



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšra a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **LK PORT s.r.o.**, se sídlem Karlovarská 151/26, Cheb, zast. Mgr. Liborem Duškem, advokátem se sídlem K Nemocnici 2375/2a, Cheb, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2025, č. j. 55 Af 2/2025-91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmět sporu řešený tímto rozsudkem se týká nemovitých věcí žalobkyně nacházejících se v katastrálním území H. Finanční úřad pro Karlovarský kraj jí platebním výměrem ze dne 22. 4. 2024, č. j. 295781/24/2403-00460-402155, vyměřil podle § 13a zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, daň z nemovitých věcí za zdaňovací období roku 2024 v celkové výši 263 448 Kč. Při stanovení daně vycházel mimo jiné z místního koeficientu ve výši 4,0 podle obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 7/2023 o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 11. 2024, č. j. 35746/24/5100-00460-708633, zamítl a platební výměr potvrdil.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Tvrdila, že uvedená obecně závazná vyhláška je ve vztahu k jejím nemovitým věcem

nezákonná a protiústavní. Stanovila místní koeficient rozdílně pro různé části města bez dostatečně konkrétních, objektivních a nediskriminačních důvodů. Pro celé území města byl stanoven místní koeficient 2,0, zatímco pro vybrané nemovité věci v určitých částech města byly stanoveny vyšší koeficienty. Na všechny nemovité věci žalobkyně uvedené v příloze č. 2 vyhlášky dopadal koeficient 4,0. Důvody uváděné městem Cheb pro zvýšení koeficientu jsou příliš obecné a ve vztahu k jejím nemovitostem nepřiléhavé. Její areál nezpůsobuje negativní externality, které město zmiňovalo, a má odlišnou historii i charakter než nově budované průmyslové a logistické areály. Současně namítala nerovné zacházení ve srovnání s jinými podnikatelskými subjekty působícími ve srovnatelné průmyslové oblasti, které byly zatíženy pouze koeficientem 2,0 nebo 3,0.

[3] Krajský soud v Plzni žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Vyšel z toho, že obecně závaznou vyhlášku je třeba posuzovat podle testu čtyř kroků, který formuloval Ústavní soud. V rámci něj se zaměřil na to, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila jí zákonem svěřenou působnost. V tomto ohledu neshledal porušení žádného z ústavních limitů formulovaných v nálezů Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23. Za legitimní účel vyhlášky považoval zohlednění negativních externalit spojených s průmyslovými lokalitami, zejména dopravní a infrastrukturní zátěže, zvýšených nároků na údržbu komunikací, veřejné osvětlení, městskou hromadnou dopravu, kanalizaci a další veřejné služby. Obecně závazná vyhláška vymezila části města tvořené průmyslovými zónami a pro tato území stanovila vyšší místní koeficient. Takové vymezení nebylo zaměřeno na konkrétní poplatníky, ale na území odlišného charakteru. Krajský soud považoval za racionální i rozdílné stanovení koeficientu 3,0 a 4,0, neboť město Cheb rozdílnou výši vysvětlilo mimo jiné revitalizací brownfieldů a dočasným dopravním omezením v lokalitě s nižším koeficientem. Pro stanovení místního koeficientu není rozhodné, zda každý jednotlivý vlastník nemovitosti osobně způsobuje všechny negativní externality, které se k dané lokalitě vážou. Rozhodující je charakter lokality jako celku.

[4] Podle krajského soudu město naplnilo i ústavní limit spočívající v požadavku na neopomenutí relevantních úvah a respektování ústavních (zákonných) zásad. Nepřisvědčil námitce diskriminace. Místní koeficient se neváže k osobě podnikatele ani k předmětu jeho podnikání, ale k území, v němž se nemovité věci nacházejí. Krajský soud v dané věci nezjistil ani zneužití pravomoci ani exces při výkonu pravomoci obce. Srovnání provedené stěžovatelkou s jinými podnikatelskými subjekty podle krajského soudu neodpovídalo logice daňové úpravy, neboť samo obdobné podnikání či užívání některých stejných komunikací nezakládá srovnatelnost z hlediska vyhláškou vymezené územní regulace. Skutečnost, že některé využívané komunikace jsou ve vlastnictví kraje, nečiní vyhlášku nezákonnou, neboť dopravní a jiné negativní dopady se projevují na území města jako celku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[6] **Stěžovatelka** namítá, že krajský soud sice formálně aplikoval test čtyř kroků přezkumu obecně závazných vyhlášek, avšak učinil tak příliš restriktivně a formalisticky. Podle stěžovatelky soud odepřel věcný přezkum proporcionality zásahu do jejích práv. Spokojil s obecným závěrem, že její nemovitosti leží v průmyslové zóně, a odmítl zkoumat,

pokračování

zda právě její nemovité věci vykazují takové negativní externality, které by odůvodňovaly jejich zatížení nejvyšším místním koeficientem 4,0. Krajský soud též nekriticky převzal dodatečnou argumentaci města Cheb, podle níž byly vyhláškou vymezené nemovitosti rozčleněny do dvou lokalit označených jako „Lokalita 1“ a „Lokalita 2“. Takové rozčlenění však nevyplývá ze samotné vyhlášky, jejích příloh, důvodové zprávy ani z vyjádření představitelů města při jejím přijímání. Město tuto konstrukci vytvořilo až dodatečně v průběhu odvolacího řízení, aby zpětně obhájilo již přijatou regulaci. Vyhláška zatížila nemovité věci nahodile podle geografické blízkosti, nikoli podle skutečných problémů nebo objektivně vymezených negativních externalit. Nemovité věci stěžovatelky jsou chybně zařazovány do nové průmyslové zóny (průmyslového parku), jehož fakticky nejsou součástí. Její areál má jinou historii a jiný charakter než sousedící nová průmyslová zóna vybudovaná v průběhu 21. století. Dlouhodobě se využívá převážně jako sídlo drobných místních podnikatelských subjektů s administrativním či organizačním zaměřením a částečně jako odstavná plocha pro nákladní vozidla místních firem. Provoz areálu je kapacitně omezený, stabilní a nesrovnatelný s provozem velkokapacitních logistických či výrobních areálů.

[7] Dále stěžovatelka namítá, že její nemovité věci nezpůsobují negativní externality, které uvádí město Cheb. Areál významně nezatěžuje místní komunikace, nevyvolává zvýšené nároky na městskou hromadnou dopravu, nevyžaduje zvláštní investice do veřejného osvětlení ani nevyvolává potřebu řešit sociálně patologické jevy. Poukazuje také na historický kontext nabytí a využívání svých pozemků, které získala jako částečně zasíťovaný brownfield s technickou infrastrukturou převážně ze 60. let minulého století. Oproti tomu nově budované průmyslové zóny v jiných částech města byly realizovány s novou infrastrukturou, přesto jsou zatíženy nižším místním koeficientem. To podle stěžovatelky dokládá nahodilost a nepřiměřenost územního vymezení v napadené vyhlášce. Důvody uváděné městem Cheb se rovněž v průběhu času měnily a rozšiřovaly. Město nejprve předložilo pouze minimalistické a neurčité odůvodnění a až později doplnilo obsáhlý řetězec dalších důvodů, včetně tvrzení o prašnosti a hlučnosti. Krajský soud tuto genezi důvodů nerefletoval a bez dalšího akceptoval pozdější vysvětlení, aniž by zkoumal, zda odpovídá původnímu obsahu a účelu vyhlášky.

[8] Krajský soud se věcně nevypořádal s její žalobní argumentací o rozdílném zatížení jiných podnikatelských subjektů. Vypořádal se s ní pouze formalisticky tím, že za rozhodující považoval územní souvislost a charakter lokality, nikoliv individuální charakter podnikání nebo míru negativních externalit způsobovaných jednotlivými subjekty. Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že pro posouzení rovnosti je rozhodující územní souvislost a charakter lokality, nikoliv individuální charakter podnikání či míra negativních externalit způsobovaných jednotlivými subjekty. Takový přístup vede k opomenutí konkrétních rozdílů mezi jejími nemovitostmi a jinými nemovitostmi zatíženými odlišným místním koeficientem a neumožňuje řádně posoudit tvrzenou diskriminaci.

[9] Stěžovatelka konečně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku. Tvrdí, že krajský soud se nevypořádal s jejími podstatnými skutkovými tvrzeními a nesprávně uvedl, že nezpochybnila samotnou podstatu věci, tedy že její nemovitosti se nacházejí v území vymezeném jako průmyslová zóna a že toto území má charakter průmyslové oblasti se soustředěnou hospodářskou činností. Podle stěžovatelky však jádrem její žalobní argumentace bylo právě tvrzení, že její konkrétní nemovité věci vykazují takové negativní

externality, které by odůvodňovaly jejich zatížení nejvyšším místním koeficientem. Krajský soud tak rezignoval na přezkum třetího kroku testu Ústavního soudu.

[10] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své rozhodnutí, vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozsudku. Soudy se již zabývaly obdobnými věcmi týkajícími se stanovení daně z nemovitých věcí na základě obecně závazných vyhlášek o místním koeficientu a dospěly k závěru, že správci daně postupovali při aplikaci těchto vyhlášek oprávněně (rozsudky NSS ze dne 9. 4. 2025, č. j. 2 Afs 171/2024-78, a ze dne 27. 3. 2025, č. j. 4 Afs 303/2024-59). Rozsudek krajského soudu je srozumitelný, vnitřně nerozporný a opřený o dostatek důvodů. Je z něj zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při posouzení skutkových i právních otázek. Krajský soud reagoval na podstatu žalobní argumentace. Stěžovatelka zaměňuje nepřezkoumatelnost s nesouhlasem se závěry krajského soudu.

[11] Obecně závazná vyhláška města Cheb obstála v prvním, druhém i čtvrtém kroku testu přezkumu. Stěžovatelka v zásadě brojí pouze proti třetímu kroku testu, tedy proti závěru, že město nezneužilo zákonem svěřenou působnost. Žalovaný zdůrazňuje, že podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/23, bodu 44, je stanovení místního koeficientu obcí výkonem práva na samosprávu a obec může vyšším zdaněním zatížit jen vybrané nemovité věci, pokud je k tomu racionální důvod. Město sledovalo legitimní a zákonem aprobovaný účel. Z důvodové zprávy k vyhlášce, ze zápisu ze zasedání zastupitelstva a ze sdělení města Cheb ze dne 2. 9. 2024 plyne, že zvýšením místním koeficientem město reagovalo na negativní externality spojené s průmyslovými lokalitami, zejména na dopravní zátěž, zvýšené nároky na údržbu komunikací, veřejné osvětlení, městskou hromadnou dopravu, kanalizaci, údržbu zeleně, bezpečnost a další dopady průmyslové činnosti na městské prostředí. Město se snažilo alespoň částečně kompenzovat zvýšenou fiskální zátěž těchto lokalit, aniž by zvýšením daně zatížilo obyvatele města vlastníci nemovitosti určené k bydlení či rekreaci.

[12] Žalovaný nesouhlasí s tvrzením o nahodilosti a diskriminaci. Město Cheb vytipovalo nejvíce zatěžující průmyslové lokality a rozdíl mezi koeficientem 3,0 a 4,0 odůvodnilo zejména tvrzenou revitalizací brownfieldů a dočasným dopravním omezením v lokalitě s nižším koeficientem. Zvýšení dopravních aktivit nastalo až koncem roku 2023, kdy již nemohlo být promítnuto do vyhlášky pro zdaňovací období roku 2024, a současně jde o lokalitu v intravilánu města, nikoli průmyslovou zónu, na kterou vyhláška cílila. Nesouhlasí ani s tvrzením, že stěžovatelka se na negativních externalitách nijak nepodílí. Poukazuje na ortofotomapu, z níž je podle něj patrná rozlehlost a způsob využití nemovitostí stěžovatelky, které slouží mimo jiné činnostem představujícím zdroj významného dopravního zatížení. Skutečnost, že některé komunikace jsou ve vlastnictví kraje, nečiní vyhlášku nezákonnou, neboť dopravní zátěž nebyla jediným ani výlučným důvodem pro přijetí vyhlášky. Vyhláška je ospravedlněna objektivními a racionálními důvody, není diskriminační ani nerozumná a krajský soud nepochybil, pokud žalobu zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.1 Rozsah kasačního přezkumu

[13] Řízení před Nejvyšším správním soudem je postaveno na kasačním principu. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou nepřípustné důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla. Ke skutečnostem uplatněným teprve poté, kdy bylo

pokračování

vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Výjimkou je situace, kdy stěžovatelka určitou námitku nebo skutečnost objektivně nemohla uplatnit dříve (nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 3006/15). Nepřípustné jsou také kasační námitky, které se míjejí s rozhodovacími důvody napadeného rozsudku (usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, č. j. 8 As 119/2022-19, bod 7, či ze dne 4. 3. 2004, č. j. 1 Azs 23/2004-55).

[14] Kasační námitky v projednávané věci v podstatné části reagují na nosné důvody napadeného rozsudku. Stěžovatelka především zpochybňuje závěr krajského soudu, že pro stanovení místního koeficientu postačují důvody vztahující se k průmyslové lokalitě jako celku bez ohledu na individuální podíl jednotlivých vlastníků na uváděných negativních externalitách. Namítá také, že krajský soud vyšel z dodatečného vysvětlení města Cheb, které podle ní neodpovídalo důvodům známým v době přijetí vyhlášky. V tomto rozsahu jde o přípustné námitky týkající nesprávného právního posouzení a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[15] Stěžovatelka však v kasační stížnosti uvádí také některá konkrétní skutková tvrzení, která sama označuje za uplatněná „nad rámec již uplatněných námitek“. Jde zejména o tvrzení o současné skladbě uživatelů areálu, jeho převážně administrativním či organizačním využití, využití části areálu jako odstavné plochy a omezené intenzitě provozu. V tomto ohledu však není třeba zabývat se tím, zda jde o nové skutečnosti ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s., nebo pouze o konkretizaci dříve uplatněných tvrzení o charakteru areálu a jeho provozu. Jak totiž bude vysvětleno níže, konkrétní způsob využití jednotlivých nemovitostí stěžovatelky není pro posouzení zákonnosti napadené úpravy rozhodný.

III.2 Námitky nepřezkoumatelnosti

[16] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k přezkumu napadeného rozsudku v rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Současně posoudil, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve námitkami podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které směřují vůči nepřezkoumatelnosti rozsudku. Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny stěžejní žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za chybné, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). K tomu je nicméně třeba dodat, že k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, jestliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009,

sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Soud přitom není povinen zvlášť vypořádat každý dílčí podpůrný argument, jestliže jeho stanovisko k těmto argumentům jednoznačně vyplývá z celkových závěrů rozhodnutí; postačí, že se vypořádá s obsahem a smyslem žalobní argumentace a se všemi stěžejními námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, bod 16).

[18] Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku zejména v tom, že krajský soud podle ní přehlédl „materiální jádro žalobní argumentace“. Tvrdí, že nerozporovala pouze formální zařazení svých nemovitostí do širší průmyslové oblasti, ale namítala především to, že její konkrétní nemovitosti samy negenerují negativní externality odůvodňující nejvyšší místní koeficient 4,0. Krajský soud podle ní tuto argumentaci nesprávně zúžil na otázku, zda se její nemovitosti nacházejí v průmyslové zóně.

[19] Tato námitka je nedůvodná. Krajský soud nejprve vymezil zákonné zmocnění obce ke stanovení místního koeficientu (body 39–40 napadeného rozsudku) a jeho ústavní limity (body 41–42). V návaznosti na obsah žalobních námitek se poté zabýval třetím krokem testu přezkumu obecně závazných vyhlášek, tedy otázkou, zda město Cheb nezneužilo zákonem svěřenou působnost (body 43–58). V jeho rámci posuzoval zákonem aprobovaný účel přijaté úpravy a důvody, které město vedly ke stanovení zvýšených místních koeficientů (body 46–54), včetně tvrzených negativních externalit spojených s průmyslovými lokalitami (zejména body 47 až 54 a 59–60). Zabýval se rovněž principem rovnosti a zákazem diskriminace (body 55–56 a 62–65), konkrétním srovnáním postavení stěžovatelky s jinými podnikatelskými subjekty (bod 65) i námitkou, že některé dopravně zatížené komunikace jsou ve vlastnictví Karlovarského kraje (bod 66). Krajský soud rovněž výslovně uvedl, proč nepovažoval za rozhodující individuální míru, v níž každý jednotlivý vlastník nemovitosti způsobuje jednotlivé negativní externality (zejména body 59, 60 a 68). Krajský soud se tak s jádrem žalobní argumentace stěžovatelky vypořádal.

[20] Nejvyšší správní soud připouští, že formulace krajského soudu, podle níž stěžovatelka „nezpochybnila samotnou podstatu věci“, není zcela přesná. Ze žaloby i kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka namítala především to, že právě její nemovitosti podle ní nevyvolávají takové negativní externality, které by odůvodňovaly jejich zatížení nejvyšším místním koeficientem, a zpochybňovala tak i dostatečnost samotného zařazení jejich nemovitostí do vymezené průmyslové lokality pro stanovení tohoto koeficientu. Shora uvedené však samo o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Z celkového kontextu odůvodnění je totiž patrné, že krajský soud na danou část argumentace a její podstatu reagoval řádně. Pro stanovení místního koeficientu podle něj není rozhodující individuální podíl každého vlastníka na všech externalitách, nýbrž charakter vymezené lokality jako celku.

[21] Nepřezkoumatelnost nelze dovodit ani na základě námitek stěžovatelky, podle níž odůvodnění krajského soudu vykazuje vnitřní rozpory a nedostatek logické struktury. Z napadeného rozsudku je zřejmá základní úvaha krajského soudu: město Cheb stanovilo vyšší místní koeficient pro vymezené průmyslové lokality, které podle soudu jako celek vykazují kumulované negativní externality (zejména body 59 a 60 napadeného rozsudku); místní koeficient se přitom neváže k osobě konkrétního poplatníka ani k přesné individuální míře jeho podílu na všech externalitách, nýbrž k charakteru vymezeného území (bod 68 napadeného rozsudku; k územnímu kritériu též jeho body 55, 56 a 65). Tato argumentace je

pokračování

srozumitelná. To, že stěžovatelka s tímto právním posouzením nesouhlasí, nezakládá vnitřní rozpornost, a tedy ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[22] Stěžovatelka dále tvrdí, že krajský soud rezignoval na třetí krok testu přezkumu obecně závazných vyhlášek. Ani tato námitka však není důvodná. Krajský soud se otázkou zneužití zákonem svěřené působnosti výslovně zabýval (body 43–58 napadeného rozsudku) a posuzoval, zda město Cheb sledovalo zákonem aprobovaný účel (body 46–54 napadeného rozsudku), zda vycházelo z relevantních úvah a zda nepostupovalo diskriminačně (body 55, 56 a 62–65 napadeného rozsudku). To, zda tyto závěry ob stojí po věcné stránce, je otázkou správnosti právního posouzení, nikoli přezkoumatelnosti rozsudku.

[23] Důvodná není ani námitka, podle které se krajský soud nevypořádal se srovnáním stěžovatelky s jednotlivými podnikatelskými subjekty (tedy se společnostmi BuchArt s.r.o., rejman logistics s.r.o., BENKA TRANSPORT s.r.o. a HD Logistic s.r.o.). Krajský soud se však i touto argumentací zabýval, a to konkrétně v bodě 65 napadeného rozsudku. Vysvětlil, že místní koeficient se neváže k osobě podnikatele ani k předmětu jeho podnikání, ale k nemovitostem a jejich umístění v určité části obce. Relevantním srovnávacím hlediskem je proto územní a funkční charakter lokality, nikoli pouze obdobný podnikatelský provoz či využívání některých stejných komunikací. Tím krajský soud odpověděl na společný základ všech uvedených srovnávacích příkladů. Nebyl povinen samostatně rozebírat postavení každé jmenované společnosti, jestliže důvod, pro který jejich srovnání nepovažoval za relevantní, platil pro všechny stejně. To, zda toto srovnávací hledisko ob stojí, je pak opět otázkou správnosti právního posouzení.

[24] Stěžovatelka dále namítá, že se krajský soud odmítl zabývat konkrétními místními okolnostmi vztahujícími se k jejímu areálu. Ani tím však krajský soud nezaložil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Z jeho odůvodnění je zřejmé, proč krajský soud tyto okolnosti nepovažoval za rozhodné. Vyšel z právního názoru, že pro posouzení zákonnosti místního koeficientu není rozhodující přesný individuální podíl každého vlastníka na jednotlivých externalitách, nýbrž charakter vymezené lokality jako celku (zejména body 59, 60 a 68 napadeného rozsudku). Zda je toto východisko správné, je otázkou právního posouzení, nikoliv přezkoumatelnosti rozsudku.

III.3 Věcné námitky

[25] Pro posouzení věci samé je určující především znění § 12 zákona o dani z nemovitých věcí rozhodné pro zdaňovací období roku 2024. V nynější věci jde o incidentní posouzení obecně závazné vyhlášky jako právního předpisu obce, který byl podkladem pro stanovení daně. Správní soudy nejsou oprávněny obecně závaznou vyhláškou zrušit; mohou však podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit její soulad se zákonem a v konkrétní věci ji případně neaplikovat. Při tomto posouzení krajský soud správně vyšel z testu čtyř kroků formulovaného Ústavním soudem, podle něhož soud zkoumá, zda obec měla pravomoc vyhlášku vydat, zda nepřekročila zákonem vymezenou věcnou působnost, zda nezneužila zákonem svěřenou působnost a zda nejednala zjevně nerozumně. Pro nynější věc je klíčový zejména shora již zmíněný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 24/23, podle něhož zákon o dani z nemovitých věcí umožňuje obcím stanovit místní koeficient i pro vybrané části obce či konkrétně vymezené nemovité věci, je-li k tomu dán racionální, objektivní a nediskriminační důvod; soudní přezkum přitom neslouží k hodnocení, zda obec zvolila

nejvhodnější či ekonomicky optimální nastavení místního koeficientu, ale k posouzení zákonnosti, svévole, diskriminace či zneužití svěřené působnosti.

[26] Stěžovatelka v kasační stížnosti fakticky nezpochybňuje první krok testu, tedy pravomoc města vydat obecně závaznou vyhlášku, ani druhý krok, tedy že stanovení místního koeficientu podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí spadalo do zákonem vymezené působnosti obce. Samostatnou argumentaci nerozvíjí ani ve vztahu ke čtvrtému kroku testu, tedy zjevné nerozumnosti vyhlášky. Jádrem její kasační argumentace směřuje do třetího kroku testu, neboť tvrdí, že město Cheb při vymezení nemovitostí zatížených vyšším místním koeficientem zneužilo zákonem svěřenou působnost, postupovalo nahodile, dodatečně účelově odůvodňovalo přijatou úpravu a diskriminačně zatížilo její nemovitosti nejvyšším koeficientem.

[27] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené opětovně zdůrazňuje, že stanovení místního koeficientu je v mezích zákonného zmocnění výsledkem politické úvahy zastupitelstva obce, za kterou zastupitelé nesou politickou odpovědnost. Úkolem správních soudů proto není hodnotit, zda zvolená výše koeficientu či konkrétní způsob jeho územního vymezení představují nejvhodnější, nejpřesnější nebo ekonomicky optimální řešení (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, body 43–45). Předmětem kasačního přezkumu není abstraktní posouzení, zda město Cheb mohlo zvolit jiné, vhodnější nebo ekonomicky přesnější nastavení místního koeficientu, nýbrž přezkum zákonnosti závěrů krajského soudu.

[28] Ke zneužití zákonem svěřené působnosti by typicky došlo zejména tehdy, pokud by obec sledovala účel, který zákon neaprobuje, opomenula relevantní úvahy nebo naopak přihlížela k úvahám nerelevantním. Krajský soud z důvodové zprávy, zápisu ze zasedání zastupitelstva a následného sdělení města Cheb dovodil, že město sledovalo cíl spočívající v kompenzaci zvýšené dopravní, infrastrukturní, bezpečnostní a fiskální zátěže průmyslových lokalit. Takový účel je podle Nejvyššího správního soudu zákonem aprobovaný. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/23 (bod 44) dovodil, že možnost obce individualizovat výši daně z nemovitých věcí slouží k zohlednění nerovného zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Také Nejvyšší správní soud připustil, že vyšší místní koeficient může sloužit ke kompenzaci negativních externalit průmyslových či logistických areálů, zejména dopravní zátěže, hluku, emisí, prašnosti a zvýšených nároků na infrastrukturu (rozsudky ze dne 27. 3. 2025, č. j. 4 Afs 303/2024-59, a ze dne 9. 4. 2025, č. j. 2 Afs 171/2024-78).

[29] Stěžovatelka zmíněný účel vyhlášky zpochybňuje. Namítá, že krajský soud nekriticky převzal dodatečnou argumentaci města Cheb, zejména označení vymezených území jako „Lokalita 1“ a „Lokalita 2“. Tato námitka však není důvodná. Je třeba odlišit obecně závaznou vyhlášku od opatření obecné povahy. U opatření obecné povahy zákon a judikatura kladou vyšší požadavky na odůvodnění přímo v tomto aktu a v procesu jeho přijímání. V nynější věci však byla pro zdaňovací období roku 2024 aplikována obecně závazná vyhláška. U obecně závazných vyhlášek judikatura připouští, že pokud důvody konkrétní regulace neplynou zcela z povahy věci, obec je může před soudem předestřít a obhájit, musí však jít o důvody racionální, neutrální a nediskriminační (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019-47, bod 24). V nynější věci navíc nešlo o situaci, kdy by město Cheb dodatečně vytvořilo zcela nový účel vyhlášky. Již původní důvodová zpráva a zápis z příslušného zasedání zastupitelstva pracovaly se zvýšenými nároky na úklid a údržbu

pokračování

komunikací, dopravní zátěží, městskou hromadnou dopravou, veřejným osvětlením, kanalizací, retenčními nádržemi a dalšími dopady průmyslových lokalit. Pozdější sdělení města Cheb, jak je reprodukováno v rozhodnutí žalovaného a v napadeném rozsudku, původně obecně formulované důvody dále rozvedlo a konkretizovalo a současně podrobněji vysvětlilo rozdílné stanovení koeficientů 3,0 a 4,0 pro jednotlivé lokality. Krajský soud proto nepochybil, pokud k tomuto následnému vysvětlení přihlédl.

[30] Krajský soud se vypořádal i s rozdílem mezi koeficientem 3,0 a 4,0. Vyšel z vysvětlení města Cheb, podle něhož byla lokalita s koeficientem 3,0 v době přijetí vyhlášky dotčena probíhající revitalizací brownfieldů a dočasnými dopravními omezeními v souvislosti s výstavbou okružní křižovatky. Tyto okolnosti uváděné městem krajský soud považoval za objektivní a časově omezené důvody pro přechodné mírnější zdanění této části města (body 63 a 64 napadeného rozsudku). Stěžovatelka namítá, že revitalizace neprobíhala přímo v areálu společnosti HD Logistic s.r.o., výstavba okružní křižovatky částečně omezovala také její vozidla a ona sama svůj areál v minulosti získala jako brownfield a rekultivovala jej. Tím však nezpochybňuje rozdílný stav obou lokalit v době přijetí vyhlášky. Důvody pro stanovení koeficientu 3,0 se vztahovaly k tamní lokalitě jako celku, v níž dosud probíhala revitalizace a výstavba okružní křižovatky omezovala dopravní provoz. Naproti tomu revitalizace areálu stěžovatelky již byla dokončena. Obecné tvrzení, že výstavba okružní křižovatky částečně omezovala také některá její vozidla, neprokazuje srovnatelné dotčení lokality, v níž se její areál nachází. Krajský soud proto nepochybil, pokud v rozdílné výši koeficientů neshledal libovůli ani diskriminaci.

[31] Zbývající kasační argumentace se týká toho, zda nemovité věci stěžovatelky byly racionálně zahrnuty mezi nemovité věci zatížené místním koeficientem 4,0. Stěžovatelka tvrdí, že její areál není součástí sousední nové průmyslové zóny, má odlišnou historii a nevykazuje negativní externality, jimiž město stanovení vyššího koeficientu odůvodnilo.

[32] Samotné vymezení dotčených nemovitostí parcelními čísly není nezákonné. Takový způsob vymezení připustil Ústavní soud ve shora již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/23. Výběr nemovitých věcí však musí vycházet z racionálního a nediskriminačního kritéria. Krajský soud za takové kritérium považoval průmyslový charakter vybraných nemovitých věcí a jejich umístění v částech města, v nichž se soustřeďují průmyslové, logistické a dopravní činnosti (body 47–54 a 59–60 napadeného rozsudku). Nešlo tedy pouze o geografickou blízkost nemovitých věcí ani o totožnost jejich vlastníků. Tento závěr je pak v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle které průmyslový charakter nemovitých věcí může představovat objektivní a racionální kritérium pro jejich vyšší zatížení místním koeficientem (rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2026, č. j. 5 Afs 237/2025-46, body 22–26, a ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, body 54–56). Tvrzení, že se mezi průmyslovými objekty nacházejí také rodinné domy nebo zahrady, tento závěr nevyvrací. Krajský soud v bodě 62 napadeného rozsudku vysvětlil, že město do vyššího koeficientu zahrnulo nemovité věci průmyslového charakteru, zatímco ostatní nemovité věci nacházející se v témže prostoru pod tento režim nepodřadilo.

[33] Stěžovatelka spojuje požadavek na materiální test proporcionality s tvrzením, že její nemovité věci samy nevyvolávají negativní externality odůvodňující koeficient 4,0. Tato argumentace však vychází z nesprávného předpokladu. Místní koeficient podle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí není sankcí za konkrétní externality vyvolané užíváním jednotlivé

nemovité věci. Jde o daňový nástroj, kterým obec může zohlednit charakter určité části svého území a zátěž, kterou tato lokalita jako celek vyvolává (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/23, bod 44, či rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2025, č. j. 2 Afs 171/2024-78). Při třetím kroku testu se proto posuzuje, zda obec vymezila zatíženou skupinu nemovitých věcí na základě racionálního a nediskriminačního kritéria. Přezkum samosprávné daňové normotvorby je zdrženlivý a stanovení místního koeficientu je v mezích zákonného zmocnění výsledkem politické úvahy zastupitelstva obce (rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, body 43–46, a ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33, bod 45). Soud zkoumá, zda obec nevybočila ze zákonných mezí, nepostupovala zjevně svévolně, diskriminačně nebo nerozumně. Úkolem soudu není hledat nejvhodnější nebo ekonomicky optimální nastavení koeficientu ani poměřovat daňové zatížení každé nemovité věci s přesnou mírou externalit, které její užívání vyvolává. Krajský soud proto správně vycházel z charakteru vymezených nemovitých věcí a dané části města jako celku. Koeficient 4,0 se navíc nachází v zákonném rozmezí a stěžovatelka netvrdí okolnosti, z nichž by vyplýval jeho konfiskační či rdousící účinek. Ani z tohoto hlediska proto nelze dovodit nepřiměřený zásah do jejích práv (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, bod 30).

[34] Nezákonným není ani srovnávací hledisko zvolené krajským soudem. Stěžovatelka tento přístup označuje za formalistický, protože krajský soud nepovažoval za rozhodující obdobný předmět podnikání, využívání některých stejných komunikací a individuální míru způsobovaných externalit. Při posouzení diskriminace je však rozhodující, zda jde o srovnatelné nemovité věci z hlediska kritéria, na němž je rozdílné zdanění založeno (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, body 32–36). Město Cheb rozlišilo nemovité věci podle jejich průmyslového charakteru a umístění v určité části města. Obdobný předmět podnikání ani využívání některých stejných komunikací proto samy o sobě nezakládají srovnatelné postavení. Na tomto závěru nic nemění ani historický vývoj areálu stěžovatelky. Skutečnost, že jej získala jako brownfield a sama jej rekultivovala, nepochybně jeho průmyslový charakter v době přijetí vyhlášky.

[35] Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by zařazení nemovitých věcí stěžovatelky do skupiny zatížené místním koeficientem 4,0 bylo svévolné či diskriminační nebo představovalo nepřiměřený zásah do jejích práv. Krajský soud tedy při posouzení této otázky nepochybil.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. srpna 2026

pokračování

Milan Podhrázký
předseda senátu