



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Josefa Straky, soudce Karla Ulíka a soudkyně Johany Jandusové ve věci

navrhovatelky: **Servant Facility Management s.r.o.**  
sídlem Masarykovo nábřeží 2018/10, 120 00 Praha  
zastoupená advokátem JUDr. Borisem Vacou  
sídlem Dlouhá 705/16, 110 00 Praha

proti

odpůrkyni: **obec Svěmyslice**  
sídlem Svěmyslice 18, 250 91 Zeleneč v Čechách  
zastoupená advokátem JUDr. Václavem Maisnerem  
sídlem Topasová 855/2, 153 00 Praha

o návrhu na vyslovení nicotnosti, eventuálně na zrušení opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 29. 5. 2024, č. 112/2022-26,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 270 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce odpůrkyně JUDr. Václava Maisnera, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

## Odůvodnění

### Vymezení věci

1. Odpůrkyně v záhlaví označeným opatřením obecné povahy (dále „OOP“) stanovila mj. pro pozemek navrhovatelky parc. č. st. XA v katastrálním území Svěmyslice, jehož součástí je jiná stavba č. p. XB (dále „pozemek navrhovatelky“), místní koeficient ve výši 5 pro účely výpočtu daně z nemovitých věcí (dále „daň“).
2. Podle odůvodnění OOP tím odpůrkyně sledovala individualizaci výše daně tak, aby zohledňovala nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury a zároveň i vliv na vzhled obce. Proto vyšší daní zatížila subjekty, které jsou přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury obce (emise, hluk, prach, otřesy, zvýšená intenzita dopravy apod.) nebo negativně ovlivňují vzhled obce. Výnos daně odpůrkyně hodlá využít na údržbu a opravy infrastruktury a na opatření ke snížení negativních vlivů na životní prostředí v obci.
3. Navrhovatelka má OOP za nicotné, nepřezkoumatelné a nepřiměřené, a proto se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), domáhá vyslovení jeho nicotnosti, případně jej navrhuje zrušit.

### Shrnutí návrhu

4. Navrhovatelka předesílá, že odpůrkyně vydala napadené OOP s odkazem na § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném ke dni vydání OOP, tj. ke dni 29. 5. 2024. Dle této úpravy nicméně odpůrkyně nebyla oprávněna OOP vydat, neboť zákon tehdy předpokládal stanovení místního koeficientu obecně závaznou vyhláškou. Odpůrkyně pravděpodobně postupovala dle znění zákona o dani z nemovitých věcí účinného až od 1. 1. 2025, odkdy je teprve možné stanovit místní koeficient opatřením obecné povahy. Z toho vyplývá, že napadené OOP je nicotné pro absolutní nedostatek formy. Navrhovatelka tento svůj závěr podpořila odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024-25, který se týkal týchž skutkových okolností.
5. Dále navrhovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Odůvodnění OOP je natolik strohé, že neposkytuje relevantní důvody výroku. Nejsou tak splněny požadavky na odůvodnění vyplývající z § 68 odst. 3 užitého na základě § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Důvody či podklady, ze kterých odpůrkyně vycházela, nejsou patrné ani ze zápisu zasedání zastupitelstva. Odpůrkyně použila jen generické odůvodnění, které nevychází z místních specifik. Identické odůvodnění se totiž vyskytuje i v opatřeních obecné povahy jiných obcí (např. Chrástany u Prahy, Petřikov, Ořech, Nučice). V takovém případě nelze hovořit o individualizaci výše daně.
6. Vzhledem k nedostatečnému odůvodnění pak navrhovatelka není schopna vyhodnotit, zda je místní koeficient pro její pozemek svou výší úměrný či nikoli. Není ani jasné, jakým způsobem odpůrkyně výši koeficientu určila. Neexistuje žádný podklad, který by stanovenou výši odůvodňoval. Lze se ale domnívat, že zvolení nejvyššího možného koeficientu není přiměřené. Odpůrkyně ani neposoudila proporcionalitu zásahu do navrhovatelčina vlastnického práva. Absence odůvodnění dále zakládá důvodné pochybnosti o transparentním výběru vymezených nemovitých věcí. Výběr se jeví jako zcela náhodný. Není zřejmé, z jakého důvodu odpůrkyně do OOP zahrnula tu či onu nemovitost. Nelze

tak ani posoudit, zda jiný vlastník (podnikatel) nebyl bezdůvodně zvýhodněn v rámci dovoleného konkurenčního boje.

### **Vyjádření odpůrkyně**

7. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasí. Soud by jej měl odmítnout, protože navrhovatelka proti návrhu OOP nebrojila námitkami, a tedy nevyčerpala řádné opravné prostředky ve smyslu § 5 s. ř. s. Pokud by navrhovatelka námitky podala, mohla by se s nimi odpůrkyně vypořádat. Tento nedostatek nelze zhojit podáním žaloby.
8. K tvrzené nicotnosti odpůrkyně uvádí, že výběr daně na základě opatření obecné povahy je uzákoněn od 1. 1. 2025. Dle § 16b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí účinného od 1. 1. 2024 musí být OOP zasláno správci daně do 30. 6. předchozího kalendářního roku. To odpůrkyně učinila. Před 1. 1. 2025 tak bylo třeba přijmout do 30. 6. 2024 příslušná opatření obecné povahy, čehož si byl zákonodárce vědom. Tento přístup potvrdila daňová správa i Ministerstvo financí. Odpůrkyně tudíž vydala OOP v souladu se zákonem.
9. Odůvodnění OOP má odpůrkyně za jasné a výstižné. Je skutečností, že různé subjekty zatěžují společný prostor, infrastrukturu a vzhled obce různým způsobem. Na základě OOP proto určité subjekty kompenzují zvýšené zatížení vyšší daní, aby mohlo dojít ke snížení negativních vlivů, které způsobují. Náležitosti odůvodnění dle § 68 odst. 3 správního řádu nelze na OOP vztahovat, neboť se nejedná o správní rozhodnutí. OOP má zcela jinou právní povahu. Požadavek na doložení podkladů je nadbytečný, neboť je notorií, že podnikatelské areály zatěžují prostředí mnohem více než běžní občané. Vytváření analýz na toto téma by bylo nevhodným nakládáním s veřejnými prostředky. V případě odpůrkyně je navíc poměr počtu podnikatelských areálů k počtu obyvatel (ani ne 600 osob) velký. Míra negativních vlivů na jednoho obyvatele je vysoká. Z toho lze vycházet i při stanovení výše místního koeficientu.
10. Vzhledem k době přijímání OOP je dále nepravděpodobné, že by odpůrkyně přebírala odůvodnění z jiných opatření obecné povahy. Shodné zdůvodnění dokládá, že obce trápí totéž – zvýšená zátěž životního prostředí z podnikatelských areálů.

### **Replika navrhovatelky**

11. Navrhovatelka v replice zpochybňuje, že by nepodání námitek mělo být důvodem pro odmítnutí návrhu. Navíc v době přijímání OOP ještě ani nebyla vlastníkem pozemku parc. č. st. XA, tudíž je podat ani nemohla. Dále opakuje svůj argument, že místní koeficient byl stanoven OOP v době, kdy zákon takový postup neumožňoval. V otázce přezkoumatelnosti OOP nesouhlasila s odpůrkyní, že by OOP bylo odůvodněno jasně a výstižně.

### **Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu**

12. Soud ověřil, že návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl podán osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.). Jelikož napadené OOP zahrnuje mezi vymezené nemovité věci, pro které stanovuje místní koeficient, i pozemek navrhovatelky, bude navrhovatelka povinna odvést vyšší daň. Navrhovatelka tudíž předešla myslitelná tvrzení o dotčení její právní sféry.
13. Odpůrkyně namítla, že návrh není přípustný pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. S tím se soud neztotožnil. Odkaz na § 5 s. ř. s. není případný, neboť námitky nejsou opravným prostředkem proti opatření obecné povahy (viz § 173 odst. 2 správního

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

řádu). Zákon o dani z nemovitých věcí v tomto směru nestanoví žádnou zvláštní úpravu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) postavil najisto, že podání námitek není podmínkou věcné projednatelnosti návrhu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS). Odmítnutí návrhu proto nebylo namístě.

14. Soud vycházel při přezkumu napadeného OOP ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
15. Soud o návrhu rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. Dokazování soud neprováděl, neboť veškeré rozhodné skutečnosti vyplývaly z dokumentace zachycující proces vydání OOP, z níž soud jako ze správního spisu vychází (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Proč soud neprovedl jednotlivé navržené důkazy, blíže vysvětluje v související části odůvodnění.

### Posouzení návrhu soudem

#### *OOP není nicotné*

16. Soud se nejprve zabýval námitkou nicotnosti napadeného OOP. Tu navrhovatelka fakticky dovozuje z absence právního základu. Znění § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, dle kterého 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“, totiž v době přijetí a nabytí účinnosti OOP bylo sice platné, ale nikoli ještě účinné.
17. Zcela shodnou otázku řešil NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Afs 311/2024-41, kterým zrušil žalobkyni odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024-25. NSS nesouhlasil s krajským soudem právě v posouzení nicotnosti opatření obecné povahy, které bylo vydáno již v roce 2024 dle znění § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí účinného až od 1. 1. 2025.
18. NSS vysvětlil, že postup podle platné, ale dosud neúčinné právní úpravy, není natolik závažnou a zjevnou vadou, která by mohla způsobit nicotnost opatření obecné povahy. Právě zdůraznění závažnosti vad je totiž klíčové, protože ne každá vada zákonného základu způsobuje nicotnost přijatého opatření obecné povahy. Na podkladě dosavadní judikatury NSS odlišil případy, kdy by byl akt vydaný na základě zcela chybějícího zákonného podkladu a kdy by byl vydán podle platné, tedy existující, ale neúčinné právní úpravy. V prvně jmenovaném případě by akt nepochybně nicotný byl, kdežto v druhém nikoliv. NSS proto dospěl k závěru, že nelze prohlásit opatření obecné povahy za nicotné jen z důvodu, že bylo vydáno pouze na základě platného, ale neúčinného znění zákona. Tato vada zákonného podkladu je totiž způsobilá vést „toliko“ k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.
19. V tam projednávané věci ale NSS zatím pro předčasnost nehodnotil, zda zastupitelstvo odpůrce mělo či nemělo pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat, a zda je z tohoto důvodu zákonné, či nikoliv. Tato „příležitost“ se NSS naskytla až v navazujícím rozsudku ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, v němž uzavřel, že obec mohla již v roce 2024 přijmout opatření obecné povahy, kterým s účinností 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 dle

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

NSS nezákonné z důvodu, že bylo přijato na základě v té době pouze platného zmocňujícího ustanovení zákona.

20. Soud přitom se závěry NSS souhlasí a neshledal důvod se od nich v projednávané věci odchýlovat. K námitce navrhovatelky lze proto ve stručnosti uvést následující (v podrobnostech soud odkazuje na odůvodnění rozsudku č. j. 1 Afs 82/2025-33, odst. 12–30).
21. Zastupitelstvo odpůrkyně schválilo OOP dne 29. 5. 2024. Na úřední desce bylo následně vyvěšeno dne 30. 5. 2024 a účinnosti nabylo patnáctým dnem po dni vyvěšení v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu, tj. 14. 6. 2024. Všechna data tak připadají na dobu, ve které byla výše citovaná úprava v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí umožňující upravit koeficienty daně z nemovitostí opatřením obecné povahy sice platná, ale nikoliv účinná.
22. 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. 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.).
23. Od 1. 1. 2024 byla nicméně účinná úprava notifikace v § 16b zákona o dani z nemovitých věcí, dle které je obec povinna „elektronicky zaslat stejnopis opatření obecné povahy vydaného podle tohoto zákona správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období. K opožděně zaslanému opatření obecné povahy se v tomto zdaňovacím období pro účely daně z nemovitých věcí nepřihlíží.“ 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.“
24. Nutné je rovněž zohlednit specifika, která daň z nemovitých věcí vykazuje. Je totiž 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).
25. Podle uvedené zákonné úpravy, která byla platná a účinná již v okamžiku přijímání napadeného OOP, 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. 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 místního koeficientu v napadeném OOP zamýšlena až pro rok 2025, neboť poprvé až k 1. 1. 2025 bylo možné posuzovat skutečnosti rozhodné pro stanovení daně. To ostatně vyplývá přímo z výroku napadeného OOP, byť se v něm nepřesně uvádí, že se místní koeficient stanoví „s platností od 1. 1. 2025“.
26. Jakkoliv tedy napadené OOP bylo formálně účinné již v průběhu roku 2024, kdy zákonné zmocnění pro jeho vydání ještě nebylo účinné, v důsledku zvláštních pravidel daně z

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

nemovitostí nebylo s to vyvolat jakékoliv právní důsledky, tedy nemohlo být do té doby aplikováno, nebylo vymahatelné a nijak nezasahovalo do práv a povinností jeho adresátů. Napadené OOP tak mělo odloženou aplikovatelnost, a to na 1. 1. 2025. To je přitom ve věci zásadní. Ke stejnému okamžiku totiž nabyl účinnosti i zákonný základ opravňující obce vydat taková opatření obecné povahy, tj. zmocňovací ustanovení v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Takový výklad zcela odpovídá i samotné konstrukci daně z nemovitých věcí.

27. Poukázat lze 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 nabyly 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 daně z nemovitostí je rozhodující právě počátek kalendářního roku.
28. Také účinnost úpravy notifikační povinnosti k 1. 1. 2024 lze považovat za poukaz zákonodárce na to, že možnost stanovení koeficientu u vybraných nemovitostí se vztahuje již k roku 2025. Účinnost notifikační povinnosti k 1. 1. 2025 by totiž efektivně znemožnila stanovení koeficientů pro rok 2025, jejichž aplikaci musí notifikační povinnost předcházet.
29. Z uvedeného proto vyplývá, že odpůrkyně měla pravomoc vydat napadené OOP stanovující místní koeficient pro vymezené nemovité věci od 1. 1. 2025 již v roce 2024 na podkladě platného, ale ještě neúčinného znění § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Tento návrhový bod proto není důvodný. K jeho posouzení bylo nadbytečné provádět dokazování informací Finančního úřadu pro Středočeský kraj ze dne 20. 3. 2024, č. j. 1119120/24/2100-11530-204380, neboť soud tuto právní otázku musel vyřešit autonomně.

*Napadené OOP je přezkoumatelné*

30. Soud dále přistoupil k posouzení přezkoumatelnosti napadeného OOP. Při tom vycházel zejména z bohaté judikatury správních soudů k požadavkům kladeným na odůvodnění opatření obecné povahy v oblasti územního plánování. Není totiž dobrého důvodu, proč tak neučinit.
31. Je sice pravda, že v případě přezkumu územně plánovací dokumentace obce nebo kraje a jejího odůvodnění mají být soudy obecně zdrženlivé (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, odst. 12). Je tomu tak proto, že její schvalování patří do samostatné působnosti územních samosprávných celků a zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu, do kterého soud nemůže nepřiměřeně zasahovat (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; či nálezy ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, odst. 57).
32. Soud proto v oblasti územního plánování chrání dotčené osoby především před excesy a porušením zákona, ke kterým došlo v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření obecné povahy jako celku (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb.). Stejně tak je v pravomoci správních soudů přezkoumat, zda územně plánovací dokumentace nestanovuje řešení, které je ve

vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).

33. Zdrženlivost soudů je ale namísto i v případě přezkumu opatření obecné povahy vydaného podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Jednak jeho schvalování rovněž spadá do samostatné působnosti obce [viz § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] a jednak soudy přistupují zdrženlivě i k přezkumu daňových předpisů (počítaje v to i řešené opatření), jak v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu shrnul NSS v rozsudku č. j. 1 Afs 82/2025-33, odst. 34–36.
34. 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“* (viz nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, odst. 32 a judikaturu tam citovanou). Je tak jen na zákonodárci, aby určil potřebnost stanovení určité daně, její výši a podmínky. Limitem jsou však jednak zákaz extrémní nepřiměřenosti (rdousícího efektu) vyplývající z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a zákaz svévole a zásada rovnosti podle jejího čl. 1 a čl. 3 odst. 1. I v tomto případě tak správní soud poskytne ochranu dotčené osobě zejména před excesy a diskriminačním řešením.
35. V důsledku toho soud nevidí důvod, proč by i v nyní projednávané věci nebyla použitelná judikatura vztahující se k přezkoumatelnosti primárně územních plánů obcí.
36. Ve vztahu k opatření obecné povahy vydanému podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí lze tak konstatovat, že obsahuje jednak vlastní odůvodnění ve smyslu § 173 odst. 1 správního řádu a jednak odůvodnění jednotlivých rozhodnutí o námitkách oprávněných osob podle § 172 odst. 5 správního řádu.
37. Obsahové náležitosti vlastního odůvodnění opatření obecné povahy vyplývají z § 68 odst. 3 správního řádu aplikovaného na základě § 174 odst. 1 téhož zákona. Dle věty první zmíněného ustanovení se v odůvodnění *„uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“* Skutečnost, že v odůvodnění opatření obecné povahy nesmějí na základě citovaných ustanovení chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí, dovodil NSS již v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS.
38. Nicméně lze akceptovat, pokud vlastní odůvodnění opatření obecné povahy zůstane spíše v obecné rovině a poskytne relevantní důvody pro stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovitosti, třebaže se nebude výslovně věnovat každé z nich (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79).
39. Naproti tomu v odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba vysvětlit stanovené řešení týkající se konkrétní vymezené nemovité věci (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2013-33). Z odůvodnění proto musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2023, č. j. 8 As 145/2021-51, odst. 36 a tam citovanou judikaturu).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

40. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je tak třeba klást přísnější požadavky, neboť dotčené osobě by se mělo dostat přezkoumatelné odpovědi, proč její námitky nejsou důvodné a proč z pohledu odpůrce jím navrhované řešení obstojí i po konfrontaci s nimi. Naopak v případě pasivity navrhovatele, který námitky nepodal, bude obecnost vlastního odůvodnění opatření obecné povahy představovat zásadní nezákonnost, pro kterou je třeba jej zrušit, jen v krajních případech, pokud by bylo natolik nedostatečné, že by fakticky zcela chybělo. V takovém případě postačí, je-li z odůvodnění alespoň v nejobecnější rovině patrná představa o záměrech odpůrce (viz např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, ze dne 30. 3. 2016, č. j. 8 As 121/2015-53, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, nebo ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 49/2021-39).
41. V návaznosti na výše uvedená východiska soud dospěl k závěru, že napadené OOP je přezkoumatelné. Mezi účastníky není sporné, že navrhovatelka (ani její právní předchůdce) proti návrhu OOP nebrojila námitkami. Sama se tak připravila o možnost, aby její námitky odpůrkyně vypořádala a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59). K tvrzení navrhovatelky v replice, že v době přijímání OOP ani nebyla vlastníkem pozemku, tudíž námitky nemohla uplatnit, soud odkazuje na konstantní judikaturu NSS, která dovodila, že navrhovateli se přičítá procesní pasivita jeho právního předchůdce. Navrhovatelka přitom ani netvrdila žádné relevantní důvody, které jejímu právnímu předchůdci (potažmo jí) bránily v uplatnění námitek v procesu přijímání OOP (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, a tam odkazovanou judikaturu).
42. V důsledku pasivity navrhovatelky, resp. jejího právního předchůdce, proto nelze klást na odůvodnění OOP přemrštěné požadavky. Postačí, že si na jeho základě lze alespoň v obecné rovině učinit představu o záměrech odpůrkyně. To přitom možné je. Vyplývají z něj totiž důvody, proč odpůrkyně ke stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci přistoupila. Místní koeficient vztáhla na nemovitosti, na nichž je vyvíjena činnost zatěžující životní prostředí a dopravní a technickou infrastrukturu obce. Příkladem jmenovala, že původci zátěže vyvolávají emise, hluk, prach, otřesy či zvýšenou intenzitu dopravy, případně negativně ovlivňují vzhled obce. Zvýšený výnos daně proto odpůrkyně hodlá využít na údržbu a opravy infrastruktury a na opatření ke snížení negativních vlivů na životní prostředí v obci.
43. Byť se skutečně jedná o odůvodnění poměrně strohé, lze si na základě něj učinit představu, co zvýšením místního koeficientu odpůrkyně sledovala a proč jím zatížila vymezené nemovité věci. Z kontextu odůvodnění plyne, že právě na nich jsou činní původci negativních externalit, které chce odpůrkyně prostřednictvím vyšší daně kompenzovat. Jak už vysvětlil i Ústavní soud, jde o zákonem aprobovaný cíl (viz náleze ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, odst. 43 ve spojení s odst. 48).
44. Namítá-li navrhovatelka, že totožné odůvodnění se vyskytuje i v opatřeních obecné povahy jiných obcí, nepovažuje soud tuto skutečnost za rozhodnou. Předmětem přezkumu je napadené OOP, a právě ve vztahu k němu soud zkoumá, zda obsahuje dostatečné odůvodnění. Z výše uvedeného je zřejmé, že napadené OOP z hlediska přezkoumatelnosti obstálo. Proto soud ani neprováděl dokazování jinými opatřeními obecné povahy navrženými navrhovatelkou.
45. Nadto soud nepovažuje za problematické, pokud i jiná opatření obecné povahy obsahují obdobné odůvodnění. Smyslem a účelem úpravy stanovení místního koeficientu pro

vymezené nemovité věci opatřením obecné povahy dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí je umožnit obcím cíleněji reagovat na specifika svého území, která nelze zohlednit v rámci obecně závazných vyhlášek z toho důvodu, že by nebyl naplněn požadavek na jejich obecnost. Příkladem pro jeho využití proto může být dle důvodové zprávy k zákonu č. 349/2023 Sb. relativně malá část území obce, kde je provozována průmyslová činnost, která výrazně ovlivňuje kvalitu životního prostředí či kvalitu života v obci.

46. Z toho lze usuzovat, že obce budou opatřeními obecné povahy dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí cílit na řešení obdobných problémů, zejména spojených s provozováním činností, které na území obce způsobují negativní externality. Proto je zřejmé, že odůvodnění budou v tomto ohledu podobná. Podstatné však je, aby měla reálný základ a obce uváděly vždy takové důvody, které se k jejich územím vztahují. Rozsah a podrobnost odůvodnění se pak budou lišit i v návaznosti na aktivitu dotčených osob, které proti navrhovanému řešení mohou vznést připomínky a námítky.
47. V projednávané věci přitom navrhovatelka nenamítá, že by na jejím pozemku nebyla provozována činnost, která způsobuje odpůrkyní jmenované negativní externality. Právě to přitom bylo kritériem (klíčem) pro stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci. Navrhovatelka ani v náznaku nezpochybňuje východisko, že na jejím pozemku je provozována činnost, která intenzivněji zatěžuje životní prostředí a dopravní a technickou infrastrukturu v obci, případně její vzhled. Z toho důvodu tak ani nemůže tvrdit, že by byl výběr vymezených nemovitých věcí zcela náhodný. Přinejmenším ve vztahu ke svému pozemku mohla ozřejmit povahu a způsob jeho užívání. Jestliže tak neučinila, relevantně nezpochybnila předpoklad odpůrkyně, že důvody pro stanovení místního koeficientu napadeným OOP dopadají i na pozemek navrhovatelky.
48. Navrhovatelka se dále dovolávala bližšího odůvodnění výše místního koeficientu. Namítala i absenci podkladů (studií), které by jeho nejvyšší možnou výši ospravedlňovaly. NSS však v již vícekrát odkazovaném rozsudku č. j. 1 Afs 82/2025-33 vysvětlil, že odůvodnění výše 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“ (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“* (viz jeho odst. 45). Ve vztahu k případnému rdousíciému efektu koeficientu, který ale bude s ohledem na zákonné omezení jeho výše obecně vyloučen, navrhovatelka nic netvrdila.
49. Návrhový bod týkající se přezkoumatelnosti napadeného OOP proto není důvodný.

*Soud se pro pasivitu navrhovatelky nemohl zabývat přiměřeností napadeného OOP*

50. V posledním návrhovém bodu navrhovatelka vyjádřila pochybnosti stran proporcionality napadeného OOP a rovného zacházení.
51. Soud se však tímto návrhovým bodem nemohl věcně zabývat. Podle ustálené judikatury se věcný úspěch v řízení před soudem zpravidla odvíjí od procesní aktivity navrhovatele v průběhu přijímání opatření obecné povahy. V případě absentujících námitek či připomínek v rámci přípravy opatření obecné povahy soud nemůže zkoumat

proporcionalitu přijatého řešení, neboť by o této otázce rozhodoval „v první linii“ (viz např. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, nebo ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-23, odst. 27).

52. Citovaná judikatura se opět týká především pořizování územně plánovací dokumentace (především územních plánů obcí). Soud nicméně ani v tomto případě neshledal důvod, proč by neměla být použitelná i v případě přezkumu opatření obecné povahy dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Jelikož se místní koeficient vztahuje na konkrétní nemovité věci na území určité obce, není nepřiměřeným požadavek, aby poplatník daně, jemuž se v důsledku stanovení místního koeficientu zvýší daňová povinnost, sledoval úřední desku obce a v případě nesouhlasu se bránil námitkami či připomínkami. V nich pak může poukázat na možnou nepřiměřenost navrhovaného řešení či nerovné zacházení (např. bude-li mít za to, že důvody uváděné odpůrcem se k jeho nemovitosti nevztahují nebo se naopak uplatní i v případě dalších nemovitostí jiných vlastníků, které ale mezi vymezené nemovité věci v návrhu zařazeny nebyly). Úkolem odpůrce by pak bylo na vznesené argumenty řádně reagovat, což by mohl v následném přezkumu posoudit i správní soud.
53. Ani v tomto případě však není možné po soudu požadovat, aby jako první provedl odbornou úvahu ve směru vážení zájmů, jejichž dotčení se obec rozhodla stanovením místního koeficientu kompenzovat, a ochrany vlastnického práva poplatníka daně. Takový postup by byl v rozporu s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších dotčených osob, které svá práva aktivně prosazovaly již v průběhu přípravy opatření obecné povahy (srov. rozsudek NSS č. j. 6 Ao 5/2011-43, odst. 32).
54. Použití výše citované judikatury i na přezkum opatření obecné povahy, které se věcně netýká územního plánování, dovodil i NSS např. v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č. j. 10 As 263/2022-32, a to v případě zákazové dopravní značky. I to podporuje závěr soudu, že uvedená judikatura má širší dopad.
55. Jelikož tedy navrhovatelka ani její právní předchůdce námitky proti návrhu OOP neuplatnili, soud se nepřiměřeností OOP a tvrzenému nerovnému zacházení blíže nevěnoval.
56. Bez uplatněných námitek zároveň nelze po odpůrci žádat, aby se zabýval všemi možnými aspekty přiměřenosti ve vztahu ke každému poplatníku daně. V projednávané věci proto ani navrhovatelka nemůže odpůrkyni vyčítat, že test proporcionality neprovedla. Povinna by k tomu byla až na základě řádně uplatněných námitek. Soud ale zároveň připouští, že odlišná situace by byla, pokud by se místní koeficient fakticky vztahoval třeba jen na jednoho vlastníka. V takových situacích si již lze představit, že možný zásah do jeho právní sféry by měl být odpůrci zřejmý, a proto by měl k odůvodnění přistoupit pečlivěji. I tak ale od něj nelze očekávat, že bez konkrétních tvrzení bude schopen zareagovat na všechny myslitelné aspekty zásahu do práv dotčené osoby. Je primárně věcí dotčených osob, aby si střežily svá práva a na problematické aspekty navrhované úpravy odpůrce včas upozornily.
57. V řešeném případě se však OOP netýká výlučně pozemku navrhovatelky, ale dopadá i na dalších 26 pozemků různých vlastníků. Není proto vadou, pokud odpůrkyně z vlastní iniciativy nehodnotila dopady OOP do práv dotčených osob jednotlivě. Pokud má navrhovatelka za to, že jiní podnikatelé v obci mohli být nedůvodně zvýhodněni, protože se na ně koeficient neuplatní, mohla na to odpůrkyni upozornit v námitkách. Ostatně ani

v návrhu na zrušení napadeného OOP nebyla navrhovatelka konkrétní a nepoukázala na jedinou nemovitou věc, které by se dle ní mělo OOP také týkat.

58. Ani tento návrhový bod tak není důvodný.

### **Závěr a náklady řízení**

59. Jelikož soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným, návrh na vyslovení nicotnosti, eventuálně na zrušení napadeného OOP zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).

60. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Navrhovatelka nebyla ve věci úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

61. Při úvaze o přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšné odpůrkyni soud neopomněl závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, podle nějž se procesně úspěšnému správnímu orgánu náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává, ledaže by šlo o náklady přesahující běžnou úřední činnost. Soud proto musel zhodnotit, nakolik lze obhajobu napadeného OOP v soudním řízení považovat za agendu, která přesahuje běžnou činnost odpůrkyně.

62. Rozšířený senát NSS ve výše citovaném usnesení naznačil situaci, za které je třeba náklady na zastoupení advokátem považovat za náklady přesahující běžnou úřední činnost. Jde o řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení (viz jeho odst. 29).

63. Odpůrkyně malou obcí je, neboť k 1. 1. 2025 měla 597 obyvatel (soud vycházel z veřejně přístupných dat na <https://csu.gov.cz/produkty/pocet-obyvatel-v-obcich-rlm0s92pwn>). Rovněž není obcí s pověřeným obecním úřadem (srov. vyhlášku č. 314/2002 Sb.) a ani obcí s rozšířenou působností (§ 1 odst. 3 *a contrario* vyhlášky č. 346/2020 Sb.). Nelze proto předpokládat, že by disponovala odborným aparátem, který by byl schopný zajistit kvalifikovanou obhajobu napadeného OOP v řízení před soudem. Současně po odpůrkyni nelze spravedlivě požadovat, aby jen kvůli této – z hlediska výkonu běžné agendy spíše mimořádné – činnosti zaměstnávala vlastního právníka.

64. Soud nepochybně, že opatření obecné povahy vydané dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí nemusí být co do obsahu, rozsahu a náročnosti jeho přípravy srovnatelné např. s novým územním plánem obce. Na druhou stranu ani proces pořizování tohoto opatření obecné povahy není triviální a pro osobu bez odpovídajícího vzdělání nebo praxe může být poměrně náročným, neboť je třeba dostát požadavkům vyplývajícím ze správního řádu, zákona o dani z nemovitých věcí a v neposlední řadě i navazující judikatury.

65. S přihlédnutím k těmto okolnostem dospěl soud k závěru, že v případě odpůrkyně nelze obhajobu napadeného OOP vnímat jako výkon běžné úřední činnosti, a proto je třeba náklady vynaložené za služby advokáta považovat za účelně vynaložené.

66. Soud odpůrkyni přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 270 Kč sestávající z následujících částek:

- 9 240 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce odpůrkyně po 4 620 Kč podle § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních

služeb (dále „advokátní tarif“), konkrétně převzetí a příprava zastoupení a podání vyjádření k návrhu,

- 900 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta (dva režijní paušály po 450 Kč podle § 35 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu),
- 2 130 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru) představující 21% daň z přidané hodnoty, kterou je zástupce odpůrkyně povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů jako plátce této daně.

67. Náhradu nákladů řízení uložil soud navrhovatelce zaplatit odpůrkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

### **Poučení:**

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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).

Praha 25. srpna 2025

**Josef Straka v. r.**  
předseda senátu