



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Richarda Galise ve věci

navrhovatelky: **Wienerberger s.r.o.**, IČO 00015253  
sídlem Plachého 388/28, České Budějovice

zastoupená advokátkou JUDr. Janou Fuksovou  
sídlem Pobřežní 648/1a, Praha

proti

odpůrkyni: **Obec Řepov**  
sídlem č. p. 36, Řepov

zastoupená advokátkou Mgr. Ing. Annou Francovou  
sídlem Údolní 567/33, Brno

o **návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1**, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 24. 6. 2024, č. OUR/2024/54,

takto:

- I. **Návrh se zamítá.**
- II. **Navrhovatelka je povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku 27 063,80 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně Mgr. Ing. Anny Francové, advokátky.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelka se návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 24. 6. 2024, č. OUR/2024/54. Odpůrkyně stanovila ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“) místní koeficient ve výši 5,0 pro vymezené nemovité věci, mj. ve vlastnictví navrhovatelky.

### Obsah podání účastníků

2. Navrhovatelka předně namítala, že odůvodnění napadeného OOP neobsahuje hodnocení relevantních podkladů, ze kterých odpůrkyně při stanovení místního koeficientu vycházela. Odpůrkyně odkazuje na jednání zastupitelstva, na kterém byly prezentovány důvody pro zavedení místního koeficientu, nicméně ani ze zápisu ze schůze zastupitelstva odpůrkyně ze dne 6. 9. 2021 není patrné, že by zastupitelům byly předloženy jakékoliv konkrétní podklady či dokumentace. Zastupitelé nemohli informovaně rozhodnout o přijetí vyhlášky, tedy ani o přijetí napadeného OOP, a místní koeficient tak byl stanoven v rozporu se samotným jednáním řádem. Odůvodnění napadeného OOP obsahuje pouze obecná nepodložená tvrzení, že činnost vlastníků vybraných nemovitých věcí je původcem negativních externalit.
3. Dle navrhovatelky je napadené OOP dále nezákonné, jelikož místní koeficient byl stanoven v rozporu se zásadou zákazu diskriminace a rovnosti. Stanovení místního koeficientu bylo zdůvodněno snahou odpůrkyně získat do svého rozpočtu více peněžních prostředků, neboť vlastníci vybraných nemovitých věcí údajně způsobují negativní externality na území obce. To však nebylo prokázáno, navíc nebyli postiženi všichni podnikatelé, kteří mohou tyto externality způsobovat. Místní koeficient tak odpůrkyně stanovila svévolně pro selektivně vybrané nemovité věci dle konkrétních vlastníků nemovitých věcí, aniž by pro to měla racionální a objektivně přezkoumatelné odůvodnění. Napadené OOP bylo též vydáno v rozporu se zásadou proporcionality. Odpůrkyně stanovila místní koeficient v nejvyšší možné výši a v odůvodnění napadeného OOP neuvedla, zda by nepostačoval pro naplnění deklarovaného cíle nižší místní koeficient. Místní koeficient byl navíc ve stejné výši stanoven vůči všem postiženým nemovitým věcem a nedošlo k žádnému rozlišení např. podle závažnosti tvrzených negativních externalit způsobovaných vlastníky postižených nemovitých věcí. Navrhovatelka spatřovala nezákonnost i v samotné vyhlášce č. 1/2021 o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí (dále též jen „vyhláška č. 1/2021“). Zdůraznila, že dle Nejvyššího správního soudu účastník řízení nemusí být při přijímání opatření obecné povahy aktivní, aby se posouzením jeho proporcionality soud mohl zabývat, pokud jsou dány závažné důvody – porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010-116). Tyto důvody jsou v projednávaném případě dány, navíc napadeným OOP došlo k porušení ústavního pořádku. Místní koeficient byl stanoven v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jelikož v důsledku jeho stanovení došlo k nepřiměřenému zásahu do ústavně zaručených práv (zejména vlastnického práva a práva podnikat) navrhovatelky.
4. Odpůrkyně s návrhem nesouhlasila. Měla za to, že odůvodnění napadeného OOP splňuje veškeré zákonné požadavky a je v něm uvedeno, z jakých důvodů odpůrkyně k vydání napadeného OOP přistoupila. Současně je zjevná návaznost napadeného OOP na předchozí Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

obecně závaznou vyhlášku č. 1/2021 a důvody prezentované na zasedání zastupitelstva dne 6. 9. 2021, které odpůrkyni vedly k jejímu vydání. Součástí odůvodnění je též rozhodnutí odpůrkyně o námitkách a vypořádání připomínek, navrhovatelka ovšem žádné námitky ani připomínky nepodala. Při vydání napadeného OOP odpůrkyně vycházela z totožných podkladů jako při vydání vyhlášky č. 1/2021, neboť nedošlo k zásadní změně v provozu dotčených průmyslových areálů. Podklady byly shledány v rámci řízení o přezkumu vyhlášky č. 1/2021 vedené před Ústavním soudem jako dostatečné pro odůvodnění vydání vyhlášky (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23), a proto odpůrkyně tyto podklady považuje za dostatečné i pro odůvodnění napadeného OOP. Veškeré podklady odůvodňující stanovení místního koeficientu měli rovněž k dispozici i zastupitelé obce. Tvrzení navrhovatelky o jednání v rozporu s jednacím řádem zastupitelstva odpůrkyně se proto nezakládá na pravdě. Odpůrkyně jako obec má právo reflektovat ve svých rozhodnutích faktickou situaci na svém území. Není přitom povinna dokládat konkrétní měření emisí či jiné technické parametry, neboť samotná existence rozsáhlého průmyslového provozu navrhovatelky a dalších osob a s ní spojených negativních externalit v podobě neúměrného zatížení životního prostředí představuje objektivní skutečnost odůvodňující diferenciovaný přístup. Dle judikatury správních soudů lze navíc ke zrušení přistoupit pouze tehdy, pokud by se jednalo o zcela extrémní pochybení (viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2023, č. j. 41 A 32/2023-133 nebo ze dne 19. 6. 2024, č. j. 59 A 17/2024-60). Navrhovatelka byla v projednávané věci pasivní, a proto postačí obecnější odůvodnění napadeného OOP (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2025, č. j. 4 Afs 303/2024-59). Co se týče namítané nezákonnosti, za situace, kdy navrhovatelka zůstala pasivní a nepodala žádné připomínky ani námitky, pak soudu není otevřena možnost přezkumu z hlediska samotné proporcionality ani z hlediska věcné správnosti napadeného OOP. Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/23 uvedl, že možnost obce zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti je naplněním ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci dle čl. 8 Ústavy. Stanovení místního koeficientu je vhodným nástrojem k dosažení sledovaného cíle, tedy získání dodatečných příjmů do rozpočtu obce jako kompenzace za specifickou zátěž území průmyslovými aktivitami. Napadené OOP se dotýká jen vymezených průmyslových a skladovacích areálů, nikoli celého území obce, nicméně vymezené nemovitosti byly vybrány na základě objektivních a přezkoumatelných kritérií. Pokud odpůrkyně nepostihla některé nemovitosti (např. nemovitosti vlastněných společností Ptáček – správa, a.s.), pak podotýká, že ty nebyly do výčtu v příloze č. 1 napadeného OOP zahrnuty proto, že nebyly v dané době využívány. O výjimku z vymezených čtyř areálů, které se mají celé nacházet v plochách VL a VS, se jedná jen u nemovitostí zahrnuté do plochy TI vlastněné odpůrkyní, které nejsou součástí areálu. K nerovnému zacházení by došlo tehdy, pokud by bylo mezi jednotlivými průmyslovými areály bezdůvodně rozlišováno, k čemuž nedošlo. Ohledně absence odůvodnění konkrétní výše místního koeficientu odpůrkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, dle kterého takové odůvodnění nemusí opatření obsahovat.

5. Odpůrkyně proto navrhuje, aby soud návrh zamítl.
6. Navrhovatelka v replice nad rámec již uvedené doplnila, že nálezný Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23 je na projednávanou věc neaplikovatelný, neboť se zabýval obecným přezkumem ústavnosti vyhlášky č. 1/2021 jako celku, nikoli dopadem na jednotlivé adresáty. To samé platí i pro věc řešenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2025,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

č. j. 4 Afs 303/2024-59, na který odpůrkyně odkazovala. Nález Ústavního soudu se také nezabýval dostatečností podkladů pro vydání vyhlášky č. 1/2021. Naopak Ústavní soud v nálezu konstatoval, že odpůrkyně své důvody pro zavedení místního koeficientu vyhláškou konkretizovala až ve vyjádřeních Ministerstva vnitra v řízení o návrhu na zrušení vyhlášky a že ze zápisu zastupitelstva odpůrkyně vyplývá pouze obecný účel zavedení místního koeficientu. Ani k těmto důvodům ale Ústavní soud neposuzoval jejich přezkoumatelnost. Podání připomínek nebo námitek není podmínkou pro následné podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, a nelze to navrhovatelce přičítat k tíži. Ani výdajová stránka rozpočtu odpůrkyně není relevantním měřítkem pro posouzení proporcionality místního koeficientu.

7. Odpůrkyně v duplice argumentovala ve prospěch aplikovatelnosti nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23. Dále zrekapitulovala východiska pro přezkum přezkoumatelnosti opatření obecné povahy s tím, že napadené OOP pokládá za přezkoumatelné. Rovněž odmítla, že by pozemky navrhovatelky byly srovnatelné s pozemky společností STORM WAY s.r.o. a BOS LIGHTING s.r.o.
8. Navrhovatelka v triplice znovu odmítla aplikaci nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23. Rovněž poukázala na nedostatek podkladů a odůvodnění napadeného OOP.

### **Jednání před soudem**

9. Při jednání konaném dne 2. 10. 2025 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.
10. Soud při jednání provedl dokazování výpisem z katastru nemovitostí – LV 360, z nějž zjistil, že navrhovatelka vlastní pozemky dotčené napadeným OOP. Rovněž provedl důkaz náhledem na [www.mapy.com](http://www.mapy.com) s vyznačením míst, kde se nachází navrhovatelkou zmiňované pozemky společností STORM WAY s.r.o. a BOS LIGHTING s.r.o.
11. Soud nedokazoval napadeným OOP a doprovodnými dokumenty, neboť tyto listiny jsou součástí předložené spisové dokumentace, kterou měl k dispozici a z níž vycházel, přičemž její obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Dále neprováděl dokazování žádostí o poskytnutí informací ze dne 28. 8. 2023, sdělením o poskytnutí informace ze dne 12. 9. 2023, rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 6. 3. 2023, č. j. MV-807-29/ODK-2023, a Jednacím řádem zastupitelstva odpůrkyně, neboť by to bylo v souvislosti se závěry soudu nadbytečné. Navíc tato žádost o informace a její vyřízení se dle tvrzení navrhovatelky týkaly procesu přijímání původní obecně závazné vyhlášky č. 1/2021, nikoli nyní projednávaného napadeného OOP. Stejně tak je tomu v případě rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 6. 3. 2023 a dokumentů předcházejících tomuto rozhodnutí. Dále též soud neprováděl dokazování nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23, neboť judikaturou soud dokazování neprovádí. Soud rovněž neprovedl důkaz rozpočty odpůrkyně na roky 2021-2025, jelikož otázka, zda bylo zvolené řešení přiměřené, není z níže uvedených důvodů pro rozhodnutí soudu podstatná. Ze stejných důvodů soud neprováděl ani důkaz závěrem zjišťovacího řízení ze dne 16. 9. 2009 a ESG směrnicí navrhovatelky. Soud dále nedokazoval rozhodnutími Magistrátu města Mladá Boleslav (bod 29 vyjádření odpůrkyně), neboť tato rozhodnutí nejsou pro posouzení věci podstatná. Soud pro nadbytečnost nedokazoval rovněž ani fotodokumentaci předloženou odpůrkyní. Konečně soud nedokazoval ani měřením rychlosti, jež probíhalo ve dnech

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

26. – 30. 8. 2025, jelikož toto měření proběhlo až po vydání napadeného OOP a není proto pro posouzení věci relevantní.

### Podmínky řízení

12. Soud ověřil, že návrh na zrušení napadeného OOP byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (§ 37 odst. 2 a 3 a § 101b odst. 2 s. ř. s.).
13. Podmínkou aktivní procesní legitimace je tvrzení, že navrhovatelka byla napadeným opatřením obecné povahy myslitelně dotčena na svých subjektivních právech (srov. § 101a odst. 1 s. ř. s.). Aktivní procesní legitimace navrhovatelky k podání návrhu je v projednávané věci dána. Mezi účastníky řízení je nesporné, že navrhovatelka vlastní nemovité věci (konkrétně pozemky parc. č. 609/16, 609/17, 610/2, 611/5, 611/6, 611/7, 611/8, 681/14, 681/16, 681/21, 681/22, 681/23, 681/25, 681/26, 681/27, 716/1, 716/2, 780, 781, 792 a st. p. 88, 184/1, 184/4, 184/5, 210, 252, 352, 353, 354 a 355, vše v katastrálním území Řepov, což soud ověřil v katastru nemovitostí), na které dopadá místní koeficient stanovený napadeným OOP. Napadené OOP se tedy přímo dotýká navrhovatelčích práv, neboť zvyšuje její daňové zatížení (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Soud tak mohl přistoupit k věcnému projednání návrhu.

### Podstatný obsah předložené dokumentace

14. Dle zápisu ze schůze zastupitelstva odpůrkyně konané dne 22. 4. 2024 byl zastupitelstvu předložen návrh opatření obecné povahy č. 1, který reagoval na změnu zákona o dani z nemovitých věcí a který měl nahradit vyhlášku č. 1 a zajistit, aby byl místní koeficient dle § 12 tohoto zákona aplikován na vymezené nemovité věci, na které dopadala vyhláška. Zastupitelé byli dle zápisu s návrhem seznámeni dopředu. Návrh byl zastupitelstvem schválen a dne 22. 4. 2025 byla na úřední desce vyvěšena veřejná vyhláška – oznámení o návrhu opatření obecné povahy stanovující místní koeficient pro vymezení nemovité věci na území obce Řepov. Dle poučení veřejné vyhlášky mohl kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, ve stejné lhůtě uplatnit písemně své připomínky či podat námítky.
  15. Dle zápisu ze schůze zastupitelstva odpůrkyně konané dne 24. 6. 2024 bylo na schůzi schváleno usnesení č. 3, které se týkalo opatření obecné povahy č. 1, jímž byl stanoven místní koeficient pro vymezené nemovité věci na území obce Řepov.
  16. Dne 25. 6. 2024 byla na úřední desce obce Řepov vyvěšena veřejná vyhláška obsahující oznámení o opatření obecné povahy stanovující místní koeficient pro vymezené nemovité věci na území obce Řepov.
  17. Napadené OOP vydané dne 24. 6. 2024 odpůrkyní bylo odůvodněno tak, že důvodem pro stanovení místního koeficientu je snaha obce získat kompenzace za zvýšenou ekologickou zátěž způsobenou výrazným zatížením celého území obce průmyslovou výrobou a provozem v těch částech obce, pro které byl stanoven místní koeficient v maximální možné výši. Průmyslová výroba a provoz v jednotlivých areálech s sebou přinesla dle odpůrkyně také další zatížení životního prostředí jako je nákladní doprava, hluk, prašnost, dopravní zácpy kamionů přímo v intravilánu obce, zamezení přístupových cest pro integrovaný záchranný systém a další negativní externality, např. opotřebení pozemních komunikací. Stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci nacházející se v jednotlivých areálech má kompenzovat dopady průmyslové výroby a provozu v obci a takto vzniklé
- Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

ekologické zatížení, kdy by odpůrkyně získané prostředky použila na zmírnění ekologického zatížení. Dílčím závěrem bylo, že napadené OOP dopadá na veškeré plochy v obci, které lze podle Územního plánu obce Řepov využít k výrobě (a skladování) rušným nebo hygienicky závazným provozem s nadměrnou produkcí hluku, prachu, pachu apod. Jsou to plochy areálu č. 1 vlastněné společností M. Preymesser spol. s.r.o., areálu č. 2, kde vlastní určité pozemky G. B. a C. M. a společnost Ptáček – správa, a.s., areál č. 3 vlastněný společností ITW PROMOVIA, s.r.o., a je logické, že se musí regulace vztahovat i na areál č. 4, jehož vlastníkem je navrhovatelka, který, byť je od ostatních ploch vzdálen, je taktéž součástí průmyslové zóny obce. Napadené OOP stanovující místní koeficient ve výši 5 pro vymezené nemovité věci se vztahovalo na pozemky vymezené v příloze č. 1.

### Posouzení návrhu soudem

18. Při přezkoumání napadeného OOP soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Při rozhodování byl soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.).
19. V nyní projednávané věci je řešena otázka stanovy místního koeficientu daně z nemovitých věcí obcí formou opatření obecné povahy. Jak navrhovatelka zmiňovala v návrhu, ve vztahu k předchozí právní úpravě se touto problematikou zabýval i Ústavní soud (nález pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/23), a to právě ve věci odpůrkyně, která stanovila obecně závaznou vyhláškou č. 1/2021 koeficient pro výpočet daně z nemovitých věcí. Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že „*obec Řepov vydala obecně závaznou vyhlášku v mezích své samostatné působnosti, její napadenou částí přitom svoji působnost nezneužila, neboť sledovala legitimní cíl, k jehož dosažení použila přiměřených prostředků. Přijatou právní úpravu současně nelze považovat za diskriminační či porušující princip rovného zacházení, neboť je ospravedlněna objektivními a racionálními důvody. Jelikož napadené části obecně závazné vyhlášky nelze považovat ani za nerozumné, Ústavní soud uzavírá, že neshledal důvody pro vyhovění návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. 2 a Přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky obce Řepov.*“ Zdejší soud se touto problematikou rovněž zabýval, a to v nedávných rozsudcích ze dne 25. 8. 2025, č. j. 51 A 49/2025-41, nebo ze dne 5. 9. 2025, č. j. 37 A 47/2025-48. Jelikož byly námitky navrhovatelky v nyní projednávané věci obdobné jako v odkazovaných rozsudcích a věci měly obdobný skutkový i právní základ, soud neměl důvodu se od jejich závěru odchýlit.
20. Mezi účastníky řízení je v nyní projednávané věci sporné, zda odpůrkyně řádně odůvodnila napadené OOP a zda je stanovení místního koeficientu i na nemovitosti vlastněné navrhovatelkou neproporcionální.
21. Soud s navrhovatelkou předně souhlasí v tom, že náležité odůvodnění je nutnou podmínkou, aby bylo možno hodnotit obsah opatření obecné povahy. Byť odůvodnění opatření obecné povahy může být obecnější, nelze připustit naprostou absenci konkrétních důvodů (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 8. 2021, č. j. 55 A 38/2021-64). Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „*i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, obdobně rozsudek ze dne 22. 12. 2011, č. j. 8 Ao 6/2011-87).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

22. Na druhou stranu je třeba podotknout, že v případě přezkumu územně plánovací dokumentace obce nebo kraje a jejího odůvodnění mají být soudy obecně zdrženlivé (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 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. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; či nález ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, odst. 57). 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103).
23. Zdrženlivost soudů je tak namístě 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, jak v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, odst. 34–36.
24. 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 nález 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. Tedy je oprávněn přezkoumat, zda opatření obecné povahy nestanovuje řešení, které je ve vztahu ke konkrétní osobě zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88).
25. V návaznosti na výše uvedená východiska soud dospěl k závěru, že napadené OOP je přezkoumatelné. V důsledku pasivity navrhovatelky 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 hluk, prach, zvýšenou intenzitu dopravy. Zvýšený výnos daně proto odpůrkyně hodlá využít na zmírnění dopadů průmyslového zatížení (např. opravy zatížených obecních komunikací) a na opatření ke snížení negativních vlivů na životní prostředí v obci.
26. Byť se jedná o stručné odůvodnění, 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,

kteře chce odpůřkyně prostřednictvím vyšší daně kompenzovat. Jak už vysvětlil i Ústavní soud, jde o zákonem aprobovaný cíl (viz náleř ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, odst. 43 ve spojení s odst. 48). Stejně tak i Nejvyšší správni soud judikoval, jak bylo nastíněno výše, že 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 Nejvyššího správniho soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79).

27. Co se týče nutnosti odůvodnění stanovené výše koeficientu, lze odkázat na nedávný rozsudek ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-36, v němž Nejvyšší správni soud uzavřel, že „[o]důvodnění toho, proč odpůřce zvolil v zákonem umožněném rozptylu od 0,5 do 5 (§ 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí) právě onu určitou výši koeficientu, nemusí opatření obsahovat. Jde totiž o výsledek politické úvahy, za kterou nesou zastupitelé odpůřce politickou odpovědnost. Ústavní soud v tomto ohledu odmítl ‚v daňových otázkách hledat věcně správné, žádoúci či optimální řešení‘ a to i ‚z pohledu samotné výše daně (sazby daně), tj. obecně daňové zátěže‘ (náleř 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 správniých soudů kontrolovat, zda zvolená výše koeficientu je správná, dostatečná či optimální. Limitem v tomto ohledu je případné zavedení rdousící výše koeficientu (...). Nejvyšší správni soud k tomu ovšem připomíná, že s ohledem na zákonné omezení výše koeficientu je v obecné rovině rdousící charakter vyloučen.“ Citovaným rozsudkem Nejvyšší správni soud přezkoumal rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 4. 2025, č. j. 40 A 6/2024-49, přičemž jeho závěr o nezbytnosti odůvodnění výše koeficientu vyvrátil.
28. Odpůřkyně tedy nezatížila napadené OOP vadou nepřezkoumatelnosti, pokud neodůvodnila stanovení místního koeficientu v maximální zákonné výši 5,0. Důvodová zpráva k části deváté zákona č. 349/2023 Sb. (a podpůřně i § 68 odst. 3 správniho řádu) vyžaduje, aby opatření obecné povahy podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí obsahovalo především odůvodnění výčtu nemovitostí, na něž místní koeficient dopadá. Tedy důvody, které vedly obec ke zvolení toho konkrétního kritéria pro zařazení nemovitých věcí do vyšší daňové zátěže. Nevyžaduje však odůvodnění výše koeficientu. Tuto úvahu učinil již zákonodárce stanovením zákonného rozmezí (§ 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí). Určení konkrétní výše koeficientu v zákonném rámci je pak na úvaze vedení obce. Ta nemusí zvolenou výši odůvodnit, nicméně za ní nese politickou odpovědnost. Nejvyšší správni soud též výslovně uvedl, že není úkolem správniých soudů kontrolovat, zda zvolená výše koeficientu je správná, dostatečná či optimální.
29. Kritérium pro zařazení nemovitých věcí do vyšší daňové zátěže přitom odpůřkyně dostatečně odůvodnila. Rozhodným kritériem bylo, že se vymezené nemovité věci nachází v průmyslové oblasti obce. Odpůřkyně uvedla, že důvodem pro stanovení místního koeficientu je snaha obce získat kompenzace za zvýšenou ekologickou zátěž způsobenou výrazným zatížením celého území obce průmyslovou výrobou a provozem v těch částech obce, pro které byl stanoven místní koeficient v maximální možné výši. Průmyslová výroba a provoz v jednotlivých areálech s sebou přinesly dle odpůřkyně také další zatížení životního prostředí jako je nákladní doprava, hluk, prašnost, dopravní zácpy kamionu přímo v intravilánu obce, zamezení přístupových cest pro integrovaný záchranný systém a další negativní externality, např. opotřebením pozemních komunikací. Uvedené odůvodnění přijaté úpravy se soudu jeví jako dostatečné z hlediska přezkoumatelnosti. Právě v průmyslové zóně totiž zpravidla dochází k provozování činností, které mají na infrastrukturu a životní Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

prostředí významný vliv. Soud tedy neshledal tvrzený rozpor mezi kritériem vymezujícím dotčené nemovitosti a deklarovaným účelem, tj. získáním finančních prostředků k rozvoji a údržbě infrastruktury v obci.

30. Současně soud nepřisvědčil námitce navrhovatelky, že odpůrkyně neuvedla žádné podklady, z nichž by vycházela a že napadené OOP je založeno jen na neprokázaných tvrzeních. Soud k této námitce uvádí, že odpůrkyně vyšla předně z vymezení ploch v územním plánu, z *prima facie* logické argumentace, že výroba v průmyslových areálech s sebou nese významné množství negativních externalit s ohledem na charakter jednotlivých provozů. Tento charakter je přitom odpůrkyni bezpochyby znám z její činnosti. Výše uvedená východiska jsou dle soudu dostačující a není třeba je zvláště dokládat např. měřením hluku či jiných emisí – ostatně navrhovatelka tato východiska nijak konkrétně nezpochybnila a odpůrkyně proto neměla důvod se těmito otázkami podrobněji zabývat.
31. Co se týče namítané neproporcionality zvoleného stanovení místního koeficientu odpůrkyní, ani tato námitka není důvodná. Soudu přitom zásadně nepřisluší hodnotit proporcionalitu přijatého řešení v první linii (srov. dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, nebo ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 431/2019-53, bod 17). Jak již bylo uvedeno výše, ze správního spisu a vyjádření odpůrkyně vyplývá, že navrhovatelka byla při pořizování napadeného OOP zcela pasivní. Odpůrkyně řádně zveřejnila návrh napadeného OOP na úřední desce společně s výzvou k uplatnění námitek a připomínek podle § 172 odst. 1 správního řádu. Navrhovatelka však proti návrhu nijak nebrojila. Sama se tak připravila o možnost, aby její námitky odpůrkyně vypořádala a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 AOs 2/2012-59). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, „[p]roporcionalita opatření obecné povahy nemůže být předmětem soudního přezkumu, nemohla-li pro nedůvodnou pasivitu navrhovatele být posouzena v průběhu pořizování daného opatření obecné povahy. Soud se pak dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy zásah do vlastnického práva musel být pořizovateli již v době přípravy územního plánu zcela zjevný a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí.“ K důsledkům pasivity navrhovatelky při pořizování opatření obecné povahy srov. dále např. rozsudky NSS ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021-21, nebo ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 431/2019-53, bod 17.
32. K tvrzení navrhovatelky, že její pasivita během procesu pořizování opatření obecní povahy nezamezuje posouzení proporcionality napadeného OOP soudem, je taktéž lichá. V projednávaném případě totiž nebyly dány ony závažné důvody, na které žalobkyně odkazovala (porušení ústavního pořádku z důvodu zásahu do zásady rovnosti a diskriminace). Přestože napadené OOP navrhovatelku jistě ovlivnilo, neboť zvýšilo její daňové zatížení, rozhodně se nejedná o tak intenzivní zásah do vlastnického práva, který by nastal např. v případě vyvlastnění. V řešeném případě se napadené OOP netýká výlučně pozemku navrhovatelky, ale dopadá i na další pozemky různých vlastníků (celkově na čtyři průmyslové areály). 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. Soud by pak mohl posoudit, jak se s otázkou proporcionality přijatého řešení vypořádala odpůrkyně k námitce vznesené při pořizování opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Navrhovatelka však tuto otázku Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

během procesu projednávání napadeného OOP nevznesla. Soudu přitom nejsou zřejmé žádné objektivní překážky, které by jí bránily v tom, aby se do procesu přijímání napadeného OOP zapojila. Za této situace nepřichází v úvahu, aby se soud zabýval dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky.

33. Z důvodu absence námítky v procesu přijímání opatření se soud v zásadě nemůže zabývat ani tím, že je napadené OOP nekonzistentní a diskriminační, neboť jiné podnikatelské subjekty též zatěžující infrastrukturu a životní prostředí, nejsou napadeným OOP dotčeny. Výjimkou by byla situace, kdy by žalobkyně namítala odlišné zacházení oproti subjektu, který by s ní byl na první pohled velmi podobný, případně by muselo být odpůrci zřejmé, že důvody k zavedení místního koeficientu na něj dopadají ve stejné, ne-li významnější, výši než u navrhovatelky. Tak tomu však v projednávané věci očividně není. Pokud jde o pozemky společností STORM WAY s.r.o. a BOS LIGHTING s.r.o, pak soud uvádí, že z napadeného OOP je zřejmé, že se odpůrkyně zaměřila na plochy VL a VS, tedy (zjednodušeně řečeno) na průmyslové areály, do čehož pozemky shora uvedených společností nespádají – ostatně se jedná o pozemky znatelně menší, očividně nesrovnatelné s areály zahrnutými do napadeného OOP. Pokud pak jde o některé pozemky společnosti Ptáček – správa, a.s. (bod 28 návrhu), pak navrhovatelka sama nezpochybnila vyjádření odpůrkyně (bod 29 vyjádření odpůrkyně), že tyto pozemky nebyly v rozhodné době využívány.
34. Jak již bylo naznačeno, soud by mohl za uvedených okolností (v rozsahu včasných návrhových bodů) přistoupit ke zrušení napadeného OOP pouze ze závažných důvodů spočívajících v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, či ze dne 13. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2013-29). Takové porušení ovšem soud v projednávané věci neshledal. Ze spisu nevyplývá, že by byly porušeny kogentní procesní či hmotněprávní normy v procesu přijímání napadeného OOP. Pokud navrhovatelka v této souvislosti namítala, že zastupitelé odpůrkyně nemohli informovaně rozhodnout o přijetí vyhlášky, tedy ani o přijetí napadeného OOP, neboť nedisponovali dostatečnými podklady pro takové rozhodnutí, jedná se o ničím nepodloženou spekulaci. Navíc i tuto námitku navrhovatelka měla a mohla uplatnit již v samotném procesu přijímání napadeného OOP, což se nestalo.

### **Závěr a náklady řízení**

35. Soud shrnuje, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy neshledal důvodným, a proto jej zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
36. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelka neměla právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Plně úspěšné odpůrkyni soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně je malou obcí, která nedisponuje odborným aparátem pro svou obhajobu v soudním řízení. Tato činnost přesahuje rámec obvyklé úřední činnosti odpůrkyně, a náklady na právní zastoupení je proto třeba pokládat za účelně vynaložené (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, bod 29). Soud proto úspěšné odpůrkyni přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 27 063,80 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 4 620 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření k návrhu, sepis dupliky a účast na jednání před soudem dne 2. 10. 2025 podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze čtyř paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 450 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, z cestovních výdajů ve výši 710 Kč (jízdenky na vlak Praha-Brno a jízdenky MHD Praha) a z náhrady za promeškaný čas dle § 14 advokátního tarifu ve výši 1 500 Kč (10 započatých půlhodin). Jelikož je zmocněná advokátka dle § 57 odst. 2 věty za středníkem s. ř. s. společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a plátcem daně z přidané hodnoty je tato právnická osoba, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů a náhrada za promeškaný čas o částku 4 573,80 Kč odpovídající 21 % DPH. Navrhovatelka je povinna uhradit náhradu nákladů řízení v celkové výši 27 063,80 Kč k rukám zástupkyně odpůrkyně podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

#### **Poučení :**

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 2. října 2025

**Mgr. Lenka Oulíková v. r.**  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.