



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatelky: **Lidl Česká republika s.r.o.**, se sídlem Nárožní 1359/11, Praha 5, zastoupená Mgr. Luděkem Vránou, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti odpůrci: **městys Zápý**, se sídlem Zápý 7, Zápý, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2025, č. j. 37 A 47/2025-48,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2025, č. j. 37 A 47/2025-48, **se zrušuje.**
- II. Opatření obecné povahy vydané Zastupitelstvem městyse Zápý dne 1. 7. 2024, kterým byl stanoven místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, **se zrušuje** ke dni právní moci tohoto rozsudku.
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení o návrhu a o kasační stížnosti v celkové výši 34 539 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Ludka Vrány, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 1. 7. 2024 opatření obecné povahy (dále jen „opatření“), kterým stanovilo místní koeficient k dani z nemovitých věcí pro vymezené nemovitosti podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“). Místní koeficient byl opatřením stanoven ve výši 5,0.

[2] Navrhovatelka, jenž je vlastníkem části dotčených nemovitostí, podala u Krajského soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“) návrh na zrušení opatření, který krajský soud rozsudkem ze dne 5. 9. 2025, č. j. 37 A 47/2025-48, zamítl.

[3] Krajský soud uvedl, že navrhovatelka byla při pořizování napadeného opatření pasivní. Odpůrce dle krajského soudu řádně zveřejnil návrh opatření na úřední desce společně s výzvou k uplatnění námitek a připomínek podle § 172 odst. 1 správního řádu. Navrhovatelka proti tomuto návrhu nebrojila a zároveň neuvedla žádné důvody, které by jí v podání námitek bránily. Krajský soud rovněž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které by se dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti do zásahu práv navrhovatelky mohl zabývat, pouze pokud by byl tento zásah zcela zjevný a dosahující intenzity blížící se vyvlastnění. K takto intenzivnímu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky však dle krajského soudu nedošlo. Námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv navrhovatelky se proto krajský soud nezabýval. Ze stejného důvodu se pak krajský soud nezabýval ani námitkou nekonzistentnosti a diskriminační povahy opatření.

[4] Námitku nepřezkoumatelnosti opatření krajský soud shledal nedůvodnou. Uvedl, že určení konkrétní výše koeficientu (v rámci zákonného rozmezí) je na úvaze obce a ta nemusí zvolenou výši odůvodnit, nese za ni však politickou odpovědnost. Odpůrce dle krajského soudu také jasně stanovil kritérium pro zařazení jednotlivých nemovitostí do vyšší daňové zátěže. Rozhodným kritériem bylo, že se vymezené nemovitosti nachází v průmyslové oblasti obce, která je významně zatížena osobní a kamionovou dopravou, neboť se zde nachází logistické centrum navrhovatelky, nákupní centra, výrobní a průmyslové závody a další podnikatelské areály. Takto zvýšená dopravní zátěž má negativní vliv na infrastrukturu a životní prostředí. Toto odůvodnění krajský soud považoval za logické a dostatečné, jelikož v průmyslové zóně zpravidla dochází k provozování činností, které mají na infrastrukturu a životní prostředí významný vliv.

[5] Krajský soud dále dospěl k závěru, že odpůrce byl oprávněn již v roce 2024 vydat opatření stanovující místní koeficient podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, přestože zmocňující ustanovení nabylo účinnosti až ke dni 1. 1. 2025, neboť opatření samo nebylo do tohoto data aplikovatelné ani vymahatelné a do práv adresátů nezasahovalo. Vzhledem k tomu, že daň z nemovitých věcí se vždy stanovuje podle stavu k 1. 1. zdaňovacího období, mohlo opatření nabýt právních účinků až od roku 2025, kdy nabylo účinnosti i zákonné zmocnění k jeho vydání. Námitka, že opatření bylo vydáno bez zákonné opory v rozporu s § 171 správního řádu, proto dle krajského soudu nebyla důvodná.

[6] K námitce navrhovatelky, že opatření bylo vydáno, resp. zveřejněno formou opatření obecné povahy, nikoliv veřejnou vyhláškou podle § 173 odst. 1 správního řádu, krajský soud uvedl, že oznámení veřejnou vyhláškou je jeden ze způsobů doručování, který spočívá toliko ve vyvěšení písemnosti na úřední desce správního úřadu po zákonem stanovenou dobu a zveřejnění způsobem umožňující dálkový přístup. Veřejná vyhláška tedy není jednou z forem správních aktů, jak se dle krajského soudu nejspíš navrhovatelka mylně domnívala, nýbrž způsobem oznámení. Nezáleží na tom, jakou má oznamovaná písemnost „*formu*“, tj. zda se jedná o opatření nebo například rozhodnutí. Oznamovaná písemnost dle krajského soudu nemusí obsahovat ani informaci, že se „*oznamuje veřejnou vyhláškou*“. Samotné vyvěšení písemnosti na úřední desce po stanovenou dobu je veřejnou vyhláškou.

pokračování

Podle krajského soudu odpůrce opatření řádně vyvěsil na úřední desce a vyznačil datum vyvěšení 1. 7. 2024. Navrhovatelka tuto skutečnost navíc nerozporovala, když sama tvrdila, že odpůrce opatření zveřejnil (byť „*formou opatření obecné povahy*“).

[7] Tvrzení, že odpůrce opatření nezveřejnil v sekci „*vyhlášky, směrnice, opatření*“ na svých webových stránkách navrhovatelka dle krajského soudu uplatnila až po koncentraci návrhových bodů. Navíc zákon toliko stanoví, že písemnost musí být vyvěšena na úřední desce a zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. Navrhovatelka pak (včasným návrhovým bodem) netvrdila, že by opatření nebylo způsobem umožňující dálkový přístup vůbec zveřejněno nebo že bylo zveřejněno v „*těžko předvídatelných sekcích internetových stránek, ve změní odkazů či jinými těžko předvídatelnými způsoby*“.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podává navrhovatelka (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[9] Napadený rozsudek je podle stěžovatelky nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jelikož krajský soud neodůvodnil, proč intenzita zásahu do vlastnického práva stěžovatelky nedosahuje takové míry, aby bylo nutné se zabývat jejími námitkami i přes její pasivitu v procesu přijímání opatření.

[10] Stěžovatelka má za to, že opatření trpí natolik závažnými vadami, že její pasivita při jeho přijímání je irelevantní. Pasivita stěžovatelky byla navíc způsobena netransparentním a nepředvídatelným postupem odpůrce, který opatření zveřejnil „*formou opatření obecné povahy*“ a nikoliv veřejnou vyhláškou, v důsledku čehož jej ani nezveřejnil na svých webových stránkách v sekci „*Vyhlášky, směrnice, opatření*“. Nezveřejnění dokumentu v části webu, ve které jsou takové dokumenty obvykle uveřejňovány, je podle stěžovatelky v rozporu s § 25 odst. 2 správního řádu. Krajský soud tedy dle stěžovatelky pochybil, pokud tento postup odpůrce aproboval.

[11] Krajský soud dle stěžovatelky rovněž pochybil, pokud se nezabýval proporcionalitou opatření pouze z důvodu její pasivity v procesu jeho pořizování. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, podle stěžovatelky vyplývá, že podmínkou zákonnosti opatření je, že omezení vlastnických práv musí být činěno jen v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším způsobem, nediskriminačně a bez libovůle. Pokud tato kritéria nebyla splněna, mohl dle stěžovatelky krajský soud zrušit opatření bez ohledu na to, zda uplatnila námitky proti návrhu opatření.

[12] Stěžovatelka má také za to, že zásah opatření do jejích práv byl velmi intenzivní. Došlo k několikanásobnému zvýšení daňové zátěže na jejích nemovitostech. Nepřiměřenost tohoto zásahu tedy byla dle stěžovatelky zjevná a principiálně se blíží vyvlastnění, jelikož vysoká daňová zátěž ji může v konečném důsledku přimět k nucenému prodeji minimálně části dotčených nemovitostí. Odpůrce měl dle stěžovatelky provést test proporcionality v odůvodnění opatření, a pokud tak neučinil, jedná se o zásadní pochybení, které činí opatření „*nezákonným, resp. nepřezkoumatelným*“. Pokud pak krajský soud tento postup odpůrce aproboval, je dle stěžovatelky jeho rozsudek rovněž „*nezákonný a nepřezkoumatelný*“.

[13] Další pochybení krajského soudu stěžovatelka spatřuje v tom, že se nezabýval diskriminační povahou napadeného opatření. Podle stěžovatelky jde o tak závažnou vadu, že ji měl krajský soud posoudit i bez ohledu na její pasivitu v procesu přijímání opatření obecné povahy. Stěžovatelka má za to, že opatření je zjevně diskriminační a vnitřně nekonzistentní, jelikož zatěžuje její nemovitosti „*maximálním možným koeficientem*“, zatímco jiné podnikatelské subjekty se srovnatelným nebo větším dopadem na životní prostředí a infrastrukturu vůbec nepostihuje, aniž by byl takový postup podložen analýzou či objektivními kritérii. Tato selektivnost a absence věcného odůvodnění představují dle stěžovatelky libovůli a zneužití pravomoci odpůrce, který nezohlednil skutečné negativní vlivy nemovitostí na životní prostředí, což zakládá „*nepřezkoumatelnost a nezákonnost*“ opatření a také „*nepřezkoumatelnost a nezákonnost*“ napadeného rozsudku.

[14] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že výše místního koeficientu nemusí být odůvodněna. Takový výklad je dle jejího názoru v rozporu s principy právního státu, zejména se zásadou „*přezkoumatelnosti správních aktů*“. Podle stěžovatelky by mělo naopak opatření obsahovat alespoň elementární odůvodnění výše stanoveného koeficientu.

[15] Z odůvodnění opatření dle stěžovatelky také není zřejmé, zda bylo jeho cílem zatížit vyšší daní vlastníky pozemků nebo vlastníky budov na označených plochách. Nepřezkoumatelným způsobem odpůrce podle stěžovatelky stanovil také samotná kritéria pro výběr nemovitostí, na které se vyšší daňová zátěž vztahuje. Odpůrce uvedl, že se jedná o „*nemovitosti, které se nachází v průmyslové oblasti*“. Opatření se však nedotýká všech pozemků a staveb v průmyslových oblastech odpůrce, ale pouze některých selektivně vybraných nemovitostí, které tuto podmínku splňují. Skutečná kritéria proto nejsou z opatření zřetelná.

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž polemizuje se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-35, ze kterých vycházel i krajský soud v napadeném rozsudku. Tvrdí, že odpůrce vydal opatření na základě platného, ale neúčinného zákona (jelikož ustanovení zmocňující odpůrce k jeho vydání nabylo účinností až dne 1. 1. 2025). Takový postup je dle stěžovatelky v rozporu se zásadou zákonnosti. Z tohoto důvodu navrhuje, aby byla věc postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení zákonnosti opatření vydaných na základě neúčinného zákona.

[17] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný. Tvrdí, že při přijímání opatření postupoval v souladu s platnými právními předpisy i v souladu s metodickými pokyny finančních orgánů. Zároveň odpůrce zdůrazňuje, že v procesu přijímání opatření neobdržel žádné námitky ani připomínky k návrhu opatření.

[18] V souvislosti s proporcionalitou opatření má odpůrce za to, že test proporcionality provedl již zákonodárce při vymezení rozpětí, ve kterém lze místní koeficient stanovit. Dále odpůrce uvádí, že stěžovatelkou namítaná selektivnost je podstatou samotného institutu opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient, jelikož umožňuje stanovit koeficient pro konkrétně vymezené nemovitosti. Odpůrce nespornuje, že stěžovatel není jediným subjektem, který se podílí na navýšení automobilové dopravy na jeho území. Dle odpůrce tak však stěžovatel činí „*ve významném, spíše převažujícím rozsahu*“. Z tohoto

pokračování

důvodu má odpůrce za to, že pokud by přistoupil ke všem podnikatelským subjektům na jeho území stejně, dopustil by se tím diskriminačního jednání, jelikož ostatní subjekty nezatěžují jeho území tak významným způsobem.

[19] Podle odpůrce zákon nevyžaduje, aby obce pro vydání opatření obecné povahy disponovaly konkrétními odbornými studiemi či obdobnými podklady. Opatření dle odpůrce jasně uvádí, že se koeficient stanovuje pro vymezené pozemky, stavby na těchto pozemcích a pro jednotky v těchto stavbách. Je tedy jasné, koho se opatření týká. Na závěr odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a aby stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů řízení, jelikož disponuje „kompletním právním zázemím“, a pokud by při přijímání opatření nebyla pasivní, nemuselo by řízení proběhnout.

[20] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Úvodem vypořádání kasačních námitek stěžovatelky zdejší soud zdůrazňuje, že kasační stížnost je poměrně obtížně srozumitelná. Stěžovatelka ji sice rozdělila do několika částí (dle jednotlivých kasačních námitek), v nich však často opakuje tytéž skutečnosti (byť třeba jinými slovy), čímž fakticky stírá rozdíly mezi jednotlivými námitkami. Stejně tak stěžovatelka příliš nerozlišuje mezi výtkami vůči napadenému rozsudku krajského soudu a výtkami vůči opatření odpůrce, což činí její argumentaci nepřehlednou. V neposlední řadě pak stěžovatelka opakovaně spojuje nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku i opatření odpůrce, z čehož pak není zřejmé, jakou konkrétní vadu vlastně stěžovatelka namítá. Je odpovědností stěžovatelky, resp. jejího zástupce, jak kasační stížnost koncipuje. Soud zde nicméně kriticky hodnotí kvalitu kasační stížnosti proto, aby bylo zřejmé, že reaguje na kasační námitky jen v rozsahu, který bylo možné rozumným výkladem z textu kasační stížnosti pochopit.

[23] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitek nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitek stěžovatele. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[24] Krajský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací.

[25] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku především v tom, že krajský soud dle jejího názoru neodůvodnil, proč zásah do práv stěžovatelky nedosahoval intenzity blížící se vyvlastnění.

[26] Předně Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka z výše tvrzeného pochybení krajského soudu vyvozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost. Nepřezkoumatelnost ovšem není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Nesrozumitelná jsou typicky taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jak soud o věci rozhodl, rozhodnutí jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním nebo je vnitřně rozporný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, č. 244/2004 Sb. NSS; a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Takovými vadami však rozsudek krajského soudu netrpí.

[27] Krajský soud v napadeném rozsudku citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016-35, dle kterého se soud dříve neuplatněnou námitkou nepřiměřenosti zásahu do práv vlastníka zabývá jen v případech, kdy se jedná o zásah do vlastnického práva dosahující značné intenzity, blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí, který musel být pořizovateli územního plánu zcela zjevný již v době jeho přípravy. V této souvislosti pak krajský soud uvedl, že *„přestože napadené OOP navrhovatelku jistě ovlivnilo, neboť zvýšilo její daňové zatížení, rozhodně se nejedná o tak intenzivní zásah do vlastnického práva, který by nastal např. v případě vyvlastnění.“*

[28] Výše uvedené zdůvodnění krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné, jelikož je z něj patrné, proč se námitkami ohledně proporcionality opatření nezabýval. Za situace, kdy stěžovatelka v návrhu neuvedla žádná konkrétní tvrzení vztahující se k zásahu do jejího vlastnického práva (resp. jeho intenzity), pak krajský soud nebyl povinen své úvahy dále rozvíjet a zdůvodňovat, proč zásah do práv stěžovatelky neshledal dostatečně intenzivním.

[29] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále tvrdí, že se měl krajský soud zabývat jejími námitkami ohledně proporcionality a *„diskriminační povahy“* opatření. Pokud by tato námitka byla důvodná, jednalo by se o vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud ji nicméně důvodnou neshledal.

[30] Krajský soud se v napadeném rozsudku nezabýval námitkou stěžovatelky týkající se proporcionality opatření z důvodu, že stěžovatelka tuto námitku neuplatnila při procesu přijímání opatření. Tento postup je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která již dříve ve vztahu k územním plánům obcí (vydávaných rovněž ve formě opatření obecné povahy) dovodila, že pokud navrhovatel nepodal proti napadenému opatření obecné povahy námitky ani připomínky, může před správními soudy úspěšně namítat pouze nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 – 38). Zároveň platí, že námitkami směřujícími k proporcionalitě přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu nemůže

pokračování

věcně zabývat, neboť by tak poměřoval důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Koncepce soudního přezkumu opatření obecné povahy se opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jenž má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy (srov. např. rozsudky ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54, č. 2008/2010 Sb. NSS; ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43; a naposledy ze dne 17. 5. 2022, č. j. 7 As 416/2021 – 21). Praxi, podle níž v případech pasivních navrhovatelů přezkoumávají správní soudy pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu pozemku, potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12.

[31] Odkaz stěžovatelky na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 tedy vzhledem k výše citované judikatuře není relevantní. Skutečnost, že je přiměřenost omezení vlastnických práv podmínkou zákonnosti opatření, totiž není v rozporu se závěrem, že tuto přiměřenou správní soud nezkontroluje, pokud ji navrhovatel nenamítal již v procesu přijímání opatření nebo pokud není zásah již na první pohled excesivní.

[32] Co se týče namítaných pochybení při oznámení opatření, Nejvyšší správní soud podotýká, stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí pochybení pouze při oznámení samotného opatření. Takové případné pochybení by ovšem nemohlo mít vliv na stěžovatelčinu pasivitu **v procesu přijímání opatření**. Při přijímání opatření se totiž námitky uplatňují proti **návrhu** opatření (§ 172 odst. 5 správního řádu). Proti vydanému opatření naopak již nelze podat opravný prostředek (§ 173 odst. 2 správního řádu).

[33] Žádné vady v oznámení **návrhu** opatření stěžovatelka netvrdí a netvrdila je ani v řízení před krajským soudem. Naopak ve své replice na vyjádření odpůrce k návrhu stěžovatelka dokonce uvedla, že „[o]dpůrce řádně splnil svou povinnost vyplývající z § 172 odst. 1 správního řádu, když dne 17. 5. 2024 zveřejnil návrh OOP formou veřejné vyhlášky“. Krajský soud tedy nepochybil, pokud stěžovatelce její pasivitu v procesu přijímání opatření přičítal k tíži, a z tohoto důvodu se její námitkou týkající se proporcionality opatření nezabýval.

[34] K tvrzením ohledně intenzity zásahu opatření do práv stěžovatelky zdejší soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlížel, jelikož – jak již bylo uvedeno výše – stěžovatelka tato tvrzení neuplatnila v návrhu před krajským soudem.

[35] Pokud jde o námitku ohledně „*diskriminační povahy*“ opatření, Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelka v návrhu nenamítala diskriminaci v pravém slova smyslu. Stěžovatelka tvrdila, že tvrzení odpůrce o dopravní zátěži a negativním vlivu na dopravní prostředí není ničím podložené a že na případném negativním vlivu se podílí i jiné podnikatelské subjekty, které nejsou opatřením dotčeny, aniž by to bylo zdůvodněno. Fakticky tedy stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost opatření, kterou se krajský soud zabýval v odstavcích 34 až 37 napadeného rozsudku, kde přinejmenším implicitně reagoval také na námitky stěžovatelky týkající se „*diskriminační povahy*“ opatření (viz též rekapitulaci argumentace krajského soudu v odst. [4] tohoto rozsudku).

[36] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[37] Pokud jde o pravomoc odpůrce vydat opatření před nabytím účinnosti příslušného zmocňovacího ustanovení, touto otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025 – 33, č. 4701/2025 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci Lovosice“). V něm kasační soud uvedl, že „[a]čkoliv zákonné zmocnění bylo v okamžiku přijetí napadeného opatření toliko platné a nikoliv účinné, neznamená to, že by nebyla dána pravomoc odpůrce takové opatření vydat. Napadené opatření za této situace mohlo i (formálně) nabýt účinnosti, avšak s ohledem na odloženou účinnost zmocňovacího zákonného ustanovení od 1. 1. 2025 nemohlo být do té doby aplikováno, nebylo vymahatelné a nijak nezasahovalo do práv a povinností jeho adresátů. K tomu mohlo dojít až ke dni 1. 1. 2025, kdy nabylo účinnosti zmocňovací ustanovení v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí.“ Zdejší soud se se závěry rozsudku ve věci Lovosice ztotožňuje a neshledal důvod se od nich v nynější věci odchýlit. Z tohoto důvodu také neshledal důvod pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, jak navrhovala stěžovatelka.

[38] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítanou nepřezkoumatelností opatření odpůrce, kterou stěžovatelka dovozuje z několika důvodů.

[39] Co se týče neodůvodnění výše stanoveného koeficientu, touto otázkou se již Nejvyšší správní soud také zabýval v rozsudku ve věci Lovosice. V citovaném rozsudku kasační soud uvedl, že „[o]důvodnění 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. [...] Není úkolem správních soudů kontrolovat, zda zvolená výše koeficientu je správná, dostatečná či optimální.“ V projednávané věci neshledal zdejší soud důvod se od těchto závěrů odchýlit a v podrobnostech na ně odkazuje.

[40] Pokud má stěžovatelka za to, že absence povinnosti odůvodňovat výši stanoveného koeficientu povede k nepřípustné správní libovůli, zdejší soud uvádí, že podle § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu musí odůvodnění opatření obsahovat *důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*. Při stanovení místního koeficientu pro konkrétní nemovitosti tedy musí příslušné opatření obecné povahy obsahovat důvody výroku, tj. důvody, pro které se pro vymezené nemovitosti stanoví jiný než „obecný“ místní koeficient [stanovený obecně závaznou vyhláškou podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí nebo zákonem podle § 12 odst. 3 téhož zákona]. Splnění této podmínky pak již dostatečně brání případné libovůli správního orgánu, aniž by bylo současně nutné odůvodňovat konkrétní výši stanoveného koeficientu.

[41] Zdejší soud se rovněž neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že z opatření není zřejmé, zda bylo jeho cílem zatížit vyšší daní vlastníky pozemků nebo vlastníky budov na označených plochách. Již v samotném výroku opatření je uvedeno mimo jiné, že „se stanovuje místní koeficient pro níže vymezené nemovité věci, a to pro pozemky, zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky“. Je tedy zjevné, že se opatření vztahuje jak na vlastníky pozemků, tak na vlastníky zdanitelných staveb na těchto pozemcích (pakliže se jedná o odlišné osoby).

pokračování

[42] Nejvyšší správní soud nicméně přisvědčuje stěžovateli v tom, že opatření odpůrce je nepřezkoumatelné, pokud jde o vymezení dotčených nemovitostí.

[43] V důvodové zprávě k zákonu č. 349/2023 Sb. (kterým byla zavedena možnost stanovit místní koeficient opatřením) je mimo jiné uvedeno, že „[n]ad rámec výše uvedených možností stanovit místní koeficient obecně závaznou vyhláškou se nově zavádí možnost zavést místní koeficient pro libovolný, **nediskriminačním a odůvodněným způsobem stanovený** výčet nemovitých věcí opatřením obecné povahy. [...] Uvedený proces je nadto zastřešen principy činnosti správních orgánů, které je tudíž nutné při vydání jakéhokoli opatření obecné povahy, včetně tohoto navrhovaného, respektovat a které představují další ze souboru záruk, které vylučují libovolné jednání obce při stanovení místního koeficientu. Mezi těmito principy je pak třeba zdůraznit především požadavek na proporcionalitu, soulad přijatého řešení s veřejným zájmem a zákaz diskriminace v rámci zákazu zneužití správního uvážení.“

[44] Odpůrce odůvodnil výběr dotčených nemovitostí v opatření následovně: „Vybraná oblast je z důvodu umístění logistického centra (jednoho z pěti logistických center na území ČR pro zásobování), z důvodu umístění nákupních center, výrobních a průmyslových závodů a dalších podnikatelských areálů významně zatížena dopravou (kamionovou i osobní). Tato dopravní zátěž má negativní vliv na infrastrukturu i životní prostředí, kdy za účelem zvelebení, rozvoje a údržby infrastruktury a celého území městy Zápy potřebuje získávat i odpovídající finanční prostředky, což hodlá zajistit právě navýšením místního koeficientu v takto zatížených oblastech.“

[45] Nejvyšší správní soud má za to, že odůvodnění opatření odpůrce neodpovídá výše uvedenému úmyslu zákonodárce a neumožňuje především přezkoumat, zda odpůrce dodržel principy rovnosti a zákazu svévole (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2025, č. j. 10 Afs 203/2025 – 55; nebo rozsudek ve věci Lovosice).

[46] Odpůrce v opatření pouze obecně uvedl, že se ve vybrané oblasti nacházejí nákupní centra, výrobní a průmyslové závody a další podnikatelské areály. Z tvrzení stěžovatelky (které odpůrce nerozporuje) však vyplývá, že se v katastrálním území odpůrce nachází i jiné průmyslové areály, které mají nepochybně rovněž negativní vliv na dopravní zátěž, infrastrukturu a životní prostředí a které ovšem nebyly opatřením dotčeny. Pokud tedy bylo cílem odpůrce získat finanční prostředky na kompenzaci těchto negativních vlivů od jejich původců, není z odůvodnění opatření zřejmé, proč tak odpůrce učinil pouze u několika vybraných subjektů.

[47] Ve svých vyjádřeních k návrhu a ke kasační stížnosti stěžovatelky se sice odpůrce snažil svůj postup dodatečně vysvětlit, neboť tvrdil, že „[č]innost žádných ostatních subjektů nemá stejný dopad a účinky jako v dotčené oblasti. V jiných oblastech městy Zápy je případná podnikatelská činnost provozována ve významně menším rozsahu, než je právě činnost Stěžovatele.“ Tyto skutečnosti měl však odpůrce uvést již v odůvodnění opatření. Nedostatky v odůvodnění opatření nelze dodatečně zhojit v řízení před správními soudy.

[48] S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je opatření odpůrce nepřezkoumatelné. Krajský soud proto pochybil, pokud opatření z tohoto důvodu nezrušil, a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tedy naplněn.

[49] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, napadený rozsudek zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však krajskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a dle § 101d odst. 2 s. ř. s. o zrušení napadeného opatření obecné povahy, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (výrok II. tohoto rozsudku).

[50] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek krajského soudu a současně ruší i opatření obecné povahy nebo jeho část, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98).

[51] Jelikož stěžovatelka dosáhla zrušení napadeného opatření, měla z procesního hlediska úspěch ve věci a náleží jí tak dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči odpůrci, který úspěšný nebyl. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že skutečnost, že stěžovatelka disponuje vlastním „*právním zázemím*“, jak tvrdil odpůrce, nemá na její právo na náhradu nákladů řízení vliv (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2014, sp. zn. 25 Cdo 644/2014; rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz).

[52] Důvodně vynaložené náklady v řízení o návrhu na zrušení opatření a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za návrh na zrušení opatření ve výši 5 000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a dále odměna za zastupování advokátem. Ta byla v řízení před krajským soudem určena podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „advokátní tarif“, ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, návrh ve věci samé a replika k vyjádření odpůrce ze dne 11. 7. 2025) po 4 620 Kč, tj. celkem 13 860 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) za každý z těchto úkonů právní služby činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu částku 450 Kč, tj. celkem 1 350 Kč. Odměna za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti), tj. 4 620 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) za tento úkon činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu částku 450 Kč. Odměna advokáta za zastupování v řízení o návrhu na zrušení opatření a v řízení o kasační stížnosti tak činí částku 20 280 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), a proto součástí nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 4 259 Kč, tj. 21 % z částky 20 280 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

[53] Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky tedy činí 34 539 Kč (5 000 Kč + 5 000 Kč + 20 280 Kč + 4 259 Kč). Nejvyšší správní soud proto uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o návrhu na zrušení opatření, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud odpůrci přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. února 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu