



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry a JUDr. Aleše Korejtky ve věci

navrhovatelky: **Elektrárny Opatovice, a.s., IČ 275 67 320**
sídlem Opatovice nad Labem 478, 533 45 Opatovice nad Labem

proti
odpůrkyni: **Obec Opatovice nad Labem, IČ 002 74 011**
sídlem Pardubická 160, 533 45 Opatovice nad Labem
zastoupené advokátem Mgr. Robinem Mlynářem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy obce Opatovice nad Labem č. 1/2024, vydaného Zastupitelstvem obce Opatovice nad Labem dne 26. 6. 2024, pod č. 9/23Z/2024, kterým se stanoví místní koeficient pro vymezené nemovité věci na území obce

takto:

- I. Návrh na zrušení Opatření obecné povahy obce Opatovice nad Labem č. 1/2024, vydaného Zastupitelstvem obce Opatovice nad Labem dne 26. 6. 2024, pod č. 9/23Z/2024, kterým se stanoví místní koeficient pro vymezené nemovité věci na území obce, se zamítá.
- II. Navrhovatelka je povinna nahradit odpůrkyni náklady řízení ve výši 18 404,10 Kč k rukám právního zástupce odpůrkyně do 15 dnů od právní moci rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Odůvodnění:

1. V této věci se soud zabývá posouzením opatření obecné povahy, kterým byl stanoven místní koeficient daně z nemovitostí pro vymezené nemovité věci pro rok 2025 v obci Opatovice nad Labem.

I. Návrh

2. Navrhovatelka se včasným návrhem domáhala zrušení opatření obecné povahy označeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž byl stanoven místní koeficient daně z nemovitostí pro vymezené nemovité věci v obci Opatovice nad Labem dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025 (dále „zákon o dani z nemovitých věcí“).
3. Navrhovatelka v návrhu předně namítala, že opatření obecné povahy (dále také „OOP“) je nezákonné, neboť odpůrkyně neměla v roce 2024 pravomoc vydat opatření obecné povahy, kterým by stanovila místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci. Ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění novelizovaném zákonem č. 349/2023 Sb., umožňující obcím stanovit právě formou opatření obecné povahy místní koeficient pro vymezené nemovité věci, nebylo totiž v době vydání předmětného OOP účinné. Účinnosti dle přechodných ustanovení zákona č. 349/2023 Sb. nabylo dne 1. 1. 2025, OOP bylo však vydáno již 26. 6. 2024.
4. Dále navrhovatelka popsala procesní postup odpůrkyně směřující k vydání OOP. Uvedla, že již proti návrhu OOP podala dle § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“) námitky, kterými poukazovala na nedostatečné odůvodnění návrhu OOP způsobující jeho nepřezkoumatelnost. Návrh OOP dle navrhovatelky obsahoval prvky svévole, byl diskriminační a v rozporu s principem rovnosti. Odůvodnění návrhu OOP obsahovalo pouze obecná tvrzení vztahená nekonkrétně k vymezeným nemovitostem, neuvádělo konkrétní důvody, resp. kritéria pro zařazení nemovitých věcí navrhovatelky do návrhu OOP. Stanovení místního koeficientu (v návrhu ve výši 5,0) nebylo dostatečně odůvodněno, bylo nepřiměřené a diskriminační a absentovalo v něm posouzení, zda nebylo možné dosáhnout účelu sledovaného odpůrcem jiným způsobem a formou. To je v rozporu s § 172 odst. 1 správního řádu a důvodovou zprávou k zákonu č. 349/2023 Sb., kterým byl novelizován § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Navrhovatelka tvrdila, že do návrhu OOP byly bez odůvodnění zahrnuty některé nemovité věci, které netvoří průmyslové areály a jsou ve vlastnictví fyzických osob, dále tam byly zařazeny některé nemovité věci ve vlastnictví navrhovatelky, které však neovlivňují život občanů obce. Zároveň se na území obce, v jejím intravilánu, nachází další subjekty vykonávající podnikatelskou činnost, která klade nároky na dopravní infrastrukturu a produkuje emise, které však v kontextu stanovení místního koeficientu zůstaly bez povšimnutí, tedy v návrhu OOP nebyly obsaženy nemovité věci pod areály, jejichž činnost obec rovněž zatěžuje.
5. K samotnému OOP navrhovatelka namítala, že je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Poukazovala s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu na v zásadě stejné požadavky na odůvodnění OOP jako je tomu v případech rozhodnutí správních orgánů. Tvrdila, že odpůrkyně v OOP, resp. v jednotlivých rozhodnutích o námitkách proti návrhu OOP, pokračovala v ryze obecném Shodu s prvopisem potvrzuje X.

zdůvodňování. K argumentu odpůrkyně uvedenému v rozhodnutí o námitkách spočívajícím ve zvýšené dopravní zátěži (opotřebování) na pozemních komunikacích ve vlastnictví obce, vynaložení finančních prostředků na služby obecní policie a zvýšené kumulaci lidí vlivem podnikatelské činnosti, navrhovatelka poukázala na skutečnost, že většina zatížených nemovitostí se nachází mimo zastavěné území obce. Areál navrhovatelky leží kompletně oddělen od zastavěného, resp. obydleného území obce. Provoz navrhovatelky rozhodně neovlivňuje negativním způsobem silniční dopravu v obci. Silniční infrastruktura mimo obec není ve vlastnictví obce, tedy není to odpůrkyně, kdo by musel vynakládat náklady na její údržbu a opravu. Navrhovatelka navíc v rámci svého podnikání využívá k zásobování primárně vlastní železniční vlečku. K odpůrkyní uváděnému negativnímu zásahu do chráněného krajinného rázu navrhovatelka poukazovala na obecnost odůvodnění jeho námitek, šedesátiletý provoz areálu na daném místě, vizuální oddělení areálu navrhovatelky od obce mimoúrovňovou křižovatkou a realizaci výstavby skladovací a montážní haly, s jejímž provozem bude spojena zásadní dopravní a hluková zátěž. K odpůrkyní uváděné argumentaci v rozhodnutí o námitkách týkající se emisí (prašnost a další látky snižující kvalitu ovzduší) poukazovala navrhovatelka na obecnost zpráv a měření Českého hydrometeorologického ústavu, které se nevztahují k činnosti navrhovatelky. K vypořádání námítky týkající se diskriminačního charakteru OOP poukazovala na návrh pozdějšího opatření obecné povahy pro zdaňovací období roku 2026, v němž byly zatíženy nemovitosti dalších, původně nezatížených podnikatelských subjektů na území obce a v sousedním katastrálním území Pohřebačka. Zdůraznila absenci dat, studií a nástrojů, jak individuálně změřit hodnoty externalit způsobené jednotlivými subjekty.

6. Dle navrhovatelky je obtížně rozpoznatelné a v podstatě nepřezkoumatelné kritérium pro zařazení nemovitých věcí do OOP. Odpůrkyně vybrala nahodile do OOP nemovité věci nacházející se směrem na jih od obce Opatovice nad Labem, oproti tomu nemovitosti podnikatelských subjektů přímo v zastavěné části obce či v částech směrem na sever k Hradci Králové nebyly do OOP zahrnuty. Současně někteří vlastníci nemovitostí zahrnutých do OOP jsou fyzickými osobami. Není tedy zcela patrné, zda bylo záměrem odpůrce postihnout vyšší daní subjekty, které jsou údajnými původci zvýšené zátěže pro dopravu a životní prostředí nebo vlastníky nemovitých věcí nacházející se v oblasti směrem na jih od obce.
7. Dále navrhovatelka namítala, že odpůrkyně neprovedla test proporcionality navrhovaného zásahu do vlastnického práva navrhovatelky a dalších vlastníků, ač to s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 1. 8. 2023, č. j. 142 A 4/2023-43, odst. 41, učinit měla. Odpůrkyně pouze odkázala na dříve vydanou obecně závaznou vyhlášku, kterou zavedla vyšší daňové zatížení na vymezené nemovité věci na území obce s tím, že změna formy reflektuje změnu právní úpravy.
8. Ke stanovené výši místního koeficientu navrhovatelka uvedla, že v návrhu OOP byl stanoven ve výši 5, v napadeném OOP byl pak o jeden stupeň snížen. Stanovení místního koeficientu právě ve výši 4 však nebylo odpůrkyní v OOP řádně odůvodněno.

II. Vyjádření odpůrkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

9. Odpůrkyně ve vyjádření namítala nedostatek aktivní procesní legitimace a aktivní věcné legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení OOP v celém rozsahu, neboť je vlastníkem pouze některých v OOP vymezených nemovitých věcí. Měla za to, že již v roce 2024 byla oprávněna stanovit místní koeficient pro vymezené nemovitosti formou opatření obecné povahy, a to s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“). Námitky navrhovatelky týkající se zákonnosti OOP označila za nedůvodné. Vlastní odůvodnění OOP i odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatelky považovala za dostatečné. Poukázala zejména na rozsah negativních externalit (emise, které snižují kvalitu ovzduší a mají vliv na lidské zdraví) spojený s provozem tepelné elektrárny, která produkuje energii zejména prostřednictvím spalování uhlí, a na dominantnost stavby, která negativně zasahuje do krajinného rázu.
10. K výši koeficientu uvedla, že jeho snížení oproti návrhu OOP bylo reakcí na námitky vlastníků nemovitých věcí proti návrhu OOP. K navrhovatelkou tvrzenému diskriminačnímu charakteru OOP a nezatížení dalších nemovitých věcí poukázala na nižší dopady podnikatelské činnosti dalších subjektů na občany a životní prostředí. Provoz navrhovatelky je spojen s nejnámennějšími negativními externalitami, které na území obce vznikají. Napadené OOP není v rozporu se zásadou proporcionality, neboť zejména individualizuje daňové zatížení v souvislosti s rozdílným zatížením životního prostředí a veřejného prostranství.
11. Závěrem navrhovala zamítnutí návrhu.

III. Posouzení věci soudem

12. Dle § 101d věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v účinném znění (dále „s. ř. s.“) *při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*
13. Při soudním přezkumu opatření obecné povahy se tedy uplatňuje zásada dispoziční s tím, že v některých případech přihlíží soud k určitým vadám opatření obecné povahy ex offo (např. v případě nedostatku pravomoci či působnosti správního orgánu k jeho vydání nebo pro nepřezkoumatelnost srov. odkaz § 101b odst. 4 s. ř. s. na § 76 s. ř. s.). K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, odst. 22.
14. Dle § 101b odst. 3 s. ř. s. *při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*
15. Dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025, *místní koeficient ve výši od 0,5 do 5,0, a to s přesností nejvýše na jedno desetinné místo, může obec stanovit opatřením obecné povahy vydaným zastupitelstvem obce v případě místního koeficientu pro vymezené nemovité věci.*
16. Zákonem č. 349/2023 Sb., který nabyl platnosti dne 12. 12. 2023, kdy byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, byl s účinností od 1. 1. 2025 novelizován právě výše zmíněný § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, který nově umožnil obci stanovit místní koeficient pro vymezené nemovité věci formou opatření obecné povahy. K tomu srov. čl. CXIV písm. e) zákona č. 349/2023 Sb. Právní úprava účinná do 31. 12. 2024 umožňovala stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí pouze formou obecně závazné vyhlášky.

17. V dané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že dne 26. 6. 2024 schválilo zastupitelstvo odpůrkyně napadené OOP, kterým v čl. I vymezilo nemovité věci, pro něž stanovilo místní koeficient daně z nemovitostí ve výši 4,0. Účinnost napadeného OOP nastala patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, ke kterému došlo dne 27. 6. 2024. Navrhovatelka je vlastníkem některých v OOP vymezených nemovitých věcí a současně poplatníkem daně z nemovitých věcí.
18. Následně soud vypořádá námitky navrhovatelky uvedené v návrhu na zrušení OOP.

III.a Pravomoc vydat OOP

19. Navrhovatelka v návrhu předně namítala, že OOP je nezákonné, neboť v roce 2024 nemělo zastupitelstvo odpůrkyně pravomoc předmětné OOP s ohledem na odloženou účinnost zákona č. 349/2023 Sb., kterým bylo novelizováno kromě jiného ustanovení § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, vydat.
20. Námitka je nedůvodná.
21. V dané věci je podstatné, že napadené OOP bylo zastupitelstvem odpůrkyně schváleno a následně nabylo dle § 173 odst. 1 správního řádu účinnosti v době platnosti výše citovaného znění § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Pravomoc odpůrkyně k vydání napadeného OOP byla založena zákonným zmocněním obsaženým v platném ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění novelizovaném zákonem č. 349/2023 Sb., které nabylo účinnosti dne 1. 1. 2025. Neúčinnost uvedeného znění v době vydání napadeného OOP nezpůsobila nedostatek pravomoci zastupitelstva odpůrkyně vydat napadené OOP. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33 (*věc Lovochemie*), odst. 23, (všechna zmíněná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz) je totiž klíčové, že: „*aplikovatelnost napadeného opatření byla na základě zvláštních pravidel daně z nemovitých věcí odložena až na 1.1.2025 a ke stejnému okamžiku nabyl účinnosti i zákonný základ opravňující obce vydat taková opatření obecné povahy.*“ O oprávnění obce stanovit místní koeficient u vybraných nemovitých věcí opatření obecné povahy již pro rok 2025 svědčí také účinnost úpravy notifikační povinnosti k 1. 1. 2024. K tomu srov. odstavec 26 rozsudku NSS ve věci *Lovochemie*.

22. Soud shrnuje, že napadené OOP není nezákonné pro nedostatek pravomoci odpůrkyně vydat v roce 2024 opatření obecné povahy, kterým byl stanoven místní koeficient pro vymezené nemovité věci, neboť to umožňovala platná právní úprava obsažená v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, jejíž účinnost nastala ke stejnému okamžiku jako aplikovatelnost předmětného OOP.

III.b Přezkoumatelnost a zákonnost OOP

23. Navrhovatelka v návrhu tvrdila, že napadené OOP je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, resp. že je obtížně rozpoznatelné a v podstatě nepřezkoumatelné kritérium pro zařazení nemovitých věcí do OOP. S těmito tvrzeními navrhovatelky se však soud neztotožňuje.

24. Předně soud uvádí, že odůvodnění opatření obecné povahy se skládá z vlastního odůvodnění opatření obecné povahy a z odůvodnění rozhodnutí o námitkách (viz § 172 odst. 5 správního řádu).
25. K obsahu odůvodnění opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitostí na vybrané nemovité věci, se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve věci *Lovochemie*, odst. 37 a násl. Odkázal na přiměřenou aplikaci § 68 odst. 3 správního řádu na základě § 174 odst. 1 téhož zákona. Dále uvedl, že: „[39] ... *Odůvodnění opatření obecné povahy ovlivňují případné připomínky a námitky vznesené v průběhu řízení o návrhu opatření obecné povahy, vždy z něj ale musí být alespoň v nejobecnější rovině patrné záměry navrhovatele (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29, bod 19; nebo ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, bod 24)*“.
26. Vlastní odůvodnění napadeného OOP (strany 3 a 4) obsahuje cíl, který vedl odpůrkyni k vydání OOP, a kritérium, na základě kterého vymezila nemovité věci s místním koeficientem ve výši 4. Cílem vydání OOP, kterým byl stanoven místní koeficient daně z nemovitostí na vybrané nemovité věci ve výši větší než 1, bylo zajištění většího objemu finančních prostředků pro zajištění základních úkolů obce jako veřejnoprávní korporace pečující o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Vyšší zdanění odpůrkyně navázala na nemovité věci, tedy na pozemky a zdanitelné stavby tvořící průmyslové – výrobní areály, které svými dopady (provoz, emise, doprava, pohoda bydlení aj.) ovlivňují území a občany obce. Zvýšený koeficient měl dle odpůrkyně sloužit jako jistá kompenzace uvedených externalit. Ve vlastním odůvodnění OOP poukázala odpůrkyně na větší nároky na infrastrukturu obce, jakož i na bezpečnost v obci a případně na životní prostředí v kontextu provozu podnikatelské činnosti.
27. Soud nedává za pravdu navrhovatelce v tom, že z vlastního odůvodnění OOP by vyplývalo, že vyšší daňové zatížení má být spojeno se všemi nemovitými věcmi, kde je provozována jakákoliv podnikatelská či jiná obdobná činnost, s níž jsou spojeny nároky na infrastrukturu obce, příp. na životní prostředí. Naopak z odůvodnění OOP je zřejmé, že vyšší zdanění odpůrkyně navázala na nemovité věci tvořící průmyslové – výrobní areály a na jejich negativní působení navenek (viz strana 4 napadeného OOP).
28. Individualizaci výše daně z nemovitostí s ohledem na nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obci připustil Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, odst. 44. Ústavní soud v uvedeném nálezu dospěl k závěru, že je možné, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala negativním externalitám, které jsou spojeny s nemovitostmi v konkrétním místě žití a tyto negativní vlivy jejich původci obci kompenzovaly v podobě vyšší daně z nemovitostí (viz odst. 51). Rovněž dle NSS je vyšší daňové zatížení jen určitých nemovitostí s odůvodněním, že jde o kompenzaci negativních externalit, zákonem aprobovaný cíl. K tomu srov. rozsudek ve věci *Lovochemie*, odst. 37.
29. Z vlastního odůvodnění napadeného OOP je záměr jeho vydavatelky patrný. Jak bylo uvedeno výše, vyšší daň z nemovitostí měla kompenzovat negativní externality spojené s průmyslovými – výrobními areály, resp. jejich provozem. Dle soudu tedy vlastní odůvodnění OOP vymezuje dostatečně kritérium určující způsob výběru nemovitých věcí, které mají být místním koeficientem zatíženy.

30. K tvrzení navrhovatelky o v zásadě stejných požadavcích na odůvodnění OOP jako je tomu v případě rozhodnutí správních orgánů soud uvádí, že správní řád v § 174 odst. 1 stanoví pro řízení o opatření obecné povahy přiměřené použití kromě jiného ustanovení § 68, které stanoví náležitosti rozhodnutí správního orgánu. Výraz „přiměřeně“ ve srovnání s výrazem „obdobně“ však vyjadřuje volnější vztah co do použití odkazovaného ustanovení. Již ze skutečnosti, že opatření obecné povahy působí vůči druhově vymezenému okruhu adresátů, nikoliv vůči individuálně určenému účastníku správního řízení, je zřejmé, že požadavek na podrobnost vlastního odůvodnění opatření obecné povahy nemůže být stejný jako u rozhodnutí správního orgánu, tedy musí být připuštěna vyšší míra jeho obecnosti.
31. Soud nemá výhrady k závěru odpůrkyně uvedenému na straně 27 napadeného OOP, že požadavek na vypořádání konkrétních skutečností je nutné vztáhnout k odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Vlastní odůvodnění opatření obecné povahy i dle soudu přípustně obsahuje obecněji formulované důvody, které v základu vedly k vydání opatření obecné povahy. Stěžlí lze totiž po vydavateli OOP požadovat, aby vlastní odůvodnění OOP reagovalo na každou ze široké škály individuálních okolností, které by mohly u jednotlivých nemovitých věcí zařazených do působnosti OOP potenciálně nastat.
32. Rozdílné požadavky na míru podrobnosti odůvodnění vlastního opatření obecné povahy a rozhodnutí o námitkách implicitně vyplývají např. i z nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, zejm. odst. 30. Jsou to právě námitky proti návrhu opatření obecné povahy, které umožňují jejich podateli individualizovat v základních rysech právní a skutkové důvody, které proti opatření obecné povahy uplatňuje. Rozhodnutí o námitkách umožňuje o takových námitkách individualizovaně rozhodnout.
33. Pokud jde o odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti návrhu OOP navrhovatelky, tak to je obsaženo na stranách 25 až 28 napadeného OOP. Soud rozhodnutí odpůrkyně o námitkách považuje za přezkoumatelné a dostatečně odůvodněné, neboť v něm odpůrkyně přiměřeně reagovala na námitky navrhovatelky k návrhu OOP. V podrobnostech soud na toto odůvodnění odkazuje. Ke způsobu vypořádání námitek proti návrhu opatření obecné povahy (byť ve vztahu k námitkám proti územnímu plánu) se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. V něm dospěl k závěru, že nejsou přípustné přehnané požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami.
34. K námitce navrhovatelky, že do působnosti OOP byly zahrnuty nemovité věci v jejím vlastnictví, které neovlivňují život občanů obce, soud uvádí, že navrhovatelka blíže neuvedla, o které nemovité věci se má jednat. Proto soud nemůže na tuto námitku blíže reagovat. Soud nemá v zásadě výhrady k vysvětlení odpůrkyně v rozhodnutí o námitkách (str. 26), že do režimu OOP zahrnula nemovité věci navrhovatelky, které tvoří průmyslový areál, jenž slouží k provozování její podnikatelské činnosti. Uvedené vysvětlení je v souladu s důvodovou zprávou k zákonu č. 349/2023 Sb., kterým byl novelizován § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, dle které není vyloučeno zahrnout do okruhu dotčených nemovitých věcí území obce, kde je provozována průmyslová činnost, která výrazně ovlivňuje kvalitu životního prostředí a života v obci. Dle soudu tedy nebyla odpůrkyně povinna zjišťovat, jaké konkrétní pozemky (označené v katastru nemovitostí jako pozemkové parcely) tvořící průmyslový areál navrhovatelky, případně v jakém rozsahu, ovlivňují produkci negativních externalit. V souladu s důvodovou zprávou bylo možné do

režimu OOP zahrnout všechny pozemkové parcely tvořící průmyslový areál navrhovatelky.

35. K tvrzení navrhovatelky, že do působnosti OOP nebyly zahrnuty nemovité věci dalších podnikatelských subjektů (přímo v zastavěné části obce či v částech směrem na sever k Hradci Králové) soud uvádí, že obdobnou námitku vznesla navrhovatelka již proti návrhu OOP a odpůrkyně ji vypořádala na straně 27 napadeného OOP. Odpůrkyně reagovala tak, že důvodem pro nezařazení dalších nemovitých věcí do OOP byla nižší míra externalit, které s ohledem na podnikání jiných subjektů primárně v oblasti obchodu a služeb v porovnání s navrhovatelkou vznikají. Vypořádání námitky ze strany odpůrkyně považuje soud za dostatečující a logické a ztotožňuje se s ním. V návrhu na zrušení OOP navrhovatelka argumentaci odpůrkyně relevantně nezpochybnila, pouze námitku již předtím vznesenou proti návrhu OOP zopakovala.
36. Pokud jde o emise (prašnost a další látky snižující kvalitu ovzduší), tak navrhovatelka v návrhu na zrušení OOP poukazovala na obecnost zpráv a měření Českého hydrometeorologického ústavu uvedených v rozhodnutí o námitkách, které se nevztahují k činnosti navrhovatelky. K tomu soud uvádí, že v dané věci není pochyb, že s provozem kogenerační uhelné elektrárny je spojena ekologická zátěž pro její okolí, tedy i pro území obce Opatovice nad Labem nacházející se v její blízkosti. Již z povahy provozu navrhovatelky je zřejmé, že je zdrojem emisí. Tyto skutečnosti tedy v daném případě nemusely být odpůrkyní konkrétně doloženy, neboť jde o skutečnosti obecně známé a mezi účastníky v zásadě nesporné. Sama navrhovatelka v námitkách proti návrhu OOP produkci emisí připustila, když tvrdila, že „za posledních deset let došlo k několikanásobnému snížení většiny emisí produkováných EOP“. Obdobné platí i pro zásah do krajinného rázu. Je neoddiskutovatelné, že stavba elektrárny vzhledem ke své velikosti představuje dominantní stavbu, která krajinu narušuje. Skutečnost, že mezi elektrárnou a zastavěnou částí obce se nachází mimoúrovňová křižovatka na této skutečnosti nic nemění. Elektrárna je totiž vzhledem ke své výšce viditelná i ze vzdáleného okolí. Navrhovatelkou namítané nezařazení nemovitých věcí, na nichž mají být realizovány skladovací a montážní haly, pod režim OOP a tvrzená budoucí zásadní dopravní a hluková zátěž nemá na zákonnost nyní posuzovaného OOP vliv. Navrhovatelka totiž předjímá situaci, která dosud nenastala.
37. K námitce navrhovatelky, že její provoz vzhledem k umístění elektrárny mimo zastavěné území obce rozhodně neovlivňuje negativním způsobem silniční dopravu v obci, soud uvádí, že určitou dopravní zátěž vzhledem k blízkosti obce a areálu navrhovatelky nelze zcela vyloučit. Z odůvodnění OOP vyplývá, že zatížení dopravní infrastruktury je pouze jednou z více externalit rozhodných pro zařazení vybraných nemovitých věcí do režimu OOP. I pokud by soud připustil nikoliv podstatný vliv provozu navrhovatelky na zatížení dopravní infrastruktury v obci, tak současně nemá pochybnost existenci jiných v OOP vymezených externalit, tj. zejména emisí, spojených s provozem navrhovatelky.
38. Soud dále nemůže přisvědčit ani námitce navrhovatelky, že napadeným OOP byla diskriminována. Diskriminací se totiž rozumí rozdílné zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, které nemá objektivní a rozumné odůvodnění. K tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02 nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04. Průmyslový areál navrhovatelky a negativní externality s jeho provozem spojené jsou v daném místě zcela specifické. Obdobný subjekt se zde

nenachází. Již z tohoto důvodu, tedy z důvodu absence subjektu produkujícího srovnatelné negativní externality jako navrhovatelka, nemohla být navrhovatelka předmětným OOP diskriminována. Diskriminace navrhovatelky předmětným OOP nevyplývá ani z zařazení dalších nemovitých věcí podnikatelských subjektů (na území obce a v katastrálním území Pohřebačka) do návrhu nového opatření obecné povahy pro zdaňovací období 2026. V nyní posuzovaném OOP bylo zvýšené zdanění nemovitých věcí navázáno na průmyslové areály a externality s jejich provozem spojené. Není vyloučeno, aby v budoucím OOP, resp. jeho návrhu, byla kritéria pro zařazení nemovitých věcí upravena a založila důvodné vyšší daňové zatížení i dalších nemovitých věcí.

39. Tvrzení navrhovatelky o nedůvodném zařazení nemovitých věcí dalších subjektů pod režim napadeného OOP nezakládá nezákonnost OOP v části týkající se nemovitých věcí navrhovatelky. Vlastníci takových nemovitých věcí měli stejně jako navrhovatelka možnost se proti OOP bránit návrhem na zrušení OOP, resp. jeho části v soudním řízení správním, což však neučinili. Tvrzeným nedůvodným zařazením nemovitých věcí jiných vlastníků pod režim OOP nebyla navrhovatelka zkrácena na svých právech.
40. Taktéž obecně pojatou námitku navrhovatelky spočívající v neposouzení proporcionality navrhovaného zásahu do vlastnického práva, tj. neprovedení testu proporcionality, hodnotí soud jako nedůvodnou. Navrhovatelka totiž námitku spočívající v neprovedení testu proporcionality neuplatnila v procesu přijímání napadeného OOP. K tomu srov. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2021, č. j. 8 As 152/2019-39, odst. 15., dle kterého NNS ve vztahu k územnímu plánu dospěl k závěru, že: *„ve vztahu k pátému kroku algoritmu přezkumu judikatura dospěla k poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky“*. Nadto, i pokud by se tak stalo, tak dle rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70, odst. 61, platí, že při přezkumu opatření obecné povahy se uplatňuje zásada zdrženlivosti a zásah soudu se omezuje na případy extrémního vybočení ze zásady proporcionality, o který by se v daném případě stěžít mohlo jednat. Napadeným OOP bylo v mezích stanovených zákonem individualizováno daňové zatížení v souvislosti s rozdílným zatížením životního prostředí a veřejného prostranství, které připustil Ústavní i Nejvyšší správní soud (viz odst. 28 tohoto rozsudku).
41. Soud shrnuje, že nezákonnost napadeného OOP ve vztahu k navrhovatelce neshledal. Odpůrkyně přijetím napadeného OOP nezneužila správní uvážení při stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci navrhovatelky. Nemovité věci ve vlastnictví navrhovatelky jsou podřaditelné pod dostatečně konkrétně stanovené kritérium, tj. nemovité věci tvořící průmyslové – výrobní areály s negativními dopady navenek (externalitami), které má vyšší daňové zatížení kompenzovat. Prostřednictvím místního koeficientu individualizovaná výše daně z nemovitostí reflektuje vyšší zatížení společného prostoru navrhovatelkou, zejména negativní dopady provozu uhelné elektrárny na životní prostředí a potažmo obce a její občany.
42. Nad rámec výše uvedeného soud uvádí, že nemovité věci navrhovatelky, které byly zahrnuty pod režim dotčeného napadeného opatření obecné povahy, byly rovněž vyjmenovány v obecně závazné vyhlášce odpůrkyně č. 5/2023, o stanovení koeficientu pro výpočet daně z nemovitých věcí, kterým byl stanoven místní koeficient pro výpočet daně

z nemovitých věcí ve výši 5 pro zdaňovací období 2024. Odpůrkyně vydáním OOP navázala na svou předchozí praxi vyššího zdanění nemovitých věcí navrhovatelky. Zařazení nemovitých věcí navrhovatelky pod režim OOP, a to v souladu s novelizovanou právní úpravou, tak mohlo být pro navrhovatelku stěží překvapivé.

III.c K výši koeficientu

43. Navrhovatelka v návrhu namítala nedostatečné odůvodnění zvolené výše místního koeficientu.
44. Napadeným OOP stanovila odpůrkyně místní koeficient pro výpočet daně z nemovitých věcí u všech vymezených nemovitých věcí ve výši 4. Dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025, byla odpůrkyně oprávněna stanovit místní koeficient ve výši od 0,5 do 5,0, a to s přesností nejvýše na jedno desetinné místo. Odpůrkyně tedy stanovila místní koeficient v zákonem stanovených mezích.
45. K odůvodnění konkrétní výše koeficientu se vyjádřil NSS ve výše zmíněném rozsudku ve věci *Lovochemie*, odst. 45 a 46. Uvedl, že: „*Odůvodnění toho, proč odpůrce 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 odpůrce politickou odpovědnost. Ústavní soud v tomto ohledu odmítl „v daňových otázkách hledat věcně správné, žádoucí či optimální řešení“ a to i „z pohledu samotné výše daně (sazby daně), tj. obecně daňové zátěže“ (nález pléna ÚS ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 110). Obdobně to platí i pro nastavování sporného koeficientu. Není úkolem správních soudů kontrolovat, zda zvolená výše koeficientu je správná, dostatečná či optimální. Limitem v tomto ohledu je případné zavedení rdousící výše koeficientu (bod [35] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud k tomu ovšem připomíná, že s ohledem na zákonné omezení výše koeficientu je v obecné rovině rdousící charakter vyloučen“.*
46. Námitka navrhovatelky tedy není důvodná. Soud s ohledem na charakter podnikatelské činnosti navrhovatelky rdousící výši stanoveného koeficientu neshledal, ostatně nebyl ani tvrzen. Soud má za to, že vzhledem ke skutečnosti, že v dané věci odpůrkyně stanovila pro všechny v OOP vymezené nemovité věci místní koeficient ve stejné výši, tedy ve výši 4, lze na danou věc aplikovat závěry rozhodnutí NSS ve věci *Lovochemie*, tedy připustit absenci odůvodnění právě zvolené výše koeficientu.
47. Krajský soud k tomu však pro úplnost a při obecném náhledu na věc dodává, že v případě obdobného opatření obecné povahy stanovujícího pro vymezené nemovité věci různé výše místního koeficientu, tedy pro některé nemovité věci např. ve výši 2, pro jiné ve výši 3 atp., bude namístě, aby vydavatel opatření obecné povahy alespoň v základu rozdílnou výši koeficientu odůvodnil. Jedná se o požadavek důsledku diferenciacce založené na určitém základě.
48. Pro úplnost soud dodává, že v souzené věci nepřistoupil k dokazování, neboť pro rozhodnutí podstatné skutečnosti bylo možné ověřit ze správního spisu předloženého odpůrkyní. Dokazování správním spisem v soudním řízení správním není třeba zásadně provádět. Obec v průběhu řízení předložila soudu listiny směřující k prokázání toho, že navrhovatelka je zdrojem určitých negativních externalit. Toto tvrzení však nebylo třeba

dokazovat, neboť soud má za to, že z povahy podnikání navrhovatelky jde o věc zřejmou a navrhovatelka rovněž v průběhu řízení uvedla, že existenci externalit nezpochybnuje.

IV. Závěr a náklady řízení

49. Ze shora vyložených důvodů nemá soud návrh na zrušení opatření obecné povahy za důvodný, proto jej dle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. zamítl.

50. O nákladech řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšná byla odpůrkyně a navrhovatelka nikoli. Úspěšná odpůrkyně (nikoli velká obec), u které soud shledává podmínky pro výjimečné přiznání náhrady nákladů správnímu orgánu splněnými (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, odst. 29 nebo rozsudek ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014-34, poslední odstavec), má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti navrhovatelce, která ve věci úspěch neměla. Soud proto uložil navrhovatelce povinnost zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 18.404,10 Kč. Jde o odměnu advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis vyjádření ze dne 21. 7. 2025 a účast na jednání před soudem dne 17. 9. 2025) po 4 620 Kč za každý z úkonů a tři režijní paušály po 450 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 15 210 Kč. K tomu přistupuje 21 % DPH z odměny a náhrad hotových výdajů ve výši 3 194,10 Kč, neboť advokát je plátcem této daně. Platební místo vyplývá z § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „o.s.ř.“) za použití § 64 s. ř. s. Lhůta k peněžitému plnění byla stanovena podle § 160 odst. 1 o.s.ř.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

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). Případně-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 ust. § 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Pardubice, 29. září 2025

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubicích rozhodl předsedou senátu JUDr. Janem Dvořákem ve věci

navrhovatelky: **Elektrárny Opatovice, a.s.**, IČ 275 67 320
sídlem Opatovice nad Labem 478, 533 45 Opatovice nad Labem

proti
odpůrkyni: **Obec Opatovice nad Labem**, IČ 002 74 011
sídlem Pardubická 160, 533 45 Opatovice nad Labem
zastoupené advokátem Mgr. Robinem Mlynářem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy obce Opatovice nad Labem č. 1/2024, vydaného Zastupitelstvem obce Opatovice nad Labem dne 26. 6. 2024, pod č. 9/23Z/2024, kterým se stanoví místní koeficient pro vymezené nemovité věci na území obce, opravným usnesením

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky Pardubicích ze dne 25. září 2025, č. j. 52 A 33/2025-97 se v závěrečné části písemného vyhotovení ohledně data vydání opravuje tak, že po slově Pardubice následuje datum: „25. září 2025“.

Odůvodnění:

Soud zjistil, že v rozsudku citovaném ve výroku tohoto usnesení došlo při jeho písemném vyhotovení k písařské chybě, kdy namísto správného data vydání rozsudku, tj. 25. září 2025, kdy došlo k jeho vyhlášení, bylo nesprávně uvedeno datum 29. září 2025. Oprava této nesprávnosti byla podle § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní provedena opravným usnesením.

Poučení: Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná.

Pardubice, 26. listopadu 2025

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Shodu s prvopisem potrzuje X.