



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Ondřeje Bartoše v právní věci žalobkyně: **HD Logistic s.r.o.**, se sídlem Karlovarská 147/22, Cheb, zastoupena Mgr. Liborem Duškem, advokátem se sídlem K Nemocnici 2375/2, Cheb, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2024, č. j. 35795/24/5100-00460-704211, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2026, č. j. 77 Af 2/2025 - 87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud již poněkoli káté zabýval posuzováním vyměřené daně z nemovitých věcí a s tím související zákonností obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 7/2023. Ta pro určité nemovitosti stanovila vyšší koeficient daně z nemovitostí (§ 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění do 31. 12. 2024).

[2] Žalobkyně v rámci svého podnikání poskytuje skladovací služby pro dopravní společnosti. Pro tyto účely vlastní nemovitosti v Chebu, a to v oblasti, pro kterou město Cheb s účinností od roku 2024 stanovilo obecně závaznou vyhláškou č. 7/2023 místní koeficient pro daň z nemovitostí ve výši 3,0 (§ 12 zákona o dani z nemovitých věcí). Správce daně proto žalobkyni vyměřil daň ve výši 323 592 Kč. Odvolání žalobkyně žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

[3] Následně podanou žalobu Krajský soud v Plzni zamítl napadeným rozsudkem. Shledal, že město Cheb jednalo při vydání obecně závazné vyhlášky v rámci své pravomoci a působnosti (bod 42 napadeného rozsudku). Namítaná strohá nebo obecná důvodová zpráva dále nemohla vést ke zneužití pravomoci, neboť povinnost odůvodnit obecně závaznou vyhlášku neexistuje (bod 52 tamtéž). K vymezení nemovitostí s vyšším koeficientem došlo na základě jasných kritérií, která nemovitosti stěžovatelky umístěné v průmyslové zóně naplňují (bod 56 tamtéž). Krajský soud nepovažoval za relevantní ani srovnání s jinými subjekty, nezátíženými zvýšeným koeficientem, jelikož ty nenaplňovaly vymezené podmínky a nacházely se v jiné lokalitě (body 61 a 62 tamtéž).

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka předně označila závěr krajského soudu o možném dodatečném doplnění důvodů obecně závazné vyhlášky za formalistický a odporující ústavním limitům normotvorby. Je totiž rozdíl mezi následným vysvětlením důvodů, které byly při přijetí skutečně zvažovány na straně jedné, a nepřipustným vytvářením nebo doplňováním nových důvodů, které z podkladů neplynou na straně druhé. Krajský soud přitom své odůvodnění nepřipustně vystavěl na argumentech, které v důvodové zprávě uvedeny nejsou.

[6] Část takto doplněných důvodů zjevně nesměřuje k vlastnostem jejích nemovitostí, jako je sídlo společnosti, trvalý pobyt zaměstnanců nebo výnos obce z jiných daní. V jejím případě tedy nejsou naplněny všechny důvody, na jejichž základě město Cheb stanovilo vyšší koeficient, s čímž se krajský soud nevypořádal.

[7] Dále stěžovatelka namítala odlišné zacházení se srovnatelnými subjekty, které konkrétně označila v žalobě (společnosti BuchArt s.r.o., rejman logistics s.r.o. a BENKA TRANSPORT s.r.o.) a na které se vztahuje nižší koeficient. Krajský soud se s tím nevypořádal, protože nesprávně označil její tvrzení za nedostatečná. Tvrzení požadovaná krajským soudem, pokud jde o intenzitu dopravy u srovnatelných subjektů, stěžovatelka nemohla sama předložit, jelikož nejsou v její dispozici. Poukázala také na to, že srovnatelné subjekty využívají tytéž dopravní komunikace jako stěžovatelka a není ničím prokázáno, že jejich provoz nezpůsobuje stejné negativní externality jako nemovitosti zatížené vyšším koeficientem.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že není pochybením, pokud obec vydala obecně závaznou vyhlášku jen se strohým odůvodněním. Vadou není ani až následné

pokračování

podrobnější dovysvětlení důvodů pro její vydání. Z předložených důvodů je zřejmé, že zvýšení koeficientu reagovalo na negativní externalitu související s provozem průmyslových zón. V nich se nacházejí i nemovitosti stěžovatelky. Není přitom rozhodné, že nenaplnuje všechna dílčí kritéria.

[9] Námitky stěžovatelky ohledně srovnatelných subjektů poté žalovaný označil za liché. Klíčové je to, že zvýšený koeficient se uplatňuje vůči nemovitým věcem ve vymezených průmyslových zónách, nikoliv vůči typu podnikání nebo subjektivním ekonomickým charakteristikám. Odkazované subjekty se navíc nachází ve zcela jiné lokalitě ve městě Cheb, které dostatečně vysvětlilo, proč pro stěžovatelku koeficient nezvýšilo, a to odkazem na nesrovnatelnou intenzitu dopravy oproti průmyslovým zónám. Negativní externality spojené s provozem průmyslových zón jsou poté obecně známé. Proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není důvodná**.

[11] Kasační soud již na tomto místě předesílá, že obdobnými závěry krajských soudů o zákonnosti vyšších koeficientů v obecně závazné vyhlášce města Cheb č. 7/2023 se již zabýval na základě kasačních stížností jiných subjektů. Vyhláška přitom v obou případech obstála (rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2026, č. j. 7 Afs 232/2025 - 41; a ze dne 28. 8. 2026, č. j. 22 Afs 195/2025 - 34). Nejvyšší správní soud neshledal důvod se v projednávané věci od předchozích rozsudků odchýlit a v podrobnostech na ně odkazuje.

#### *III.a K přezkoumatelnosti rozsudku*

[12] Stěžovatelka opakovaně krajskému soudu vytýkala, že se nevypořádal s jejími argumenty. Tato námitka není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že napadený rozsudek splňuje požadavky kladené judikaturou na přezkoumatelnost rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS; ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017 - 38; či nověji ze dne 18. 9. 2025, č. j. 1 As 235/2024 - 44, bod 18). Z jeho odůvodnění je seznatelné, jaké důvody krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, přičemž všechny nosné námitky stěžovatelky krajský soud vypořádal, vždy alespoň implicitně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 - 78, bod 23).

[14] Krajský soud se věnoval přípustnosti doplnění (resp. vysvětlení) důvodů pro přijetí obecně závazné vyhlášky v řízení před soudem (bod 52 napadeného rozsudku), stejně jako relevanci vztahu těchto důvodů vůči stěžovateli a jí vlastněným pozemkům (bod 57 tamtéž). Současně se vyjádřil i k nezařazení namítaných srovnatelných subjektů do lokalit s vyšším koeficientem (body 63 až 71 tamtéž). Ostatně stěžovatelka své námitky

nepřezkoumatelnosti staví spíše jako nesouhlas s právním názorem krajského soudu, což je ale otázka zákonnosti (rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2023, č. j. 2 As 47/2013 - 30, bod 9). Napadený rozsudek je proto přezkoumatelný.

### *III.b K odůvodňování obecně závazných vyhlášek*

[15] Stěžovatelka namítala, že krajský soud vzal v potaz důvody pro vyšší daňové zatížení vymezených nemovitostí, které byly nepřipustně formulovány až po přijetí obecně závazné vyhlášky. Námitka není důvodná.

[16] V případě obecně závazných vyhlášek judikatura připouští, že pokud důvody konkrétní regulace neplynou zcela z povahy věci, může je obec předestřít a obhájit před soudem (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2020, č. j. 1 As 464/2019 - 47, bod 24). Ostatně i Ústavní soud dovodil, že „[n]evyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. Nejsou-li tedy tyto důvody vyjádřeny v obecně závazné vyhlášce, může je obec zformulovat až dodatečně“ (nález pléna ÚS ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, bod 40). Na to navázal i Nejvyšší správní soud s tím, že kritéria rozhodná pro úpravu by měla být ideálně uvedena již v doprovodných dokumentech, „lze nicméně akceptovat, i pokud je obec předestře až následně v soudním řízení“ (rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2021, č. j. 5 As 217/2016 - 65, bod 55 a judikatura v něm citovaná).

[17] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že odůvodnění rozlišovacích kritérií v obecně závazné vyhlášce lze doplnit až v následném soudním přezkumu (obdobně viz rozsudky NSS č. j. 7 Afs 232/2025 - 41, bod 29; a č. j. 22 Afs 195/2025 - 34, body 40 až 43). Rozlišování, které stěžovatelka činí mezi dovoleným dodatečným doplněním již existujících důvodů a nepřipustným dodatečným vytvářením důvodů, se neuplatňuje.

### *III.c K zákonnosti vyhlášky a srovnatelnosti subjektů*

[18] Dále stěžovatelka namítala odlišné zacházení se srovnatelnými subjekty, na které se však vztahuje nižší koeficient. Navíc na ni nedopadají všechny důvody, které město Cheb vedly ke zvýšení koeficientu. Námitka není důvodná.

[19] Jak již správně uvedl krajský soud, při přezkumu obecně závazných vyhlášek se ustáleně postupuje ve čtyřkrokovém testu (bod 37 napadeného rozsudku; totožně např. nález pléna ÚS ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 42/23, bod 12). Stěžovatelka brojí proti třetímu kroku testu, tj. namítá rozpor s obecnými ústavními principy a zneužití pravomoci při vydání vyhlášky.

[20] S poukazem na zdrženlivost správních soudů u přezkumu koeficientů daní z nemovitých věcí je nutné připomenout, v souladu s krajským soudem (bod 46 napadeného rozsudku), že není jejich úkolem hodnotit, zda zvolená výše koeficientu či konkrétní způsob jeho územního vymezení představují nejvhodnější, nejpresnější nebo ekonomicky optimální

pokračování

řešení (rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025 - 33, č. 4701/2025 Sb. NSS, bod 34; či ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025 - 71, body 43 až 45).

[21] Pokud jde o kritérium rozlišování lokalit, které jsou zatížené zvýšeným koeficientem a které nikoliv, zvolilo město Cheb potřebu kompenzovat zvýšené dopravní, infrastrukturní, bezpečnostní a fiskální zátěže průmyslových lokalit (bod 56 napadeného rozsudku). Krajský soud správně shledal, že tento postup je souladný se zákonem. Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v minulosti již opakovaně připustily, že průmyslový charakter nemovitostí může představovat objektivní a racionální kritérium pro vyšší daňové zatížení (nález pléna ÚS ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, body 43 až 45; rozsudek NSS č. j. 22 Afs 195/2025 - 34, bod 52 a judikatura tam citovaná), a to i přímo ve vztahu k nyní sporné vyhlášce (rozsudky NSS č. j. 7 Afs 232/2025 - 41, bod 28; a č. j. 22 Afs 195/2025 - 34, bod 52).

[22] Při srovnávání s dalšími subjekty poté stěžovatelka vychází z nesprávných východisek. Není totiž relevantní obdobný předmět podnikání, využívání některých stejných komunikací a individuální míra způsobovaných externalit. Klíčová je srovnatelnost nemovitostí z hlediska kritéria, na němž je jejich odlišné zdanění založeno. V této věci jím byl průmyslový charakter a umístění v určité části města, přičemž – jak již Nejvyšší správní soud ve vztahu ke sporné vyhlášce uzavřel – namítaný předmět podnikání ani využívání komunikací samy o sobě nezakládají srovnatelné postavení (rozsudky NSS č. j. 7 Afs 232/2025 - 41, bod 34; a č. j. 22 Afs 195/2025 - 34, bod 57). Závěr krajského soudu o nesrovnatelnosti označených subjektů je tedy správný (body 61 a 71 napadeného rozsudku).

[23] Relevantní poté není ani to, že na stěžovatelku nedopadají všechny důvody, které město Cheb vedly ke zvýšení koeficientu. Vyšší daňový koeficient totiž 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 pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/23, bod 44; či rozsudek NSS č. j. 2 Afs 171/2024 - 78, bod 26). Klíčová je proto koncentrace provozů v rámci určité průmyslové zóny. Tím se může násobit působení negativních externalit, které obec zohledňuje ve zvýšeném koeficientu. V tomto případě krajský soud správně vycházel z vymezení nemovitých věcí a dané části města jako celku (obdobně rozsudky NSS č. j. 7 Afs 232/2025 - 41, bod 33; a č. j. 22 Afs 195/2025 - 34, bod 56).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že zařazení nemovitostí stěžovatelky do skupiny zatížené vyšší daní z nemovitých věcí nebylo svévolné nebo diskriminační, a krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru.

[25] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**P o u ě n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. září 2026

Ivo Pospíšil  
předseda senátu