



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **TEXTONNIA CZECH, spol. s r.o.**, IČ 64256481, se sídlem Kostelecká 416, Hronov, zast. JUDr. Tomášem Zagarem, advokátem, se sídlem 28. října 767/12, Praha 1, proti odpůrci: **město Hronov**, se sídlem náměstí Československé armády 5, Hronov, zast. Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na vyslovení nicotnosti, případně zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 6. 2024, č. 1/2024, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2025, č. j. 31 A 31/2025-65,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 8. 2025, č. j. 31 A 31/2025-65, **se zrušuje.**
- II. Opatření obecné povahy města Hronov ze dne ze dne 26. 6. 2024, č. 1/2024, **se zrušuje** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o návrhu na zrušení opatření obecné povahy města Hronov ze dne 26. 6. 2024, č. 1/2024, **je** odpůrce **p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 22.269 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Tomáše Zagara.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Navrhovatelka se v řízení, které bylo vedeno u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění účinném do 31. 12. 2025 (dále jen „s. ř. s.“), domáhala vyslovení nicotnosti, případně zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 26. 6. 2024, č. 1/2024, vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce č. 3/2024 (dále jen „OOP“ nebo „napadené opatření obecné povahy“),

jímž byl podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“), ve spojení s § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stanoven místní koeficient ve výši 5,0 pro výpočet daně z nemovitých věcí z vymezených nemovitostí (pozemků a zdanitelných staveb) v katastrálním území Hronov a Zbečnick, které byly všechny ve vlastnictví navrhovatelky.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 28. 8. 2025, č. j. 31 A 31/2025-65, návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy (dále jen „návrh“) zamítl, neboť se neztotožnil s námitkami navrhovatelky o překročení pravomoci odpůrce vydat OOP a o jeho nepřezkoumatelnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[3] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že napadené opatření obecné povahy zjevně postrádá prvek obecnosti ohledně jeho adresátů, neboť na jeho základě měly být v určených katastrálních územích jen její nemovitosti zatíženy nejvyšším možným místním koeficientem, což v konečném důsledku nutně vedlo k vyměření vyšší daňové povinnosti. Za tohoto stavu věci nic nebránilo odpůrci, aby s využitím § 174 odst. 1 ve spojení s § 4 správního řádu kromě doručení veřejnou vyhláškou ještě přímo oslovil stěžovatelku a upozornil ji na návrh OOP, což by bylo v souladu se zásadou dobré správy. Takto však odpůrce nepostupoval a spoléhal na to, že lhůta k podání námitek marně uplyne, poněvadž stěžovatelka nemá důvod opakovaně a v krátkých intervalech ověřovat, zda si odpůrce právě její nemovité věci nevybral pro zvýšení místního koeficientu. Navíc i kdyby se o návrhu OOP dozvěděla, nemohla by proti němu účinně vznášet námitky kvůli neúčinnosti příslušné právní úpravy. Z těchto důvodů nemůže obstát závěr krajského soudu, že s ohledem na pasivitu stěžovatelky v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy se jeví jako dostačující, že odpůrce jeho přijetí odůvodnil alespoň stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu. I kdyby však stěžovatelka připustila, že musí nést následky své pasivity z doby před vydáním OOP, nemůže souhlasit s tím, že esenciální kritéria zmíněná krajským soudem v odstavci 41 odůvodnění napadeného rozsudku jsou dostatečná. Napadené opatření obecné povahy totiž zcela postrádá kritéria, která by odůvodňovala stanovení místního koeficientu na jeho horní hranici právě a jen u stěžovatelky, aniž by odpůrce uvedl cokoli ohledně externalit souvisejících s jejími pozemky. Přitom postupoval svévolně, což vyplývá i ze skutečnosti, že do OOP zahrnul pozemek č. 403/5 v katastrálním území Hronov, který mu stěžovatelka pronajímá za účelem provozu předškolního zařízení. Ve vztahu k tomuto pozemku je tak bez dalšího zřejmé, že nedošlo k splnění ani jednoho z esenciálních kritérií pro vydání napadeného opatření obecné povahy. S ohledem na tyto skutečnosti je nutné považovat OOP za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[4] Dále stěžovatelka namítla, že nemůže obstát argument krajského soudu, podle něhož odpůrce nepostupoval nezákonně, když vydal OOP na základě platné, avšak dosud neúčinné právní úpravy. Je-li totiž neúčinný právní předpis, který obsahuje zmocnění k vydání opatření obecné povahy, nemůže mít z povahy věci účinky ani opatření obecné povahy vydané na základě neúčinného zmocnění. Ve vztahu k posuzované věci to znamená, že návrh OOP byl bez účinků, nemohla ani nemusela s ke němu vyjadřovat, a proto jí nelze přičítat

pokračování

k tíži neuplatnění námitek. V neposlední řadě správce daně neměl k OOP přihlížet a podle něj jí vyměřit daň z nemovitých věcí. Nelze se také ztotožnit s úvahou krajského soudu, že jakkoli bylo OOP formálně účinné již v průběhu roku 2004, kdy zákonné zmocnění pro jeho vydání ještě nebylo účinné, v důsledku zvláštních pravidel daně z nemovitých věcí nebylo způsobilé vyvolat jakékoliv právní následky a mělo odloženou aplikovatelnost ke dni 1. 1. 2025. Z povahy věci je totiž zřejmé, že odložit aplikovatelnost lze jen u účinného právního předpisu a neúčinný právní předpis bez dalšího nelze aplikovat. Odložení účinnosti úpravy opatření obecné povahy ve vztahu k místnímu koeficientu až na rok 2025 bylo věcí zákonodárce, který věděl, že tím znemožní obcím takto postupovat ve vztahu k jednotlivým nemovitostem již v roce 2025, což vyplývá i z důvodové zprávy k novele zákona o dani z nemovitých věcí, v níž se uvádí, že odložení účinnosti vytvořilo poplatníkům, obcím i správcům daně prostor a čas na potřebnou adaptaci na novou právní úpravu. Na této skutečnosti nic nemění ani úprava notifikační povinnosti vůči správci daně, která nabyla účinnosti již dne 1. 1. 2024, neboť se nejedná o kompetenční normu. Krajský soud dále nepřihlédl k tomu, že odpůrci nic nebránilo ve stanovení místního koeficientu pro jednotlivé nemovitosti za rok 2025 obecně závaznou vyhláškou a na základě již účinného právního předpisu takto postupovat formou opatření obecné povahy ve vztahu k následujícím zdaňovacím obdobím. Na základě těchto důvodů je zapotřebí považovat OOP za nezákonné.

[5] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i OOP.

[6] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve polemizoval s kasační námitkou o porušení zásady dobré správy spočívajícím v nezaslání návrhu OOP stěžovatelce, kterou navíc považuje za nepřijatelnou kvůli jejímu uplatnění poprvé až v řízení před Nejvyšším správním soudem. Dále uvedl, že krajský soud posoudil OOP na základě návrhových námitek a konstatoval, že jeho odůvodnění obsahuje seznatelná kritéria pro stanovení místního koeficientu v konkrétní výši, jimiž se následně zabýval. Tato kritéria stěžovatelka ve svém návrhu nesporeovala a svými námitkami směřovala pouze k otázce diskriminace. Pokud tedy stěžovatelka kasační námitkou brojí proti údajné absenci kritérií pro zařazení nemovitých věcí do OOP, jedná se opět o nepřijatelné *novum*, neboť nebylo uplatněno v řízení před krajským soudem. Navíc podle konstantní judikatury platí, že pokud návrhovatel nepodal proti návrhu opatření obecné povahy námitky či připomínky, nemůže v soudním řízení účinně namítat neproporcionalitu zvoleného řešení či diskriminační povahu opatření obecné povahy. S ohledem na tyto okolnosti je nutné považovat odůvodnění OOP za zcela dostatečné a odpovídající požadavkům správního řádu. Následně odpůrce s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, který byl publikován pod č. 4701/2025 Sb. NSS, uvedl, že smyslem a účelem novelizované právní úpravy bylo umožnit obcím vydat předmětná opatření obecné povahy již v roce 2024, neboť jen tak mohlo dojít ke stanovení místních koeficientů pro vymezené nemovité věci pro zdaňovací období roku 2025. Opačný závěr by znamenal, že zákonodárce chtěl záměrně zkrátit obce na dani z nemovitých věcí v řádech stovek miliónu korun, což evidentně neodpovídalo jeho úmyslu. Odpůrce tedy vydal OOP s odloženými právními účinky od roku 2025.

[7] Z těchto důvodů odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodu *tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, který je obsažen v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou o nedostatku pravomoci odpůrce vydat OOP již v roce 2024.

[10] Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, *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*. Kromě toho v § 16b odst. 1 téhož zákona zákonodárce stanovil i povinnost obce *elektronicky zaslat stejnopis opatření obecné povahy vydaného podle tohoto zákona správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období. K opožděně zaslanému opatření obecné povahy se v tomto zdaňovacím období pro účely daně z nemovitých věcí nepřiblíží*. Tato nová úprava byla vložena do zákona o dani z nemovitých věcí jeho novelou č. 349/2023 Sb., která nabyla účinnosti 1. 1. 2024 s několika výjimkami, do nichž spadá mimo jiné právě i možnost stanovit místní koeficient pro vymezené nemovité věci formou opatření obecné povahy v § 12 (čl. CXIV citovaného zákona). Ta nabyla účinnosti až k 1. 1. 2025, zatímco úprava notifikace v § 16b byla účinná již od 1. 1. 2024. Podle důvodové zprávy měla odložená účinnost poskytnout „lepší možnost adaptace na novou právní úpravu ze strany poplatníků, obcí i správce daně“ (důvodová zpráva k čl. CIX zákona č. 349/2023 Sb.).

[11] Nejvyšší správní soud v odpůrcem odkazovaném rozsudku č. j. 1 Afs 82/2025-33, z něhož vycházel i krajský soud v napadeném rozsudku, dovodil, že obec byla oprávněna již v roce 2024 přijmout opatření obecné povahy, kterým od roku 2025 stanovila místní koeficient pro vymezené nemovitosti podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025, přičemž takové opatření obecné povahy není nezákonné z důvodu, že bylo přijato na základě v té době pouze platného zmocňujícího ustanovení zákona. Tento judikát byl odůvodněn následujícím způsobem:

[17] „Rozšířený senát konstatoval, že opatření obecné povahy se do sféry adresátů dostávají podobně jako normativní právní akty. Lze u nich totiž rozeznat okamžik schválení, vydání (publikace) a účinnosti. Doba mezi vydáním opatření obecné povahy a nabytím účinnosti je pak jakousi kvazilegisvací lhůtou, po jejímž uplynutí opatření obecné povahy nabývá vždy účinnosti. Účinnost opatření obecné povahy znamená, že se stává závazným (usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, č. 2606/2012 Sb. NSS, body 22 až 25). Obdobně navazující judikatura s účinností opatření obecné povahy spojuje okamžik, kdy jsou jeho adresáti povinni se jím řídit (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Afs 2/2013 - 135, bod 48).

[18] *Daň z nemovitých věcí ovšem vykazuje určitá specifika, jelikož je založena na časových cyklech odpovídajících vždy celému kalendářnímu roku. Zdaňovacím obdobím je kalendářní rok a ke změnám skutečností rozhodných pro daň v průběhu roku se nepřiblíží (§ 12c zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění od 1. 1. 2014). Zároveň se daň stanovuje podle stavu k 1. lednu roku, na který se stanovuje (§ 13b odst. 1 téhož zákona, ve znění od 1. 1. 2016). Jak k tomu poukazuje*

pokračování

komentářová literatura „[v]šecké změny okolností, mající vliv na základ daně nebo na výši daně z nemovitých věcí, které nastanou v období od 2. 1. do 31. 12., se projeví až ve stanovení daně pro další rok. Zákonodárce tímto způsobem vyřešil otázku změn, které nastanou v průběhu kalendářního roku, počínaje 2. 1., tak, že tyto změny daň stanovenou na daný kalendářní rok, tedy na dané zdaňovací období, neovlivní a projeví se až ve zdaňovacím období následujícím“ (Novotná, M., Koubovský, P. Zákon o dani z nemovitých věcí: Komentář. Wolters Kluwer, 2015, s. 93).

[19] *Nepřiblížení ke změnám v průběhu zdaňovacího období nově potvrzuje i § 16b zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění od 1. 1. 2024. Jak poukázal stěžovatel, opatření obecné povahy je podle § 16b odst. 1 citovaného zákona nutné zaslat správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období, a to pod sankcí nepřiblížení ve zdaňovacím období následujícím. Zároveň podle § 16b odst. 2 téhož zákona, ve znění od 1. 1. 2024, platí, že [k] výroku opatření obecné povahy vydanému podle tohoto zákona vztahujícímu se ke zdaňovacímu období, které započalo přede dnem nabytí jeho účinnosti, se pro účely daně z nemovitých věcí ve vztahu k tomuto zdaňovacímu období nepřiblíží.*

[20] *Podle uvedené zákonné úpravy, která byla platná a účinná již v okamžiku přijetí napadeného opatření, nelze místní koeficienty pro vymezené nemovitosti nastavit od libovolného okamžiku. Zastupitelstvo obce musí vydané opatření obecné povahy zaslat správcům daně do 30. 6. roku předcházejícího tomu, v němž se má aplikovat. Jakékoliv následné změny nemají vliv na již stanovenou daňovou povinnost a promítnou se nikoliv v následujícím, ale až přespršším zdaňovacím období. V souladu s tím byla úprava místních koeficientů v napadeném opatření zamýšlena až pro rok 2025, neboť poprvé až k 1. 1. 2025 bylo možné posuzovat skutečnosti rozhodné pro stanovení daně.*

[21] *Jakkoliv tedy napadené opatření bylo formálně účinné již v průběhu roku 2024, kdy zákonné zmocnění pro jeho vydání ještě nebylo účinné, v důsledku zvláštních pravidel daně z nemovitosti nebylo s to vyvolat jakékoliv právní důsledky. Napadené opatření tak mělo odloženou aplikovatelnost, a to na 1. 1. 2025.*

[22] *Odlišování aplikovatelnosti od účinnosti není v právu neznámé. K tomu Ústavní soud v souvislosti s právními předpisy uvedl, že „[k]romě obou institutů (platnost a účinnost právního předpisu) je pro praxi významná jeho aplikovatelnost. [...] [P]ředpis, který je platný a účinný, může být zcela neaplikovatelný (např. s ohledem na princip aplikační přednosti práva EU)“ (náleží ÚS ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 504/10; či obdobně dřívější ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09). Za neaplikovatelnou se považuje i vyhláška, která byla vydána na základě platného a účinného zákonného zmocnění, které však následně zákonodárce zrušil. Taková vyhláška „nadále tvořila platnou, z druhé strany však stěží bez dalšího aplikovatelnou, tj. účinnou, součást právního řádu“, a proto je-li „soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a takovému předpisu odeprít aplikaci“ (náleží pléna ÚS ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03). Neaplikovatelný předpis tedy nevyvolává zamýšlené právní účinky.*

[23] *Nejvyšší správní soud v projednávané věci považuje za klíčové, že aplikovatelnost napadeného opatření byla na základě zvláštních pravidel daně z nemovitých věcí odložena až na 1. 1. 2025 a ke stejnému okamžiku nabytí účinnosti i zákonný základ opravňující obce vydat taková opatření obecné povahy.*

[24] *Ačkoliv 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) nabytí 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. Takový výklad ostatně zcela odpovídá i samotné konstrukci této daně, jak ji kasační soud popsal výše. V takovém případě byl dodržen i princip výhrady zákona stanovený v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. specificky pro oblast daní a poplatků v čl. 11 odst. 5 Listiny.

[25]Nejvyšší správní soud ostatně poukazuje i na obdobnou praxi přípravy prováděcích předpisů k zákonům. Podle čl. 49 odst. 8 Legislativních pravidel vlády se prováděcí vyhlášky, které se vydávají na základě a v mezích zákona (čl. 79 odst. 3 Ústavy) připravují tak, aby nabyly účinnosti v týž den, v němž nabude účinnosti ustanovení zákona, k jehož provedení jsou vydávány. Jinými slovy se s jejich přijetím počítá taktéž ještě před účinností zmocňovací zákonné úpravy s tím, že účinné a aplikovatelné budou až spolu s touto úpravou. Opatření obecné povahy se od nich sice odlišují jinými pravidly účinnosti (§ 173 odst. 1 správního řádu). Jak nicméně stanovuje zvláštní zákonná úprava, v oblasti daní z nemovitostí je rozhodující právě počátek kalendářního roku.

[26]Také účinnost úpravy notifikační povinnosti k 1. 1. 2024 považuje kasační soud za poukaz zákonodárce na to, že možnost stanovení koeficientu u vybraných nemovitostí se vztahuje již k roku 2025. Účinnost k 1. 1. 2025 by totiž efektivně znemožnila stanovení koeficientů pro rok 2025, jejichž aplikaci musí notifikační povinnost předcházet. Nicméně Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s argumentací stěžovatele, že již z § 16b zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění od 1. 1. 2024, plyne oprávnění zastupitelstva vydat napadené opatření. Toto ustanovení totiž takové oprávnění neobsahuje a zabývá se pouze notifikační povinností.

[27]Krajský soud dovodil, že v roce 2025 měly být koeficienty stanoveny ještě prostřednictvím obecně závazných vyhlášek (bod 47 napadeného rozsudku). To je ale nesprávný závěr, neboť zákonný základ pro takový postup nebyl již v roce 2025 účinný. Jak již dříve dovodila judikatura kasačního soudu, je-li bez náhrady zrušeno zmocňovací ustanovení pro vydání podzákonného právního předpisu správním úřadem a zároveň není zrušen právní předpis vydaný na základě zrušeného zmocňovacího ustanovení, stává se tento právní předpis – byť nadále zůstává formálně platný – neaplikovatelným (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2010, č. j. 4 As 17/2009 - 62, č. 2074/2010 Sb. NSS). Všechny obecně závazné vyhlášky vydané před účinností § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, tedy před změnou formy stanovování koeficientů pro vybrané nemovitosti na opatření obecné povahy, tak naopak nebylo možné v roce 2025 aplikovat.

[28]Kasační soud poukazuje i na určitou nelogičnost opačného výkladu, tj. že pro rok 2025 nebylo možné stanovit koeficienty opatřením obecné povahy. To by totiž znamenalo, že pouze v tomto roce by nešlo u vybraných nemovitostí stanovit koeficient. Jedna zmocňující norma totiž byla již neúčinná a druhá ještě účinná nebyla. V předcházejících letech to možné bylo (prostřednictvím obecně závazné vyhlášky – srov. náleží pléna ÚS ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23), a bude to bezpochyby na základě výše rozebrané právní úpravy možné i v letech následujících (prostřednictvím opatření obecné povahy). Je zřejmé, že nebylo cílem zákonodárce v roce 2025 znemožnit obcím stanovit místní koeficienty pro vymezené nemovité věci. Změna formy z obecně závazné vyhlášky na opatření obecné povahy byla naopak motivována zajištěním vyššího standardu ochrany dotčených osob při přijímání a případném soudním přezkumu úpravy místních koeficientů. S tím souvisí i určení data pro oznámení opatření správci daně, jelikož zákonodárce předpokládal skončení případných sporů před 1. lednem následujícího roku (srov. důvodovou zprávu k části deváté zákona č. 349/2023 Sb.).

[29]Je však současně zřejmé, že zákonodárce přinejmenším nebyl příliš pečlivý při formulaci přezkoumávaných intertemporálních pravidel. Nejvyšší správní soud připomíná, že pro právní stát je zcela klíčové, aby státní moc byla uplatňována pouze v případech, mezích a způsoby stanovenými zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zákonodárce by měl

pokračování

být při stanovování pravomoci různých orgánů státu a samosprávy precizní a co nejvíce důsledný. Přesto platí, že – jak uvedl Ústavní soud – „[n]eurčitost zákona a možnost jeho jiného výkladu bez dalšího nezakládá důvod pro upřednostnění výkladu, který je pro daňového poplatníka mírnější“, s tím, že princip in dubio mitius (tj. v pochybnostech mírněji) „je třeba zohlednit toliko v situacích zásadních výkladových pochybností“ (nález ÚS ze dne 30. 4. 2025, č. j. I. ÚS 2693/23, bod 27). Takové pochybnosti ovšem kasační soud nemá.“

[12]S tímto závěrem vysloveným v rozsudku č. j. 1 Afs 82/2025-33 se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje i pro účely nyní posuzované věci a neshledává žádný důvod se od něho odchýlit. Jelikož úvahy, jež k tomuto závěru vedly, odpovídají i na stěžovatelčinu argumentaci, postačí konstatovat, že odpůrce měl pravomoc k vydání OOP ještě před účinností novelizovaného znění § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí s tím, že jeho aplikovatelnost byla odložena až na den 1. 1. 2025. K témuž závěru dospěl i krajský soud, a proto v tomto ohledu nebyl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13]Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou o nepřezkoumatelnosti OOP.

[14]Podle § 172 odst. 1 správního řádu, *návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.* Tato právní úprava doručování návrhu opatření obecné povahy tedy nevyžaduje jeho zasílání fyzickým či právnickým osobám, které by mohly být dotčeny na svých právech v případě přijetí opatření obecné povahy, a to ani tehdy, pokud by zasahovalo do právní sféry jen jednoho adresáta. Pokud tedy odpůrce kromě vyvěšení návrhu OOP na své úřední desce jej nezaslal také stěžovateli, i když v něm byly vymezeny pro účely stanovení místního koeficientu v maximální výši jen její nemovitosti, nemá tato skutečnost žádný vliv na účinky doručení návrhu OOP ani na důsledky nepodání námitek ze strany stěžovatelky spočívající v nižších nárocích na odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Zveřejnění návrhu opatření obecné povahy také jiným způsobem za použití věty druhé citovaného ustanovení totiž představuje pouhé doporučení zákonodárce bez jakýchkoliv právních následků pro případ, že se tak nestane. Tato kasační námitka toliko reagovala na úvahu krajského soudu o důsledcích nepodání námitek po zveřejnění návrhu OOP veřejnou vyhláškou, a tudíž byla přípustná, i když neměla předobraz v návrhové argumentaci. Nicméně s ohledem na uvedené skutečnosti jí nelze přiznat důvodnost.

[15]Nicméně i přes zmíněnou pasivitu stěžovatelky v průběhu projednávání napadeného opatření obecné povahy bylo zapotřebí, aby jej odpůrce aspoň seznatelně odůvodnil stručným shrnutím esenciálních důvodů zvoleného postupu, jak správně zdůraznil krajský soud v napadeném rozsudku s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu k územním plánům. Odpůrce přitom podle krajského soudu v odůvodnění OOP předestřel relevantní kritéria, na jejichž základě přistoupil ke stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci, neboť uvedl, že v Hronově dochází k provozování podnikatelské činnosti (1. kritérium), která v porovnání s bydlením klade větší nároky na infrastrukturu města (2. kritérium) i na životní prostředí (3. kritérium). Dále odpůrce zmínil, že se na území

města nachází tzv. brownfieldy (4. kritérium), přičemž tento pojem vymezil definičními znaky (většinou bývalé výrobní závody, které jsou z vůle vlastníků ponechány v nevhodném až zdevastovaném stavu, skladovací a související plochy). Brownfieldy pak vytváří negativní externality (5. kritérium) a některé z nich jsou umístěny v centru města, což umocňuje jejich negativní vliv (6. kritérium). Odpůrce také objasnil, že jím zvolené řešení sleduje kompenzaci externalit, a zdůraznil soulad vymezených nemovitostí s jím zvolenými kritérii. Podle závěru krajského soudu je tak OOP přezkoumatelné.

[16]S tímto závěrem napadeného rozsudku však není možné souhlasit. Podle § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu musí odůvodnění opatření obecné povahy 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 všechny rozhodné důvody výroku, pro které se právě jen ve vztahu k těmto nemovitým věcem 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. Mezi takové důvody náleží také odlišení dotčených nemovitostí od obdobných nemovitostí ve vlastnictví jiných subjektů, na které se místní koeficient nevztahuje. V důvodové zprávě k zákonu č. 349/2023 Sb., kterým byla zavedena možnost stanovit místní koeficient opatřením obecné povahy, se totiž mimo jiné uvádí, 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.“

[17]Nejvyšší správní soud má za to, že zmiňované odůvodnění OOP neodpovídá výše uvedenému úmyslu zákonodárce a neumožňuje především přezkoumat, zda odpůrce dodržel principy rovnosti a zákazu svévole (srov. již zmíněný rozsudek č. j. 1 Afs 82/2025-33 a na něho navazující rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2025, č. j. 10 Afs 203/2025-55, a ze dne 26. 2. 2026, č. j. 21 Afs 203/2025-38). Odpůrce totiž v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy jen obecně uvedl, že se ve vybraných oblastech nacházejí bývalé výrobní závody ponechané z vůle vlastníků v nevhodném a zdevastovaném stavu, ačkoliv podle jím nerozporovaného tvrzení stěžovatelky jsou na území města Hronov další brownfieldy, které rovněž nepochybně kladou vyšší nároky na infrastrukturu města i životní prostředí a které ovšem nebyly OOP dotčeny. Pokud tedy bylo cílem odpůrce získat finanční prostředky na kompenzaci těchto negativních vlivů od jejich původců, není z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy zřejmé, proč tak učinil výhradně ve vztahu k nemovitostem stěžovatelky, v důsledku čehož je OOP nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což namítla stěžovatelka již v návrhu. S odpůrcem i krajským soudem lze sice souhlasit, že v případě nepodání námitek či připomínek vůči návrhu opatření obecné povahy správní soudy neposuzují proporcionalitu zvoleného řešení či jeho soulad s principem rovnosti, nicméně to se týká pouze řádně

pokračování

odůvodněného opatření obecné povahy, v němž byly tyto otázky řádně objasněny, což však odpůrce v nyní posuzované věci neučinil. Ve svých vyjádřeních k návrhu a ke kasační stížnosti se sice snažil dodatečně objasnit konkrétní důvody pro zařazení jen nemovitostí stěžovatelky do OOP, avšak jeho nedostatky již není možné nahrazovat argumentací uvedenou teprve při přezkumu napadeného opatření obecné povahy správními soudy, jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představované kupříkladu rozsudkem ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67. Navíc pozemek parc. č. 403/5 v katastrálním území Hronov evidentně nesplňuje esenciální kritéria pro stanovení místního koeficientu pro vymezené nemovité věci zmíněná v odůvodnění OOP, neboť je na něm provozováno předškolní zařízení, což nezpochybnil v řízení před správními soudy ani odpůrce, v důsledku čehož je v tomto směru napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelné i pro nesrozumitelnost.

[18]Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy. Krajský soud proto pochybil, pokud jej z tohoto důvodu nezrušil, v důsledku čehož je v tomto ohledu důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[19]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení o návrhu byly dány důvody pro zrušení OOP pro nepřezkoumatelnost, krajský soud by v novém řízení nemohl učinit nic jiného než jej zrušit. Povaha věci tak umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o návrhu sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. b) a § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. současně se zrušením rozsudku krajského soudu zrušil také napadené opatření obecné povahy, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

[20]Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení o návrhu a o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči odpůrci právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[21]Důvodně vynaložené náklady řízení tvoří zaplacené soudní poplatky za návrh ve výši 5.000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, celkem 10.000 Kč, a dále odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování advokátem v řízení před Nejvyšším správním soudem.

[22]Odměna za zastupování byla určena podle § 11 odst. 1 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších prepisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za dva úkony právní služby po 4.620 Kč poskytnutých stěžovatelce v řízení před Nejvyšším správním soudem (převzetí a příprava zastoupení a podání kasační stížnosti), celkem 9.240 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 450 Kč za každý z uvedených dvou úkonů, celkem 900 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. jeho odměna a náhrada hotových výdajů o částku 2.129 Kč odpovídající po zaokrouhlení 21 % z částky 10.140 Kč.

[23] Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky tedy činí 22.269 Kč, a proto Nejvyšší správní soud uložil povinnost procesně neúspěšnému odpůrci zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o návrhu. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2026

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu