



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Šebka, soudce Martina Kopy a soudkyně Lenky Bahýřové ve věci

navrhovatelky: **Lidl Česká republika s.r.o.**
IČO: 261 78 541
Nárožní 1359/11, 158 00 Praha
zastoupené advokátem Mgr. Luďkem Vránou
Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti
odpůrkyni: **Veselí nad Moravou**
tř. Masarykova 119, 698 01 Veselí nad Moravou

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy města Veselí nad Moravou, č. j. MVNM/28084/2024, kterým se stanovuje místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, vydaného dne 28. 6. 2024,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrkyni se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Podstata věci a struktura rozsudku

1. Navrhovatelka vlastní pozemky parc. č. 348/8, parc. č. 5007/4 a parc. č. 5007/5 vše v katastrálním území Veselí-Předměstí (*nemovitosti navrhovatelky*). Odpůrkyně vydala dne 28. 6. 2024 opatření obecné povahy, kterým se podle § 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z

nemovitých věcí (*zákon o dani z nemovitých věcí*) stanovuje místní koeficient k dani z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci na území odpůrkyně (*napadené OOP*). Pro nemovitosti navrhovatelky odpůrkyně stanovila koeficient 5,0. Tím zvyšuje daňové zatížení navrhovatelky a zasahuje do jejího vlastnického práva i práva na podnikání. Proto navrhovatelka podala návrh na zrušení napadeného OOP.

2. Navrhovatelka vznáší celkově čtyři námitky:
 - a) odpůrkyně vydala napadené OOP na základě neúčinného zákona o dani z nemovitých věcí,
 - b) odpůrkyně v souvislosti s vydáním napadeného OOP neprovedla test proporcionality,
 - c) odpůrkyně v napadeném OOP řádně neodůvodnila stanovení maximální výše koeficientu, tj. koeficientu ve výši 5,0,
 - d) odpůrkyně vymezila nemovitosti pro účely napadeného OOP diskriminačně.
3. Soud neměl pochybnosti o splnění procesních podmínek řízení a ani odpůrkyně je nezpochybňuje. Proto se soud v následující části rozsudku rovnou zaměří na posouzení všech zmíněných námitek. Učiní tak v pořadí a struktuře, v jaké je navrhovatelka vznesla. Pro úplnost soud dodává, že níže shrnuje obsah návrhu, vyjádření odpůrkyně k návrhu a repliku navrhovatelky. Odpůrkyně ještě soudu zaslala dupliku, ve které už se ovšem neobjevil žádný nový relevantní argument. Soud z ní již nevycházel, a proto ji níže pro přehlednost ani nezmiňuje.

II. Posouzení námitek navrhovatelky

a. Odpůrkyně nepochybila, pokud napadené OOP vydala před nabytím účinnosti relevantní novely zákona o dani z nemovitých věcí

Argumenty stran

4. **Navrhovatelka** ve své první námitce tvrdí, že odpůrkyně vydala napadené OOP na základě sice platného, avšak neúčinného zákona. Možnost stanovit místní koeficient pro zvýšení daně z nemovitých věcí pro konkrétní nemovitosti prostřednictvím opatření obecné povahy do zákona o dani z nemovitých věcí zavedl zákon č. 349/2023 Sb. (v čl. XIII bodu 60). V článku CXIV písm. e) zákona č. 349/2023 Sb. se uvádí, že tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2024, s výjimkou mimo jiné čl. XIII bodu 60, který nabývá účinnosti až 1. 1. 2025.
5. Odpůrkyně vydala napadené OOP dne 28. 6. 2024, tj. před nabytím účinnosti čl. XIII bodu 60 zákona č. 349/2023 Sb. Do 31. 12. 2024 mohly obce stanovit místní koeficient daně z nemovitých věcí jen prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Odpůrkyně tedy vydala napadené OOP bez opory v zákoně. To odporuje § 171 správního řádu, podle nějž mohou správní orgány vydat opatření obecné povahy jen v případech, ve kterých jim to zvláštní zákon umožňuje.
6. Tímto tématem se již správní soudy zabývaly, konkrétně v řízení vedeném Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 40 A 6/2024, resp. následně v řízení o kasační stížnosti vedeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Afs 311/2024. Navrhovatel se tehdy domáhal zrušení opatření obecné povahy Lovosic, které také stanovily místní koeficient podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Stejně jako v nyní projednávané věci vydaly opatření obecné povahy v roce 2024, tj. podle platného ale ještě neúčinného zákona. Nejvyšší

správní soud se pak zabýval otázkou, zda opatření obecné povahy vydané podle platného, ale ještě neúčinného zákona je nicotné či nikoliv. Tato vada zákonného podkladu sice podle Nejvyššího správního soudu nezakládá nicotnost, ale může vést k nezákonnosti, což uložil v navazujícím řízení přezkoumat Krajskému soudu v Ústí nad Labem.

7. Ústecký krajský soud poté dospěl v rozsudku ze dne 15. 4. 2025, čj. 40 A 6/2024-49 (*ústecký rozsudek*) k závěru, že Lovosice vydaly opatření obecné povahy před nabytím účinnosti novely zákona o dani z nemovitých věcí, tj. bez opory v zákoně a v přímém rozporu s § 171 správního řádu. Proto ho shledal nezákonným.
8. **Odpůrkyně** ve vyjádření k návrhu nejprve shrnula legislativní vývoj týkající se zákona č. 349/2023 Sb. Napadené OOP vydala na základě platného právního předpisu, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2025. Odkázala na metodiku finanční správy, která jak v oznámeních rozesílaných obcím, tak na svých webových stránkách uváděla:

„Obecně závazné vyhlášky, kterými byl stanoven místní koeficient pro konkrétní nemovité věci, se použijí naposled pro zdaňovací období roku 2024. Nelze je tedy použít pro zdaňovací období roku 2025. Pokud se obec rozhodne zachovat koeficient, je nutné vydat opatření obecné povahy a v něm označit předmětné nemovité věci.“

Podle této metodiky vznikl harmonogram procesu přijímání opatření obecné povahy v roce 2024 tak, aby bylo možné je stihnout vydat pro následující zdaňovací období, tj. rok 2025.

9. Podle informací od daňové správy bylo možné stanovit místní koeficient opatřením obecné povahy pro vymezené nemovité věci s tím, že je možné ho vydat již v roce 2024 – zasláním stejnopisu správci daně do 30. 6. 2024. Současně vznikl vzor opatření obecné povahy, zveřejněný na webu finanční správy. O vydávání opatření obecné povahy taktéž pojednává metodika vydaná Ministerstvem vnitra (odborem veřejné správy, dozoru a kontroly), zveřejněná též na webových stránkách. Napadeným OOP proto odpůrkyně mohla stanovit místní koeficient pro vymezené nemovité věci již pro rok 2024.
10. **Navrhovatelka v replice** uvádí, že žádné metodické pokyny či vzory finanční správy a Ministerstva vnitra nejsou pro odpůrkyni závazné. Jde o vnitřní předpisy sloužící ke konkretizaci nebo výkladu obecně závazných právních předpisů za předpokladu, že nevybočují z mezí daných těmito předpisy. Jsou tak nanejvýš interními předpisy bez obecně závazného charakteru. Odpůrkyně navíc nebyla při vydávání napadeného OOP v podřízeném vztahu vůči uvedeným institucím. Nelze tak dovodit ani interní závaznost metodických pokynů. Pokud jednala v důvěře v metodický pokyn, nemůže to mít vliv na vztah mezi navrhovatelkou a odpůrcem. Opatření obecné povahy je právním aktem, který lze vydat jen na základě platného a účinného zákonného zmocnění.

Hodnocení soudu

11. Pro posouzení tohoto návrhového bodu je stěžejní výše již zmíněná kauza stanovení daně z nemovitých věcí v Lovosicích. Poslední slovo k ní měl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 7. 2025, čj. 1 Afs 82/2025-33 (*rozsudek Lovosice*). V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Lovosice – které postupovaly v principu stejně jako odpůrkyně v této věci – již v roce 2024 měly pravomoc vydat opatření obecné povahy stanovující koeficient daně z nemovitých věcí pro roku 2025.
12. Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí nově platí, že *[m]ístní 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. Kromě toho v § 16b odst. 1 téhož zákona, ve znění od 1. 1. 2024, zákonodárce stanovil i povinnost obce elektronicky zaslat stejnopis opatření obecné povahy vydaného podle tohoto zákona správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období. K opožděně zaslánému opatření obecné povahy se v tomto zdaňovacím období pro účely daně z nemovitých věcí nepřihlíží (bod 13 rozsudku Lovosice).

13. Tuto úpravu do zákona vložila novela provedená zákonem č. 349/2023 Sb. Ta obecně nabyla účinnosti 1. 1. 2024 s několika výjimkami, do nichž spadá mimo jiné právě i možnost stanovit místní koeficient opatřením obecné povahy v § 12 (čl. CXIV citovaného zákona). Ta nabyla účinnosti až k 1. 1. 2025. Úprava notifikace v § 16b byla nicméně účinná již od 1. 1. 2024. Podle důvodové zprávy měla odložená účinnost poskytnout „lepší možnost adaptace na novou právní úpravu ze strany poplatníků, obcí i správce daně“ (důvodová zpráva k čl. CIX zákona č. 349/2023 Sb.; bod 14 rozsudku Lovosice).
14. V dané věci lovosické zastupitelstvo schválilo opatření obecné povahy dne 19. 6. 2024. V něm vymezilo nemovité věci a stanovuje pro ně koeficient daně. Opatření následně vyvěsilo na úřední desce a podle poučení nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení. Všechna data tak připadají na dobu, ve které byla úprava v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí umožňující tímto způsobem koeficienty daně z nemovitosti upravit sice *platná*, ale *nikoliv účinná*. Nejvyšší správní soud však nebyl toho názoru, že lovosické zastupitelstvo nemělo v roce 2024 pravomoc vydat napadené opatření. Ačkoliv novelizované znění § 12 zákona o dani z nemovitých věcí nebylo v okamžiku schválení napadeného opatření účinné, závěr ústeckého krajského soudu o absenci pravomoci k vydání opatření obecné povahy neobstál (body 15 a 16 rozsudku Lovosice).
15. Nejvyšší správní soud upozornil, že se opatření obecné povahy do sféry adresátů dostávají podobně jako normativní právní akty. Lze u nich totiž rozeznat okamžik schválení, vydání (publikace) a účinnosti. Doba mezi vydáním opatření obecné povahy a nabytím účinnosti je pak jakousi *kvazilegisvakancí* lhůtou, po jejímž uplynutí opatření obecné povahy nabývá vždy účinnosti. Účinnost opatření obecné povahy znamená, že se stává závazným (usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS, body 22 až 25). Obdobně navazující judikatura s účinností opatření obecné povahy spojuje okamžik, kdy jsou jeho adresáti povinni se jím řídit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-135, bod 48; bod 17 rozsudku Lovosice).
16. Daň z nemovitých věcí ovšem vykazuje určitá specifika, jelikož je založena na časových cyklech odpovídajících vždy celému kalendářnímu roku. Zdaňovacím obdobím je kalendářní rok a ke změnám skutečností rozhodných pro daň v průběhu roku se nepřihlíží (§ 12c zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění od 1. 1. 2014). Zároveň se daň stanovuje podle stavu k 1. lednu roku, na který se stanovuje (§ 13b odst. 1 téhož zákona, ve znění od 1. 1. 2016). Jak k tomu poukazuje komentářová literatura „[v]eškeré změny okolností, mající vliv na základ daně nebo na výši daně z nemovitých věcí, které nastanou v období od 2. 1. do 31. 12., se projeví až ve stanovení daně pro další rok. Zákonodárce tímto způsobem vyřešil otázku změn, které nastanou v průběhu kalendářního roku, počínaje 2. 1., tak, že tyto změny daň stanovenou na daný kalendářní rok, tedy na dané zdaňovací období, neovlivní a projeví se až ve zdaňovacím období následujícím“ (Novotná, M., Koubovský, P. *Zákon o dani z nemovitých věcí: Komentář*. Wolters Kluwer, 2015, s. 93; bod 18 rozsudku Lovosice)).

17. Nepřihlížení ke změnám v průběhu zdaňovacího období nově potvrzuje i § 16b zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění od 1. 1. 2024. Opatření obecné povahy je podle § 16b odst. 1 citovaného zákona nutné zaslat *správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období*, a to pod sankcí nepřihlednutí ve zdaňovacím období následujícím. Zároveň podle § 16b odst. 2 téhož zákona, ve znění od 1. 1. 2024, platí, že *[k] výroku opatření obecné povahy vydanému podle tohoto zákona vztahujícímu se ke zdaňovacímu období, které započalo přede dnem nabytí jeho účinnosti, se pro účely daně z nemovitých věcí ve vztahu k tomuto zdaňovacímu období nepřihlíží* (bod 19 rozsudku Lovosice).
18. Podle uvedené zákonné úpravy, která byla platná a účinná již v okamžiku přijímání napadeného opatření, nelze místní koeficienty pro vymezené nemovitosti nastavit od libovolného okamžiku. Zastupitelstvo obce musí vydané opatření obecné povahy zaslat správcům daně do 30. 6. roku předcházejícího tomu, v němž se má aplikovat. Jakékoliv následné změny nemají vliv na již stanovenou daňovou povinnost a promítnou se nikoliv v následujícím, ale až přespříštím zdaňovacím období. V souladu s tím byla úprava místních koeficientů v napadeném opatření zamýšlena až pro rok 2025, neboť poprvé až k 1. 1. 2025 bylo možné posuzovat skutečnosti rozhodné pro stanovení daně (bod 20 rozsudku Lovosice).
19. Jakkoliv 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. Napadené opatření tak mělo odloženou aplikovatelnost, a to na 1. 1. 2025 (bod 21 rozsudku Lovosice).
20. Odlišování aplikovatelnosti od účinnosti není v právu neznámé. K tomu Ústavní soud v souvislosti s právními předpisy uvedl, že „[k]romě obou institutů (platnost a účinnost právního předpisu) je pro praxi významná jeho aplikovatelnost. [...] [P]ředpis, který je platný a účinný, může být zcela neaplikovatelný (např. s ohledem na princip aplikační přednosti práva EU)“. (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 504/10; bod 22 rozsudku Lovosice).
21. Za neaplikovatelnou se považuje i vyhláška, která byla vydána na základě platného a účinného zákonného zmocnění, které však následně zákonodárce zrušil. Taková vyhláška „nadále tvořila platnou, z druhé strany však stěží bez dalšího aplikovatelnou, tj. účinnou, součást právního řádu“, a proto je-li „soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a takovému předpisu odepřít aplikaci.“ (náleží Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03). Neaplikovatelný předpis tedy nevyvolává zamýšlené právní účinky (bod 22 rozsudku Lovosice).
22. Nejvyšší správní soud v dané věci považoval za klíčové, 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 základ opravňující obce vydat taková opatření obecné povahy (bod 23 rozsudku Lovosice).
23. Ačkoliv zákonné zmocnění bylo v okamžiku přijetí napadeného opatření platné a nikoliv účinné, neznamená to podle Nejvyššího správního soudu, že by tu nebyla pravomoc Lovosic takové opatření vydat. Napadené 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 (bod 24 rozsudku Lovosice).
24. Nejvyšší správní soud poukázal i na obdobnou praxi přípravy prováděcích předpisů k zákonům. Podle čl. 49 odst. 8 Legislativních pravidel vlády se prováděcí vyhlášky, které se vydávají na základě a v mezích zákona (čl. 79 odst. 3 Ústavy) připravují tak, aby *nabýly účinnosti v týž den, v němž nabude účinnosti ustanovení zákona, k jehož provedení jsou vydávány*. Jinými slovy se s jejich přijetím počítá taktéž ještě před účinností zmocňovací zákonné úpravy s tím, že účinné a aplikovatelné budou až spolu s touto úpravou. Opatření obecné povahy se od nich sice odlišují jinými pravidly účinnosti (§ 173 odst. 1 správního řádu). Jak nicméně stanovuje zvláštní zákonná úprava, v oblasti daní z nemovitostí je rozhodující právě počátek kalendářního roku (bod 25 rozsudku Lovosice).
25. Také účinnost úpravy notifikační povinnosti k 1. 1. 2024 považoval kasační soud za poukaz zákonodárce na to, že možnost stanovení koeficientu u vybraných nemovitostí se vztahuje již k roku 2025. Účinnost k 1. 1. 2025 by totiž efektivně znemožnila stanovení koeficientů pro rok 2025, jejichž aplikaci musí notifikační povinnost předcházet (bod 26 rozsudku Lovosice).
26. Ústecký krajský soud dovodil, že v roce 2025 měly ještě koeficienty plynout z obecně závazných vyhlášek. To je ale podle rozsudku Lovosice nesprávný závěr, neboť zákonný základ pro takový postup nebyl již v roce 2025 účinný. Jak již dříve dovodila judikatura kasačního soudu, je-li bez náhrady zrušeno zmocňovací ustanovení pro vydání podzákonného právního předpisu správním úřadem a zároveň není zrušen právní předpis vydaný na základě zrušeného zmocňovacího ustanovení, stává se tento právní předpis – byť nadále zůstává formálně platný – neaplikovatelným. Všechny obecně závazné vyhlášky vydané před účinností § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, tedy před změnou formy stanovování koeficientů pro vybrané nemovitosti na opatření obecné povahy, tak naopak nebylo možné v roce 2025 aplikovat (bod 27 rozsudku Lovosice).
27. Kasační soud poukázal i na určitou nelogičnost opačného výkladu, tj. že pro rok 2025 nebylo možné stanovit koeficienty opatřením obecné povahy. To by totiž znamenalo, že pouze v tomto roce by nešlo u vybraných nemovitostí stanovit koeficient. Jedna zmocňující norma totiž byla již neúčinná a druhá ještě účinná nebyla. V předcházejících letech to možné bylo (prostřednictvím obecně závazné vyhlášky – srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23), a bude to bezpochyby na základě výše rozebrané právní úpravy možné i v letech následujících (prostřednictvím opatření obecné povahy). Je zřejmé, že nebylo cílem zákonodárce v roce 2025 znemožnit obcím stanovit místní koeficienty pro vymezené nemovité věci. Změna formy z obecně závazné vyhlášky na opatření obecné povahy byla naopak motivována zajištěním vyššího standardu ochrany dotčených osob při přijímání a případném soudním přezkumu úpravy místních koeficientů. S tím souvisí i určení data pro oznámení opatření správci daně, jelikož zákonodárce předpokládal skončení případných sporů před 1. lednem následujícího roku (srov. důvodovou zprávu k části deváté zákona č. 349/2023 Sb.; bod 28 rozsudku Lovosice).

28. Je však současně zřejmé, že zákonodárce přinejmenším nebyl příliš pečlivý při formulaci přezkoumávaných intertemporálních pravidel. Nejvyšší správní soud připomněl, že pro právní stát je zcela klíčové, aby státní moc byla uplatňována pouze v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zákonodárce by měl být při stanovování pravomoci různých orgánů státu a samosprávy precizní a co nejvíce důsledný. Přesto platí, že – jak uvedl Ústavní soud – „[n]eurčitost zákona a možnost jeho jiného výkladu bez dalšího nezakládá důvod pro upřednostnění výkladu, který je pro daňového poplatníka mírnější“, s tím, že princip *in dubio mitius* (tj. v pochybnostech mírněji) „je třeba zohlednit toliko v situacích zásadních výkladových pochybností“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2025, č. j. I. ÚS 2693/23, bod 27). Takové pochybnosti ovšem kasační soud neměl (bod 29 rozsudku Lovosice).
29. S ohledem na uvedené tak Nejvyšší správní soud akceptoval pravomoc lovosického zastupitelstva vydat opatření obecné povahy (bod 30 rozsudku Lovosice). A v právní větě připojené k rozsudku Lovosice shrnul, 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.
30. Právě uvedený závěr dopadá i na projednávanou věc. Odpůrkyně totiž postupovala stejně jako Lovosice. Již v roce 2024 vydala napadené OOP, 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. Učinila tak 28. 6. 2024, tedy pouhé dva dny před termínem, ve kterém podle § 16b odst. 1 citovaného zákona musela napadené OOP zaslat správci daně, aby za následující zdaňovací období roku 2025 vůbec bylo možné daň z nemovitých věcí vybrat. Napadené OOP tedy netrpí vadou nezákonnosti jen proto, že ho odpůrkyně vydala na základě pouze platného, ale ještě neúčinného zmocňovacího ustanovení zákona. Tento výklad plynoucí z rozsudku Lovosice je jednoznačný.
31. Protože rozsudek Lovosice vyšel až po podání návrhu, tak soud dal oběma stranám možnost se k němu vyjádřit. Navrhovatelka namítla, že jde o první rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v této věci. Nejedná se tak o konstantní judikaturu. Dodala, že věc rozhodoval pouze jeden tříčlenný senátem, nikoliv rozšířený senát. Ke sporným otázkám Nejvyšší správní soud nepřijal zásadní usnesení ani stanovisko. Rozsudek Lovosice navíc nepřezkoumal Ústavní soud.
32. K samotné otázce vydání napadeného OOP podle neúčinného zákona pak navrhovatelka uvedla, že s výkladem Nejvyššího správního soudu nesouhlasí. Přejídné ustanovení zákona č. 349/2023 Sb. zavedlo možnost stanovení koeficientu prostřednictvím OOP až s účinností od 1. 1. 2025. Až teprve nabytím účinnosti je zákon závazný pro adresáty. Státní moc lze přitom uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Pokud tedy zákon nebyl účinný, nemohla ani odpůrkyně jako představitel státní moci vydat OOP, neboť by takový postup byl v rozporu s ústavní zásadou zákonnosti.
33. Argumentace v rozsudku Lovosice je pak podle navrhovatelky vadná zejména ve dvou rovinách. Zaprvé odlišuje účinnost a aplikovatelnost. Z tohoto rozdílu však dovozuje zcela nesprávné závěry, pokud uvádí, že obec mohla využít zmocnění k vydání OOP obsažené v neúčinném zákoně, pouze s tím omezením, že se do nabytí účinnosti zákona nemohlo napadené OOP použít. Tento závěr je stejně absurdní, jako kdyby zákonodárce přidal do

trestního zákoníku nový trestný čin, přičemž by orgány činné v trestním řízení mohly zahajovat trestní stíhání takového trestného činu ještě před účinností příslušného zákona, jestliže by jejich usnesení nabyla právní moci a vykonatelnosti až účinností zákona.

34. Zadruhé je z rozsudku Lovosice patrné, že se jím Nejvyšší správní soud snažil napravit vadu v konstrukci přechodných ustanovení zákona č. 349/2023 Sb., v jejímž důsledku by nebylo možné stanovit místní koeficient účinný pro rok 2025. Nejvyšší správní soud to přešel poněkud eufemistickým konstatováním, že zákonodárce nebyl příliš pečlivý při formulaci přezkoumávaných intertemporálních ustanovení. Podle názoru navrhovatelky nicméně Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší, aby za zákonodárce dotvářel právo – ani v případech, ve kterých se Nejvyšší správní soud domnívá, že se jedná pouze o nepečlivost zákonodárce.
35. Žádný z těchto argumentů však nemohl krajský soud vést k tomu, aby rozsudek Lovosice nenásledoval. Že jde o první rozhodnutí v této věci, resp. že nejde o konstantní judikaturu, vůbec nehraje roli. Stejně jako to, jaké rozhodovací těleso rozsudek Lovosice vydalo. Jde jednoduše o výklad přijatý v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jehož úkolem je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování správních soudů (§ 12 odst. 1 soudního řádu správního; jen pro úplnost krajský soud dodává, že zásadní usnesení podle § 18 soudního řádu správního Nejvyšší správní ještě nikdy nepřijal a pokud jde o stanovisko podle § 19, tak ta historicky vznikla jen dvě, přičemž poslední bylo vydáno před 20 lety).
36. A jak Nejvyšší správní soud zdůraznil například v nedávném rozsudku ze dne 17. 7. 2025, čj. 1 Azs 111/2025-34: „Správní orgány, stejně jako krajské soudy, jsou obecně povinny respektovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a závěry z ní vyplývající, a to ve všech skutkově a právně obdobných případech (§ 12 odst. 1 soudního řádu správního a čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Pokud se od existující judikatury chtějí odchýlit, musí předložit racionální a závažné konkurující důvody.“ Rozsudek Lovosice představuje skutkově i právně obdobný případ, jak již soud výše vysvětlil. Racionální a závažné důvody, proč se od něj odchýlit, přitom soud neshledal. I proto, že je ani navrhovatelka nevznesla.
37. Příklad *ad absurdum*, který navrhovatelka uvedla, není přesvědčivý. Daňové a trestní právo stojí na úplně jiných principech a popsanému postupu orgánů činných v trestním řízení by bránil čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, který se však v oblasti daní z nemovitých věcí neuplatní. Nejvyšší správní soud naopak přesvědčivě vysvětlil, proč bylo logické vydat opatření obecné povahy stanovící koeficient daně z nemovitých věcí již v roce 2024, a proč to dokonce bylo nutné, aby bylo možné za rok 2025 tuto daň vybrat. Podle soudu je naopak absurdní dovozovat, že snad zákonodárce chtěl tento cíl zhatit. Navrhovatelka navíc opomíjí jeden z několika argumentů, na nichž stojí rozsudek Lovosice, podle nějž v roce 2025 nemohly být účinné dřívější obecně závazné vyhlášky.
38. Rozsudek Lovosice podle krajského soudu nepředstavuje ani dotváření práva namísto zákonodárce. Jde naopak o systémový výklad všech relevantních zákonných pravidel, odstraňující možné nejasnosti, jemuž do protipólu navrhovatelka staví výklad izolovaný a přepjatě formalistický, který jako takový nemůže uspět.
39. Námitka, že odpůrkyně pochybila, pokud napadené OOP vydala před nabytím účinnosti relevantní novely zákona o dani z nemovitých věcí, tedy není důvodná.

b. Námitka, že odpůrkyně neprovedla test proporcionality, není důvodná

Argumenty stran

40. **Navrhovatelka** namítá, že odpůrkyně zasáhla do navrhovatelčina vlastnického práva a svobody podnikání. Z odůvodnění napadeného OOP (ani jeho návrhu) přitom nevyplývá, že by provedla posouzení proporcionality zásahu z hlediska jeho vhodnosti, potřebnosti a závažnosti. Z odůvodnění plyne, že cílem, pro který ho vydala, je zvýšení příjmu z daně z nemovitých věcí a reflexe místních specifik. Odpůrkyně však nedává žádnou odpověď na otázku, proč je k dosažení tohoto deklarovaného cíle nutné zavést místní koeficient daně z nemovitých věcí a proč je potřeba ho stanovit v maximální výši, tj. ve výši 5,0. Z napadeného OOP přitom nelze dovodit, že by odpůrkyně porovnávala zavedení tohoto místního koeficientu u vymezených pozemků a jeho dopady s jakýmkoli jiným opatřením, které by vedlo ke stejnému cíli, ovšem s mírnějšími dopady do základních práv navrhovatelky a dalších dotčených subjektů.
41. **Odpůrkyně** tvrdí, že využila zákonnou možnost úpravy místního koeficientu daně z nemovitých věcí s cílem kompenzovat výpadek příjmů způsobený konsolidačním balíčkem a zlepšit svou ekonomickou situaci. Tvrdí, že tento nástroj je prakticky jediný, který obcím umožňuje získat potřebné finanční prostředky pro rozvoj, údržbu a obnovu města, zejména infrastruktury a majetku, i reflektovat místní specifika. Odmítá tvrzení navrhovatelky, že zvýšení daňové zátěže zasahuje do ústavně zaručených práv. Zdanění nelze považovat za omezení vlastnického práva či práva na podnikání. Podnikatelé se podle ní mohou svobodně rozhodnout, zda budou v dané lokalitě podnikat. Napadené OOP se zaměřuje na subjekty, jejichž činnost zvyšuje nároky na infrastrukturu a životní prostředí.
42. **Navrhovatelka v replice** označuje tvrzení odpůrkyně za nepřesvědčivá a právně nedostatečná. Interní posouzení není relevantní, protože není v odůvodnění napadeného OOP. Zásada proporcionality je jednou ze stěžejních zásad správního práva, podle které by měl správní orgán zasahovat do práv dotčených osob pouze v nezbytném rozsahu, zejména pokud zasahuje do vlastnického práva. Vzhledem k tomu, že jakékoli úvahy odpovídající provedení testu proporcionality v napadeném OOP chybí, lze oprávněně pochybovat o tom, zda bylo přijetí OOP v tomto případě vůbec potřebné, resp. nezbytné. V napadeném OOP navíc absentuje jakékoli posouzení či zohlednění pozitivních vlivů činnosti dotčených subjektů (včetně navrhovatelky) na kvalitu života na území odpůrce. Stanovení daně představuje zásah do základních práv, který musí být přezkoumatelný z hlediska proporcionality.

Hodnocení soudu

43. Soud připomíná ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je stěžejní, zda navrhovatelka vznesla námitku týkající se proporcionality napadeného OOP v procesu jeho přijímání, resp. zda ji poprvé nevznáší až před soudem. V této konkrétní věci *navrhovatelka žádné námitky proti návrhu napadeného OOP nevznesla*. Judikatura přitom dovodila, že „[n]epodáním 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.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, bod 33).

44. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, navrhovatelům sice pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) nebrání podat návrh na jeho zrušení, tj. nemůže být důvodem nepřipustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu, a to právě takový, že jejich návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření (viz také nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 1472/12, body 16 a 17).
45. Podle Nejvyššího správního soudu nelze po krajských soudech požadovat, aby provedly odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů 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 opatření obecné povahy. Obdobné závěry zaujal Nejvyšší správní soud v mnoha svých rozhodnutích (viz judikaturu citovanou v bodě 16 rozsudku ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016-35). Byť se daná judikatura týká hlavně územně plánovacích dokumentací, tak podle soudu není důvod, proč by se neměla uplatnit i při přijímání jiných opatření obecné povahy, včetně těch o stanovení koeficientu daně z nemovitých věcí, jakým je napadené OOP.
46. Je třeba uznat, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31, dovedil úzce vymezenou výjimku z výše uvedených pravidla, pokud by došlo k „zjevnému a předvídatelnému omezení vlastnických práv navrhovatelů“. Tento závěr však soud učinil ve velmi specifické a svou podstatou jedinečné situaci, ve které územní plán nově zavedl podmínku zachování průchodu na náměstí prolukou, která v důsledku devastace dřívější souvislé stavby vznikla samovolně. Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu a se kterými se pořizovatel územního plánu následně vypořádá. Dodal, že „[t]uto roli nemůže později převzít správní soud. Nicméně je třeba rozlišovat mezi povinnostmi pořizovatele územního plánu připravovanou regulací odůvodnit a námitkami proti omezením, která nemusí být při pořizování územního plánu patrná a pořizovatel územního plánu není povinen je zjišťovat. V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů [jednotlivců – pozn. krajského soudu] se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení [obec – pozn. krajského soudu] povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele, jak to učinil krajský soud.“ (srov. bod 17 výše citovaného rozsudku čj. 10 As 183/2016-35).
47. Pravidlo zavedené územním plánem ve věci řešené rozsudkem čj. 7 AOs 4/2012-31 tedy mířilo proti konkrétnímu pozemku a v podstatě se svým obsahem blížilo správnímu rozhodnutí o vyvlastnění. I proto měl tento akt včetně jeho proporcionality pořizovatel odůvodnit. Jak k rozsudku čj. 7 AOs 4/2012-31 vysvětlil Nejvyšší správní soud v navazující judikatuře, soud se 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.“ (srov. bod 18 výše citovaného rozsudku čj. 10 As 183/2016-35).

48. Odpůrkyně v této věci však neměla povinnost se touto námitkou zabývat. O takto zjevnou situaci, o jakou šlo ve věci řešené rozsudkem čj. 7 Aos 4/2012-31, se v právě projednávaném případě nejedná. Nejde ani zdaleka o zásah takové intenzity, který by bylo možné přirovnat k rozhodnutí o vyvlastnění. Navrhovatelka ani nic takového netvrdí. Neuplatní se tedy výjimka z pravidla vymezeného výše citovanou judikaturou, že je nutné námitku proporcionality vznést již v procesu přípravy opatření obecné povahy. Na tomto pravidle zde bylo třeba trvat. Posouzení proporcionality omezení vlastnického práva a svobody podnikání stanovením daně z nemovitých věcí s koeficientem 5,0 na nemovitosti navrhovatelky nemůže soud učinit jako první. Správní soud nezná realie daného území, nemůže nahrazovat samosprávu a nijak a ničím nekorigován ji zavazovat k určitému typu regulace.
49. Soud tedy shrnuje, že navrhovatelka měla námitku nepřiměřenosti uplatnit v procesu přijímání napadeného OOP. Měla k tomu příležitost ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění návrhu napadeného OOP, který odpůrkyně vyvěsila na své úřední desce dne 3. 4. 2024. Tuto příležitost nevyužila a proti návrhu napadeného OOP vůbec žádné námitky nepodala. Tato skutečnost proto jde pouze k její tíži.
50. Námitka, že odpůrkyně neprovedla při přijímání napadeného OOP test proporcionality, tedy není důvodná.
51. Pro úplnost soud dodává, že navrhovatelka v souvislosti s touto námitkou navrhla v replice jeden důkaz, který není součástí správního spisu. Šlo o článek z webu *stavebnictvi3000.cz*, který se podle slov navrhovatelky týká projektu výstavby velkého obchodního centra v jižní části odpůrkyně. S ohledem na jádro posouzení této námitky, které soud výše vysvětlil, však bylo nadbytečné nařizovat jednání za účelem důkazního provedení tohoto jediného, s jádrem posouzení nesouvisejícího důkazu.

c. Odpůrkyně nemusela zdůvodňovat konkrétní výši koeficientu

Argumenty stran

52. **Navrhovatelka** namítá, že není jasné, jaké důvody vedly odpůrkyni ke stanovení koeficientu právě ve výši 5,0, a nikoliv v jiné výši v rámci celého přípustného rozpětí od 0,5. Výše koeficientu je přitom zásadním kritériem obsaženým ve výroku napadeného OOP. Jako takové je třeba ho alespoň v základních rysech odůvodnit. Narozdíl od stanovení koeficientu obecně závaznou vyhláškou, kde může být předmětem následného přezkumu pouze její zákonnost, poskytuje institut opatření obecné povahy dotčeným subjektům vyšší stupeň ochrany spočívající mimo jiné i ve skutečnosti, že zásadní parametry pro stanovení koeficientu je nutné v opatření obecné povahy řádně odůvodnit. Navrhovatelka v té souvislosti odkazovala na ústecký rozsudek, který podle jejího názoru její argumentaci podporuje.
53. **Odpůrkyně** tvrdí, že k vymezení konkrétních nemovitých věcí, pro které se stanovuje koeficient 5,0, přistoupila z důvodu toho, že pro ni představují zvýšenou zátěž, kterou také specifikovala. Není nezbytné podrobně odůvodňovat stanovenou výši koeficientu a je věcí každé obce, resp. jejich politických reprezentantů (zastupitelstva), aby dle své úvahy (za kterou nesou politickou odpovědnost) zvolili výši daňového zatížení, pokud se pohybují v zákonném rozmezí. Ostatně toto zdůvodnění není třeba ani v případě obecně závazné vyhlášky. Nepochybně nebylo cílem zákonodárce nutit obce k tomu, aby do detailů

odůvodňovaly, proč stanovily koeficient v konkrétní výši, jestliže její rozsah plyne ze zákona o dani z nemovitých věcí.

54. **Navrhovatelka v replice** kromě již dříve uvedeného tvrdí, že napadené OOP neobsahuje žádná data, analýzy ani úvahu, která by spojovala popsany jev s nutností zavést právě takto vysoké daňové zatížení. Navrhovatelka zpochybňuje, že je věcí obce, aby dle své úvahy stanovila výši daňového zatížení, kterou pak není nutné podrobně odůvodňovat. Stanovení zákonného rozpětí pro koeficient nezbavuje obec povinnosti odůvodnit, proč se rozhodla užít konkrétní výši koeficientu ve vztahu ke konkrétním nemovitostem. Pokud by obec povinnost neměla, nebyl by důvod pro stanovení rozpětí zákonem. Všechny obce by automaticky uvalily na vlastníky nemovitostí nejvyšší možný koeficient, aniž by pro to existovaly jakékoliv důvody. Provozovny maloobchodu jsou jako součást občanské vybavenosti výslovně uvedené ve schváleném územním plánu odpůrkyně. Přítomnost maloobchodních provozoven tedy v dané lokalitě není nahodilá, ale naopak odpovídá koncepčnímu rozvoji území. V tomto kontextu působí stanovení místního koeficientu ve výši 5,0 na nemovitosti navrhovatelky jako ryze účelový krok.

Hodnocení soudu

55. Ve vztahu k této námitce má taktéž význam rozsudek Lovosice. V něm Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že při přezkumu daňových předpisů jsou soudy zdrženlivější. Obecně totiž platí, že „[z]áležitosti optimálního daňového zatížení patří mezi otázky, jejichž řešení vyplývá ze společenského konsensu, preferencí, hodnot obyvatelstva, mentality obyvatelstva, tradicí atd. Převod politické rozpravy do podoby daňového zákonodárství je úkolem politické reprezentace vzešlé z voleb.“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, bod 32 a judikatura tam citovaná). Je tak jen na zákonodárci, aby určil potřebnost stanovení určité daně, její výši a podmínky (bod 34 rozsudku Lovosice).
56. Limitem zákonodárce je čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, ze kterého vyplývá zákaz extrémní nepřiměřenosti (rdousícího efektu), při kterém dochází ke zmaření samé podstaty majetku. Další omezení představuje zákaz svévole a zásada rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/15, body 33 a 34). Jak shledal Ústavní soud, „[v] oblasti daňové je třeba požadovat, aby zákonodárský orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii. [...] Jestliže se tak stalo, není určení diferencovaných daní pro různé poplatníky stavem, který by bylo možno označit jako protiústavní nerovnost, a naopak“ (náleží Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 119; bod 35 rozsudku Lovosice).
57. Tato východiska podle Nejvyššího správního soudu přeneseně platí i pro místní samosprávy využívající zákonného oprávnění stanovit koeficient pro vymezené nemovité věci v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Toto oprávnění totiž podléhá stejným omezením, jak dovedil ve vztahu k předchozí právní úpravě Ústavní soud (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23, bod 49; bod 36 rozsudku Lovosice).
58. Nejvyšší správní soud měl ovšem jiný názor, než ústecký krajský soud (na nějž navrhovatelka odkazuje), pokud jde o nutnost odůvodnit konkrétní výši koeficientu. Podle Nejvyššího správního soudu totiž platí, že *odůvodnění toho, proč obec zvolila v zákonem umožněném rozptylu od 0,5 do 5 právě onu určitou výši koeficientu, nemusí opatření obecné povahy 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.“ (srov. nálezn Ústavního soudu 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 (bod 45 rozsudku Lovosice).

59. 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 (bod 46 rozsudku Lovosice).
60. Navrhovatelka ve svém vyjádření s těmito závěry rozsudku Lovosice opět nesouhlasila. Pokud zákonodárce stanovil poměrně značné rozpětí pro uvalení daňové zátěže, tak podle ní není akceptovatelné, aby obce nemusely odůvodnit zvolenou výši koeficientu ani v obecné rovině. Navrhovatelka odmítá odkaz Nejvyššího správního soudu na rozhodovací praxi Ústavního soudu, který v daňových otázkách odmítl hledat věcně správné, žádoucí či optimální řešení. Zmiňovaná judikatura Ústavního soudu se navíc netýkala opatření obecné povahy. Navrhovatelka nezpochybňuje oprávnění zákonodárce stanovit daň z nemovitých věcí v určité výši, ani jeho oprávnění stanovit rozpětí aplikovatelného koeficientu. Navrhovatelka pouze požaduje, aby byla výše koeficientu zvoleného obcí alespoň elementárně odůvodněna. Pokud by takové odůvodnění nemuselo napadené OOP obsahovat, otevíraly by se tím dveře k nepřijatelné správní libovůli. Výši by bylo možné používat, resp. zneužívat např. k postihu určitých vlastníků nemovitostí, které zastupitelstvo obce z nějakého důvodu považuje za nežádoucí.
61. Navrhovatelka tím však opět soud nepřesvědčila, že by se od rozsudku Lovosice měl odchýlit. Zdrženlivost soudů je v daňové oblasti nutná všude, proto je judikatura Ústavního soudu i zde přílehná. A jak správně Nejvyšší správní soud uvádí, do rozhodnutí samosprávy by zde bylo možné zasáhnout, jen pokud by výše koeficientu vedla k extrémní nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva. To navrhovatelka ani netvrdí. Stanovením koeficientu v zákonem umožněném rozptylu od 0,5 do 5 se odpůrkyně pohybovala v prostoru pro úvahu, který jí zákon dává. Do tohoto prostoru soud vstupovat nemůže. A jak jednoznačně plyne z rozsudku Lovosice, odpůrkyně vůbec nemusela konkrétní výši koeficientu odůvodňovat.
62. Ani námitky navrhovatelky, že odpůrkyně musela zdůvodnit konkrétní výši koeficientu daně z nemovitých věcí, tedy nejsou důvodné.

d. Námitka, že odpůrkyně vymezila dotčené nemovitosti diskriminačně, není důvodná

63. **Navrhovatelka** namítá, že její nemovitosti mají pro odpůrkyni značný pozitivní vliv spočívající zejména v zajištění základních potřeb obyvatel, navýšení parkovacích míst, jakož i velký počet pracovních pozic. Údajný negativní vliv na dopravu, infrastrukturu a životní prostředí je v tomto srovnání zcela minimální. Tvrzení odpůrkyně v odůvodnění napadeného OOP o údajné dopravní zátěži a negativním vlivu na životní prostředí v souvislosti s nemovitostmi navrhovatelky nejsou ničím podložena. Napadené OOP naopak bez zjevného důvodu zatěžuje vyšší daní jen některé subjekty (vlastníky nemovitostí), ačkoliv se na dopravní zátěži a negativním vlivu na životní prostředí nepochybně podílí i řada jiných podnikatelských subjektů, na jejichž nemovitosti místní koeficient vůbec nedopadá.

64. Podle navrhovatelky je nepřijatelné, že odpůrkyně odůvodnila napadené OOP především nutností kompenzovat zátěž působenou životnímu prostředí a infrastruktuře zvýšenou dopravou, hlukem, emisemi a bezpečnostními riziky, avšak pro vymezení dotčených pozemků zvolilo kritérium, které reálné zatížení vůbec nezohledňuje. Odpůrkyně rezignovala na jakoukoli snahu zjistit (nebo se alespoň racionální přezkoumatelnou úvahou zamyslet nad tím), jaká je skutečná míra negativních externalit u jednotlivých subjektů, resp. kdo a jaké negativní externality skutečně produkuje (a případně zda tyto externality nevyvažují benefity, které navrhovatelka odpůrkyni přináší).
65. **Odpůrkyně** uvedla, že přistoupila k úpravě v napadeném OOP s ohledem na princip „znečišťovatel platí“. Měl by se podílet na kompenzaci negativních externalit, k nimž dochází v důsledku jeho (zpravidla podnikatelské) činnosti. Jím způsobené znečištění se totiž bude kompenzovat výhradně z veřejných rozpočtů, v tomto případě primárně z rozpočtu odpůrkyně. Znečišťovateli se ve vztahu k napadenému OOP míní vlastníci pozemků, na nichž se nachází nemovitosti sloužící k takové podnikatelské činnosti, která vyžaduje dopravní obslužnost nákladními automobily, tj. nákladní dopravou, a zejména (nikoli však výhradně) dopravou kamionovou.
66. Právě podnikatelská činnost navrhovatelky (provoz obchodního řetězce poskytujícího zboží široké veřejnosti s převážnou nabídkou rychloobrátkového, zejména potravinářského zboží, fungujícího v zásadě v režimu každodenního provozu), uskutečňovaná na jejích pozemcích, klade značné nároky na dopravní obslužnost, jak nákladními automobily (s velkou hmotností cca 40 t), tak střední a těžkou nákladní automobilovou dopravou (do 3,51 celkové hmotnosti). S touto nákladní dopravou se pojí celá řada negativních externalit – emise prachu, hluková zátěž či opotřebení místních komunikací. Část těchto vozidel vjíždí do centra obce, což vede ke komplikacím v dopravě. Má to za následek zvýšenou potřebu pravidelné očisty komunikací. Odpůrkyně proto chce tyto externality alespoň částečně kompenzovat. Zvýšený příjem města z daně bude investovat do údržby, opravy i očisty místních a účelových komunikací města a dalších opatření. Proto namířila vyšší zdanění právě na původce těchto negativních vlivů, tj. mimo jiné na navrhovatelku.
67. **Navrhovatelka v replice** opakuje, že na některé nemovitosti napadené OOP nedopadlo vůbec, jiné mají koeficient pouze ve výši 3,0, i když mají prokazatelně vyšší negativní vliv než nemovitosti navrhovatelky postižené koeficientem 5,0. Navrhovatelka poukazuje na několik nemovitostí, ve kterých probíhá průmyslová výroba nebo jiná činnost s potenciálně vyššími dopady na životní prostředí. A pak poukazuje na supermarkety s prakticky obdobnou velikostí a počtem zákazníků jako navrhovatelka, kterých se napadené OOP vůbec nedotýká.
68. Průmyslová výroba generuje vyšší ekologickou zátěž než maloobchodní činnost, přitom však nemovitosti, v nichž tato výroba probíhá, napadené OOP zatěžuje nižším daňovým koeficientem než nemovitosti navrhovatelky, která provozuje maloobchodní prodejnu potravin a dalšího zboží běžné denní potřeby. Odpůrkyně tak bez jakéhokoli odborného posouzení zvýhodňuje průmyslové subjekty před maloobchodními prodejci potravin. Navrhovatelka nabývá dojmu, že koeficient jednotlivých podnikatelů odpovídá výši jejich obratu, a nikoliv kritériím, která zmiňuje odpůrkyně.
69. Rozdělení nemovitostí je tedy zjevně diskriminační. Odpůrkyně neprokázala, že při stanovení rozdílných koeficientů vycházela z jednotných, transparentních a objektivně měřitelných kritérií. Rozhodnutí je nahodilé a účelové, což je v rozporu s principem rovného

zacházení. Navrhovatelka odkazuje i s obrazovou přílohou na nemovitosti několika jiných společností, na které koeficient nedopadl. Je totiž podle ní zřejmé, že odpůrkyně aplikuje koeficient na vlastníky nemovitostí zcela selektivně a diskriminačně. Výrobní a průmyslové areály bezpochyby zvyšují hustotu provozu více než navrhovatelka, mají vyšší nároky na parkování než navrhovatelka (která navíc parkování pro své zákazníky zajišťuje na svém pozemku), opotřebovávají komunikace více než navrhovatelka a způsobují mnohem vyšší ekologickou zátěž než navrhovatelka. Obdobně lze poukázat na supermarkety, které produkují stejnou tvrzenou zátěž jako navrhovatelka, aniž by odpůrkyně na jejich nemovitosti koeficient aplikovala.

70. Navrhovatelka dodává, že napadené OOP lze vnímat jako problematické i z hlediska zákazu veřejné podpory. Odpůrce totiž uvalením koeficientu pouze na některé prodejce potravin nepřímo (tj. nerozšířením jeho příjmové stránky, ke které by za opačné situace došlo) poskytuje podnikům odlišným od navrhovatelky výhodu financovanou ze státních prostředků. Tyto podniky tak nepřímo selektivně zvýhodňuje, což může ovlivnit konkurenční postavení jednotlivých podnikatelů na relevantním trhu. Kromě toho navrhovatelka upozorňuje na § 19a odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, podle něhož orgán veřejné správy (včetně územní samosprávy) nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů.

Hodnocení soudu

71. Soud úvodem odkazuje na obecná východiska k jeho nutné zdrženlivosti v oblasti daní, jak je shrnul i rozsudek Lovosice (viz body 55-57 výše). Tento rozsudek pak dodává, že vyšší daňové zatížení jen určitých nemovitostí s odůvodněním, že jde o kompenzaci negativních externalit, je zákonem aprobovaný cíl (bod 37 rozsudku Lovosice). A zásah soudu do rozhodnutí politicky odpovědného zastupitelstva obce, která se těší ústavně zaručenému právu na samosprávu, je představitelný jen v případě zjevných excesů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, bod 114).
72. Odpůrkyně k vymezení koeficientu 5,0 pro nemovitosti vymezené v bodě 1 výroku napadeného OOP v jeho odůvodnění uvedla:
- „Pro jednotlivé nemovité věci vymezené v odst. 1 tohoto opatření se stanoví koeficient ve výši 5. Tato úprava je navrhována z důvodu toho, že předmětné nemovité věci (jedná se o plochy místních supermarketů) představují pro město zvýšenou zátěž, a to zejména vysokým dopravním provozem způsobenou ekologickou zátěž, zvýšený hluk, emise v ovzduší, bezpečnostní rizika související s vysokým dopravním provozem na přilehlých komunikacích a jejich zvýšenému opotřebování.“
73. Je pravdou, že jde o odůvodnění s velkou mírou obecnosti, které nenabízí odpověď na některé otázky, na něž i navrhovatelka zejména v replice poukazuje. Podoba tohoto odůvodnění však má svůj důvod. Odpůrkyně ho formulovala, jak ho formulovala, protože proti návrhu napadeného OOP, který obsahoval totéž odůvodnění, nikdo – tedy ani navrhovatelka – nepodal námitky, které by na tvrzenou diskriminaci a nekonzistentnost poukazovaly. Odpůrkyně tedy neměla důvod navrhované odůvodnění ve výsledné podobě napadeného OOP měnit.
74. Soud proto navazuje na to, co již uvedl výše v části *b.* ve vztahu k námitce týkající se proporcionality (soud původně zamýšlel, že se ve stejné pasáži vypořádá i s námitkou

diskriminace, ale nakonec pro přehlednost následuje strukturu argumentace navrhovatelky). Ostatně problém diskriminace judikatura rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu i komentářová literatura řadí do „širšího“ testu proporcionality, nazývaného také zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv adresátů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 52; Černín, K. § 101d. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Wolters Kluwer, 2019, s. 900). A podle soudu by se zde tedy měly uplatnit tytéž principy, jaké popsal již výše v části *b.* této kapitoly rozsudku.

75. Odpověď na otázku, zda v konkrétním případě, jde nebo nejde o diskriminaci, totiž věcně také závisí na proporcionalitě odlišného zacházení. Zakázanou (přímou) diskriminací je obecně vzato odlišné zacházení se srovnatelnými subjekty, které některý z nich znevýhodňuje, nelze-li to ospravedlnit objektivním zdůvodněním. Právě v posledně uvedeném aspektu se promítá proporcionalita, protože každé znevýhodňující odlišné zacházení ve srovnatelné situaci musí mít legitimní cíl a být vůči tomuto cíli přiměřené (blíže viz např. Bartoň, M. Čl. 3. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. C. H. Beck, 2021, s. 148-159).
76. Opět se tedy uplatní principy judikatury zmíněné výše v části *b.*, podle nichž nelze po krajském soudu žádat, aby zkoumal přiměřenost odlišného zacházení s navrhovatelkou, pokud tuto úvahu z důvodu pasivity navrhovatelky předtím neprováděla odpůrkyně. Také by to odporovalo ústavní zásadě dělby moci a právu odpůrkyně na samosprávu. Navrhovatelka se nepodáním námitek proti návrhu napadeného OOP sama zbavila možnosti, aby je odpůrkyně náležitě vypořádala, vysvětlila odlišné zacházení s jednotlivými subjekty, na něž napadené OOP dopadá, a aby poté toto vypořádání přezkoumal soud. Odpůrkyni lze proto nyní jen stěží vyčítat, jak bod 1 výroku napadeného OOP odůvodnila.
77. Soud také připomíná, že podle § 101d odst. 1 soudního řádu správního je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního návrh musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, *nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat o další návrhové body*.
78. Navrhovatelka přitom ve svém návrhu uvedla jen obecně, že napadené „OOP bez zjevného důvodu zatěžuje vyšší daní jen některé subjekty (vlastníky nemovitostí) na území [odpůrkyně], ačkoliv na případné dopravní zátěži a negativním vlivu na životní prostředí se nepochybně podílí i řada jiných podnikatelských subjektů, jejichž nemovitosti místním koeficientem zatíženy vůbec nejsou.“ Nijak to blíže nekonkretizovala. Na to pak opět jen ve velké míře obecnosti navázala, že podle ní odpůrkyně rezignovala „na jakoukoli snahu zjistit (nebo se alespoň racionální přezkoumatelnou úvahou zamyslet nad tím), jaká je skutečná míra negativních externalit u jednotlivých subjektů, resp. kdo a jaké negativní externality skutečně produkuje (a případně zda tyto externality nejsou vyváženy benefity, které navrhovatelka [odpůrkyni] přináší.“ (pro přehlednost obě citace upravil soud)
79. Až v replice na vyjádření odpůrkyně k návrhu pak navrhovatelka přinesla konkrétnější argumentaci, ve které například za pomoci obrazové přílohy poukazuje na nemovitosti několika jiných společností, na které koeficient nedopadl, v čemž spatřuje zakázanou diskriminaci. Podobnou argumentaci však neměla navrhovatelka vznášet až v replice na vyjádření odpůrkyně v srpnu 2025, ale v námitkách proti návrhu napadeného OOP na jaře roku 2024. Neučinila tak ve správném čase, ve kterém ještě odpůrkyně mohla na tyto

námítky zareagovat, vypořádat se s nimi a rozhodnout o nich (v návrhu napadeného OOP měla vyhrazené místo na budoucí rozhodnutí o námitkách, které ovšem nepřišly). I pokud by soud vstřícně na danou argumentaci nahlížel jako na rozvedení uplatněného návrhového bodu, a nikoliv jako na nepřipustný nový návrhový bod (což je velmi hraniční), tak by nemohla tato argumentace tak jako tak být důvodná.

80. Pro úplnost soud dodává, že ani v tomto případě nejde o případ „zjevné a předvídatelné diskriminace“ na základě analogického použití rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 7 AOs 4/2012-31. Muselo by jít opravdu o mnohem intenzivnější a zjevnější zásah, který se již rovná vyvlastnění, jak výše citovaná judikatura vyjasnila. O ničem takovém tu nemůže být řeč. Zjevnost tvrzeného odlišného zacházení v očích soudu oslabuje znovu i to, že ho sama navrhovatelka ve svém návrhu popsala jen velmi povšechně a až v replice – tedy způsobem, který je z hlediska § 101b odst. 3 soudního řádu správního a jím stanovené koncentrace vždy problematický – specifikovala, vůči komu všemu s ní odpůrkyně odlišně zachází, aniž by k tomu měla důvod.
81. Krajský soud tedy shrnuje, že posouzení námítky odlišného zacházení (a jeho přiměřenosti), které spočívá ve stanovení daně z nemovitých věcí s koeficientem 5,0 na nemovitosti navrhovatelky oproti jiným subjektům ve srovnatelném postavení nemůže soud učinit jako první. Lze zopakovat, že soud nezná realie daného území, nemůže nahrazovat samosprávu a nijak a ničím nekorigován ji zavazovat k určitému typu regulace. Současně však, jak bylo řečeno výše, neměla odpůrkyně povinnost se touto námitkou zabývat, pokud ji navrhovatelka v příslušné fázi přípravy napadeného OOP sama neuplatnila.
82. Námitka, že odpůrkyně vymezila dotčené nemovitosti diskriminačně, tedy není důvodná.
83. Pokud jde o námítky týkající se veřejné podpory a ochrany hospodářské soutěže, tak ty už jsou podle soudu jednoznačně novými návrhovými body, které jsou podle § 101b odst. 3 soudního řádu správního nepřipustné. Navrhovatelka je vznesla až v replice, přitom v původním návrhu nemají žádný předobraz, který by jen rozvíjely.

III. Závěr a náklady řízení

84. Soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Zároveň nezjistil vadu, k níž by musel přihlédnout i bez námítky. Návrh na zrušení OOP proto zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá soudního řádu správního).
85. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože ve věci neměla úspěch. Odpůrkyni, které by jinak jakožto úspěšné účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

Brno 17. září 2025

Petr Šebek
předseda senátu