



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka, soudce Mgr. Aleše Smetanky a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **HD Logistic s. r. o.**, IČO: 28035836
sídlem Karlovarská 147/22, Hradiště, 350 02 Cheb
zastoupená Mgr. Liborem Duškem, advokátem
sídlem K Nemocnici 2375/2a, 350 02 Cheb

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2024, č. j. 35795/24/5100-00460-704211,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 24. 1. 2025, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) téhož dne, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2024, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

35795/24/5100-00460-704211 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“). Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Karlovarský kraj (dále jen „*správce daně*“) ze dne 23. 4. 2024, č. j. 304247/24/2403-00460-402155, na daň z nemovitých věcí na rok 2024 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), jímž byla žalobkyni stanovena daň z nemovitých věcí na zdaňovací období roku 2024 ve výši 323 592 Kč.

2. Při stanovení daně správce daně vyšel z místního koeficientu dle § 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí (dále jen „*zákon o dani z nemovitých věcí*“), ve znění účinném do 31. 12. 2023, který byl stanoven obecně závaznou vyhláškou města Cheb č. 7/2023, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí (dále jen „*OZV*“; *OZV* je veřejně dostupná na <https://sbirkapp.gov.cz/>). V čl. 2 *OZV* město Cheb stanovilo pro nemovitosti na celém území města tři místní koeficienty: (i) koeficient 3,0 pro lokality vymezené parcelními čísly pozemků v příloze č. 1 *OZV*, (ii) koeficient 4,0 pro lokality vymezené parcelními čísly pozemků v příloze č. 2 *OZV* a (iii) koeficient 2,0 pro zbývající lokality nevymezené ani v příloze č. 1, ani v příloze č. 2.
3. Nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně, zapsané v katastru nemovitostí na LV č. Xa pro k. ú. Ch. (dále též jen „*předmětné nemovitosti*“), podléhaly podle *OZV* místnímu koeficientu 3,0.

II. *Žaloba*

4. Žalobkyně v úvodu žaloby stručně vymezila napadené rozhodnutí a uvedla popis rozhodných skutečností, v rámci kterého zejména poukázala na své vlastnictví k předmětným nemovitostem, místní koeficient dle *OZV*, sdělení Ministerstva vnitra ze dne 6. 3. 2024 k podnětu na prošetření *OZV* a odvolání, kterým napadla prvostupňové rozhodnutí.
5. Žalobkyně poté namítala nesprávnost, nezákonnost a protiústavnost *OZV*, pro které dle jejího názoru nelze *OZV* na danou věc aplikovat ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy, což je i důvodem, pro který je třeba napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Žalobkyně poukázala na právní analýzu *OZV* ve vztahu ke společnosti HS LINE, zpracovanou jejím právním zástupcem dne 7. 11. 2023.
6. Žalobkyně uvedla, že se na všechny její nemovitosti v k. ú. Ch. vztahuje místní koeficient 3,0, tedy vyšší koeficient než *OZV* stanovuje u řady jiných konkurenčních subjektů na území města Chebu. Žalobkyně poukázala na judikaturu Ústavního soudu, podle které každá obecně závazná vyhláška musí být v souladu s ústavním pořádkem a zákonem a při posouzení formální a obsahové stránky obecně závazné vyhlášky se aplikuje tzv. „test čtyř kroků“. Poté připustila, že návrh *OZV* byl posouzen Ministerstva vnitra, které ve zprávě ze dne 6. 9. 2023 neshledalo rozpor návrhu *OZV* se zákonem, ovšem upozornila na to, že Ministerstvo vnitra v rámci abstraktní kontroly zákonnosti blíže nezkoumalo důvody, které město Cheb vedly ke stanovení různých místních koeficientů pro vymezené různé části města.
7. Žalobkyně dále poukázala na požadavek, aby výše zdanění nemovitostí odpovídala negativním a pozitivním externalitám daného místa. Konkrétní důvody, proč město Cheb v *OZV* přistoupilo ke zvýšení místního koeficientu, jsou dle žalobkyně uvedeny v důvodové zprávě k *OZV* velmi stroze a obecně. Jejich výčet pak byl městem Cheb doplněn Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

dalšími důvody, a to na základě výzvy žalovaného. Přesto má žalobkyně za to, že městem Cheb uvedené důvody jsou v kontextu rozsáhlých regulovaných území ve valné většině příliš obecné na to, aby bylo možné jednoduše specifikovat a obhájit, v čem konkrétně jsou předmětné problémy či jiné negativní externality spojeny více právě s těmi subjekty, které jsou více daňově zatíženy. Podle žalobkyně je nutno vzít v úvahu, že město Cheb se rozhodlo odlišně regulovat vždy jen vybrané pozemky v předmětné průmyslové oblasti města Chebu, zvýšený místní koeficient tak nebyl zaveden plošně například dle katastrálních území. Všechny porovnávané nemovitosti konkurenčních podnikatelských subjektů leží u stejné páteřní silnice, prakticky ve stejné vzdálenosti od centra města i od obou městských obchvatů, přičemž jejich pozemky nebyly činností města Chebu zhodnoceny (rozdíl oproti pozemkům v Průmyslovém parku I.) ani nebyly v posledních dekadách součástí revitalizace brownfieldu.

8. Podle žalobkyně nebyly prokázány vyšší výdaje města Cheb na MHD, osvětlení, kanalizaci či zeleň při porovnání situace žalobkyně a jiných konkurenčních společností zatížených koeficientem 2,0. Podle žalobkyně není mezi nimi žádný zásadní odůvodnitelný rozdíl. Žalobkyně je rovněž přesvědčena, že její provoz skladování (stejně jako provoz u porovnávané konkurence) nemá nic společného s problémy, které odůvodňují potřebu potlačovat sociálně-patologické jevy ve městě či budovat cyklostezky. Žalobkyně sídlí v Chebu, a proto neplatí argument o tom, že by výnosy z ostatních daní byly pro město Cheb nulové. Žalobkyně ani nepatří mezi subjekty, které by přispěly k popisovanému nárůstu pracovníků, kteří nejsou občany Chebu.
9. Žalobkyně se poté porovnala s konkurenčními subjekty, přičemž vyslovila pochybnosti o dodržení principu rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“). Porovnání provedla se třemi subjekty, a to (i) BuchArt s.r.o., zatěžující lokalitu k. ú. Ch., areál Na Návrší (dále jen „*BuchArt*“), (ii) rejman logistics s. r. o., zatěžující lokalitu k. ú. Ch., areál Na Návrší (dále jen „*Rejman*“) a (iii) BENKA TRANSPORT s. r. o., zatěžující lokalitu k. ú. Ch., areál Potoční (dále jen „*Benka*“). Všechny tyto tři srovnávané subjekty jsou podle žalobkyně zatíženy koeficientem 2,0, což představuje jejich neodůvodněné zvýhodnění oproti ní. Žalobkyně namítala, že předmětné subjekty se shodnou podnikatelskou činností zatěžují identické veřejné dopravní komunikace v totožné lokalitě jako ona. Žalobkyně je proto neodůvodněně znevýhodněna. Zároveň provoz související s areálem zkoumaných subjektů včetně žalobkyně (využívání napojení svých areálů na dálnici D6 nebo jihovýchodní obchvat města) zatěžuje primárně komunikace v majetku Karlovarského kraje, a naopak městské komunikace, na rozdíl od velkých průmyslových areálů v nové průmyslové zóně, zatěžuje minimálně.
10. Žalobkyně tvrdila, že ona městem Cheb uváděné negativní externality nijak nezpůsobuje, pravděpodobně oproti jiným obřím areálům v nové průmyslové zóně. Podle žalobkyně město Cheb při stanovování místního koeficientu z důvodu nadměrné dopravní zátěže v lepším případě opomenulo relevantní úvahy o subjektech, které skutečně nadměrně zatěžují (nebo naopak nadměrně nezatěžují) dopravní komunikace ve vlastnictví města Chebu, nebo v horším případě nepřihlíželo k relevantním úvahám, které prokazatelně zaznívaly i na plénu zastupitelstva města.
11. Žalobkyně proto vyjádřila přesvědčení, že v daném případě došlo při přijímání OZV ke zneužití zákonem svěřené působnosti a OZV ani po dodatečné argumentaci města Chebu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nemůže projít tzv. třetím krokem testu. Je dána protiústavnost OZV především v důsledku porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace dle čl. 1 a čl. 3 Listiny. Jelikož napadeným rozhodnutím došlo k potvrzení prvostupňového rozhodnutí, které OZV aplikovalo, došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 27. 2. 2025 označil předmětnou žalobu za nedůvodnou, a proto navrhl její zamítnutí. Žalovaný nejprve zrekapituloval průběh řízení, shrnul žalobní námitky a vymezil předmět sporu. Poté se vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám.
13. Žalovaný upozornil, že orgány finanční správy jsou vázány zásadou legality a nemohou na rozdíl od správních soudů posuzovat zákonnost obecně závazných vyhlášek. Žalovaný považuje OZV za platnou a účinnou a má za to, že daň z nemovitých věcí byla vyměřena oprávněně.
14. Žalovaný poukázal na to, že Ústavní soud připustil možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti, čímž obce mohou efektivně zajistit, aby výše zdanění nemovitostí skutečně odpovídala konkrétním negativním externalitám, tedy individualizovat nerovné zatížení společného prostoru. Město Cheb ke schválení dotčené vyhlášky přistoupilo na základě důvodů, které jsou uvedeny v důvodové zprávě k OZV. Město Cheb identifikovalo problémy spojené s úklidem a údržbou komunikací a vyššími výdaji spojenými se zajištěním městské hromadné dopravy, veřejným osvětlením, zajišťováním provozu kanalizace a potlačováním sociálně patologických jevů. Na výzvu žalovaného tyto důvody dále doplnilo o vyšší výdaje na údržbu zeleně, vybudování cyklostezky pro zaměstnance, vyšší počet pracovníků ze zahraničí a sídla společností mimo město Cheb. Dle žalovaného uvedená úvaha lze považovat za relevantní.
15. Podle žalovaného pomocí místního koeficientu lze vhodněji diferenciovat jednotlivé podnikatelské aktivity vykonávané na zatížených nemovitostech podle toho, jak fakticky (negativně) na obec působí, aby negativní vlivy mohly být obci kompenzovány jejich původci, tedy zacílit na ty nemovitosti, které skutečně zhoršují místní poměry. Omezení zatížení nejvýznamnější dopravní komunikace (jihovýchodního obchvatu města Chebu – silnice č. II/214) bylo v důsledku výstavby okružní křižovatky (stavby Karlovarského kraje) ze strany samosprávy značně omezeno, což se mj. promítlo do výše místního koeficientu 3,0 daně z nemovitých věcí na rok 2024 v dotčených lokalitách.
16. V nález ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, věc *Řepov* (dále jen „*nález Řepov*“), Ústavní soud judikoval, že zákon o dani z nemovitých věcí obcím umožňuje zatížit vyšším zdaněním pouze vybrané nemovitosti, je-li k tomu racionální důvod. Tento náleží Ústavního soudu je dle žalovaného plně aplikovatelný i na posuzovaný případ, protože stejně jako v obecně závazné vyhlášce obce Řepov, tak i v OZV byly jednotlivé nemovité věci, na něž dopadá místní koeficient, vymezeny obdobně (srov. bod 29 napadeného rozhodnutí). Při tvorbě dotčené vyhlášky bylo určeno, že nejvíce zatěžujícími lokalitami jsou Průmyslový park Podhrad Jih, území Svatý Kříž, Průmyslový park u hřbitova, průmyslové území naproti Průmyslovému parku Cheb I (s místním koeficientem 3,0 na rok 2024) a Průmyslový park Cheb I a Průmyslové park Cheb II (s místním koeficientem 4,0 na rok 2024). Jednotlivé odlišné místní koeficienty uvnitř katastrálních území

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odpovídají stávající situaci. V oblastech, kde byl stanoven nižší koeficient ve výši 3,0 tomu bylo z důvodu, že v této lokalitě došlo investicemi soukromých subjektů k významné revitalizaci brownfieldů, včetně likvidace zátěží původních výrobních areálů, kdy revitalizace nebyla ke dni zpracování vyhlášky dokončena a neumožňovala tak vlastníkům nemovitých věcí dosažení optimálního ekonomického výnosu. Dalším aspektem bylo omezení dopravy v této lokalitě ze strany samosprávy, a to v důsledku výstavby okružní křižovatky. Pro zdaňovací období roku 2025 uvedené omezení pominulo, proto se bude i na tuto lokalitu vztahovat koeficient ve výši 4,0 (viz Obecně závazná vyhláška města Cheb č. 4/2024).

17. Žalovaný označil důvody pro stanovení koeficientů v OZV za srozumitelné a racionální a rovněž za dostatečně vymezené. Město Cheb specifikovalo důvody, které jej vedly k vyššímu daňovému zatížení nemovitostí, na nichž je vykonávána podnikatelská činnost spojená s negativními externalitami majícími dopad na život v tomto městě. Žalovaný namítl, že žalobkyně nijak neprokazuje, že by zatížení koeficientem 3,0 neodpovídalo důvodům, pro které město Cheb ke stanovení vyššího místního koeficientu přistoupilo. Z ničeho nevyplývá, že by žalobkyně svou činnost vykonávala pouze marginálně oproti subjektům v nové průmyslové zóně a že by neprovozovala činnost, která má negativní dopady na život ve městě Cheb. Žalovaný má za to, že město Cheb nepřístupovalo k žalobkyni diskriminačně.
18. Podle žalovaného aplikace OZV byla provedena v souladu se zákonem. OZV cílila především na průmyslové zóny (bez ohledu na realizaci činností), které jsou původci značného zatížení daných lokalit nákladní dopravou. Zatížení daných lokalit nákladní dopravou nelze považovat za marginální zátěž. Lze též poznamenat, že nárůst negativních jevů souvisejících s dopravou byl zohledněn k určitému časovému okamžiku, který se promítl do zdanění na následující rok.
19. Na závěr žalovaný poukázal na rozsudky správních soudů, které se obdobnou problematikou zabývaly, a to zejména na rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2024, č. j. 51 Af 5/2023-68, a ze dne 26. 6. 2024, č. j. 41 Af 6/2023-69, s jejichž závěry se ztotožnil.

IV.

Průběh řízení a ústní jednání

20. Soud ověřil, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí byla podána včas, neboť zákonná lhůta dvou měsíců byla dodržena (napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 27. 11. 2024, přičemž žaloba byla u soudu podána dne 24. 1. 2025). Soud konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobkyně byla adresátem napadeného rozhodnutí, přičemž tvrdila zkrácení na svých právech napadeným rozhodnutím), proti žalovanému, který je pasivně legitimován (jako odvolací orgán, který vydal napadené rozhodnutí), po vyčerpání řádných opravných prostředků (proti napadenému rozhodnutí nebylo odvolání přípustné) a obsahovala všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.
21. Vzhledem k tomu, že žalobkyně vyjádřila nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání (viz podání žalobkyně ze dne 14. 3. 2025), soud konal dne 29. 4. 2026 ústní jednání. Žalobkyně i žalovaný při jednání setrvali na své dosavadní argumentaci obsažené v jejich písemných podáních, na která v podrobnostech odkázali.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

22. Žalobkyně dále při jednání zdůraznila některé aspekty své argumentace, přičemž soudu předložila i písemný závěrečný návrh. Podle žalobkyně v daném případě z hlediska podstaty sporu nejde o to, zda obec může diferencovat místní koeficient daně z nemovitých věcí (to žalobkyně nepopírá), ale o to, zda tak může činit bez jasných, objektivních, předem seznatelných a přezkoumatelných kritérií a zda může rozdílně zatížit srovnatelné nemovitosti, aniž by přesvědčivě vysvětlila, proč. Žalobkyně opakovaně akcentovala, že její nemovitosti byly zařazeny do vyšší skupiny místního koeficientu, ačkoli se nacházejí ve srovnatelném prostředí jako jiné podnikatelské subjekty, které takto zatíženy nebyly. Žalobkyně nad rámec své dosavadní argumentace poukázala na blíže nespecifikovaný areál blíže nespecifikovaného vlastníka, který se nachází v těsné blízkosti předmětných pozemků žalobkyně, tedy ve stejné průmyslové zóně, a který podle žalobkyně je zatížen toliko koeficientem 2,0. K tomuto tvrzení žalobkyně navrhla k důkazu výtisk katastrální mapy lokality, ve které se nacházejí předmětné pozemky žalobkyně, s barevným odlišením pozemků zatížených koeficientem 3,0 od pozemků zatížených koeficientem 2,0. Druhou část své argumentace prezentované při ústním jednání žalobkyně zaměřila na judikaturní vývoj, ke kterému podle ní došlo v nedávné době ve vztahu k problematice místního koeficientu pro daň z nemovitých věcí. Žalobkyně odkázala na několik rozsudků správních soudů, které podle ní „výslovně“ potvrzují její argumentaci. Konkrétně žalobkyně zmínila rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 9. 2025, č. j. 57 A 29/2025-48, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 12. 2025, č. j. 40 A 4/2025-65, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2026, č. j. 31 Af 12/2025-50. Žalobkyně uzavřela, že podle jejího mínění v řízení bylo prokázáno, že její nemovitosti byly zatíženy vyšším koeficientem bez dostatečně určitého, objektivního a přezkoumatelného odůvodnění, že žalovaný nepředložil konkrétní podklady k obhájení rozdílného zacházení a že část použitých důvodů je právně irelevantní nebo skutkově nepřiléhavá.
23. Žalovaný v reakci na ústní přednes žalobkyně při jednání odkázal na důvodovou zprávu k OZV, kde konkrétní důvody pro zavedení rozdílné výše místních koeficientů byly uvedeny, potvrdil, že k jeho výzvě město Cheb doplnilo i další důvody, dále zdůraznil, že se nemohl zabývat zákonností OZV a na závěr vyjádřil přesvědčení, že žalobkyni odkazovaná soudní rozhodnutí řešila odlišné případy.
24. Důkazní návrhy měla pouze žalobkyně. Listiny navržené k důkazu v žalobě již byly obsaženy ve správním spisu, přičemž podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní soud listiny obsažené ve správním spisu k důkazu neprovádí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Navíc, žalobkyně na provedení těchto důkazů při jednání již netrvala. Nově pak navrhla provést k důkazu výše zmíněný výtisk katastrální mapy lokality, v níž se nacházejí předmětné pozemky žalobkyně, s barevným odlišením pozemků zatížených koeficienty 2,0 (zelená barva) a 3,0 (červená barva). Soud tento důkazní návrh zamítl pro nadbytečnost, neboť nebyl způsobilý prokázat žalobní tvrzení uplatněná v zákonné lhůtě pro podání správní žaloby. Žalobkyně totiž v žalobě namítala nerovné zacházení pouze ve vztahu ke třem konkrétním subjektům, které ale nebyly umístěny v bezprostředním sousedství s předmětnými pozemky žalobkyně. Navíc žalobkyně ani při jednání blíže nespecifikovala, o jaké konkrétní pozemky a jaký areál se

má jednat, kdo je jeho vlastníkem a jaká činnost je na daných pozemcích realizována (srov. též níže čl. V tohoto rozsudku).

25. Soud tak při jednání provedl k důkazu, a to spíše pro názornost, grafické znázornění části území města Cheb se zakreslením předmětných pozemků žalobkyně a dále pozemků ve vlastnictví subjektů BuchArt, Benka a Rejman (bylo součástí žaloby – pozn. soudu). K dotazu soudu, zda se žalobkyní srovnávané tři subjekty nacházejí v lokalitě tzv. Švédský vrch, zástupce žalobkyně nejprve tuto skutečnost potvrdil, ovšem následně svou odpověď upravil tak, že to nelze s jistotou potvrdit, neboť z historického hlediska je to těžko určitelné, a že se domnívá, že lokalita Švédský vrch je celé území na grafickém znázornění prováděném k důkazu.
26. Vzhledem k tomu, že soudu pro posouzení žalobních námitek plně postačilo vyjít z žalovaným předloženého správního spisu, další dokazování již soud neprováděl.

V.

Posouzení věci soudem

27. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) soud vycházel při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, tj. vad ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. a dále vad, které by bránily přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). Soud žádné takové vady neshledal.
28. Poté, co soud v projednávané věci přezkoumal napadené rozhodnutí a předmětný správní spis, dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
29. V nyní posuzované věci nebylo mezi účastníky řízení sporu ani o průběhu daňového řízení ani o základním skutkovém stavu, a proto postačí v podrobnostech odkázat na str. 1 až 3 napadeného rozhodnutí, kde jsou skutkový základ i průběh daňového řízení podrobně popsány.
30. Podstatou sporu byla otázka zákonnosti předmětné OZV, ve které město Cheb stanovilo podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí místní koeficient v rozdílné výši pro rozdílné lokality svého území (konkrétně šlo o koeficienty ve výši 2,0, 3,0 a 4,0) a na základě které se na předmětné nemovitosti vlastněné žalobkyní s účinností od 1. 1. 2024 aplikoval koeficient ve výši 3,0. Žalobkyně měla předmětnou OZV za nezákonnou, přičemž podle čl. 95 odst. 1 Ústavy požadovala, aby soud posoudil soulad OZV se zákonem a vyslovil její neaplikovatelnost. Naproti tomu nebylo sporu o tom, že žalobkyní namítanou nezákonnost předmětné OZV nebyly daňové orgány oprávněny posuzovat. Žalovaný tak mohl posuzovat pouze to, zda OZV byla správcem daně v případě žalobkyně správně aplikována. Ovšem proti správnosti aplikace OZV žalobní námitky nesměřovaly.
31. Soud se nejprve z úřední povinnosti zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť meritorně lze posoudit pouze takové rozhodnutí, které je přezkoumatelné.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

32. K otázce nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí existuje bohatá a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, jejíž základní principy kasační soud shrnul např. ve svém rozsudku ze dne 14. 1. 2025, č. j. 1 Afs 172/2024-59, bod 34 následovně: „Z judikatury kasačního soudu vyplývá, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je obecně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů pak musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgán nemusí reagovat na každou dílčí námitku. Může totiž vystavět vlastní argumentaci, v jejíž konkurenci pak námitky účastníků neobstojí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má proto své místo zejména v situacích, kdy správní orgán opomene na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. např. již cit. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, nověji např. rozsudek ze dne 17. 8. 2023, č. j. 1 Afs 66/2023-79, bod 23)“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2020, č. j. 4 Afs 375/2019-21, bod 12 kasační soud uvedl, že není povinností správních orgánů výslovně reagovat na každý argument vznesený účastníkem řízení, dostačující je vypořádání základních námitek, přičemž toto mohou správní orgány provést i tak, že proti argumentaci účastníka postaví vlastní přesvědčivý argumentační systém, který poskytne dostatečnou oporu pro výrok jejich rozhodnutí.
33. Soud konstatuje, že napadené rozhodnutí shledal srozumitelným a řádně odůvodněným. Žalovaný v úvodu provedl shrnutí skutkového stavu a průběhu daňového řízení, včetně konstatování podstaty odvolacích námitek (str. 1 až 3 napadeného rozhodnutí). Dále žalovaný vymezil právní základ případu (str. 3 až 5 napadeného rozhodnutí) a poté věc posoudil. V rámci svého posouzení žalovaný nejprve popsal okolnosti přijetí a obsah OZV (str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí), dále se v obecné rovině zabýval oprávněním obce vydat obecně závaznou vyhlášku za účelem stanovení místního koeficientu dle zákona o dani z nemovitých věcí (str. 7 až 9 napadeného rozhodnutí), poté posoudil konkrétní případ OZV vydané městem Cheb (str. 9 až 11 napadeného rozhodnutí) a nakonec podrobně a srozumitelně vypořádal odvolací námitky (str. 11 až 17 napadeného rozhodnutí). Z těchto důvodů měl soud napadené rozhodnutí za plně přezkoumatelné. Ostatně žalobkyně v žalobě proti přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí konkrétními námitkami nebrojila. Soud proto mohl přistoupit k posouzení žalobních námitek směřujících do merita věci.
34. Soud předesílá, že skutkově a právně obdobnými případy se již v minulosti opakovaně zabýval. Byť šlo o jiné žalobce, tito byli zastoupeni stejným právním zástupcem a žalobní argumentace byla obdobná. Jedná se o rozsudky ze dne 26. 8. 2025, č. j. 57 Af 2/2025-86, a ze dne 26. 9. 2025, č. j. 55 Af 2/2025-91. Soud v uvedených rozsudcích dospěl k závěru, že předmětná OZV není nezákonná či protiústavní, a proto žaloby směřující proti rozhodnutím daňových orgánů, které OZV aplikovaly při vyměření daně z nemovitých věcí za zdaňovací období 2024, zamítl. Soud v nyní projednávané věci neshledal žádné skutkové či právní důvody, po které by měl hodnotit OZV z hlediska její zákonnosti a ústavnosti odlišně, resp. dospět k závěru opačnému.
35. Nebylo sporu o tom, že OZV byla přijata usnesením č. 150/10/2023 Zastupitelstva města Cheb dne 21. 9. 2023 s účinností od 1. 1. 2024 (srov. bod 31 napadeného rozhodnutí).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

36. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.
37. Dle ustálené judikatury soud při posuzování souladu obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků (resp. jejich jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem používá test čtyř kroků: (i) zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí je napadené ustanovení, (ii) zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires*, (iii) zda nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně (iv) zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (srov. např. bod 32 nálezu Řepov, resp. tam odkazovaná judikatura).
38. Soud se nejprve zabýval prvními dvěma kroky testu, které byl povinen zkoumat i bez návrhu.
39. Čl. 104 odst. 3 Ústavy zakládá zastupitelstvu obce pravomoc v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Podle § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) patří do samostatné působnosti obce mj. záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Podle § 10 písm. d) zákona o obcích *může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti, stanoví-li tak zvláštní zákon*. Vydávat obecně závazné vyhlášky obce je podle § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích vyhrazeno *zastupitelstvu obce*.
40. Podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí (ve znění účinném ke dni vydání OZV, tj. znění účinné od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023) platilo, že *obec může obecně závaznou vyhláškou pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž koeficient musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo. Tímto koeficientem se vynásobí daň poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1*.
41. Podle § 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí (ve znění účinném od 1. 1. 2024 do 31. 12. 2024) platilo, že *obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 0,5 až 5,0 pro všechny nemovité věci s výjimkou pozemku zařazeného ve skupině vybraných zemědělských pozemků, trvalých travních porostů nebo nevyužitelných ostatních ploch nacházející se na území a) celé obce, nebo b) jednotlivé části obce*.
42. Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že v posuzované věci byla zastupitelstvu města Cheb dána pravomoc a věcná působnost vydat OZV, v níž s účinností od 1. 1. 2024 stanovilo mj. pro v příloze č. 1 vyjmenované nemovité věci místní koeficient ve výši 3,0. Město Cheb mělo pravomoc k vydání OZV a nepřekročilo zákonné meze své věcné působnosti. Podle zápisu z jednání zastupitelstva města Cheb dne 21. 9. 2023 přijalo v souladu s § 87 zákona o obcích zastupitelstvo OZV za přítomnosti 29 zastupitelů z celkem 29 (pro přijetí hlasovalo 21 zastupitelů a 8 zastupitelů se zdrželo hlasování). V souladu s § 12 zákona o obcích ve spojení s § 2 odst. 1 a § 4 odst. 1, 2 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, nabyla OZV platnosti dne 25. 9. 2023 zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a účinnosti dne 1. 1. 2024.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

43. Je tudíž zřejmé, že zastupitelstvo města Cheb mělo pravomoc vydat OZV a vydáním OZV se město Cheb nepohybovalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tudíž OZV z hlediska prvních dvou kroků testu přezkumu obecně závazné vyhlášky obstála. Ostatně žalobkyně v tomto směru v žalobě nic nenamítala.
44. Žalobní námitky směřovaly do třetího kroku soudního přezkumu. Naproti tomu ve vztahu k čtvrtému kroku žalobkyně v žalobě nic nenamítala.
45. Soud v rámci přezkumu třetího kroku soudního přezkumu OZV vyšel z nálezu Řepov, v němž Ústavní soud řešil obdobnou obecně závaznou vyhlášku obce vydanou rovněž podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí (ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023), jíž byl pro pozemky vyjmenované v příloze č. 1 zvýšen místní koeficient daně (srov. bod 3 a 37 nálezu Řepov). V souladu s obecnými východisky v bodě 41 nálezu Řepov bylo úkolem soudu, aby v mezích žalobních námitek posoudil, zda město Cheb při vydávání OZV flagrantně nezneužilo zákonem jemu svěřenou působnost, což znamená hodnocení, zda město Cheb: a) výkonem moci v zákonem svěřené oblasti nesledovalo účel, který není zákonem aprobován, nebo b) neopomenulo relevantní úvahy při přijetí OZV, nebo c) nepřihlíželo k nerelevantním úvahám. Při hodnocení případného opomenutí relevantních úvah při přijímání OZV byl soud oprávněn v mezích žalobních námitek zkoumat, zda město Cheb vzalo v potaz existenci jiných ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí a čl. 11 odst. 5 Listiny, dle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona, a čl. 1 a čl. 3 Listiny zakotvující princip rovnosti a zákaz diskriminace. Dovolným účelem městem Cheb zvoleného koeficientu mohla být diferenciací jednotlivých podnikatelských aktivit podle toho, nakolik fakticky negativně působí na obec, aby mohly být obci negativní vlivy kompenzovány jejich původci (viz body 49, 51 a 52 nálezu Řepov). Ústavní soud obecně aproboval zatížení zvýšeným koeficientem opřené o objektivní a racionální důvody spočívající v negativních externalitách podnikání v určitých částech obce, jímž chce obec takové negativní externality řešit a občanům obce kompenzovat. Obec smí individualizací výše daně z nemovitosti sledovat účel efektivně zohlednit nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury v obcích a městech (viz body 43 až 45, 62 a 66 nálezu Řepov). Ústavní soud konstatoval, že správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu včetně toho, zda obec zařazením některé nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně (viz bod 65 nálezu Řepov).
46. Soud ve svém posouzení rovněž zohlednil obecné pravidlo, že při přezkumu daňových předpisů jsou soudy zdrženlivější. Záležitosti optimálního daňového zatížení patří mezi otázky, jejichž řešení vyplývá ze společenského konsensu, preferencí, hodnot obyvatelstva, mentality obyvatelstva, tradicí atd. Převod politické rozpravy do podoby daňového zákonodárství je úkolem politické reprezentace vzešlé z voleb. Je jen na zákonodárci, aby určil potřebnost stanovení určité daně, její výši a podmínky. Limitem zákonodárce je však mj. zákaz svévole a zásada rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 Listiny. V oblasti daňové je třeba požadovat, aby zákonodárský orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii. Jestliže se tak stalo, není určení diferencovaných daní pro různé poplatníky stavem, který by bylo možno označit jako protiústavní nerovnost, a naopak. Tato východiska přeneseně platí i pro místní samosprávy využívající zákonného oprávnění stanovit koeficient pro vymezené nemovité věci v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Vyšší daňové zatížení jen určitých nemovitostí s odůvodněním, že jde

o kompenzaci negativních externalit, je zákonem aprobovaný cíl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, body 34 až 37).

47. Při přezkumu, zda město Cheb nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc a působnost, resp. zda nezvolilo v OZV diskriminační regulaci, soud vyšel ze správního spisu a listin tam obsažených.
48. Podle důvodové zprávy návrhu OZV ze dne 12. 9. 2023 (dále jen „*Důvodová zpráva*“), jež je citována v bodu 40 napadeného rozhodnutí, město Cheb stanovilo zvýšené místní koeficienty v určitých lokalitách z důvodu, že: (a) tyto lokality vyžadují zvýšené výdaje města na úklid a údržbu komunikací vzhledem k jejich zvýšenému zatížení dopravou snižujícím jejich životnost, a (b) tyto lokality vyžadují zvýšené výdaje města na zajištění městské hromadné dopravy, veřejného osvětlení, potlačování sociálně patologických jevů, provozu kanalizačního řadu na odvod srážkových vod a s tím souvisejících retenčních nádrží.
49. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že se žalovaný výzvou ze dne 9. 8. 2024 obrátil na město Cheb, aby mu sdělilo, na základě jakých objektivních a racionálních důvodů stanovilo v OZV vyšší místní koeficient pro části lokalit vymezených parcelními čísly pozemků uvedených v přílohách č. 1 a 2 této vyhlášky. V odůvodnění výzvy žalovaný poukázal na právní analýzu ze dne 7. 11. 2023, vyhotovenou zástupcem žalobkyně, kterou učinil přílohou své výzvy. V této právní analýze bylo mj. namítáno, že důvody pro vyšší koeficienty jsou příliš obecné a dále že pozemky podnikatelů Benka a Rejman nejsou zatíženy zvýšeným koeficientem 3,0 nebo 4,0, přestože se jedná o subjekty se stejným předmětem podnikání jako zadavatel analýzy (společnost HS LINE s. r. o. – pozn. soudu) a zatěžující nákladními vozy totožné dopravní tepny.
50. Město Cheb ve sdělení žalovanému ze dne 2. 9. 2024 v úvodu poukázalo na to, že obecně závazná vyhláška obce, na rozdíl od opatření obecné povahy, nemusí obsahovat žádné odůvodnění; žádný právní předpis neukládá obci povinnost spolu s vyhláškou vydat také její odůvodnění. K předmětné OZV tedy existuje jen obecné odůvodnění, které je důvodovou zprávou k předkládanému materiálu, určeného pro zastupitele města; rovněž žádný předpis nestanovuje přesnou formu a obsah takového materiálu. Dále město k osvětlení úvah, které vedly jeho zastupitele k vymezení konkrétních lokalit ke stanovení vyššího místního koeficientu, konstatovalo, že část města je tvořena Městskou památkovou rezervací Cheb, že předmětné lokality se nacházejí v pásmu stupně II.B přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně a že zvýšený koeficient má kompenzovat zvýšenou fiskální zátěž města. Kritériem výběru lokalit se zvýšeným místním koeficientem bylo to, zda tam sídlí obchodní společnosti nebo jsou tam realizovány činnosti, které jsou zdrojem významného dopravního zatížení, nákladů města ve vztahu k údržbě veřejné zeleně, osvětlení, dopravní obslužnosti včetně zajištění městské hromadné dopravy, budování a následné údržbě infrastruktury (např. vybudování cyklostezky pro zaměstnance), a zda jde o lokality se zvýšenou kriminalitou či výskytem sekundárních sociálně patologických jevů ve městě. Občané se na město obrátili peticí zabývající se rozšiřováním průmyslové zóny, zvýšenou kriminalitou zahraničních pracovníků, jejichž počet se za poslední 3 roky téměř zdvojnásobil a kteří nemají ve městě trvalý pobyt, město nemá příjem z jejich daní z příjmů, ač vynakládá značné prostředky na zajišťování komunálních služeb pro ně. Většina společností činných v těchto lokalitách vzhledem ke svému sídlu neodvádí daň z příjmů městu Cheb. Město Cheb takto určilo dvě

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nejvíce zatěžující lokality s průmyslovými parky a průmyslovými územími: Průmyslový park Podhrad Jih, území Svatý Kříž, Průmyslový park u hřbitova, průmyslové území naproti Průmyslovému parku Cheb I s koeficientem 3,0 (dále jen „*Lokalita 1*“) a Průmyslový park Cheb I a Průmyslový park Cheb II s koeficientem 4,0 (dále jen „*Lokalita 2*“). Nižší zvýšený koeficient byl vysvětlen městem tím, že (i) v Lokalitě 1 došlo investicemi soukromých subjektů k významné revitalizaci brownfieldů, včetně likvidace zátěží původních výrobních areálů, a revitalizace nebyla ke dni zpracování vyhlášky dokončena a neumožňovala tak vlastníkům nemovitých věcí dosažení optimálního ekonomického výnosu, a tím, že (ii) zde bylo omezení dopravy na jihovýchodním obchvatu města č. II/214 v důsledku výstavby okružní křižovatky v době od 18. 4. 2023 do 13. 6. 2024. Město se rovněž vyjádřilo k jemu poskytnuté právní analýze ze dne 7. 11. 2023 tak, že tam zmiňovaná „*lokalita Švédský vrch*“ nebyla v této fázi zvažována z několika důvodů. Za nejdůležitější označilo ten, že v této lokalitě došlo k nárůstu negativních jevů souvisejících s dopravní obslužností území, a to především v důsledku navýšení dopravních aktivit tam sídlících společností až koncem roku 2023 (proto nemohlo být z časových důvodů promítnuto do OZV), dále že se jedná o součást intravilánu města, nikoli průmyslovou zónou, na které OZV cílila, neboť tam sídlící společnosti jsou bez rozdílu činnosti, jakou v nich realizují, původci značného dopravního zatížení nákladní dopravou zatěžující životní prostředí. Tato skutečnost je pak častým tématem kritiky občanů města Cheb z pohledu zatížení životního prostředí nákladní dopravou.

51. Soud konstatuje, že podstata žalobní argumentace namítající, že město Cheb zneužilo jemu zákonem svěřenou působnost, spočívala ve dvou rovinách. Zaprvé, žalobkyně namítala, že důvody, pro které město Cheb přistoupilo ke zvýšenému koeficientu, byly formulovány velmi obecně a že některé z dodatečně doplněných důvodů se na ni neuplatní. Zadruhé, žalobkyně namítala diskriminaci, přičemž tvrdila, že město Cheb u předmětných nemovitostí žalobkyně stanovilo zvýšený koeficient daně v rozporu s principem rovnosti a zákazem diskriminace, neboť místní koeficient byl pro nemovitosti podnikatelských subjektů Benka, Rejman a BuchArt stanoven nižší, ačkoli vykonávají totožný předmět činnosti a zatěžují stejné veřejné dopravní komunikace stejně jako žalobkyně.
52. Soud v první řadě uvádí, že žalobkyní namítané strohost a obecnost odůvodnění lokalit se zvýšeným místním koeficientem obsaženého v Důvodové zprávě nemohly samy o sobě představovat flagrantní zneužití působnosti svěřené zákonem městu Cheb. Je třeba souhlasit s vyjádřením města Cheb, že žádný právní předpis nepředepisuje obci povinnost pořídit k návrhu obecně závazné vyhlášky důvodovou zprávu, která by musela obsahovat dostatečně konkrétní zdůvodnění navrhované právní úpravy. Proto v posuzovaném případě není relevantní, že město Cheb důvody pro stanovení různých místních koeficientů pro různé lokality svého území v Důvodové zprávě uvedlo obecně a blíže je rozvedlo až dodatečně k dotazu žalovaného. Obecně závazná vyhláška je právním předpisem a jako taková se odlišuje od opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), které musí obsahovat přezkoumatelné odůvodnění (srov. § 172, § 173 a § 174 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 1 a 3 správního řádu).
53. Z právě uvedeného důvodu byly zcela nepřiléhavé odkazy žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 82/2002-33 a poté na rozsudky Krajského soudu v

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Plzni č. j. 57 A 29/2025-48 a Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 40 A 4/2025-65, neboť ve všech těchto případech správní soudy přezkoumávaly opatření obecné povahy, kterým se stanovil místní koeficient daně pro vymezené nemovité věci dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném od 1. 1. 2025.

54. V posledním z rozsudků, na který žalobkyně odkázala při soudním jednání, resp. ve svém závěrečném návrhu, tj. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 12/2025-50, sice zmíněný soud přezkoumával rozhodnutí o stanovení daně z nemovitých věcí, pro jejíž výpočet byl použit místní koeficient stanovený obecně závaznou vyhláškou obce dle § 12 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí (ve znění účinném od 1. 1. 2024 do 31. 12. 2024), ovšem v daném rozsudku obsažené posouzení neposkytuje dostatečnou oporu pro námitky uplatňované žalobkyní v nyní projednávané věci. Předně je třeba upozornit, že rovněž v odkazovaném rozsudku posuzovaná obecně závazná vyhláška města Svratka neobsahovala žádné odůvodnění pro stanovení vyššího místního koeficientu, přičemž důvody obec sdělila až dodatečně na základě dotazu žalované. Krajský soud v Brně v tomto nespátroval důvod nezákonnosti přezkoumávané vyhlášky obce. Naopak za důvod nezákonnosti Krajský soud v Brně považoval tu skutečnost, že tamní obec nevymezila žádné negativní externality spojené s vybranými nemovitostmi, které zatížila vyšším místním koeficientem (jediným kritériem pro vyšší místní koeficient bylo, že se jednalo o nemovitosti „nerezidentů“). Nosným důvodem, pro který Krajský soud v Brně neaplikoval jím posuzovanou obecně závaznou vyhlášku, tedy byla absence negativních externalit. Naproti tomu v soudem nyní posuzované věci, jak je patrné ze shora uvedeného shrnutí obsahu správního spisu, město Cheb uvedlo konkrétní negativní externality spojené s vybranými nemovitostmi zatíženými vyšším místním koeficientem. Je tudíž zřejmé, že podstata sporu je v nyní projednávané věci odlišná od té, kterou posuzoval Krajský soud v Brně v žalobkyní odkazovaném rozsudku.
55. Soud se dále zabýval tvrzenou diskriminací žalobkyně, přičemž ani této druhé žalobní námitce nepřisvědčil.
56. Jak již bylo uvedeno výše, město Cheb uvedlo, že zvýšenými místními koeficienty zatížilo jen dvě lokality s průmyslovými parky a průmyslovými územími, a to s ohledem na negativní externality, které průmyslové parky jako celky vyvolávají a které budou zvýšenou daní občanům kompenzovány. Město Cheb přitom jasně vymezilo kritéria, která ho vedla k určení, které části území zahrne do lokalit se zvýšeným místním koeficientem. Město nevymezilo váhu jednotlivých kritérií, stejně jako neurčilo, že u každé nemovitosti musejí být naplněna všechna kritéria. Žalobkyně nenamítala, že by městem zvolená kritéria stanovení místního koeficientu nesledovala zákonem dovolený účel, resp. byla nerozumná. Město uvedlo, že vyšší koeficient stanovilo výlučně pro průmyslová území, která jako celky (nikoli jejich jednotlivé části) vytvářejí negativní externality, které mají být zvýšenou daní kompenzovány.
57. Pokud tedy žalobkyně namítala, že některé z důvodů uvedených městem Cheb pro stanovení vyššího místního koeficientu pro vybrané nemovitosti se v jejím případě neuplatní (žalobkyně má sídlo v Chebu a její zaměstnanci jsou převážně české národnosti), nejednalo se o okolnost podstatnou pro posouzení zákonnosti OZV. Zdůvodnění města Cheb se totiž vztahovalo obecně k průmyslovým zónám a parkům na jejím území, které generovaly popsané negativní externality, nikoli ve vztahu k jednotlivým nemovitostem či areálům jednotlivých vlastníků. Město Cheb rozlišovalo toliko mezi Lokalitou 1 a

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Lokalitou 2, pro které stanovilo rozdílně zvýšený místní koeficient. V rámci jedné Lokality (resp. přílohy k OZV) se tak mohou vyskytovat pozemky, na které se neuplatní všechna zmíněná dílčí kritéria (jako např. sídlo společnosti či národnost jejich zaměstnanců), to ovšem neznamená, že by se nejednalo o původce negativních externalit kompenzovaných zvýšeným místním koeficientem. V případě žalobkyně nebylo sporu o tom, že její nemovitosti se nacházejí v průmyslové zóně a že nákladní vozy směřující do jejího areálu zatěžují místní komunikace (dopravní tepny) ve městě Cheb (viz např. str. 10 žaloby), což byly hlavní důvody pro zvýšený místní koeficient, jak vyplývá z Důvodové zprávy. Žalobkyně tudíž ani netvrdila, že by se její pozemky zásadním způsobem odlišovaly od ostatních pozemků nacházejících se v Lokalitě 1, a proto že by v jejím případě byly vyloučeny všechny negativní externality, pro které město Cheb zvolilo zvýšený místní koeficient.

58. Žalobní námitka, že zvýšený místní koeficient nebyl zaveden na (celá) katastrální území, byla v základu shledána jako neopodstatněná již Ústavním soudem (srov. body 44 až 47 a 66 nálezu Řepov).
59. K tomu, aby mohl soud učinit závěr, že místní koeficient určený městem Cheb pro nemovitosti žalobkyně byl pro svůj diskriminační charakter nezákonný, musela by žalobkyně tvrdit a prokázat skutkově srovnatelný případ, u něhož by byl bez legitimního důvodu uplatněn příznivější postup.
60. Soud předesílá, že své posouzení mohl činit pouze v mezích žalobních bodů uplatněných v zákonné lhůtě pro podání žaloby, tj. do dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí (srov. § 71 odst. 2 *in fine* s. ř. s.). Žalobkyně v žalobě namítala nerovné zacházení pouze ve vztahu ke třem konkrétním subjektům (Benka, Rejman a BuchArt), jejichž areály se nacházejí v jiné lokalitě na území města Cheb, než je Lokalita 1, ve které se nachází areál žalobkyně. Žalobní argumentaci založenou na tvrzení, že se v Lokalitě 1, a to v bezprostředním sousedství s předmětnými pozemky žalobkyně, nacházejí pozemky, které jsou zatíženy pouze místním koeficientem 2,0, zatímco pozemky žalobkyně i dalších vlastníků v Lokalitě 1 jsou zatíženy místním koeficientem 3,0, žalobkyně poprvé uplatnila až při ústním jednání (tj. zjevně po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby). Navíc žalobkyně ani při jednání blíže nespecifikovala, o jaké konkrétní pozemky a jaký areál se má jednat, kdo je jeho vlastníkem a jaká činnost je na daných pozemcích realizována. Soud proto k tomu tvrzení nemohl přihlížet, resp. se jím blíže zabývat.
61. Ve všech třech případech namítaných žalobkyní (tj. areály podnikatelských subjektů Benka, Rejman a BuchArt) se jednalo o nemovitosti, pro které město Cheb v OZV stanovilo nižší místní koeficient 2,0. Pro procesní úspěch žalobkyně (jejíž nemovitosti byly zatíženy místním koeficientem 3,0) však tato nesporná skutečnost nebyla dostačující. Bylo nezbytné, aby žalobkyně prokázala, že jde o případy nemovitostí srovnatelných s jejími nemovitostmi, tedy že pro nemovitosti uvedených tří subjektů byl stanoven nižší místní koeficient bez legitimního důvodu. Zjištění, zda byla určitá nemovitost srovnatelná s nemovitostmi žalobkyně, bylo lze učinit jen srovnáním kritérií vymezených městem Cheb pro určení místního koeficientu, přičemž město Cheb zvýšený koeficient aplikovalo pouze na nemovitosti zařazené do průmyslových zón (parků).
62. Z grafického znázornění relevantní části území města Cheb, které žalobkyně učinila součástí žaloby a které soud pro názornost provedl k důkazu při ústním jednání, ve spojení s výše zmíněnými právní analýzou ze dne 7. 11. 2023 (ve které zástupce žalobkyně Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

poukazoval na nemovitosti subjektů Benka a Rejman) a sdělením města Cheb ze dne 2. 9. 2024 (ve kterém se město Cheb v reakci na uvedenou právní analýzu vyjadřuje k důvodům, proč nebyla lokalita Švédský vrch zvažována pro zvýšený místní koeficient) soud zjistil, že pozemky ve vlastnictví subjektů BuchArt, Benka a Rejman se nacházejí ve stejné lokalitě, kterou město Cheb ve svém sdělení označuje jako Švédský vrch a která je odlišná od Lokality 1, do které byly zařazeny předmětné pozemky žalobkyně.

63. Město Cheb ve svém sdělení ze dne 2. 9. 2024 vysvětlilo, že v rámci OZV do území se zvýšenými místními koeficienty zařadilo průmyslové parky a zóny na území města, které rozdělilo na Lokalitu 1 a Lokalitu 2 dle konkrétních kritérií. Dále vysvětlilo, že lokalitu Švédský vrch do Lokality 1 a 2 nezařadilo, protože tamní zvýšení dopravních aktivit nastalo až po vydání OZV koncem roku 2023 (proto nemohlo být z časových důvodů promítnuto do OZV) a že tato lokalita je součástí intravilánu města, nikoli průmyslovou zónou jakožto původcem značného zatížení nákladní dopravou.
64. Soud konstatuje, že žalobkyně v žalobě netvrdila, že její nemovitosti nejsou součástí Lokality 1 zahrnující průmyslové parky a území. Žalobkyně ani v zákonné lhůtě pro podání správní žaloby konkrétním způsobem netvrdila, že v Lokalitě 1 jsou nemovitosti, které sice vytvářejí negativní externality obdobně jako žalobkyně, ale přesto nebyly zatíženy zvýšeným místním koeficientem 3,0 jako žalobkyně. Žalobkyně ani netvrdila, že jiný průmyslový park byl zatížen nižším daňovým koeficientem, ač byl z hlediska městem zvolených kritérií původcem obdobné míry negativních externalit. Žalobkyně neargumentovala žádným průmyslovým parkem zatíženým nižším koeficientem, nýbrž jen nemovitostmi v lokalitě Švédský vrch, u které ovšem město Cheb vysvětlilo, proč ji v době přijetí OZV nepovažovalo za průmyslovou zónu (park) a tedy za původce negativních externalit. Přitom ale břemeno tvrzení (a potažmo i břemeno důkazní) v tomto směru tížilo žalobkyni.
65. Pokud jde o tři žalobkyní namítané podnikatelské subjekty v lokalitě Švédský vrch, město Cheb racionálně vysvětlilo, proč jejich nemovitosti nezatížilo zvýšeným koeficientem. Uvedlo, že jde o území mimo průmyslové parky a zóny, přičemž OZV cílila právě na průmyslové zóny, a to bez rozdílu činnosti, jakou v nich jednotlivé společnosti realizují, a odůvodnilo to jejich negativními dopady. Jakkoli je tento závěr obecný, obстоjí, protože je obecně známo, že občané dotčení provozem nákladních aut (v blízkosti průmyslových areálů a příjezdových cest k nim), jsou nadměrně zatěžováni otřesy, hlukem, prašností a emisemi z dopravy těžkých nákladních vozidel, která navíc způsobují i poškození domů občanů, jakož i veřejné infrastruktury (vozovek a chodníků). Otřesy, hluk a prašnost negativně působí na zdraví místních obyvatel. Je též obecně známo, že nákladní vozidla zhoršují i plynulost a bezpečnost silničního provozu. Zvýšenou dopravní zátěž přináší i každodenní dojíždění zaměstnanců průmyslových areálů. Provoz těchto areálů pak klade vysoké nároky na technickou infrastrukturu obce (zejména na kapacitu zdrojů pitné vody, čistíren odpadních vod, veřejného osvětlení apod.). Navíc nebylo sporu o tom, že část města Cheb je tvořena městskou památkovou rezervací a že se předmětné lokality nacházejí v ochranném pásmu přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně, tudíž jde o území zasluhující zvlášť intenzivní ochranu. Pokud tedy město Cheb vyhodnotilo, že podstatnou příčinou jmenovaných negativních dopadů jsou průmyslové areály nacházející se na okraji jejího území, nejde o závěr zjevně nedůvodný. Zvýšenou

daní mají být kompenzovány některé dopady průmyslových areálů na obec a její obyvatele.

66. Město Cheb rovněž vysvětlilo, že lokalitu Švédský vrch do území se zvýšeným místním koeficientem nezařadilo, protože není součástí žádné průmyslové zóny a je součástí intravilánu města. Město akcentovalo, že se zabývalo i tím, zda tamní subjekty ve skutečnosti nepůsobí obdobné zatížení nákladní dopravou, jako kdyby byly součástí průmyslové zóny. Město však dospělo k závěru, že tomu tak není, neboť v lokalitě Švédský vrch provozovaná nákladní doprava (slovy města: *dopravní aktivity a negativní jevy související s dopravní obslužností území*) vzhledem ke svému rozsahu nedosahuje intenzity srovnatelné s průmyslovými parky na okraji města. Proti těmto závěrům žalobkyně v žalobě konkrétně nebrojila.
67. Žalobkyně ani netvrdila ničeho konkrétního k tomu, zda a v jaké míře ona sama i jí zmiňované tři podnikatelské subjekty v lokalitě Švédském vrchu provozem své nákladní dopravy zatěžují životní prostředí a komunikace a způsobují výdaje města na úklid a údržbu nadměrně zatěžovaných komunikací. Jelikož žalobkyně netvrdila žádné konkrétní skutečnosti mající vliv na tato skutková zjištění, nebylo lze podíl žalobkyně a subjektů v lokalitě Švédský vrch na uvedených negativních externalitách porovnat. Totéž lze uvést k dalšímu konkrétnímu kritériu zvolenému městem, a to ke zvýšeným výdajům města na komunální služby (zejména údržba veřejné zeleně, dopravní obslužnost a MHD, osvětlení, kanalizace, budování a následná údržba infrastruktury). Žalobkyně tak neprokázala, že by byla ve srovnatelné situaci jako subjekty v lokalitě Švédský vrch.
68. Žalobkyně sice argumentovala tím, že subjekty v lokalitě Švédský vrch mají obdobný předmět podnikání (skladování pro dopravní společnosti) jako žalobkyně, ovšem tato skutečnost neznamena, že by jejich vlivy na sdílený prostor města a komunální výdaje města měly být bez dalšího srovnatelné jako u žalobkyně (navíc u subjektu BuchArt sama žalobkyně v žalobě uvedla jiný předmět činnosti, než měla ona sama). Žalobkyně pomíjela legitimní účel regulace místním koeficientem, který zvolilo město Cheb, tj. kompenzovat negativní externality vzniklé v důsledku podnikatelských provozů v průmyslových parcích. V místní působnosti OZV mohou podnikat ve stejném oboru různé subjekty, aniž musí být původci srovnatelné zátěže sdíleného prostoru a srovnatelně odčerpávat komunální služby.
69. Žalobkyně dále specifikovala komunikace, které ona i subjekty v lokalitě Švédský vrch využívají, přičemž namítala, že všichni zatěžují identické veřejné dopravní komunikace. Tato tvrzení však byla příliš obecná a podle umístění předmětných nemovitostí se to ani nejevilo jako zřejmé. Žalobkyně ani skutkově netvrdila nic konkrétního k rozsahu zátěže komunikací ze své strany a od subjektů v lokalitě Švédský vrch. Pokud žalobkyně namítala, že ona i subjekty v lokalitě Švédský vrch leží u stejných páteřních silnic a ve stejné vzdálenosti od obou městských obchvatů, rovněž nešlo o konkrétní (určité) skutkové tvrzení. Žalobkyně ani nevysvětlila, proč by vzdálenost od páteřních silnic, centra města a obou městských obchvatů, i kdyby byla zjištěna a byla by stejná, měla mít vliv na kritéria místního koeficientu stanovená městem při přijetí OZV, resp. jaký konkrétní vliv by to měl být. Nešlo totiž o kritérium, které by město při tvorbě OZV aplikovalo.
70. Žalobkyně dále tvrdila, že téměř veškeré „páteřní komunikace“, které jsou vlastníky areálů zatěžovány, nepatří městu, ale Karlovarskému kraji. Žalobkyně pominula, že město Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v Důvodové zprávě ve vztahu ke komunikacím neargumentovalo nutností údržby „páteřních komunikací“ (v majetku kraje), nýbrž náklady vynaložené na úklid a údržbu komunikací užívaných v souvislosti s průmyslovými parky.

71. Lze shrnout, že město Cheb poskytlo racionální důvody, proč stanovilo vyšší místní koeficienty pro průmyslové parky. Naproti tomu žalobkyně neprokázala, že byla ve srovnatelném postavení jako tři jí porovnávané subjekty v lokalitě Švédský vrch, ani že činnost jí porovnávaných subjektů v lokalitě Švédský vrch fakticky negativně působila na město srovnatelně jako činnost žalobkyně tak, aby důsledky jejich činnosti v podobě zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury musely být městu kompenzovány stejně jako v případě žalobkyně. Tudíž nebylo možné učinit závěr o diskriminaci žalobkyně či nerovném zacházení s žalobkyní. Libovůle města Cheb pak byla vyvrácena vysvětlením města, proč území využívané subjekty v lokalitě Švédský vrch do lokalit se zvýšeným koeficientem nezařadilo, tj. že se nejednalo o území průmyslového parku. Soud akceptoval, žalobkyní v žalobě nespоровané, odůvodnění města, že vliv podnikatelské činnosti subjektů v lokalitě Švédský vrch (tj. v rámci intravilánu města) nebyl vzhledem k nižšímu stupni dopravní zátěže v době přijetí OZV tak zatěžující jako negativní vlivy působené podnikáním v průmyslových parcích (kde podniká žalobkyně). Výdaje na MHD, osvětlení a další komunální služby se primárně odvíjejí od počtu zaměstnanců provozu a vzdálenosti provozu od dopravních či technologických uzlů. Doprava zatěžující životní prostředí a kvalitu komunikací se primárně odvíjí od provozované nákladní autodopravy (počet a kvalita automobilů a kvantitativní rozsah jejich užívání). V tomto směru žalobkyně žádná konkrétní skutková tvrzení nenabídla. Město zvýšeným místním koeficientem reagovalo na negativní externality, které jsou spojeny s provozem průmyslových areálů na jeho území. Zvoleným řešením město efektivně zohlednilo nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury a sledovalo zákonem aprobovaný účel. Žalobní námitky nezpochybnily, že by prostřednictvím místního koeficientu město vyšším daňovým zatížením diferencovaně nezacílilo na ty průmyslové parky (nemovitosti), jejichž užívání skutečně vyvolává negativní externality, které zhoršují místní poměry. Pro určité území lze přitom stanovit zvýšený místní koeficient, ač se na tomto území nacházejí provozy, které důvody zvýšeného místního koeficientu (různé negativní externality, které chce obec takto kompenzovat) způsobují v různé míře (včetně případu, kdy určitý provoz nenaplnuje některý důvod vůbec).
72. Soud tedy nezjistil, že by OZV byla nezákonná z důvodů, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, ani v rozsahu žalobních námitek ve vztahu k třetímu kroku testu soudního přezkumu zákonnosti normotvorné činnosti města. Ke čtvrtému kroku testu pak žalobní tvrzení nesměřovala.
73. Soud pro úplnost uvádí, že v řízení před správními soudy se na rozdíl od řízení občanskoprávního neaplikuje § 118a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Správní soud není povinen účastníku řízení před rozhodnutím ve věci poskytnout poučení, že jeho tvrzení jsou nedostatečná nebo dosud nebyla prokázána, a vyzývat jej k doplnění tvrzení a důkazních návrhů (viz např. recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2025, č. j. 2 As 25/2025-32, nebo jeho rozsudky ze dne 18. 10. 2023, č. j. 7 Afs 392/2021-28, bod 30, ze dne 31. 5. 2023, č. j. 4 As 142/2023-55, bod 31, ze dne 22. 7. 2022, č. j. 10 Ads 303/2020-52, bod 15, ze dne 27. 2. 2020, č. j. 4

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Ads 244/2018-131, bod 65, ze dne 6. 4. 2017, č. j. 7 As 215/2016-43, bod 16, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 2258/19, bod 14).

VI.

Rozhodnutí soudu

74. Soud závěrem konstatuje, že žalobkyně uvedla jediný důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí, a to právě nezákonnost OZV, které bylo aplikováno při vydání napadeného rozhodnutí. Neměl-li soud OZV za nezákonnou a vznesla-li žalobkyně jen námitku nezákonnosti OZV, musel soud dospět k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Proto soud žalobu výrokem I. tohoto rozsudku zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

VII.

Náklady řízení

75. Výrokem II. tohoto rozsudku soud rozhodl o nákladech řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů ten účastník, který byl v řízení plně úspěšný. V projednávané věci by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, neboť měl ve věci plný úspěch. Žalovanému nicméně žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud žádnému z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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

Plzeň 29. dubna 2026

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu