



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci navrhovatelky: **Lidl Česká republika s.r.o.**, Nárožní 1359/11, Praha, zastoupené advokátem Mgr. Ludřkem Vránou, Jungmannova 745/24, Praha, proti odpůrci: **město Rokycany**, Masarykovo náměstí 1, Rokycany, zastoupenému advokátkou Mgr. Ivanou Palánovou, Bezručova 335/33, Plzeň, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce č. 5417 ze dne 24. 6. 2024, kterým se stanovuje místní koeficient k dani z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 9. 2025, čj. 57 A 29/2025-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 134,70 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Ludřka Vrány, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Popis věci a dosavadní průběh řízení

[1] Zastupitelstvo odpůrce (*stěžovatele*) schválilo v záhlaví zmíněným usnesením opatření obecné povahy (*OO*P), kterým ve městě Rokycany stanovilo místní koeficient daně z nemovitých věcí podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí. Pro nemovitosti uvedené v příloze č. 1 *OO*P byl místní koeficient stanoven ve výši 2 pro rok 2025 a ve výši 3 pro roky 2026 a následující. Pro nemovitosti v příloze č. 2 *OO*P byl stanoven místní koeficient ve výši 5. Navrhovatelkou vlastněné nemovitosti byly zařazeny do přílohy č. 2 – pozemek, jehož součástí je supermarket, a přilehlý pozemek s parkovištěm. V posuzované věci je předmětem sporu přezkoumatelnost odůvodnění *OO*P a dodržení principů zákazu libovůle a rovnosti při stanovení daně. Navrhovatelka zejména

zpochybňuje nejasné a rozporuplné vymezení jednotlivých skupin nemovitostí, totožné vady vytýká rovněž zdůvodnění různého daňového zatížení jednotlivých skupin nemovitostí.

[2] Návrh OOP vyvěsil stěžovatel na úřední desce dne 3. 4. 2024. Navrhovatelka proti němu podala dne 2. 5. 2024 námitky, které stěžovatel zamítl. Krajský soud v Plzni (*krajský soud*) následně vyhověl návrhu navrhovatelky a napadené OOP v záhlaví označeným rozsudkem zrušil pro nepřezkoumatelnost jeho odůvodnění. Zdůraznil přitom, že stěžovatel nejednoznačně a rozporuplně vymezil pozemky zařazované do jednotlivých kategorií a důvody stanovení rozdílné výše místních koeficientů.

2. Kasační stížnost

[3] **Stěžovatel** napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení a pro nepřezkoumatelnost, a navrhuje jej zrušit.

[4] Stěžovatel je přesvědčen, že návrh OOP byl odůvodněn kvalitně a navrhovatelka mohla již v námitkách reagovat na veškeré tvrzené vady. Učinila tak ale až v replice zaslané krajskému soudu, což představovalo nepřípustné rozšiřování žalobních bodů. Krajský soud rovněž nerespektoval judikaturu, podle které jsou soudy povinny přezkoumávat OOP v daňové oblasti zdrženlivě. Odlišná je praxe v jiných obcích a v odůvodnění je údajně vysvětleno, proč jsou obě skupiny nemovitostí zatíženy vyšším koeficientem oproti plošnému zdanění obecně závaznou vyhláškou.

[5] Stěžovatel upřesňuje, že jeho cílem bylo zahrnout do první skupiny nemovitostí ty, které jsou v územním plánu vymezeny jako plochy pro průmyslovou výrobu. Poté však zjistil, že se stavby s totožnou funkcí nachází též mimo uvedené plochy. Proto doplnil návrh OOP o přílohy s výčtem konkrétních nemovitostí. Kritériem zařazení nemovitosti do první kategorie tedy byla kombinace obecné definice založené na funkčním funkci nemovitosti a zařazení do přílohy č. 1. Jelikož komerční plochy byly zařazené do přílohy č. 2, zjevně se jedná o jinou kategorii nemovitostí, a proto je stěžovatel přesvědčen o dostatečném definování obou kategorií. Rovněž upozorňuje, že uvedené nemovitosti dělí obdobně též v obecně závazné vyhlášce.

[6] Odlišné jsou prý i negativní vlivy obou skupin nemovitostí na jejich okolí. Průmyslová povaha nemovitostí v příloze č. 1 způsobuje zvýšené požadavky na technickou a dopravní infrastrukturu a zvýšenou ekologickou zátěž. U nemovitostí v příloze č. 2 je vyšší ekologická zátěž spojena s hustým provozem v širším centru města a s nároky na parkování. Krajský soud označil za irelevantní argument stěžovatele zatížením obecní komunikace, jelikož k prodejně navrhovatelky vede komunikace ve vlastnictví kraje. Stěžovatel k tomu však podotýká, že na uvedenou komunikaci najíždí auta z městských komunikací a do provozovny chodí obyvatelé též po městských chodnících. Požadavek na podrobnější odůvodnění je prý přemrštěný a znamenal by pro stěžovatele vysoké náklady.

[7] V poslední části kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí s tím, jak krajský soud argumentoval studií, kterou si stěžovatel zadal k problému s parkovacími místy ve městě. Upozorňuje též na jiné obce, které vydaly OOP totožným způsobem.

pokračování

3. Vyjádření navrhovatelky

[8] Navrhovatelka se ztotožňuje se závěry krajského soudu o nezbytnosti odůvodnit kritéria výběru nemovitostí s vyšším koeficientem a v tomto ohledu odkazuje na rozsudek, kterým NSS zrušil OOP z důvodu nejasného vymezení kritérií vyššího zdanění nemovitostí a nepřezkoumatelného vymezení zasažených ploch. Závěry krajského rozsudku jsou tedy souladné s judikaturou NSS. Podstatu námitek nepřezkoumatelnosti odůvodnění prý navrhovatelka uvedla již v námitkách proti návrhu OOP, přestože bylo odůvodněno nedostatečně. Argumentaci následně uplatnila v žalobě, a proto jí nic nebránilo rozvést žalobní body. Námitkou nepřezkoumatelnosti se soud navíc musí zabývat z úřední povinnosti.

[9] Závěrem navrhovatelka upozorňuje, že stěžovatel využil kasační stížnost k nepřipustnému doplňování odůvodnění OOP. Nic to však nemění na tom, že měl řádné odůvodnění napsat přímo do OOP. Navrhuje proto, aby NSS uvedené námítky stěžovatele odmítl pro nepřipustnost a ve zbývajících částech kasační stížnosti zamítl jako nedůvodnou.

4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] NSS předně podotýká, že se podrobněji nezabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Ačkoliv ji totiž stěžovatel zahrnul mezi důvody, pro které rozsudek napadá, nijak blíže nevysvětlil, v čem měla tvrzená vada spočívat. NSS přitom v minulosti jednoznačně vysvětlil, že za nepřezkoumatelný považuje teprve takový rozsudek, z něhož není zřejmé, jaké skutečnosti považuje soud za rozhodné, popř. na jakých úvahách soud své rozhodnutí založil. Nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost pak trpí rozsudek, který postrádá základní náležitosti nebo z něhož není seznatelné, zda soud žalobu zamítl, nebo o ní odmítl rozhodnout. Jelikož stěžovatel neozřejmil, které podstatné skutečnosti mu nejsou z rozsudku zřejmé či které základní náležitosti postrádá, a zdejší soud z rozsudku zmíněné vady nezjistil, zaměřil se NSS na námitku nesprávného právního posouzení.

4. 1. Krajský soud správně posoudil argumentaci stěžovatelky jako přípustnou

[11] Namítá-li stěžovatel, že navrhovatelka nepřipustně doplnila žalobu, je třeba připomenout, že správní soudnictví je ovládáno na jedné straně zásadou koncentrace řízení, a na straně druhé zásadou dispoziční. Je proto stěžejní striktní rozlišení pouhého rozvedení dříve uplatněného žalobního bodu a nepřipustného uplatnění zcela nové námítky (rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2023, čj. 3 Ads 158/2021-50, body 16 a 17).

[12] V posuzované věci NSS ze správního spisu zjistil, že navrhovatelka v námitkách k napadenému OOP uvedla, že stěžovatel „neodůvodnil, proč je koeficient zaveden a proč je nastaven na maximální úroveň 5“ a dále, že „není nijak odůvodněno, z jakého důvodu jsou pozemky s průmyslovou výrobou a sklady zatíženy koeficientem 3,5, zatímco pozemky s obchodními plochami jsou zatíženy maximálním koeficientem 5. Kdy lze konstatovat, že právě průmyslová výroba může mít za následek vyšší ekologickou a dopravní zátěž než obchodní plochy.“

[13] V návrhu na zrušení OOP následně navrhovatelka uvedla, že v OOP „chybí rovněž jakékoliv odůvodnění ve vztahu ke stanovení konkrétní výše koeficientu.“ Upozorňovala rovněž, že z odůvodnění „není patrný žádný zásadní rozdíl mezi nemovitostmi uvedenými

v příloze č. 2 OOP, kdy obě tyto skupiny nemovitostí Město spojuje se zvýšenou dopravní a ekologickou zátěží, bez jakéhokoliv rozdílu v povaze či intenzitě této zátěže apod.“

[14] Ze soudního spisu stojí za zmínku bod 22 repliky, v níž navrhovatelka upřesnila, že „nepřezkoumatelná jsou samotná kritéria pro výběr nemovitostí, na které má být vyšší daňová zátěž aplikována“, a upozornila rovněž na nejasnou definici jednotlivých skupin.

[15] Ze spisového materiálu je zřejmé, že navrhovatelka od počátku alespoň v hrubých obrysech nezpochybnitelně brojila proti nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného OOP. Podle zdejšího soudu je rovněž patrné, že již formulace námitek směřovala proti odůvodnění výše koeficientu a nejasným rozdíly mezi odlišně zdaněnými skupinami nemovitostí. I kdyby se ve světle výše uvedené judikatury nejednalo o přípustné rozšíření dříve uplatněných námitek, lze dát navrhovatelce za pravdu, že krajský soud byl povinen zabývat se námitkou nepřezkoumatelnosti z úřední povinnosti. Vypořádání námitek nepřezkoumatelnosti krajským soudem tedy nepochybně nemohlo zasáhnout do práv stěžovatele.

[16] Námitka nesprávného posouzení přípustnosti žalobní argumentace proto není důvodná.

4. 2. *Kritéria různé daňové zátěže byla skutečně nepřezkoumatelná*

[17] Případem podobným posuzované věci se NSS nedávno zabýval, když v rozsudku ze dne 25. 7. 2025, čj. 1 Afs 82/2025-33 hodnotil přezkoumatelnost OOP, kterým město Lovosice stanovilo místní koeficient daně z nemovitých věcí (*rozsudek Lovochemie*). Součástí tehdejšího sporu bylo rovněž nedostatečné vymezení skutečného kritéria, na jehož základě byla určena větší daňová zátěž vybraných nemovitostí, a neurčitost vymezení zdaněných nemovitostí.

[18] Základní zákonné požadavky na odůvodnění OOP jsou stanoveny tak, že jeho součástí musí být *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* (§ 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). I přes uvedené ustanovení lze dát stěžovateli za pravdu, že podle judikatury jsou správní soudy při přezkumu OOP v daňové oblasti vázány povinností zdrženlivosti. Přesto nelze připustit, aby byla daňová zátěž svévolná a způsobovala neodůvodněnou nerovnost mezi poplatníky. Právě proto je podle judikatury Ústavního soudu nutné trvat na podložení rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii, při jejichž absenci se rozdílná daňová zátěž stává protiústavním stavem (body 34–39 rozsudku Lovochemie). Je-li tedy OOP vydáno v rozporu s popsányými základními limity, musí jít zdrženlivost stranou a správní soudy jsou povinny zasáhnout.

[19] Z pohledu vymezení kritérií pro zařazení nemovitostí je klíčové upozornění NSS v bodě 44 rozsudku Lovochemie, dle kterého do odůvodnění nestačí obecným způsobem zahrnout výčet negativních vlivů provozu příslušné nemovitosti jako je dopravní zátěž, hluk či prašnost, jsou-li kritéria v odůvodnění užívána protichůdně. Popsaný způsob odůvodnění totiž neumožňuje zkoumat dodržení principů rovnosti a zákazu svévole.

[20] Na úvod NSS ubezpečuje stěžovatele, že z napadeného rozsudku neplyne automaticky povinnost zadat v každém případě nákladnou odbornou studii za účelem zjištění negativních vlivů. Požadavky zmíněné judikatury totiž lze splnit pouhou logickou

pokračování

a vnitřně nerozpornou úvahou, z níž bude zřejmé, proč se stěžovatel domnívá, že má jedna skupina nemovitostí vyšší negativní vliv na okolí než jiná. Právě výslovné vyjádření této úvahy v odůvodnění totiž správním soudům umožní přezkoumat, zda je rozdílná zátěž důvodná, a nikoliv zvolená náhodně či ze zástupných a nevyjádřených důvodů.

[21] V posuzovaném případě však zdejšímu soudu není z OOP zřejmá úvaha o kritériích, podle nichž se stěžovatel rozhodl pro rozdílnou výši daňové zátěže, která by současně splňovala základní požadavky na odůvodnění OOP. Jak již bylo výše zmíněno, stěžovatel v OOP vymezil dvě skupiny nemovitostí, které lze zjednodušeně označit za průmyslové a obchodní. Následně v odůvodnění uvedl, že provoz průmyslových nemovitostí v příloze č. 1 je spojen se „*zvýšenými požadavky na dopravní a technickou infrastrukturu a zvýšenou ekologickou zátěží.*“ K obchodním nemovitostem v příloze č. 2 uvedl, že „*jejich provozování značně zatěžuje hustotu provozu v širším centru města, má zvýšené nároky na parkování a tím i na opotřebení komunikací a vyšší ekologickou zátěž spojenou s vyšší hustotou provozu.*“

[22] Z uvedené citace je zřejmé, že stěžovatel odůvodnil daňové zatížení obou skupin nemovitostí podobným způsobem. I přes významově blízké formulace však jednu skupinu zatížil koeficientem ve výši 3, zatímco druhou koeficientem ve výši 5, aniž by ovšem blíže vysvětlil, proč považuje negativní vlivy způsobené obchodními nemovitostmi za závažnější. Právě absence této úvahy způsobuje nepřezkoumatelnost rozdílného nastavení daňové zátěže, jelikož nelze ověřit, zda není svévolné a bezdůvodně nerovné. Podle zdejšího soudu si totiž lze jednoduše představit, že skutečné negativní vlivy způsobené skupinami nemovitostí jsou ve skutečnosti stejné či opačné a ospravedlnitelné by proto bylo jejich stejné či dokonce opačné daňové zatížení. Stejně tak si lze představit, že k průmyslovým nemovitostem zajiřďují velká vozidla, která jsou rovněž významnou zátěží pro stav městské komunikace.

[23] Ať už jsou však místní podmínky ve městě jakékoliv, podstatné je, že z odůvodnění OOP nelze požadovanou logickou úvahu vyčíst. Stěžovatel ji totiž nepopsal vůbec, případně rozporuplným způsobem. Ze základních požadavků na odůvodnění OOP mu přitom vyplývá povinnost vysvětlit, proč jednu skupinu nemovitostí daňově zatížil více než jinou.

[24] Zdejší soud se proto ztotožňuje s krajským soudem, že stěžovatel neposkytl v odůvodnění OOP srozumitelné vysvětlení kritérií, podle kterých nastavil rozdílnou daňovou zátěž. Pouze na okraj NSS doplňuje, že se stěžovateli nepodařilo rozdíly v daňové zátěži logicky dovysvětlit ani ve vyjádření ke správní žalobě či následně kasační stížnosti. Napadený rozsudek je v této části souladný s judikaturou Ústavního soudu a NSS, a proto je námitka nezákonného posouzení kritérií daňového zatížení nedůvodná.

4. 3. Stěžovatel nevymezil skupiny nemovitostí přezkoumatelným způsobem

[25] V bodě 43 rozsudku Lovochemie zdejší soud rovněž zdůraznil povinnost odpůrce jednoznačně vymezit plochy dle územního plánu, které určují nemovitosti zatížené konkrétním koeficientem. V této věci stěžovatel skupiny nemovitostí definoval pomocí kombinace obecných definic dle funkčního určení a příloh s výčty konkrétních nemovitostí. Podstata kasační stížnosti přitom spočívá v tvrzení, že napadené OOP vymezuje jednotlivé skupiny dostatečně, jelikož v případě pochybností o vymezení ploch obecnou definicí je z příloh nesporné, které nemovitosti do jednotlivých skupin spadají.

[26] V odůvodnění OOP stěžovatel do první skupiny nemovitostí konkrétně zahrnul „*pozemky, které se nacházejí v plochách pro průmyslovou výrobu (...) pozemky v některých plochách pro komerční zařízení (...) a v dalších plochách stanovených územním plánem, které mají obdobný charakter (...) jako plochy pro průmyslovou výrobu.*“ Zmíněnou definici doplnil výčtem v příloze č. 1. Do druhé skupiny zahrnul „*pozemky, na nichž jsou umístěny velké obchodní plochy a plochy parkovišť*“ a opět ji doplnil o výčet konkrétních nemovitostí v příloze č. 2.

[27] Způsob, kterým stěžovatel pojal kombinaci obecného vymezení s určením konkrétních nemovitostí v příloze, rovněž nenaplnuje požadavek zákazu svévole při určení daňové zátěže. Nevymezí-li totiž stěžovatel obecné definice jednotlivých skupin nemovitostí tak, aby mezi nimi byl v obecné rovině srozumitelný a patrný rozdíl, nelze zabránit případnému svévolnému zahrnutí jednotlivých nemovitostí do příloh OOP. V posuzovaném případě je sice patrné, do které skupiny byla která nemovitost přidělena, obecné kritérium je však natolik rozporuplně definováno, že nelze ověřit, zda do této skupiny nebyla přiřazena svévolně. Z pohledu navrhovatelky je zejména problematické, že do první skupiny stěžovatelka zamýšlela zahrnout „*některé plochy pro komerční zařízení*“ a do druhé skupiny „*velké obchodní plochy*“. Uvedené pojmy se totiž částečně prolínají a slovo „*některé*“ současně poskytuje takovou míru uvážení, že hrozí téměř bezmezná libovůle stěžovatele v rozhodování o tom, která z nemovitostí užívaných k obchodu bude „*některou plochou pro komerční zařízení*“ a která „*velkou obchodní plochou*“. V OOP totiž není blíže určeno, jaký je rozdíl mezi obchodní plochou a komerčním zařízením, a které obchodní plochy již lze považovat za velké a které nikoliv. NSS se proto ztotožňuje s obdobnými připomínkami, které měl k nepřezkoumatelnému vymezení skupin nemovitostí krajský soud (bod 62 rozsudku).

[28] Ačkoliv výčet budov v přílohách na první pohled přispívá k větší transparentnosti rozhodování o zdanění, požadavky na přezkoumatelné odůvodnění OOP nemohou být splněny, jsou-li přílohy kombinovány s nejednoznačnými obecnými definicemi jednotlivých skupin nemovitostí, jež znemožňují přezkum uplatněné námitky svévole a nerovného nastavení daňové zátěže. NSS se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti vymezení jednotlivých skupin nemovitostí. Rovněž tato námitka proto není důvodná.

5. Závěr a náklady řízení

[29] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[30] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[31] Navrhovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto má vůči stěžovateli právo na náhradu účelně vynaložených nákladů kasačního řízení. Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. náklady řízení představují zejména zaplacené soudní poplatky, odměnu zástupci navrhovatelky a jeho hotové výdaje.

[32] Zástupce navrhovatelky uplatňuje dva právní úkony, a to přípravu a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (*advokátní tarif*)] a sepsání a podání

pokračování

návrhu ve věci (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu). Ze soudního spisu však vyplývá, že první z těchto úkonů uplatnil zástupce již v řízení před krajským soudem (bod 84 napadeného rozsudku), a proto mu zdejší soud náhradu přiznává pouze za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti, a to ve výši 4 620 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkové náklady kasačního řízení včetně DPH tedy činí 6 134,70 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. listopadu 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu