném stavu, skladovací a související plochy). Brownfielddy pak vytváří negativní externality (5. kritérium). Některé z nich jsou umístěny v centru města, což negativní vliv umocňuje (6. kritérium). Odpůrce také vymezil, jaký cíl jím zvolené řešení sleduje (kompenzace externalit). Odpůrce pak uvedl, že ve výroku vymezené nemovité věci odpovídají jím zvoleným kritériím.
42. Jsou tak v obecné, esenciální rovině patrná kritéria, která odpůrce zvolil a v nichž spatřuje důvody výroku, a jsou patrné úvahy, jimiž se řídil. Rozhodně nelze dospět k závěru, že by důvody zvoleného postupu nebyly vůbec seznatelné, čímž by byla nepřipustně snížena hranice přezkoumatelnosti.
43. Součástí předložené spisové dokumentace je pak fotodokumentace odpůrcem zmiňovaných externalit. Jakkoli není *prima vista* zřejmé, zda fotografiemi zachycené nemovité věci jsou těmi uvedenými ve výroku opatření, námitka toto zpochybňující je v soudním přezkumném řízení – vzhledem k předchozí pasivitě navrhovatelky – nepřipustná.
44. Ve vztahu k posouzení otázky, zda obsah opatření obecné povahy není v rozporu se zákonem (čtvrtý bod přezkumného algoritmu – materiální kritérium), nebyl vznesen návrhový bod a krajský soud se proto touto otázkou nezabýval (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
45. Jediná námitka, kterou navrhovatelka vznesla ke konkrétní nemovité věci, se týká pozemku parc. č. 403/5 v kat. úz. Hronov. Dle tvrzení navrhovatelky tento pozemek nesplňuje kritéria vymezená odpůrcem, neboť jej navrhovatelka odpůrci pronajímá za účelem provozu předškolního zařízení; toto tvrzení navrhovatelka doložila příslušnou nájemní smlouvou. Tato námitka však směřuje k proporcionalitě zvoleného řešení; vzhledem k pasivitě navrhovatelky v procesu přijímání opatření je proto – s přihlédnutím ke shora citované judikatuře – nepřipustná.

## VII. Závěr a náklady řízení

46. Krajský soud z výše uvedených důvodů neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo nezákonné, natožpak nicotné. Návrh tedy nebyl důvodný, proto jej soud zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s.
47. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 s. ř. s. Navrhovatelka nebyla ve věci úspěšná, na náhradu nákladů řízení proto právo nemá. Odpůrce měl ve věci plný úspěch. Jsa zastoupen advokátem, navrhoval, aby mu soud přiznal náhradu nákladů řízení, protože je relativně malým městem, které není vybaveno potřebným právním aparátem pro zastupování v obdobných komplikovaných řízeních. Krajský soud návrh posoudil a dospěl k závěru, že není na místě odpůrci náhradu nákladů řízení přiznat. Je pravdou, že odpůrce je relativně malým městem, a patrně nezaměstnává osobu na pozici, která by jej mohla v řízení před soudem zastupovat (což soud ověřil na webových stránkách odpůrce). Je také pravdou, že odpůrce v řízení nevystupoval v pozici správního orgánu, nýbrž v postavení samosprávné korporace, jednající v samostatné působnosti. Přesto je však dle názoru

krajského soudu namíste analogicky aplikovat závěry ustálené judikatury správních soudů, řešící otázku náhrady nákladů řízení procesně úspěšného správního orgánu (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/99-39, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 1 As 43/2005-102, ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, č. 1260/2007 Sb. NSS a další). Odpůrce při vydání napadeného opatření jednal v rámci zákonem mu svěřené působnosti. Byl způsobilý zformulovat návrh napadeného opatření včetně jeho důvodů a toto opatření následně zákonem předepsaným způsobem vydat. Jeví se proto jako spravedlivý požadavek, aby byl odpůrce také schopen zákonnost napadeného opatření samostatně obhájit v řízení před soudem. Soud samozřejmě odpůrci nikterak neupírá právo nechat se v řízení zastoupit právním profesionálem, náklady toho nechť však nese sám; jeví se to jako spravedlivé i vzhledem k tomu, že vydání napadeného opatření znamená pro odpůrce významný ekonomický profit v podobě daňových příjmů.

### Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 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](http://www.nssoud.cz).

Hradec Králové 28. srpna 2025

JUDr. Magdalena Ježková v. r.  
předsedkyně senátu