



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **LK PORT s.r.o.**, sídlem Karlovarská 151/26, Cheb
zastoupena advokátem Mgr. Liborem Duškem, sídlem K Nemocnici
2375/2a, Cheb

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2024, č.j. 35746/24/5100-00460-708633,

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2024, č.j. 35746/24/5100-00460-708633 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobkynino odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu pro Karlovarský kraj ze dne 22.

4. 2024, č.j. 295781/24/2403-00460-402155 (dále jen „platební výměr“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Platebním výměrem byla žalobkyni vyměřena daň z nemovitých věcí na rok 2024 v celkové výši 263 448 Kč.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě nejprve popsala rozhodné skutečnosti a poté uvedla, že namítá nesprávnost, nezákonnost a protiústavnost obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 7/2023 o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, v platném a účinném znění, z toho důvodu nezbytnost na danou věc tuto obecně závaznou vyhlášku neaplikovat ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy. Žalobkyně uvedla, že celou situaci ve druhé polovině roku 2023 konzultovala s dalšími daňovými subjekty, přičemž byla seznámena s *Právní analýzou obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 7/2023 ve vztahu ke společnosti HS LINE* zpracovanou advokátní kanceláří Mgr. Libora Duška dne 7. 11. 2023. Dle této analýzy, jakož i po pozdější nepřiléhavé argumentaci města Chebu, má žalobkyně za to, že je předmětnou obecně závaznou vyhláškou a ve výsledku též napadeným rozhodnutím poškozena.
3. V části žaloby uvozené slovy „Obecně k předmětné OZV“ žalobkyně uvedla, že Zastupitelstvo města Cheb přijalo na svém zasedání dne 21. 9. 2023 návrh výše citované obecně závazné vyhlášky o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, ve kterém se dle čl. 2 nově stanovuje místní koeficient pro celé území města ve výši 2,0, vyjma vybraných částí lokalit dle příloh k vyhlášce, v nichž se místní koeficient stanovuje ve výši 3,0 a 4,0. Z pohledu žalobkyně jako daňového subjektu vlastnického ve městě Chebu nemovitosti (v žalobě specifikované, pozn. soudu) je podstatná příloha č. 2, podle které se na všechny její nemovitosti v katastrálním území H. u Ch. vztahuje místní koeficient 4,0, tedy vyšší koeficient, než je u řady jiných konkurenčních subjektů na území města Chebu touto obecně závaznou vyhláškou stanoven.
4. Žalobkyně dále konstatovala, že obecně platí, že každá obecně závazná vyhláška územních samosprávných celků musí být v souladu s ústavním pořádkem a zákonem. K tomu existuje ustálená judikatura Ústavního soudu (např. náleze ze dne 22. 3. 2005, sp.zn. Pl. ÚS 63/04, náleze ze dne 27. 7. 2021, sp.zn. Pl. ÚS 7/21 nebo náleze ze dne 18. 7. 2023, sp.zn. Pl. ÚS 24/23), podle které při posouzení formální a obsahové stránky obecně závazné vyhlášky aplikuje Ústavní soud tzv. „test čtyř kroků“, který lze v současnosti považovat za standard a východisko při rozhodování o souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem a s ústavním pořádkem a který ve své rozhodovací praxi uplatňuje rovněž Ministerstvo vnitra. Test čtyř kroků sestává z/ze: a) přezkumu pravomoci obce vydávat obecně závaznou vyhlášku a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem; b) zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti; c) zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost; d) přezkumu obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“.
5. Jak vyplynulo z materiálů předložených Zastupitelstvu města Cheb na jednání dne 21. 9. 2023, konkrétně z přílohy důvodové zprávy k materiálu č. 168/2023, předmětný návrh vyhlášky byl postoupen pro posouzení zákonnosti návrhu obecně závazné vyhlášky Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, který ve zprávě ze dne 6. 9. 2023 konstatoval, že při posouzení nebyl shledán rozpor návrhu obecně závazné

vyhlášky se zákonem. Zároveň však ve stejném dokumentu Ministerstvo vnitra opakovaně zdůraznilo, že v rámci abstraktní kontroly zákonnosti blíže nezkoumalo důvody, které město vedly ke stanovení různých místních koeficientů pro vymezené různé části města. V případě potřeby, jak dále uvádí Ministerstvo vnitra, musí být město schopno uvést, z jakých důvodů zavedlo různé místní koeficienty pro vymezená území a tyto důvody vhodným způsobem prokázat (přičemž důvody musí být nediskriminačního charakteru a musí vycházet z objektivních kritérií).

6. V části žaloby uvozené slovy „*Výše zdanění musí odpovídat negativním a pozitivním externalitám daného místa*“ žalobkyně konstatovala, že jak uvádí Ústavní soud, obec, která obecně závaznou vyhláškou reguluje právní vztahy v rámci své samostatné působnosti, tak musí činit zásadně souladně se zákonem i s ústavním pořádkem. Právě z tohoto pohledu je nutno posuzovat důvody, které město Cheb vedly ke stanovení jednotlivých místních koeficientů uvnitř jednotlivých katastrálních území Cheb, Hradiště u Chebu, Háje u Chebu a Dolní Dvory. V souladu s Ústavou garantovaným principem práva na samosprávu a subsidiarity politické moci je dán dle Ústavního soudu předpoklad, že právě orgány územních samospráv mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala negativním či pozitivním externalitám, které jsou spojeny s nemovitostmi v konkrétním místě, neboť zástupci místních samospráv mají mít k místním poměrům blíže. V obdobném duchu je v materiálech Zastupitelstva města Cheb přiloženo nejen zmiňované vyjádření Ministerstva vnitra, ale též samotný text důvodové zprávy předložený starostou města Ing. Janem Vrbou, který se rovněž odkazuje na nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 24/23 a na totožné pasáže o možnosti nastavit místní koeficient dle příslušných externalit v jednotlivých částech obce.
7. V části žaloby uvozené slovy „*Argumentace města Chebu*“ žalobkyně uvedla, že jako konkrétní důvody, proč město Cheb přistupuje ke změně místního koeficientu (míněno vyššímu koeficientu než dosud), jsou v důvodové zprávě k obecně závazné vyhlášce (materiál města Cheb pro zasedání Zastupitelstva města Cheb konané dne 21. 9. 2023, č. 168/2023) uvedeny velmi stroze a obecně, lze je však shrnout v těchto bodech:
 - a) zvýšené nároky na úklid a údržbu komunikací, jelikož je dle města Cheb zvýšená zátěž komunikací dopravou a tím nižší jejich životnost,
 - b) vyšší výdaje města spojené se zajištěním městské hromadné dopravy,
 - c) vyšší výdaje města spojené s veřejným osvětlením,
 - d) vyšší výdaje města spojené s potlačováním sociálně patologických jevů,
 - e) vyšší výdaje města spojené se zajišťováním provozu kanalizačního řádu na odvod srážkových vod a s tím souvisejících retenčních nádrží apod.
8. V reakci na výzvu žalovaného ke sdělení, na základě jakých objektivních a racionálních důvodů, konkrétně prokazatelných, stanovilo město Cheb vyšší místní koeficient pro předmětné části lokalit, vymezených parcelními čísly pozemků, zástupci města Cheb dodatečně uvádějí, vedle již výše uvedených důvodů, dále též tyto důvody:
 - f) vyšší výdaje města spojené s údržbou zeleně,
 - g) vybudování cyklostezky pro zaměstnance,
 - h) zdvojnásobení počtu pracovníků ze zahraničí, kteří nejsou občany Chebu a daně z jejich příjmů jsou nulové příjmy pro město Cheb,

i) sídlo zatížených společností je mimo lokalitu města Cheb a daně z jejich příjmů jsou nulové příjmy pro město Cheb.

9. Dále se pak město Cheb snažilo v odpovědi žalovanému dodatečně obhájit i skutečnost, že některé subjekty byly zatíženy byť zvýšeným, přesto však nižším koeficientem ve výši 3,0, a to z důvodu probíhající revitalizace brownfieldů soukromým subjektem, když vlastníci nemovitostí nemohou dosáhnout optimální ekonomický výnos, a zároveň dopravní omezení v dané lokalitě z důvodu výstavby okružní křižovatky.
10. V části žaloby uvozené slovy „*Zdůvodnění vyšších koeficientů je v případě žalobkyně neobhajitelné*“ žalobkyně uvedla, že dle jejího názoru jsou výše uvedené důvody v kontextu rozsáhlých regulovaných území (k.ú. Cheb, Dolní Dvory, Hradiště u Chebu a Háje u Chebu) ve valné většině příliš obecné na to, aby bylo možné jednoduše specifikovat a obhájit, v čem konkrétně jsou předmětné problémy či jiné negativní externality spojeny více právě s těmi subjekty, které jsou více daňově zatíženy. V první řadě je nutno vzít v úvahu, že město Cheb se rozhodlo odlišně regulovat vždy jen vybrané pozemky v předmětné průmyslové oblasti města Chebu, zvýšený místní koeficient tak nebyl zaveden plošně například dle katastrálních území. Všechny porovnávané nemovitosti konkurenčních podnikatelských subjektů leží u stejných páteřních silnic, prakticky ve stejné vzdálenosti od centra města i od obou městských obchvatů, jejich pozemky nebyly činností města Cheb zhodnoceny (rozdíl oproti pozemkům v Průmyslovém parku I.) ani nebyly v posledních dekádách součástí revitalizace brownfieldu.
11. K jednotlivým důvodům uvedla žalobkyně následující:

Vyšší výdaje města na MHD, osvětlení, kanalizaci či zeleň – není prokázáno

Porovnáme-li situaci žalobkyně a jiných konkurenčních společností zatížených v dané lokalitě koeficientem 2,0 nebo 3,0 (jak je níže konkretizováno), neexistuje mezi nimi žádný zásadní odůvodnitelný rozdíl, pokud jde o výdaje města na MHD, na veřejné osvětlení, na veřejnou kanalizaci či údržbu zeleně.

Cyklostezky, sociálně patologické jevy ani zahraniční pracovníci nejsou přiléhavými důvody

Stejně tak je žalobkyně přesvědčena, že její provoz skladování (stejně jako provoz u porovnávané konkurence) nemá nic společného s problémy, které odůvodňují potřebu potlačovat sociálně patologické jevy ve městě či budovat cyklostezky. „*Žalobkyně sídlí v Chebu, tedy argument o tom, že by výnosy z ostatních daní byly pro město Cheb nulové.*“ Rovněž žalobkyně rozhodně nepatří mezi subjekty, které by přispěly k popisovanému nárůstu pracovníků, kteří nejsou občany Chebu (drtivá většina zaměstnanců jsou českými občany a výrazná většina z nich jsou také občany Chebu), byť i tento argument je, v kontextu dlouhodobé politiky města Chebu, zarážející.

Odůvodnění mírnějšího zvýšení v případě koeficientu 3,0 lze vyvrátit

Jde-li o argumentaci města Cheb, proč u některých vybraných subjektů přikročilo ke zvýšení koeficientu jen na 3,0 (revitalizace brownfieldů, výstavba okružní křižovatky), pak lze na níže uvedeném příkladu konkurenční společnosti HD Logistic s.r.o. prokázat opak – tato společnost je zatížena koeficientem 3,0, revitalizace brownfieldu však v jejím areálu neprobíhá a výstavba okružní křižovatky zatěžovala též některé vozy žalobkyně (nehledě na to, že i v bezprostřední blízkosti areálu žalobkyně, konkrétně v páteřní komunikaci ulice Pražská, probíhala od dubna 2024 po několik měsíců komplexní výměna asfaltového povrchu a s tím související značné dopravní omezení). Naopak žalobkyně kupovala v

minulosti svůj areál jako brownfield s mnoha ekologickými zátěžemi, přičemž jej vlastním úsilím, bez jakýchkoli veřejných dotací, sama rekultivovala. S ohledem na předmět podnikání žalobkyně tak lze předpokládat, že konkrétní stavební a pozemkové parcely v jejím vlastnictví byly nejvyšším stupněm místního koeficientu (4,0) primárně zatíženy z důvodu domnělé zvýšené zátěže městských komunikací dopravou.

12. V části žaloby uvozené slovy „*Porovnání konkurenčních subjektů ze stejné průmyslové oblasti*“ žalobkyně uvedla, že při jednání Zastupitelstva města Cheb zaznívaly dotazy, proč ze stejného důvodu nejsou regulovány např. velké obchodní řetězce, jejichž zásobování rovněž zatěžuje dopravní komunikace, a to navíc ještě v užším centru města. Po prověření příkladů jiných subjektů z průmyslové oblasti města Cheb se však objevují ještě více zřetelné nepoměry mezi daňovými subjekty, na jejichž základě lze ještě vážněji pochybovat o dodržení principu rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod. Posuzovány byly například subjekty, jejichž předmět podnikání je totožný s předmětem podnikání žalobkyně, a zároveň při výjezdu na oba hlavní obchvaty města Chebu (dálnice D6 a jihovýchodní obchvat města) z nemovitostí posuzovaných subjektů zatěžují nákladní vozy směřující do jejich areálů totožné dopravní tepny jako vozy směřující do areálu žalobkyně.

13. Porovnání č. 1 - BuchArt s.r.o., IČO: 263 79 643

Předmět podnikání: Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona; Zatížení lokality: k.ú. Cheb, areál Na Návrší, po výjezdu z areálu směrem na severní obchvat zatíženy dopravní tepny Nižnětagilská, Pražská a Karlovarská, po výjezdu z areálu směrem na jihovýchodní obchvat zatížena dopravní tepna Maškov – K Maškovu – Podhradská; Místní koeficient: 2,0 - pozemková parcela č. X. a stavební parcela č. st. XA., k.ú. Ch., nejsou zatíženy kvalifikovaným místním koeficientem 3,0 ani 4,0; Závěr: výrazné neodůvodněné zvýhodnění oproti žalobkyni.

14. Porovnání č. 2 – P. R., vlastník pozemků, ve kterých provozuje činnost jeho společnost rejman logistics s.r.o.

Předmět podnikání: silniční motorová doprava - nákladní provozovaná vozidly nebo jízdními soupravami o největší povolené hmotnosti přesahující 3,5 tuny, jsou-li určeny k přepravě zvířat nebo věcí, - nákladní provozovaná vozidly nebo jízdními soupravami o největší povolené hmotnosti nepřesahující 3,5 tuny, jsou-li určeny k přepravě zvířat nebo věcí, areál slouží pro účely dopravní společnosti ke skladování; Zatížení lokality: k.ú. Cheb, areál Na Návrší, po výjezdu z areálu směrem na severní obchvat zatíženy dopravní tepny Nižnětagilská, Pražská a Karlovarská, po výjezdu z areálu směrem na jihovýchodní obchvat zatížena dopravní tepna Maškov – K Maškovu – Podhradská; Místní koeficient: 2,0 - stavební parcela č. st. XB. a pozemková parcela č. XC., k.ú. Ch., nejsou zatíženy kvalifikovaným místním koeficientem 3,0 ani 4,0; Závěr: výrazné neodůvodněné zvýhodnění oproti žalobkyni.

15. Porovnání č. 3 - BENKA TRANSPORT s.r.o., IČO: 279 61 826

Předmět podnikání: silniční motorová doprava - nákladní provozovaná vozidly nebo jízdními soupravami o největší povolené hmotnosti přesahující 3,5 tuny, jsou-li určeny k přepravě zvířat nebo věcí, - nákladní provozovaná vozidly nebo jízdními soupravami o největší povolené hmotnosti nepřesahující 3,5 tuny, jsou-li určeny k přepravě zvířat nebo věcí, areál slouží pro účely dopravní společnosti ke skladování; Zatížení lokality: k.ú. Cheb, areál Potoční, po výjezdu z areálu směrem na severní obchvat zatíženy dopravní

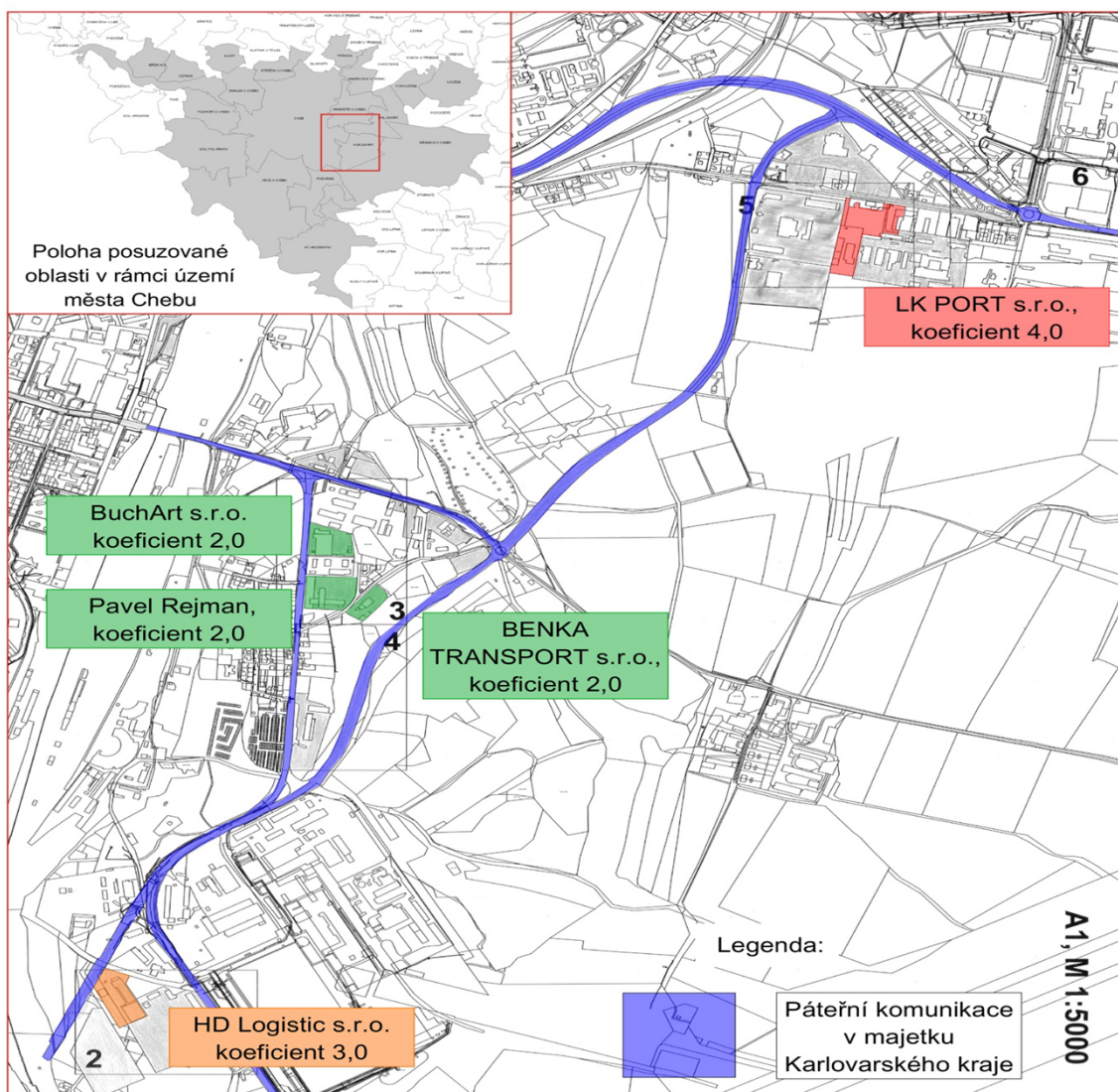
tepny Nižnětagilská, Pražská a Karlovarská, po výjezdu z areálu směrem na jihovýchodní obchvat zatížena dopravní tepna Maškov – K Maškovu – Podhradská; Místní koeficient: 2,0 - pozemková parcela č. XD. a stavební parcela č. st. XE., k.ú. Ch., nejsou zatíženy kvalifikovaným místním koeficientem 3,0 ani 4,0; Závěr: výrazné neodůvodněné zvýhodnění oproti žalobkyni.

16. Porovnání č. 4 - HD Logistic s.r.o., IČO: 280 35 836

Předmět podnikání: výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, areál slouží ke skladování; Zatížení lokality: k.ú. Cheb, areál Podhradská, po výjezdu z areálu směrem na severní obchvat zatíženy dopravní tepny Maškov, Nižnětagilská, Pražská a Karlovarská, po výjezdu z areálu směrem na jihovýchodní obchvat zatížena dopravní tepna K Maškovu – Podhradská; Místní koeficient: 3,0 - stavební parcela č. st. XF., pozemková parcela č. XG., pozemková parcela č. XH., pozemková parcela č. XCH., pozemková parcela č. XI., pozemková parcela č. XJ. a pozemková parcela č. XK., k.ú. Ch., nejsou zatíženy kvalifikovaným místním koeficientem 4,0; Závěr: neodůvodněné zvýhodnění oproti žalobkyni, naopak poškození oproti BENKA TRANSPORT s.r.o. a rejman logistics, s. r. o.

17. Žalobkyně dále uvedla, že pokud je tedy předpoklad, že zástupce města Cheb při stanovení nejvyššího stupně místního koeficientu pro žalobkyni vedla právě myšlenka fiskální kompenzace za zvýšenou dopravní zátěž (dle uvedených dalších důvodů pro zvýšení koeficientu lze totiž pochybovat o opaku), pak rozhodně nelze souhlasit se závěry důvodové zprávy o tom, že stanovení výše koeficientu bylo realizováno tak, aby nemohlo tímto způsobem dojít k diskriminaci. Argumentace opírající se o nižší životnost komunikací a s tím související zvýšené náklady města Chebu neméně významně naráží na skutečnost, že téměř veškeré „páteřní komunikace“, které jsou zatěžovány právě díky činnosti související s areály zkoumaných podnikatelských subjektů na dálnici D6, popř. na jihovýchodní obchvat města Chebu, patří do majetku Karlovarského kraje, nikoli města Chebu. Městské komunikace tak daleko významněji mohou zatěžovat „nové“ podnikatelské subjekty na Průmyslovém parku I. či obchodní řetězce v centru města Cheb, než právě podnikatelé, kteří v dané lokalitě soustavně podnikají již od 90. let minulého století.

18. Grafické znázornění k výše uvedeným porovnáním mezi jednotlivými subjekty ve stejné lokalitě:



19. Žalobkyně uzavřela, že při přijímání obecně závazné vyhlášky došlo ke zneužití zákonem svěřené působnosti. Žalobkyně spatřuje protiústavnost obecně závazné vyhlášky především v důsledku porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod, a to minimálně z těchto důvodů:

1. Rozdíly mezi výší místního koeficientu u jednotlivých podnikatelských subjektů se neodůvodněně (až téměř nahodile) pohybují mezi výší 2,0, 3,0 a 4,0, ačkoli předmětní podnikatelé se shodným či podobným předmětem činnosti zatěžují identické veřejné dopravní komunikace v totožné lokalitě. Žalobkyně je proto neodůvodněně znevýhodněna oproti některým jiným společnostem zatěžujícím identické komunikace ve stejné části města Chebu.

2. Zároveň provoz související s areálem zkoumaných subjektů, včetně žalobkyně (využívání napojení svých areálů na dálnici D6 nebo jihovýchodní obchvat města) zatěžuje primárně komunikace v majetku Karlovarského kraje, a naopak městské komunikace, na rozdíl od velkých průmyslových areálů v nové průmyslové zóně, zatěžuje minimálně.

3. Taktéž jiné městem Cheb uváděné důvody pro zvýšení koeficientu (nutný nárůst městské hromadné dopravy do lokality, investice do veřejného osvětlení, řešení potlačování sociálně patologických jevů) patří mezi negativní externality, které žalobkyně,

pravděpodobně oproti jiným obřím areálům v nové průmyslové zóně, nijak nezpůsobuje. I v tomto případě se proto jeví jako porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace skutečnost, že nemovitosti v majetku žalobkyně, na rozdíl od některých jiných subjektů, byly zahrnuty do skupiny s vyšším místním koeficientem ve městě.

20. S ohledem na výše uvedené lze mít dle žalobkyně za to, že město Cheb při stanovování místního koeficientu z důvodu nadměrné dopravní zátěže v lepším případě opomenulo relevantní úvahy o subjektech, které skutečně nadměrně zatěžují (nebo naopak nadměrně nezatěžují) dopravní komunikace ve vlastnictví města Cheb, nebo v horším případě nepřihlíželo k relevantním úvahám, které prokazatelně zaznívaly i na plénu zastupitelstva města (blíže k otázce zneužití působnosti viz např. nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 63/04). Žalobkyně je proto přesvědčena, že v tomto případě došlo při přijímání obecně závazné vyhlášky ke zneužití zákonem svěřené působnosti a obecně závazná vyhláška ani po dodatečné argumentaci města Cheb nemůže projít tzv. třetím krokem testu.
21. Žalobkyně je přesvědčena, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv, když jí potvrzením rozhodnutí o výměru daňové povinnosti dle obecně závazné vyhlášky bylo odepřeno právo na rovný přístup k základním právům a svobodám, které jsou dle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručeny všem bez rozdílu, mj. bez rozdílu majetku nebo jiného postavení, přičemž v posuzovaném případě byl aplikován neodůvodněně rozdílný přístup, který se projevil ve značně rozdílné výši daňové zátěže u konkurenčních podnikatelských subjektů podnikajících ve stejné lokalitě.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

22. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že s žalobními námitkami nesouhlasí, odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí (především na bod [18] a násl. napadeného rozhodnutí) a k jednotlivým námitkám uvedl následující.
23. K namítanému zneužití zákonem svěřené působnosti žalovaný nejprve připomněl, že Nejvyšší správní soud a Ústavní soud ustáleně judikují, že je povinností až správních soudů, aby před aplikací posuzovaly každou obecně závaznou vyhlášku z hlediska kritérií stanových ústavním pořádkem, zejména pak zdůrazňují, že je správní soud oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu (srov. namátkově např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 As 253/2016 ze dne 24. 7. 2017, ve věci *SYNOT TIP, a. s.* anebo nález Ústavního soudu, sp.zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011, ve věci *města Františkovy Lázně*). Naopak orgány Finanční správy České republiky jsou vázány zásadou legality a nemohou na rozdíl od správních soudů posuzovat zákonnost obecně závazných vyhlášek (v podrobnostech srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 9 As 323/2017 ze dne 22. 5. 2019, ve věci *NET and GAMES a.s.*). Žalobní argumentace nicméně napadá pouze a jen zákonnost (ústavnost) obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 7/2023 (dále též jen „OZV“), a proto se žalovaný (toliko z procesní opatrnosti) v následujících bodech tohoto vyjádření bude zabývat – do jisté míry nad rámec své úřední činnosti – zákonností této obecně závazné vyhlášky, a to zejména s ohledem na uplatněné žalobní body.
24. Žalovaný uvedl, že vychází (ostatně jako žalobkyně) z „testu čtyř kroků“, který je ustáleně užíván Ústavním soudem [srov. např. nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005, ve věci *města Prostějov* (dále jen „nález ve věci města Prostějov“), anebo sp.zn. Pl. ÚS 24/23 ze dne 18. 7. 2023, ve věci *obce Řepov* (dále jen „nález ve věci obce Řepov“)].

Dle tohoto testu správní soud zkoumá: i. zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, ii. zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání *ultra vires*), iii. zda obec nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a iv. zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně.

Ad i. Pravomoc obce vydat obecně závaznou vyhlášku

25. Žalovaný konstatoval, že v rámci prvního kroku testu žalobkyně ničeho nenamítá a ani žalovaný nezjistil žádné pochybení, které by snad mělo vliv na platnost či zákonnost OZV. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce v mezích své zákonem vymezené samostatné působnosti [§ 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)] oprávněny prostřednictvím zastupitelstev vydávat obecné závazné vyhlášky, k čemuž nepotřebují dalšího zákonného zmocnění, s výjimkou daní a poplatků, které lze dle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod ukládat jen na základě zákona. Zastupitelstvo města Cheb oprávněně využilo zákonem mu svěřenou pravomoc, neboť zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“) výslovně umožňuje (srov. § 12 zákona o dani z nemovitých věcí), aby obec stanovila místní koeficient až do výše 5,0. Žalovaný s odkazem na bod [30] napadeného rozhodnutí uvádí, že OZV byla Zastupitelstvem města Chebu schválena na veřejném zasedání zastupitelstva dne 21. 9. 2023 za přítomnosti všech 29 zastupitelů (pro přijetí hlasovalo 21 zastupitelů, 8 zastupitelů se hlasování zdrželo). Podle čl. 4 OZV nabyla OZV účinnosti dnem 1. 1. 2024, přičemž dne 25. 9. 2023 nabyla OZV platnosti, tj. dnem, kdy byla vyhlášena zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (v podrobnostech srov. § 2 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, ve spojení s § 4 téhož zákona a § 12 obecního zřízení]. Z uvedeného je evidentní, že město Cheb splnilo podmínky vyplývající z § 16a zákona o dani z nemovitých věcí. OZV tak byla řádně vyhlášena a stala se platnou součástí právního řádu. V prvním kroku testu tedy OZV dle názoru žalovaného obstála.

Ad ii. Dodržení mezí samostatné působnosti

26. Ani v rámci druhého kroku testu žalobkyně ničeho nenamítá, a proto žalovaný pouze ve stručnosti uvádí, že při posouzení, zdali město Cheb nejednalo *ultra vires* a zdali svěřenou působnost nezneužilo, vychází žalovaný z nálezu ve věci *obce Řepov*, kterého se mimo jiné dovolává samotná žalobkyně. Ústavní soud v bodě 39. nálezu ve věci *obce Řepov* mimo jiné konstatoval: „Stanovení místního koeficientu obcí je totiž postupem, kterým obec realizuje své právo na samosprávu, a nevykročuje přitom z mezí samostatné působnosti a ani z mezí zákonného zmocnění, které je v případě daní a poplatků nezbytným předpokladem pro jejich zavedení obecně závaznou vyhláškou. Není totiž sporu o tom, že obec byla oprávněna místní koeficient zavést, rozhodla se přitom pro vyšší, která odpovídá zákonnému vymezení, a současně - mohla-li místní koeficient vztáhnout na celé území obce, nemohla jednat *ultra vires*, pokud koeficientem zatížila jakoukoliv jeho menší část.“ Obdobně postupovalo i město Cheb, které místním koeficientem zatížilo jen některé nemovité věci („části lokalit“) nacházející se na jeho území. Nelze proto hovořit o tom, že by město Cheb jednalo *ultra vires*. Také ve druhém kroku testu OZV podle žalovaného obstála.

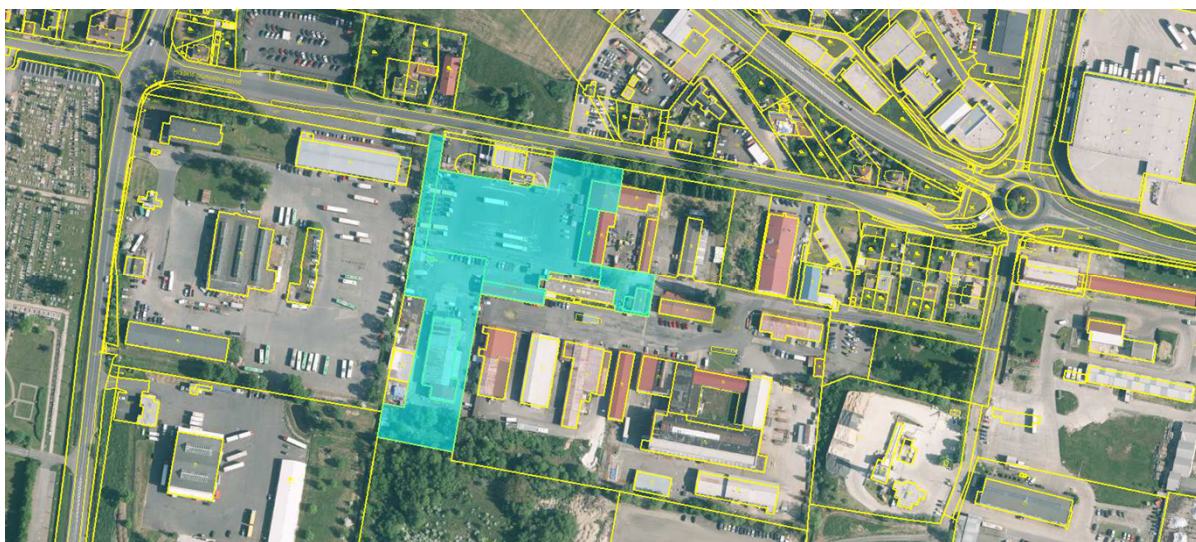
Ad iii. Nezneužití stanovené působnosti

27. Žalovaný dále uvedl, že z žaloby se podává, že žalobkyně zacílila svoji pozornost výhradně na tento krok testu. Žalovaný uvádí, že kritériem pro hodnocení, zda došlo ke zneužití

působnosti, jsou tři otázky, které zkoumají, zda a) obec výkonem moci v zákonem svěřené oblasti nesledovala účel, který není zákonem aprobován, b) obec neopomenula relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí, či naopak c) nepřihlížela k nerelevantním úvahám (v podrobnostech srov. náleze ve věci *města Prostějov*). Nutno dodat, že v případě tohoto kroku je na místě zásah správního soudu pouze v případech, považuje-li případné zneužití výkonu samostatné působnosti za flagrantní (v podrobnostech srov. náleze Ústavního soudu, sp.zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007, ve věci *města Ostrov*).

28. Co se týče otázky přípustného účelu obecně závazné vyhlášky, žalovaný uvádí, že Ústavní soud připustil možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovité věci, čímž mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitých věcí skutečně odpovídala negativním externalitám, které jsou s nimi spojeny v konkrétním místě žití. Možnost individualizovat výši daně z nemovitých věcí sleduje účel efektivně zohlednit nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obcích a městech, což naplňuje ústavní princip samosprávy a subsidiarity politické moci podle č. 8 Ústavy (v podrobnostech srov. 44. nálezu ve věci *obce Řepov*).
29. Žalovaný uvádí, že ze zápisu z 10. zasedání Zastupitelstva města Cheb konaného dne 21. 9. 2023 a dále také – a to především – z důvodové zprávy k OZV vyplývá, že zastupitelstvo města Cheb přistoupilo ke schválení OZV z důvodů zvýšených nároků na úklid a údržbu komunikací v daných lokalitách (zvýšená dopravní zátěž a tím pádem nižší životnost komunikací). Do daných lokalit město Cheb směřuje vyšší výdaje – zajištění městské hromadné dopravy či veřejného osvětlení, potlačování sociálně patologických jevů, zajištění provozu kanalizačního řádu na odvod srážkových vod a provozu retenčních nádrží. Dle důvodové zprávy město Cheb „*velmi pečlivě*“ vymezilo jednotlivé lokality, a to především se zaměřením na specifika těchto jednotlivých lokalit a míry jejich zátěže negativními vlivy pro město Cheb, jeho občany a v neposlední řadě i pro rozpočet města Cheb.
30. Prezentované důvody pak město Cheb ještě upřesnilo ve svém sdělení (evidované žalovaným dne 2. 9. 2024 pod č.j. 27256/24), které učinilo v průběhu odvolacího řízení na základy výzvy k poskytnutí údajů pro správu daní č.j. 24999/24/5100-00460-804325 ze dne 9. 8. 2024. Z tohoto sdělení plyne, že město Cheb ke zvýšení místního koeficientu přistoupilo z následujících důvodů: Alespoň částečně kompenzovat zvýšenou fiskální zátěž města Cheb v daných lokalitách, a to bez toho, aby tato skutečnost znamenala jakékoli zvýšení finanční zátěže občanů města Cheb, kteří v daných lokalitách vlastní nemovité věci sloužící k bydlení či rekreaci. Zaměření se na lokality, ve kterých sídlí obchodní společnosti anebo jsou zde realizovány činnosti, které jsou zdrojem významného dopravního zatížení a s tím související zatížení životního prostředí nákladní dopravou. Vznik nákladů města Cheb ve vztahu k údržbě veřejné zeleně, osvětlení, dopravní obslužnosti (včetně zajištění městské hromadné dopravy), budování a následná údržba (např. vybudování cyklostezky pro zaměstnance), zvýšená kriminalita atp. Prakticky nulové daňové příjmy, neboť většina zaměstnanců nejsou občany města Cheb a obchodní společnosti provozující svou činnost v daných lokalitách sídlí mimo město Cheb. Město Cheb proto vytipovalo „*nejvíce zatěžující lokality*“, u kterých stanovilo místní koeficient ve výši 3,0, resp. ve výši 4,0 – tento rozdíl město Cheb ve svém sdělení odůvodnilo z důvodu významné revitalizace tzv. brownfieldů a z důvodu omezení dopravy (výstavba okružní křižovatky).

31. Žalovaný má za to, že město Cheb přijalo OZV z racionálních a legitimních důvodů. Jak ze samotné důvodové zprávy k OZV, tak i „*následného*“ sdělení města Cheb plyne, že město Cheb zvýšením místního koeficientu reagovalo na negativní externality, které jsou spojeny s provozem průmyslových parků na jeho území. Konkrétně město Cheb identifikovalo problémy s dopravou, bezpečností, nadměrnou zátěží veřejné infrastruktury atp. Město Cheb tak – slovy Ústavního soudu – do jisté míry individualizovalo výši daně z nemovitých věcí a efektivně tak zohlednilo nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Jinými slovy řečeno, žalovaný má za to, že OZV sledovalo město Cheb zákonem aprobovaný účel a její přijetí opřelo o relevantní úvahy, a naopak k nerelevantním úvahám nepřihlíženo.
32. Žalovaný uvádí, že Ústavní soud v nálezu ve věci *obce Řepov* výslovně potvrdil, že zákon o dani z nemovitých věcí obcím umožňuje zatížit vyšším zdaněním pouze vybrané nemovité věci, je-li k tomu racionální důvod. Postupovalo-li město Cheb obdobným způsobem jako obec Řepov, jejíž obecně závaznou vyhlášku Ústavní soud přezkoumával, nemohlo vybočit ze zákonných mezí a ani zneužít jemu svěřenou působnost. Město Cheb dle žalovaného specifikovalo srozumitelné důvody, které jej vedly k vyššímu daňovému zatížení vybraných nemovitých věcí, na kterých je vykonávána podnikatelská činnost spojená s negativními externalitami majícími dopad na život ve městě.
33. Žalovaný má tak za to, že v obecné rovině OZV obstála i v rámci třetího kroku – ostatně samotné Ministerstvo vnitra, jakožto orgán dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí, v mezích abstraktní kontroly uvedlo, že OZV nebyla shledána nezákonnou a současně zdůraznilo, že blíže nezkoumalo důvody, které město Cheb vedly ke stanovení různých místních koeficientů. To bude muset v případě potřeby schopno uvést město Cheb, což se městu Cheb dle názoru žalovaného aktuálně podařilo.
34. S ohledem na žalobní argumentaci se žalovaný ve stručnosti vyjádřil k údajné diskriminační povaze OZV. Žalobkyně poukazuje na „*nahodilé*“ místní koeficienty u konkurenčních daňových subjektů. To však v situaci, kdy v lokalitě *Švédského vrchu*, kde je stanoven místní koeficient ve výši 2,0, došlo k nárůstu negativních jevů až na sklonku kalendářního roku 2023, kdy tato skutečnost již nemohla být v OZV zohledněna, a současně je tato lokalita součástí intravilánu města Cheb a OZV *a priori* cílí na průmyslové zóny, jak podrobně pospalo město Cheb ve svém sdělení. Co se týče zatížení komunikací v majetku Karlovarského kraje (nikoliv v majetku města Cheb), žalovaný uvádí, že tento důvod nebyl jediným a nosným důvodem pro vydání OZV. A konečně žalovaný nesdílí ani tvrzení žalobkyně, že by se na negativních externalitách nijak nepodílela. Z výřezu ortofotomapy je zřejmé (k poměrně velké rozlehlosti a způsobu využití pozemku a staveb, které žalobkyně na území města Cheb vlastní), že areál je využíván mimo jiné k činnostem (zdroj významného dopravního zatížení), které město Cheb identifikovalo jako původce negativních externalit. Žalovaný má proto za to, že město Cheb si ve vztahu k žalobkyni nepočínalo jakkoliv diskriminačně či svévolně.



Obrázek 1: Výřez ortofotomapy s vyznačením nemovitých věcí ve vlastnictví žalobkyně

Ad iv. Rozumnost obecně závazné vyhlášky

35. Ani v případě čtvrtého kroku testu žalobkyně dle žalovaného nic dalšího nenamítala, a proto žalovaný jen v obecnosti konstatuje, že OZV nepovažuje za nerozumnou, neboť město Cheb jí reaguje na místní specifika – nadměrné zatížení veřejného prostoru negativními externalitami – čímž naplňuje ústavně garantované právo na samosprávu (v podrobnostech srov. body 68. a 69. nálezu ve věci *obce Řepov*). I ve čtvrtém kroku testu OZV podle žalovaného obstála.
36. Žalovaný závěrem uvedl, že má za to, že OZV v provedeném testu obstála, a proto konstatuje, že město Cheb vydalo OZV v mezích své působnosti, její napadenou částí přitom svoji působnost nezneužilo, neboť sledovalo legitimní cíl, k jehož dosažení použilo přiměřených prostředků. OZV současně nelze považovat za diskriminační či porušující princip rovného zacházení, neboť OZV je ospravedlněna objektivními a racionálními důvody. OZV dle žalovaného nelze považovat ani za nerozumnou. Žalovaný odkázal rovněž na rozsudky Krajského soudu v Praze č.j. 41 Af 6/2023-69 ze dne 26. 4. 2024, ve věci *H.Z.C.J. a.s.* a č.j. 51 Af 5/2023-68 ze dne 28. 11. 2024, ve věci *BraFil a. s.*, ve kterých se Krajský soud v Praze zabýval přezkumem správních rozhodnutí žalovaného v obdobné věci, tedy stanovení daně z nemovitých věcí i na základě obecně závazné vyhlášky o stanovení místního koeficientu, kdy i s odkazem na nález ve věci *obce Řepov* v obou rozsudcích uzavřel, že správce daně vyměřil daň z nemovitých věcí i na základě obecně závazné vyhlášky oprávněně, neboť nezjistil důvod, pro který by nemohla být ve věci tamějších žalobců aplikována.

IV.

Posouzení věci soudem

37. Vzhledem k tomu, že účastníci souhlasili s projednáním věci bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) o věci samé bez jednání.
38. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

A.

39. Podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění do 31. 12. 2023, obec může obecně závaznou vyhláškou pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž koeficient musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo. Tímto koeficientem se vynásobí daň poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1.
40. Podle § 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění od 1. 1. 2024, obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 0,5 až 5,0 pro všechny nemovité věci s výjimkou pozemku zařazeného ve skupině vybraných zemědělských pozemků, trvalých travních porostů nebo nevyužitelných ostatních ploch nacházející se na území a) celé obce, nebo b) jednotlivé části obce.
41. Ze znění zákona o dani z nemovitých věcí, ani jeho právě citovaných ustanovení, nevyplývají žádná materiální kritéria, podle nichž by obec musela volit důvody, rozsah či způsob vymezení dotčené části obce. Zákon nestanoví katalog legitimních důvodů ani nevyžaduje prokazování konkrétních skutečností. Zákon tedy obci ponechává obci absolutní volnost v určení, zda a kde bude místní koeficient použit a v jaké výši.
42. Volnost samozřejmě není absolutní, jistými limity jsou limity ústavní.
43. Žalobkyně v žalobě namítala, že „obec při vydání obecně závazné vyhlášky zneužila zákonem jí svěřenou působnost”.
44. Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 7. 2023, Pl. ÚS 24/23, v části „VII.3. Nezneužití stanovené působnosti” v odstavci 41 uvedl: „Třetí krok testu vede k zodpovězení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. Kritériem pro hodnocení, zda došlo ke zneužití působnosti, jsou tři otázky, které zkoumají, zda: a) obec výkonem moci v zákonem svěřené oblasti nesledovala účel, který není zákonem aprobován, b) obec neopomenula relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí, či naopak c) nepřihlížela k nerelevantním úvahám [viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov)]. Nutno dodat, že zásah Ústavního soudu je namístě pouze v případech, považuje-li případné zneužití výkonu samostatné působnosti za flagrantní [viz nálezy ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov)].”
45. Z obsahu rozhodnutí Ústavního soudu tedy vyplývají tyto ústavní limity. Zaprvé - obec výkonem moci v zákonem svěřené oblasti nesmí sledovat účel, který není zákonem aprobován. Zadruhé - obec nesmí opomenout relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí a současně nesmí přihlížet k nerelevantním úvahám. Zatřetí - zásah soudu je namístě pouze v případech, považuje-li případné zneužití výkonu samostatné působnosti za flagrantní.
- 1.
46. Pokud jde o první limit, Ústavní soud v odstavci 42 uvedl, že „krok třetí hodnotí, zda tato úprava, ač spadající do samostatné působnosti, splňuje podmínku zakotvenou v § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, tedy soulad se zákonem. Obec se totiž sice svojí úpravou může pohybovat v mezích své samostatné působnosti, avšak právě naplněním některého z výše uvedených znaků se při její realizaci může dostat do kolize se zákonem, či dokonce s ústavním pořádkem.”

47. V odstavci 44 Ústavní soud uvedl: „Možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti je rovněž naplněním ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci (čl. 8 Ústavy). Jsou to totiž právě místní samosprávy, které - oproti „celostátnímu“ normotvůrci - mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala negativním externalitám, které jsou spojeny s nemovitostmi v konkrétním místě žití. Jinými slovy, možnost do jisté míry individualizovat výši daní z nemovitosti sleduje účel efektivně zoblednit nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obcích a městech. Takový cíl mohou lépe naplnit právě zástupci místních samospráv, kteří mají k místním poměrům blíže.”
48. Jak vyplývá z důvodové zprávy návrhu obecně závazné vyhlášky stanovilo město zvýšené místní koeficienty v určitých lokalitách z důvodu, že: (a) tyto lokality vyžadují zvýšené výdaje města na úklid a údržbu komunikací vzhledem k jejich zvýšenému zatížení dopravou snižujícím jejich životnost, a (b) tyto lokality vyžadují zvýšené výdaje města na zajištění městské hromadné dopravy, veřejného osvětlení, potlačování sociálně patologických jevů, provozu kanalizačního řádu na odvod srážkových vod a s tím souvisejících retenčních nádrží.
49. V rámci jednání zastupitelstva města před přijetím obecně závazné vyhlášky, jak vyplývá ze zápisu z jeho jednání, starosta města k důvodu, proč některé lokality byly zatíženy koeficientem 3,0 a jiné koeficientem 4,0, uvedl, že vyšší koeficient byl aplikován u průmyslového parku, protože vyžaduje vyšší náklady na obsluhu a má výrazně nižší přínos. Pokud jde o zařazení staré průmyslové zóny v Dolních Dvorech do lokality s vyšším koeficientem, zahrnující novou průmyslovou zónu v Hradišti, starosta uvedl, že ve staré průmyslové zóně byla vybudována cyklostezka, vyžaduje úklid, jezdí tam autobus, je zde poměrně velká ubytovna zahraničních dělníků a je zatížena kamionovou dopravou.
50. Město ve sdělení žalovanému ze dne 2. 9. 2024, konstatovalo, že část města je tvořena Městskou památkovou rezervací Cheb, že předmětné lokality se nacházejí v pásmu stupně II.B přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně a že zvýšený koeficient má kompenzovat zvýšenou fiskální zátěž města. Kritériem výběru lokalit se zvýšeným místním koeficientem bylo to, zda zde sídlí obchodní společnosti nebo jsou zde realizovány činnosti, které jsou zdrojem významného dopravního zatížení, nákladů města ve vztahu k údržbě veřejné zeleně, osvětlení, dopravní obslužnosti včetně zajištění městské hromadné dopravy, budování a následné údržbě infrastruktury (např. vybudování cyklostezky pro zaměstnance), a zda jde o lokality se zvýšenou kriminalitou či výskytem sekundárních sociálně patologických jevů ve městě. Občané se na město obrátili peticí zabývající se rozšiřování průmyslové zóny, zvýšenou kriminalitou zahraničních pracovníků, jejichž počet se za poslední 3 roky téměř zdvojnásobil a kteří nemají ve městě trvalý pobyt, město nemá příjem z jejich daní z příjmů, ač vynakládá značné prostředky na zajišťování komunálních služeb pro ně. Většina společností činných v těchto lokalitách vzhledem ke svému sídlu neodvádí daň z příjmů městu. Město takto určilo dvě nejvíce zatěžující lokality s průmyslovými parky a průmyslovými územími: Průmyslový park Podhrad Jih, území Svatý Kříž, Průmyslový park u hřbitova, průmyslové území naproti Průmyslovému parku Cheb I s koeficientem 3,0 (dále jen „Lokalita 1“) a Průmyslový park Cheb I a Průmyslový park Cheb II s koeficientem 4,0 (dále jen „Lokalita 2“). Nižší zvýšený koeficient byl vysvětlen městem tím, že (i) v Lokalitě 1 došlo investicemi soukromých subjektů k významné revitalizaci brownfieldů, včetně likvidace zátěží původních výrobních areálů, a revitalizace nebyla ke dni zpracování vyhlášky dokončena a neumožňovala tak vlastníkům nemovitých věcí dosažení optimálního ekonomického výnosu, a tím, že (ii) zde bylo omezení dopravy na jihovýchodním obchvatu města č. II/214 v důsledku výstavby okružní křižovatky v době od 18. 4. 2023 do 13. 6. 2024. Pro zdaňovací období roku 2025, protože uvedené omezení pominulo, bude se i na tuto lokalitu uvedenou pod bodem 1. vztahovat koeficient ve výši 4,0 (viz obecně závazná vyhláška města Cheb č. 4/2024). K lokalitě Švédského vrchu město uvedlo, že tamní zvýšení dopravních aktivit nastalo až koncem roku 2023 (proto nemohlo být z časových důvodů promítnuto do obecně závazné vyhlášky), že je součástí intravilánu města a nikoli průmyslovou zónou. Dodalo, že regulace cílila na průmyslové zóny,

kteře jsou bez rozdílu činnosti, jakou v nich jednotlivé společnosti realizují, původci značného dopravního zatížení nákladní dopravou zatěžující životní prostředí.

51. Podle § 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí může obec stanovit místní koeficient pro celé své území nebo jen pro jeho určitou část. Smyslem tohoto zmocnění je umožnit obci, aby mohla rozlišit daňové zatížení v různých částech svého území podle jejich povahy. Nesmí však jít o nástroj zaměřený na konkrétní osoby nebo o prosazování cílů, které se zdaněním nemovitostí nespojují.
52. V nyní souzené věci město vymezilo části města tvořené průmyslovými zónami a právě pro tato území stanovila vyšší místní koeficient. Nevybírala tedy jednotlivé poplatníky, ale určila obecně vymezené území, které má jasné hranice a odlišný charakter od ostatních částí města. Tím sledovala cíl, který zákon předpokládá, tedy upravit daňové zatížení podle druhu území.
53. Dlužno doplnit, že sledovaný cíl nebyl nijak iracionální. Průmyslové zóny totiž jsou typickou negativní externalitou. Odkázat lze již na skutkové okolnosti věci souzené Ústavním soudem ve zmíněné pod sp.zn. Pl. ÚS 24/23. Ústavní soud uvedl, že nezjistil v jednání obce zneužití působnosti a provedená individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, neboť obec předešlela objektivní a racionální důvody k přijatému řešení (bod 66 nálezu). Obec přitom tvrdila, že byla vedena snahou kompenzovat zvýšenou ekologickou zátěž na jejím území, způsobenou průmyslovou výrobou, kdy právě ony způsobují výrazné ekologické zatížení celého území obce, jsou zdrojem hluku, prašnosti, nadměrné nákladní dopravy v obci, jsou příčinou dopravních zácp kamiónů přímo v intravilánu obce, blokování přístupových cest pro integrovaný záchranný systém a dalších negativních externalit, například opotřebením pozemních komunikací (bod 43 nálezu). V bodu 46 nálezu pak bylo uvedeno, že při hodnocení, zda je obcí uváděný účel přijaté právní úpravy zákonem aprobován či nikoliv, nemůže Ústavní soud odhlédnout od dříve zmíněné důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb., i od vyjádření, která zazněla v průběhu schvalování dotčené právní úpravy ze strany jejího předkladatele (více viz vyjádření obce). Pokud jde o konstatovaná vyjádření, Ústavní soud uvedl: *„Ministryně financí pak návrh právní úpravy při projednávání v Senátu uvedla slovy: „I tímto balíčkem dostávají další kompetence municipality [...] Teď dostávají kompetenci zvýšit tu daň třeba pro továrny nebo pro nějaké velké podnikatelské subjekty, aniž by ji zvyšovaly občanům. Takže to je věcí obcí, do toho stát prostě ingerovat nebude nikdy“ (projednávání návrhu zákona č. 609/2020 Sb. dne 10. 12. 2020 na 3. schůzi Senátu).“*
54. Soud proto uzavírá, že když obec vymezila jako části města právě průmyslové zóny, postupovala racionálně a v souladu s účelem zákona. Průmyslové zóny představují typicky zatěžující území, na něž se soustřeďují výrobní a logistické činnosti s dopady, které přesahují hranice jednotlivých provozů. Tyto činnosti jsou zpravidla zdrojem hluku, prašnosti, intenzivní dopravní zátěže, zvýšených nároků na údržbu komunikací a veřejnou infrastrukturu, a tedy i vyšší ekologické a technické zátěže městského prostředí. Právě tyto dopady, označované jako negativní externality, odůvodňují, proč mohou být průmyslové zóny daňově odlišeny od ostatních částí města. Takové územní rozlišení není projevem libovůle, ale rozumným a předvídatelným způsobem, jak prostřednictvím nástroje, který zákon výslovně umožňuje, zohlednit rozdílné podmínky v různých částech města. Obec tedy využila zákonem svěřenou pravomoc v mezích samosprávy a v souladu s jejím rozumným účelem.

2.

55. Pokud jde o druhý limit, Ústavní soud v odst. 49 uvedl: *„Při hodnocení případného opomenutí relevantních úvah při přijímání obecně závazné vyhlášky lze mimo jiné zkoumat, zda obec vzala v potaz existenci jiných kogentních zákonných norem či norem ústavního pořádku. Konkrétně by přicházela do úvahy jiná ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí, dále pak čl. 11 odst. 5 Listiny, dle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona a v neposlední řadě princip rovnosti a zákaz diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 Listiny.“*
56. Soud konstatuje, že i druhý limit, tedy požadavek, aby obec při přijímání vyhlášky neopomenula relevantní úvahy a respektovala ústavní a zákonné zásady, byl v

projednávané věci splněn. Obec při tvorbě vyhlášky vycházela z ustanovení § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, které jí výslovně umožňuje stanovit místní koeficient pro část svého území, a tímto zákonným zmocněním se řídila. Výše koeficientu byla stanovena obecně závaznou vyhláškou, tedy aktem vydaným v mezích pravomoci obce, a způsobem odpovídajícím čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze daně a poplatky ukládat pouze na základě zákona. Zvolený přístup přitom respektuje i princip rovnosti a zákaz diskriminace, protože odlišuje části města podle objektivního územního znaku, tj. zařazení do průmyslové zóny, a nikoli podle totožnosti vlastníků či povahy jejich podnikání. Vyhláška se proto nedotýká jednotlivých poplatníků nerovným způsobem, ale dopadá rovnoměrně na všechny nemovitosti v dané územní kategorii. Obec tak při přijetí napadené úpravy zohlednila všechny relevantní právní zásady a nepominula žádné z ústavně významných hledisek, která vyžaduje judikatura Ústavního soudu.

3.

57. Pokud jde o třetí ústavní limit, tedy zákaz svévole a zásadu zdrženlivosti soudní moci při přezkumu výkonu samosprávy, soud konstatuje, že v projednávané věci nebylo zjištěno žádné zneužití pravomoci obce ani exces při výkonu její samostatné působnosti, a tedy ani žádné, natož pak flagrantní porušení ústavních zásad, které by mohlo odůvodnit zásah soudu.

B.

58. S ohledem na shora uvedené závěry nelze shledat důvodnými námitky žalobkyně opřené o závěr, že „*obec při vydání obecně závazné vyhlášky zneužila zákonem jí svěřenou působnost*”.
59. Výše zdanění odpovídá „*negativním externalitám daného místa*“. Obec nevymezila pouze samotné průmyslové pozemky, ale i průmyslové stavby a ostatní nemovitosti, které se nacházejí uvnitř průmyslových zón jako ucelených funkčních celků. Průmyslová zóna není tvořena jednotlivým provozem, nýbrž souhrnem více průmyslových a logistických činností, které se v prostoru vzájemně doplňují a společně vytvářejí kumulované dopady na okolí. Každý z původců těchto činností přispívá svým dílem k dopravní, hlukové a environmentální zátěži, přičemž výsledný dopad je součtem všech těchto vlivů. Vyšší daňové zatížení nemovitostí umístěných v takto definované průmyslové zóně proto racionálně odpovídá celkovému souhrnu negativních účinků, které se k dané lokalitě pojí.
60. Námitka žalobkyně, podle níž jsou důvody uvedené obcí příliš obecné, není důvodná. Zákon o dani z nemovitých věcí ani judikatura Ústavního soudu nepožadují, aby obec v odůvodnění obecně závazné vyhlášky dokládala konkrétní měřitelné či kvantifikovatelné dopady jednotlivých externalit na každého poplatníka. Postačí, že obec vymezí racionální a objektivně uchopitelné kategorie území, pro něž stanoví odlišný místní koeficient, a že takové vymezení nevykazuje znaky svévole nebo diskriminace. V daném případě obec popsala průmyslové zóny jako území s koncentrovanou průmyslovou činností, vyšší dopravní zátěží a dalšími negativními vlivy. Takové vymezení je srozumitelné, konkrétní a z hlediska zákona i ústavních požadavků zcela postačující. Obec nemá povinnost dokazovat jednotlivé externality empirickými údaji, postačí, že její závěry vycházejí z běžné znalosti místních poměrů, kterou jako samospráva disponuje.
61. Žalobkyně sice brojila proti odůvodnění vyhlášky jako příliš obecnému, avšak nezpochybnila samotnou podstatu věci. Tedy že její nemovitosti se skutečně nacházejí v území vymezeném jako průmyslová zóna, a že toto území má charakter průmyslové oblasti se soustředěnou hospodářskou činností. Námitka proto nemůže obstát, neboť skutkový základ, na němž obec koeficient stanovila, zůstal nezpochybněn.
62. Námitka žalobkyně, že obec regulovala pouze některé pozemky v rámci průmyslové zóny, je nutné uvést, že zvýšený místní koeficient byl stanoven cíleně pro pozemky a stavby průmyslového

charakteru, tedy pro ty, které se podílejí na tvorbě negativních externalit, tj. dopravní, hlukové a environmentální zátěže. Ostatní pozemky v zóně, které takové vlastnosti nemají, nemohly být rozumně podrobeny stejnému daňovému režimu. Obec tak nepostupovala libovolně, ale racionálně diferencovala podle povahy využití nemovitostí, což odpovídá účelu zákona i ústavním zásadám přiměřenosti a rovnosti.

63. Námitky žalobkyně směřující proti odlišné výši koeficientu nejsou důvodné. Město ve svém odůvodnění zřetelně popsal, že rozdílné nastavení vycházelo z objektivních a časově omezených okolností, které se jednotlivých lokalit dotýkaly. V lokalitě s koeficientem 3,0 probíhala v době vydání vyhlášky rozsáhlá revitalizace brownfieldů a zároveň zde dočasně probíhala výstavba okružní křižovatky, jež omezovala dopravní provoz. Tím byly naplněny racionální důvody pro přechodné mírnější zdanění této části města. V následném období, po ukončení těchto prací, město již předem deklarovalo, že sazbu sjednotí.
64. Oproti tomu areál žalobkyně se nachází v jiné průmyslové části města, která byla již plně funkční, bez probíhající revitalizace či dopravních omezení, a proto zde nebyl důvod k nižšímu zdanění. Skutečnost, že žalobkyně v minulosti sama areál zrekultivovala, není právně relevantní. Pro stanovení místního koeficientu je rozhodující aktuální charakter a funkční využití území, nikoli historie jeho vlastnických nebo investičních vztahů. Město tak nepostupovalo diskriminačně, ale diferencovalo jednotlivé lokality na základě racionálních, místně a časově odlišných okolností. Dlužno doplnit, že žalobkyně kupříkladu pouze obecně tvrdila, že výstavba okružní křižovatky zatěžovala i „některé vozy žalobkyně“. Tedy ani povaha tohoto tvrzení sama o sobě neprokazuje dotčení ve vztahu ke druhé průmyslové zóně, když žalobkyně tvrdí jen částečné dotčení výstavbou okružní křižovatky.
65. Žalobkyně dále porovnává své postavení se čtyřmi jinými podnikatelskými subjekty, avšak netvrdí a nedokládá, že by se tyto subjekty nacházely ve srovnatelné průmyslové zóně, pro kterou byl místní koeficient stanoven. Samotná skutečnost, že podnikají ve stejném nebo obdobném odvětví, nečiní jejich postavení srovnatelným z hlediska předmětu regulace, neboť místní koeficient se neváže na činnost, ale na území, v němž se nemovitosti nacházejí. Rozhodující pro posouzení rovnosti je tedy územní souvislost a charakter dané lokality, nikoli shodný předmět podnikání. Obec přitom postupovala jednotně, kdy vyšší koeficient stanovila pro průmyslové zóny jako území s kumulovanými negativními externalitami, nikoli pro jednotlivé subjekty. Srovnání, které žalobkyně provedla, proto neodpovídá logice daňové úpravy ani vymezenému rozsahu obecně závazné vyhlášky, a nemůže zpochybnit její zákonnost ani rovnostní charakter.
66. Že jsou některé využívané komunikace ve vlastnictví kraje, nemá pro zákonnost stanovení místního koeficientu význam. Podstatné je, že dopravní zátěž vznikající v důsledku průmyslové činnosti se projevuje na území města jako celku, bez ohledu na jiný vlastnický vztah některých z komunikací. Zvýšený pohyb nákladních vozidel, hluk, prašnost a další dopady se promítají do kvality života obyvatel a do nutnosti zvýšených opatření města při údržbě, dopravní regulaci či zajištění veřejných služeb.
67. Stejně tak není podstatné, jak dlouho podnikatelé v dané lokalitě působí. Doba podnikání nemá vliv na aktuální míru zátěže území, která je rozhodná pro posouzení, zda lokalita vykazuje znaky průmyslové zóny a s ní spojených negativních externalit. Obec proto mohla oprávněně stanovit vyšší koeficient i pro zóny, v nichž podnikají dlouhodobě etablované subjekty, aniž by tím porušila zásadu rovnosti či zákaz diskriminace.
68. Pro stanovení místního koeficientu není rozhodné, zda každý jednotlivý vlastník nemovitosti osobně způsobuje všechny negativní externality, které se k dané lokalitě vážou. Obec totiž koeficient nestanoví podle míry zavinění či podílu jednotlivých subjektů, ale podle charakteru celého území jako celku. Průmyslová zóna představuje prostor, kde se kumulují různé průmyslové, logistické a dopravní činnosti, jejichž účinky se sčítají a dopadají na životní prostředí a infrastrukturu obce bez ohledu na původce jednotlivých vlivů. Každý provoz v zóně přispívá svým

dílem k celkové zátěži, a proto je zcela legitimní, že obec zohlednila tyto dopady při nastavení vyššího koeficientu pro celou zónu jako územní jednotku, nikoli podle individuálního chování jednotlivých daňových subjektů.

V.

Rozhodnutí soudu

69. Soud neshledal žádný z žalobkyní uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VI.

Odůvodnění neprovedení důkazů

70. Soud neprovedl žádný z navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žalob.

VII.

Náklady řízení

71. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 26. září 2025

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu