



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelky: **Elektrárny Opatovice, a.s.**, IČO 275 67 320, se sídlem Opatovice nad Labem 478, proti odpůrkyni: **obec Opatovice nad Labem**, se sídlem Pardubická 160, Opatovice nad Labem, zast. advokátem Mgr. Robinem Mlynářem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 9. 2025, č. j. 52 A 33/2025-97, ve znění opravného usnesení ze dne 26. 11. 2025, č. j. 52 A 33/2025-107,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Robina Mlynáře, advokáta se sídlem Teplého 2786, Pardubice.

**Odůvodnění:**

**1. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2024 o stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci na území obce

Opatovice nad Labem, které vydalo zastupitelstvo obce usnesením č. 9/23Z/2024 (dále jen „OOP Opatovice nad Labem“).

[2] Dne 28. 3. 2024 v návaznosti na novelizaci zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí provedenou zákonem č. 349/2023 Sb. (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“) zveřejnilo zastupitelstvo obce návrh OOP Opatovice nad Labem, v němž pro vymezené nemovité věci stanovilo místní koeficient pro výpočet daně ve výši 5,0 s odůvodněním, že jde o průmyslové areály, které se svými dopady – provoz, emise, doprava, pohoda bydlení aj. – dotýkají území a občanů obce, a proto zvýšený koeficient slouží jako jistá kompenzace těchto externalit. Stěžovatelka jako dotčený vlastník některých nemovitých věcí podala proti návrhu OOP Opatovice nad Labem námitky; regulaci měla za nedostatečně zdůvodněnou, diskriminační a požadovala, aby od ní bylo upuštěno, příp. byla upravena. Námitkám stěžovatelky zastupitelstvo obce částečně vyhovělo, když snížilo navrženou výši místního koeficientu. Ve zbytku zastupitelstvo obce námitkám nevyhovělo a vysvětlilo, že podnikatelská činnost stěžovatelky je spojena s provozem elektrárny, jenž klade zvýšené nároky na infrastrukturu obce a má negativní dopady na občany obce i další zákonem chráněné zájmy (krajinný ráz, kvalita ovzduší); k namítané diskriminaci a nezahrnutí některých jiných podnikatelských subjektů zastupitelstvo uvedlo, že důvodem byla nižší hodnota externalit, které vznikají vlivem činností těchto subjektů podnikajících primárně v oblasti obchodu a služeb.

[3] Dne 26. 6. 2024 zastupitelstvo obce schválilo OOP Opatovice nad Labem, vč. zmíněného odůvodnění a rozhodnutí o námitkách stěžovatelky, přičemž podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí ve spojení s § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, stanovilo místní koeficient ve výši 4,0, kterým se pro zdaňovací období roku 2025 násobí daň poplatníka pro vymezené nemovité věci (pozemky a zdanitelné stavby na pozemcích označených parc. číslem v kat. území Opatovice nad Labem).

## 2. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Dne 26. 6. 2025 podala stěžovatelka návrh na zrušení OOP Opatovice nad Labem, který krajský soud s odkazem na § 101d odst. 2 větu druhou zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Krajský soud neshledal důvodným žádný z návrhových bodů týkajících se jednak pravomoci vydat napadené opatření obecné povahy, jednak jeho přezkoumatelnosti a zákonnosti, vč. výše místního koeficientu.

[5] K nedostatku pravomoci, který stěžovatelka dovozovala z toho, že v době vydání OOP Opatovice nad Labem nebylo zmocnění obce v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí ještě účinné, poukázal krajský soud na rozsudek ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, č. 4701/2025 Sb. NSS, *Lovochemie*, v němž Nejvyšší správní soud dospěl následujícímu závěru. Obec mohla již v roce 2024 přijmout opatření obecné povahy, kterým od roku 2025 stanovila místní koeficient daně z nemovitých věcí dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025; takové opatření není nezákonné z důvodu, že bylo přijato na základě v té době pouze platného zmocňujícího ustanovení zákona.

pokračování

[6] Krajský soud dále odmítl, že by odpůrkyně napadeným opatřením obecné povahy zatížila nemovitosti stěžovatelky, ale i jiných subjektů, aniž to blíže odůvodnila. Vlastní odůvodnění OOP Opatovice nad Labem obsahuje cíl, který vedl k odpůrkyni k jeho přijetí, a sice zajištění většího objemu finančních prostředků pro zajištění základních úkolů obce. Kritérium, na které navázala vyšší zdanění, odpůrkyně vymezila jako pozemky a zdanitelné stavby tvořící „*průmyslové – výrobní areály*“, které generují negativní externality; právě je má kompenzovat vyšší daňové zatížení, což akceptovala též judikatura – viz zmíněný rozsudek *Lovochemie* a nálezný Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, č. 238/2023 Sb. Pokud jde o odůvodnění rozhodnutí o námitkách, i to považoval krajský soud za dostatečné. Odpůrkyně v něm přiměřeně reagovala na námitky stěžovatelky a vysvětlila, že do režimu OOP Opatovice nad Labem zahrnuje její nemovité věci tvořící průmyslový areál, jenž slouží k provozování její podnikatelské činnosti.

[7] Ohledně negativních externalit krajský soud nepochyboval, 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 stěžovatelky je zřejmé, že je zdrojem emisí, což je skutečností obecně známou a mezi účastníky v zásadě nespornou. Podobně je tomu i v případě zásahu do krajinného rázu. Je neoddiskutovatelné, že stavba elektrárny vzhledem ke své velikosti představuje dominantní stavbu, která krajinu narušuje. Nic na tom nemění ani skutečnost, že mezi elektrárnou a zastavěnou částí obce se nachází mimoúrovňová křižovatka. I když je elektrárna umístěna mimo zastavěné území obce, určitou dopravní zátěž vzhledem k blízkosti obce a areálu stěžovatelky krajský soud nevyločil, vyzdvihl však externality jiné, zejména spojené s emisemi v podobě prašnosti a dalších látek snižujících kvalitu ovzduší. Diskriminaci stěžovatelky krajský soud odmítl už jen proto, že subjekt produkující srovnatelné negativní externality se v daném místě nenachází. Diskriminaci dle krajského soudu nedokládá ani zařazení dalších nemovitých věcí podnikatelských subjektů do návrhu nového opatření obecné povahy. Pokud jde o stěžovatelkou tvrzené nedůvodné zařazení nemovitých věcí jiných vlastníků, nebyla jí stěžovatelka nijak zkrácena na svých právech. Proporcionalitou se krajský soud blíže nezabýval, neboť ji stěžovatelka v procesu přijímání OOP Opatovice nad Labem neuplatnila; připomněl též zásadu zdrženlivosti při přezkumu opatření obecné povahy s tím, že zásah soudu se omezuje na případy extrémního vybočení z proporcionality, o což by se v daném případě stěžovat mohlo jednat.

[8] Na závěr ve vztahu k výši místního koeficientu krajský soud odkázal na zákonné rozpětí od 0,5 do 5,0, z něhož odpůrkyně nevykročila, a připomněl, že odůvodnění, proč odpůrkyně zvolila zrovna výši 4,0, nemuselo opatření obecné povahy obsahovat – jde o výsledek politické úvahy, za kterou nesou odpovědnost zastupitelé, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku *Lovochemie*. Limitem je případné zavedení rdousící výše koeficientu, tu však krajský soud neshledal (stěžovatelka ji ostatně ani nenamítala).

### 3. Kasační stížnost a vyjádření odpůrkyně

[9] V kasační stížnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soud k dalšímu řízení, přičemž konkrétně argumentovala následujícím způsobem.

[10] Podle stěžovatelky se krajský soud dostatečně nevypořádal s žalobní námitkou, že napadené OOP Opatovice nad Labem je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, resp. že kritérium pro zařazení nemovitých věcí je obtížně rozpoznatelné a nepřezkoumatelné – krajský soud v podstatě jen bez dalšího přebírá vyjádření odpůrkyně a opakuje jej, aniž by přidal vlastní úvahy a vypořádal se s námitkou, že nemovitosti spadající do působnosti OOP Opatovice nad Labem tvoří pouze průmyslové areály, ale např. i pozemky fyzických osob, na nichž žádný areál nestojí. Na základě toho stěžovatelka dovozuje, že průmyslový areál nemůže být oním určujícím kritériem pro výběr nemovitostí zahrnutých do OOP Opatovice nad Labem.

[11] Dále se stěžovatelka věnovala negativním externalitám, kdy otázku životního prostředí podle jejího názoru odpůrkyně ponechala na posledním místě a teprve ve svém vyjádření k žalobě ji staví do popředí. Plně tomu přisvědčil i krajský soud, byť v OOP Opatovice nad Labem byl dopad na životní prostředí uváděn jako marginální oproti dopravní zátěži. Nadto považoval krajský soud za notorietu, že s provozem uhelné elektrárny je spojena ekologická zátěž, aniž na to měla možnost stěžovatelka procesně reagovat. Jde-li o zvýšenou dopravní zátěž, tou se krajský soud dostatečně nezabýval, i když stěžovatelka argumentovala umístěním elektrárny a její obsluhou primárně železniční vlečkou vedoucí mimo zastavěnou část obce. Za dostatečný stěžovatelka nepovažovala ani poukaz, že stavba elektrárny narušuje krajinný ráz. Jde o stavbu provozovanou ve veřejném zájmu, která je součástí kritické infrastruktury státu, což by mělo mít přednost oproti jiným zájmům. Smyslem místního koeficientu pro vymezené nemovité věci je, aby zvýšená daňová zátěž odrážela negativní dopad na obec, nikoli trestat za enviromentální externalitu.

[12] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že by v procesu přijímání OOP Opatovice nad Labem vůbec neuplatnila námitku proporcionality; to byl důvod, proč se krajský soud proporcionalitou blíže nezabýval, s čímž stěžovatelka též nesouhlasí a je přesvědčena, že opatření obecné povahy bez ospravedlnitelných důvodů, nepřiměřeným a diskriminačním způsobem zasahuje do jejího vlastnického práva. K tomu zásahu nedošlo obecně závaznou vyhláškou, nýbrž opatřením obecné povahy mířícím na vybrané nemovité věci, a jeho odůvodnění tak musí být více konkrétní. To se nestalo. Požadavek na řádné odůvodnění přitom platí obecně, tedy i pro výběr nemovitostí ve vlastnictví uhelné elektrárny.

[13] Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. V úvodu odmítla, že by krajský soud převzal její stanoviska a tvrzení, aniž věc podrobil kritickému zhodnocení. Kritérium v podobě průmyslového areálu, jehož výkladem se opatření obecné povahy zabývalo, ob stojí. Stejně tak ob stojí i zařazení stěžovatelkou zmíněných pozemků fyzických osob, kde se nachází manipulační plocha využívaná v rámci podnikání. Nicméně stěžovatelce nepřísluší napadat zařazení těchto pozemků do výčtu OOP Opatovice nad Labem, pokud není jejich vlastníkem. V kontextu odůvodnění opatření obecné povahy považuje odpůrkyně za nesporné, že primárním důvodem pro stanovení místního koeficientu na nemovitostech stěžovatelky byla ochrana životního prostředí, resp. zdraví a pohody bydlení osob žijících na jejím území. Nepřímý vliv má činnost stěžovatelky i na

pokračování

dopravní obslužnost v důsledku kumulace lidí, kteří v areálu stěžovatelky pracují. Skutečnost, že činnost stěžovatelky, tj. výroba elektřiny a tepelné energie, je ve veřejném zájmu, nemůže představovat generální pardon; opomenout nelze, že stěžovatelka svou činnost vykonává za účelem dosažení vlastního zisku. Za nedůvodnou měla odpůrkyně i námitku nepřiměřenosti, kterou stěžovatelka v rámci námitek proti návrhu opatření obecné povahy neuplatnila, což se nyní snaží sanovat.

#### 4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu, je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo, a jedná za něj pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podstata posuzované věci tkví v odpovědi na otázku, zda ob stojí zařazení nemovitých věcí ve vlastnictví stěžovatelky do OOP Opatovice nad Labem vydaného podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, který s účinností od 1. 1. 2025 normuje následující: „*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.*“

[17] Jedná se o jeden ze způsobů stanovení místního koeficientu, který obcím umožňuje zvýšení jejich příjmu z daně z nemovitých věcí – vedle opatření obecné povahy lze místní koeficient stanovit i obecně závaznou vyhláškou, a to pro celé území obce, jednotlivé katastrální území, jednotlivý obvod či městskou část anebo jednotlivou skupinu nemovitých věcí; viz blíže § 12 odst. 1 písm. a) body 1. až 4. zákona o dani z nemovitých věcí. V daném případě se odpůrkyně rozhodla zacílit místní koeficient na výčet vybraných nemovitých věcí ve snaze reagovat na specifika svého území, na němž je provozována průmyslová činnost, vč. činnosti uhelné elektrárny ve vlastnictví stěžovatelky, jež generuje negativní externalitu. Právě je má občanům obce kompenzovat zvýšená daňová zátěž – zde konkrétně v podobě místního koeficientu ve výši 4,0, kterým se daň násobí. S tímto zvýšením standardního daňového zatížení stěžovatelka nesouhlasí a zpochybňuje zejm. dostatečnost důvodů, jakož i důvody samotné, které k tomu odpůrkyni vedly.

[18] Nejvyšší správní soud nedostatek důvodů OOP Opatovice nad Labem, potažmo rozsudku krajského soudu neshledal. Skutečnost, že si krajský soud osvojil některé závěry odpůrkyně, neznamená, že je jeho rozsudek nepřezkoumatelný; to platí tím spíše, že stěžovatelka do určité míry opakovala své námitky proti návrhu OOP Opatovice nad

Labem, o nichž odpůrkyně rozhodla, a podle přesvědčení NSS dostatečně zdůvodnila, proč jim vyhověla jen částečně, a to snížením původně navrhované výše koeficientu z 5,0 na 4,0. Tím, že krajský soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy, nezatížil své vlastní rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Ta představuje těžkou procesní vadu vylučující vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu, který je možný jen za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[19] Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[20] Nejvyšší správní soud v daném případě žádnou objektivní překážku, která by bránila věcnému přezkumu napadeného rozsudku, neshledal. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na návrhové body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Ve své podstatě šlo o jedinou otázku, a sice zvýšení daňového zatížení stěžovatelky v důsledku stanovení vyššího místního koeficientu pro vymezené nemovité věci, což stěžovatelka rozporovala ve svém návrhu u krajského soudu. Podstatě tohoto návrhu se krajský soud věnoval a vypořádal se s obsahem a smyslem stěžejních námitek, což může konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (viz rozsudek NSS z 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[21] Krajský soud neopomenul námitku o nedůvodném nezařazení nemovitých věcí dalších subjektů (fyzických osob), byť se výslovně nevěnoval tomu, zda tyto nemovité věci tvoří průmyslový areál, či nikoli. Odkázal totiž na možnost dalších dotčených subjektů bránit se návrhem na zrušení OOP Opatovice nad Labem, podobně jako to učinila stěžovatelka, která v tomto ohledu nebyla nijak zkrácena na svých právech. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že není-li stěžovatelka vlastníkem některých vymezených nemovitých věcí a neváže ji k nim ani jiný relevantní právní vztah, nemůže napadat zařazení těchto nemovitých věcí pod režim OOP Opatovice nad Labem. Obrana je primárně na vlastnících těchto nemovitostí, kteří mohou, resp. mohli rozporovat, že v jejich případě jde o průmyslový areál.

[22] Pojmu průmyslové areály se odpůrkyně věnovala v rozhodnutí o námitkách stěžovatelky a srozumitelně vysvětlila, že se jimi nerozumí jen areály, ve kterých je realizován tzv. těžký průmysl – záběr pojmu je širší; jde o určitý segment (sektor) podnikání, přičemž podle odpůrkyně nemůže být sporu, že opatřením obecné povahy vymezené nemovité věci slouží k provozování podnikatelské (výrobní, průmyslové, nikoli primárně obchodní) činnosti. Tak je tomu i v případě nemovitých věcí stěžovatelky, jejíž námitka týkající se kritéria pro zařazení nemovitostí do vyššího koeficientu není důvodná. Oním kritériem je právě průmyslový, příp. výrobní areál, což je z odůvodnění OOP Opatovice nad Labem naprosto jasné, stejně jako to, že jde o dostatečně objektivní a racionální

pokračování

kritérium, které je v případě stěžovatelky splněno. Nejde o výraz svévole obce, ale důsledek toho, že pozemky a stavby sloužící primárně pro účely průmyslové výroby, skladování, distribuce a další související činnosti, mají negativní dopady na infrastrukturu obce a její občany, což lze kompenzovat zavedením místního koeficientu (k tomu srov. shora uvedený nálezný sp. zn. Pl. ÚS 24/23, v němž byla obec Řepov podobně vedena snahou kompenzovat zvýšenou ekologickou zátěž způsobenou průmyslovou výrobou – logistickými a průmyslovými areály – na svém území, což Ústavní soud aproboval). Podle NSS nejde ani o stěžovatelkou tvrzenou diskriminaci, neboť do jejího vlastnického práva je zasahováno stejně jako do vlastnického práva jiných srovnatelných subjektů; tedy subjektů provozujících průmyslové areály. Účelem stěžovatelkou napadené regulace je kompenzace negativních externalit, které produkují „*průmyslové – výrobní areály*“ a které jako kritérium pro vyšší daňovou zátěž obtojí.

[23] K negativním externalitám Nejvyšší správní soud ve shodě s odpůrkyní konstatuje, že klíčová v tomto ohledu byla zátěž spojená s kvalitou životního prostředí. Poukázat lze přitom opětovaně na odůvodnění OOP Opatovice nad Labem, z něhož se sice ke konkrétním negativním vlivům úvodem podává, že podnikatelská činnost stěžovatelky je spojena s provozem elektrárny, která jako místní dominanta sama o sobě negativně zasahuje krajinný ráz, nicméně v další části je vysvětleno, že provozem elektrárny dochází k vzniku, resp. kumulaci imisí v podobě zvýšené prašnosti a dalších látek snižujících kvalitu vzduchu v dané lokalitě, např. oxidu siřičitého, oxidů dusíku a rtuti. Ke zdravotním rizikům s tím spojeným pak odpůrkyně poukázala na odborné publikace Světové zdravotnické organizace (*WHO Air Quality Guidelines 2021*) nebo Státního zdravotního ústavu (Zdravotní důsledky a rizika znečištění ovzduší – Odborná zpráva za rok 2020). Produkce emisí je z hlediska kvality prostředí jistě problematická a NSS považuje za pochopitelné, že právě emise, tj. znečišťující látky odcházející do ovzduší, vyzdvihl krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku s tím, že „*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*“ (bod 36.).

[24] Nejvyšší správní soud s uvedeným hodnocením krajského soudu souhlasí. A namítá-li stěžovatelka v kasační stížnosti (i s poukazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. 32 Cdo 2537/2011), že bylo povinností krajského soudu seznámit ji s hodnocením ekologické zátěže ze strany uhelné elektrárny jako obecně známé skutečnosti (tzv. notoriety) tak, aby měla příležitost procesně reagovat, nutno poznamenat následující.

[25] Stěžovatelka sama negativní externality v podobě ekologické zátěže, resp. produkce emisí připustila – srov. její tvrzení v námitkách proti návrhu OOP Opatovice nad Labem, kde zdůraznila, že za posledních deset let došlo k několikanásobnému snížení většiny jí produkovaných emisí. Jinými slovy, o produkci emisí v důsledku provozu uhelné elektrárny není sporu; spor může být o jejich výši, nicméně to se do značné míry mívá s podstatou posuzované věci. Tou je kompenzace za negativní externality a o jejich existenci v podobě

emisí zde není a nemůže být pochyb. Pokud k tomu požaduje stěžovatelka bližší odůvodnění či snad nějakou expertízu nebo studii, jak by bylo možno dovozovat z její argumentace, lze poukázat na rozsudek NSS *Lovochemie*, příp. rozsudek ze dne 13. 11. 2025, č. j. 10 Afs 203/2025-55, v němž NSS tehdejšího stěžovatele (město Rokycany) v souvislosti se stanovením místního koeficientu podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí ubezpečil, že není nutno automaticky v každém případě zadat nákladnou studii za účelem zjištění negativních vlivů, ale požadavky na odůvodnění lze splnit pouhou logickou a vnitřně nerozpornou úvahou. To bylo podle názoru zdejšího soudu v nyní posuzovaném případě stěžovatelky splněno, přičemž následný postup krajského soudu nelze mít v tomto ohledu za jakkoli překvapivý. O existenci negativních vlivů uhelné elektrárny v podobě znečištění ovzduší stěžovatelka věděla a sama je během řízení o návrhu opatření obecné povahy připustila.

[26] Pominout nelze ani další negativní vlivy, a to nejen zmíněný zásah do krajinného rázu, ale zejména zvýšenou dopravní zátěž a vůbec vyšší nároky na obecní infrastrukturu jako takovou. I tyto vlivy považuje Nejvyšší správní soud za relevantní – byť je elektrárna umístěna mimo zastavené území obce a je primárně obsluhována železniční vlečkou, pořád platí, že v důsledku kumulace osob pracujících v areálu elektrárny dochází k vyšší zátěži obecní infrastruktury, nevyjímaje pozemní komunikace. Skutečnost, že jde v případě elektrárny provozované stěžovatelkou o kritickou infrastrukturu, která je klíčová nejen pro chod ekonomiky, ale vůbec celé společnosti, je nepochybně důležitá, avšak nemůže vést k přehlížení negativních externalit (environmentálních i jiných) spojených s provozem elektrárny v daném místě. Tyto externality se obec rozhodla kompenzovat prostřednictvím vyšší daňové zátěže formou vyššího místního koeficientu daně z nemovitých věcí, což zákon umožňuje, aniž by se jednalo o trestání, jak nesprávně dovozuje stěžovatelka. Její kasační námitky týkající se konkrétních důvodů vedoucích k vydání OOP Opatovice nad Labem, resp. jednotlivých negativních externalit jsou nedůvodné. A nedůvodná je též námitka týkající se otázky proporcionality, k níž Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že se jí krajský soud blíže zabývat nemohl, neboť stěžovatelka v při přijímání OOP Opatovice nad Labem žádnou takovou dostatečně konkretizovanou námitku neuplatnila, ač mohla.

[27] Nelze se úspěšně domáhat, aby krajský soud tzv. v první linii přezkoumal proporcionalitu zásahu do vlastnického práva stěžovatelky prostřednictvím přijatého opatření obecné povahy. V takovém případě by tím *de facto* i *de iure* suploval v rámci soudního přezkumu právě roli odpůrkyně, což by bylo rozporné nejen s právem obcí na samosprávu, ale i s ochranou právní jistoty ostatních osob; srov. *mutatis mutandis* judikaturu k územnímu plánování (např. rozsudky NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Aos 6/2013-55, nebo ze dne 22. 7. 2021, č. j. 8 As 152/2019-39), případně i judikaturu k jiným oblastem, v nichž veřejná správa svoji činnost realizuje formou opatření obecné povahy – viz rozsudek ze dne 28. 8. 2024, č. j. 7 As 1/2024-45, v němž NSS uvedl (bod [29]): „*Důvodnost námitek mířících do proporcionality opatření obecné povahy vydaného podle zákona o elektronických komunikacích tedy může správní soud (podobně jako v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona) zkoumat v případě, že je dotčená osoba uplatnila v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy (§ 130 zákona o elektronických komunikacích). Jinak řečeno, předpokladem soudního přezkumu proporcionality regulace obsažené ve všeobecném oprávnění vydaným Českým telekomunikačním úřadem je uplatnění připomínek postupem podle § 130 zákona*“

pokračování

*o elektronických komunikacích. Stěžovatelé však argumentaci o nepřiměřenosti napadeného OOP před odpůrcem neuplatnili.“*

[28] Tyto závěry jsou plně přenositelné i na případ stěžovatelky, k němuž lze ve shodě s krajským soudem dodat, že nejde o žádný extrémní případ, kdy by musel být odpůrkyni na první pohled zjevný zásah do vlastnického práva dosahující značné intenzity, např. blížící se vyvlastnění dotčených nemovitostí, v důsledku čehož bylo nutno výjimečně (i bez konkrétních námitek) odůvodňovat proporcionalitu přijatého řešení (viz k tomu už shora zmíněný rozsudek NSS č. j. 1 Aos 6/2013-55, bod [36]); naopak případ stěžovatelky je typickým případem, na který míří aplikovaná zákonná úprava [§ 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí], z jejichž mezí odpůrkyně nevybočila – plně respektovala rozmezí místního koeficientu od 0,5 do 5,0 s cílem individualizovat vyšší daňové zatížení konkrétních nemovitostí tvořících „*průmyslové – výrobní areály*“, což považuje NSS za zcela legitimní a souladné s právem na samosprávu.

## 5. Závěr a náklady řízení

[29] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Odpůrkyně měla ve věci úspěch, a proto jí náleží náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti stěžovateli, která úspěch neměla.

[31] Obecně sice platí, že povinnost správního úřadu hájit jím vydaný akt u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován; nic na tom nemění ani to, že místní koeficient pro vymezené nemovité věci stanovila formou opatření obecné povahy obec, resp. její zastupitelstvo. V tomto případě se však jedná o nikoli velkou obec, jejíž schopnosti kvalifikovaně hájit stanovení místního koeficientu před soudem jsou nutně omezené. S přihlédnutím k této skutečnosti a vůbec celé povaze posuzované věci, vzal proto Nejvyšší správní soud jako důvodně vynaložené náklady související s tím, že odpůrkyně udělila k zastupování před soudem plnou moc advokátovi. Konkrétně se jedná o odměnu zástupce odpůrkyně a náhradu jeho hotových výdajů stanovenou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 4 620 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání ve věci samé – konkrétně v sepsání vyjádření ze dne 6. 1. 2026 k doplněné kasační stížnosti, nikoli však vyjádření ze dne 20. 11. 2025 vztahující se k nedoplněné (blanketní) kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 450 Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem se tedy jedná o částku 5 070 Kč zvýšenou o DPH v sazbě 21 %, tj. 6 135 Kč (po zaokrouhlení). Posledně uvedenou částku je stěžovatelka povinna

zaplatit k rukám zástupce odpůrkyně Mgr. Robina Mlynáře, advokáta se sídlem Teplého 2786, Pardubice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. března 2026

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu