



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **M. O.**, zastoupen JUDr. Michalem Novákem, advokátem se sídlem Tyršova 231, Litomyšl, proti odpůrkyni: **obec Suchonice**, se sídlem Suchonice 29, Suchonice, zastoupena Mgr. Robinem Mlynářem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 9. 2025, č. j. 73 A 3/2025-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrkyni náhradu nákladů řízení ve výši 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Robina Mlynáře.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Opatřením obecné povahy schváleným usnesením zastupitelstva odpůrkyně dne 26. 6. 2024, č. 10/14/2024 (dále „OOP“), odpůrkyně stanovila místní koeficient daně z nemovitých věcí podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění zákona č. 349/2023 Sb. (dále „zákon o dani z nemovitých věcí“), ve výši 3, jímž se násobí daň v případě konkrétně vymezených nemovitých věcí v k. ú. S. Ve výčtu nemovitých věcí zatížených tímto koeficientem se nacházely i věci navrhovatele. Ten v průběhu procesu přijímání OOP k návrhu uplatňoval námitky zakládající na tvrzení, že návrh je diskriminační, neboť znevýhodňuje určitou skupinu osob oproti jiným, této skupině nesprávně přičítá negativní vlivy, které z činnosti daných osob nevyplynávají, je

odůvodněn jen velmi obecně bez jakýchkoli podkladů a analýz, a navíc z výčtu nemovitých věcí podléhajících vyššímu koeficientu absurdně vyjímá nemovité věci bývalé starostky a nynější zastupitelky Jitky Růžickové, které jsou zdevastované. Podle navrhovatele právě ony přinášejí negativní vlivy pro ostatní pozemky uvedené ve výčtu. Odpůrkyně však těmto námitkám nepřisvědčila a ve výčtu nemovitých věcí podléhajících vyššímu koeficientu daně, jak byl v rámci OOP schválen zastupitelstvem, nadále ponechala i věci navrhovatele (celkem se jednalo osm jím vlastněných pozemků).

[2] Navrhovatel následně brojil proti opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále „krajský soud“), který jej v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud předně odkázal na rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33 (dále „rozsudek ve věci Lovosice“), v němž byly posuzovány částečně shodné námitky, a s nímž se ztotožnil. Jde-li o okamžik stanovení místního koeficientu, odpůrkyně podle krajského soudu v době vydání OOP měla řádné zmocnění s tím, že byla odložena aplikovatelnost OOP až na 1. 1. 2025. Zvolení konkrétní výše koeficientu pak podle krajského soudu nemusela odpůrkyně odůvodňovat, protože šlo o výsledek politické úvahy zastupitelstva. Požadavky na zpracování odborných studií a posudků považoval krajský soud za přemrštěné a vedoucí k praktické nemožnosti místní koeficient využít. Bylo na navrhovateli, aby závěry odpůrkyně k negativním vlivům kvalifikovaně zpochybnil, avšak to se mu nepovedlo, přičemž se mu coby vlastníkově pozemků dá přičítat činnost společnosti Bergasto, a.s. (dále „Bergasto“), jejímž předmětem podnikání je i nakládání s odpady, neboť navrhovatel je společníkem jediného akcionáře této společnosti. K tvrzené diskriminaci dané tím, že zvýšení koeficientu postihlo jen některé pozemky a jiné pozemky zatížené negativními vlivy na okolí postiženy nejsou, krajský soud konstatoval, že odpůrkyně se k těmto námitkám dostatečně vyjádřila v rámci rozhodování o námitkách. Ani podle krajského soudu navrhovatel není „obětí“ libovůle nebo diskriminace odpůrkyně a vymezení pozemků, které se dotýká rovněž dalších vlastníků, je přesvědčivě zdůvodněno. Navrhovatel kvalifikovaně nezpochybnil, že existují skutečnosti zakládající negativní externalitu jeho pozemků pro okolí. Jedná-li se o vynětí některých pozemků s negativními vlivy z působnosti OOP, krajský soud považoval za adekvátní vysvětlení odpůrkyně, že na daných pozemcích není provozována ekonomická činnost s negativními vlivy. K nejasnostem ohledně způsobu použití prostředků vybraných ze zvýšení daně krajský soud uzavřel, že zdůvodnění týkající se budoucího nakládání s daňovým výnosem nemůže být obsahem odůvodnění OOP.

II. Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku krajského soudu označenému v záhlaví podal navrhovatel (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Napadený rozsudek podle něj vykazuje rozpory mezi skutkovým stavem a podklady rozhodnutí, neboť krajský soud nekriticky převzal tvrzení odpůrkyně o negativních vlivech pozemků na okolí, která však neodpovídají realitě. Ze spisu nelze dovodit, že původcem negativních vlivů by byla společnost Bergasto. Krajský soud spisový materiál ignoroval, přičemž odpůrkyně nedokázala v OOP svůj záměr řádně odůvodnit. Rozptylová studie, o níž se odpůrkyně opírá, hodnotí možnost budoucího rozšíření provozu, nicméně toto rozšíření nebylo realizováno, a jedná se tak o hypotetické úvahy bez vazby na současný stav. Stěžovatel disponuje pravomocnými povoleními správních orgánů ve vztahu k provozu na jeho pozemcích, čímž nemůže docházet k žádným nadlimitním externalitám. Odpůrkyně nepředložila jediný důkaz, že by limitní hodnoty

pokračování

byly překračovány. Odpůrkyně mu navíc v OOP vytýká existenci rozsáhlých zpevněných ploch, nicméně pokud by tyto plochy nebyly zpevněné (a bránící vsakování vody), společnost Bergasto by ztratila oprávnění k výkonu činnosti spočívající v nakládání s odpady. Krajský soud rovněž nezohlednil environmentální opatření, která provedl stěžovatel na vlastní náklady pro zlepšení životního prostředí, a dodal, že vedlejší chátrající objekty (ruiny) zjevně poškozující vzhled obce vyšším zdaněním zatíženy nejsou. Krajský soud odsouhlasením nepodložených úvah odpůrkyně, tedy na základě fiktivního stavu, potrestal legální podnikání na stěžovatelových pozemcích.

[4] Odpůrkyně rovněž nepravdivě, resp. bez žádného objektivního důkazu uvádí, že činnost společnosti Bergasto způsobuje velkou část nákladní dopravy v obci. Vozidla jezdí do areálu z opačného směru, neprojíždějí tedy intravilánem obce. Krajský soud podle stěžovatele nesprávně uvedl, že stěžovatel nepopřel, že dopravní obsluha areálu probíhá přes území obce. Stěžovatel již v námitkách argumentoval, že doprava je směřována mimo intravilán obce, a zpochybňoval obecnou statistiku odpůrkyně o četnosti nákladní dopravy. Tato statistika nebyla ze strany krajského soudu nijak zkoumána, ačkoli vůbec nerozlišuje typy vozidel a jejich vlastníky. Přičítat stěžovateli či společnosti Bergasto veškerý tranzit přes obec je neudržitelné, nicméně krajský soud tak učinil, přestože společnost Bergasto vlastní jen dva nákladní automobily. Stěžovatel k otázce dopravního zatížení obce odkázal i na rozptylovou studii Ing. U., podle níž by provozem dopravy po realizaci záměru nedocházelo u žádné znečišťující látky k překročení imisního limitu. Zdůvodnění ze strany krajského soudu je pouhou spekulací o skutkovém stavu a kvůli nepřezkoumatelnosti nemůže obstát.

[5] Stěžovatel dále podotkl, že závěr odpůrkyně, který aproboval krajský soud, o znečištění karcinogenním benzo(a)pyrenem je taktéž v rozporu s důkazy, podle nichž tuto látku dominantně produkují lokální topeniště. Rozptylová studie Ing. U. obsahuje závěr o tom, že nerealizovaný záměr rozšíření provozu nezvýší hladinu této látky, neboť ta je vysoká již z činnosti samotných občanů obce. Obdobně se vyjadřuje i rozptylová studie Ing. K. k tomuto záměru. Pokud se vytápěním domů generuje 97 % této látky, je podle stěžovatele absurdní, aby za to byl zvýšenou daní trestán jeden podnikatelský subjekt, jehož činnost koncentraci této látky ovlivňuje zcela nevýznamně. Krajský soud nezdůvodnil, proč tato fakta ignoruje a negativní externality přisuzuje právě společnosti Bergasto.

[6] Stěžovatel upozornil i na vágnost odůvodnění OOP, které obsahuje frázovitá vyjádření o globálním oteplování či tání ledovců. Jestliže OOP cílí na konkrétní areál, podle stěžovatele musí obsahovat i specifické důvody pro zvýšení koeficientu. Nejsou-li takové důvody obsaženy a OOP je postaveno na prázdných frázích, je jeho odůvodnění nepřezkoumatelné. Krajský soud sice sám uvedl, že dané důvody jsou pouze druhotné, avšak měl za to, že i nosné důvody byly stěžovateli sděleny. Tyto nosné důvody týkající se znečištění ovzduší a dopravní zátěže však, jak stěžovatel popsal výše, byly založeny na fabulacích bez opory v důkazech. Pro stanovení koeficientu tak OOP nemělo žádný validní podklad, avšak i přesto zásadně zasáhlo do majetkových práv stěžovatele. I politická vůle musí být podle jeho názoru racionálně odůvodněna a nelze ji postavit jen na lžích a zbytných tvrzeních. Ostatně i sám rozsudek ve věci Lovosice vymezuje mantinely pro samosprávu v tom směru, že OOP musí splňovat obecné požadavky pro tento typ aktů, a musí tedy mít i racionální odůvodnění. V tomto případě však nezůstal žádný nosný a pravdivý důvod pro

uvalení vyšší daně, který by mohl obstat. Krajský soud se mylí, pokud má za to, že odpůrkyni stačilo obecně vyjmenovat negativní externality bez prokázání kauzální souvislosti s činností stěžovatele.

[7] Co se týče argumentace krajského soudu opírající se převážně o rozsudek ve věci Lovosice, ta je podle stěžovatele nezákonná a protiústavní. Odpůrkyně nemohla v roce 2024 vydat OOP na základě zákona účinného až k 1. 1. 2025. Do tohoto okamžiku obce vůbec neměly pravomoc vydávat OOP za účelem stanovení místního koeficientu daně. Jelikož v době vydání OOP nebylo účinné zákonné zmocnění pro jeho vydání, pravomoc obce stanovit koeficient daně tímto způsobem neexistovala. Konstrukce krajského soudu o platnosti jako dostatečném titulu pro výkon veřejné moci je nebezpečným precedentem umožňujícím státní moci jednat *praeter legem*. Výkladem, který připouští aplikaci normy před její účinností, si státní moc přisvojuje pravomoc zákonodárce. Jedná se o postup *contra verba legis* a o nepřijatelné dotváření práva soudy porušující princip dělby moci. Daně a poplatky lze ukládat pouze na základě zákona, nicméně zákonný podklad nebyl v době přijetí OOP součástí účinného právního řádu. Došlo tak k porušení výhrady zákona pro ukládání daní. Uplatnění nově vymyšleného pojmu kvazilegisvakanční lhůty popírá smysl legisvakance zákona, neboť akt veřejné správy je v takovém případě vydáván na základě dosud neúčinného práva, kdy se čas na seznámení s právem nesprávně směšuje s časem, kdy se projednává návrh OOP. Stěžovatel se v tomto ohledu vymezil i proti výkladu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci Lovosice a navrhl věc předložit rozšířenému senátu. Nejvyšší správní soud podle něj na jedné straně striktně zastává názor o nutnosti aplikovat pouze účinné právní normy (v otázce možnosti stanovit koeficient dosavadním způsobem, tedy obecně závaznou vyhláškou), avšak zároveň princip účinnosti práva v případě vydávání OOP bagatelizuje s využitím účelových konstrukcí o kvazilegisvakanční lhůtě nebo odložené aplikovatelnosti.

[8] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s názorem krajského soudu o tom, že obec nemusí zdůvodňovat konkrétní výši koeficientu, pohybuje-li se v zákonném rozmezí. Měl za to, že tento názor je v rozporu s principy zákazu libovůle a proporcionality. Pokud je koeficient stanoven pro konkrétně vymezené pozemky, má povahu sankční nebo kompenzační, a to ve vztahu k tvrzeným negativním externalitám. V podstatě jde o specifický poplatek, resp. sankci za negativní externality. I přes politickou úvahu musí existovat racionální vztah mezi negativními vlivy a výší daně. Absence jakékoli úvahy o výši koeficientu činí OOP nepřezkoumatelným. Přístup, podle něhož není třeba výši koeficientu odůvodňovat, legalizuje v rozporu s principem dobré správy zlovůli a libovůli samospráv, které získávají nástroj pro likvidaci nepohodlných podnikatelů. Koeficient má kvantifikovat zásah do vlastnického práva a jím zasažená osoba by měla rozumět důvodům, které vedou k zatížení jejího majetku. V právním státě existuje legitimní očekávání, že daňová zátěž bude stanovena na základě objektivních kritérií, nikoli podle politické nálady zastupitelstva. Je rovněž nezbytné, aby použité prostředky byly přiměřené sledovanému cíli, avšak bez zdůvodnění výše koeficientu nelze test proporcionality vůbec provést. Selektivní zdanění bez zdůvodnění nese znaky diskriminace a šikanózního výkonu práva. I tuto právní otázku by podle stěžovatele měl posoudit rozšířený senát NSS.

III. Vyjádření odpůrkyně

pokračování

[9] Odpůrkyně považovala napadený rozsudek za zákonný a správný. Měla za to, že stěžovatel zčásti uplatňuje důvody, které neuplatnil před krajským soudem, čímž k nim nelze v řízení o kasační stížnosti přihlídnout. Jde-li o možnost vydat OOP již v roce 2024, odpůrkyně upozornila na úmysl zákonodárce plynoucí z § 16b zákona o dani z nemovitých věcí, ale i z předloženého stanoviska Ministerstva financí, podle něhož byla procesní ustanovení účinná již v roce 2024, díky čemuž v dané době šlo nastavit místní koeficient daně pro rok 2025 (tj. s odloženými právními účinky). Pokud v roce 2024 OOP nevyvolávalo žádné právní účinky, nemohlo ani zasáhnout do práv stěžovatele. V roce 2025, kdy se koeficient poprvé uplatnil, již naopak zmocňovací ustanovení účinné bylo, přičemž daň byla vyměřena s ohledem na stav k 1. 1. 2025. Jednalo se tak o vyměření na základě platného i účinného zákonného zmocnění. Konsolidační zákon byl vyhlášen ve sbírce zákonů již 12. 12. 2023, stěžovatel tak měl možnost se s ním náležitě seznámit. Jde-li o koeficient zvýšení daně, zastupitelstvo o něm rozhodovalo v samostatné působnosti, a stanovení je tak vyjádřením ústavního principu samosprávy. Soudy nejsou oprávněny zvolenou výši přezkoumávat, a tím nahrazovat úvahu zastupitelstva o její vhodnosti. Odpůrkyně nicméně připomněla, že v odůvodnění uvedla objektivní důvody, které ji vedly ke stanovení koeficientu.

[10] K tvrzenému rozporu skutkových zjištění OOP a podkladů k jeho vydání odpůrkyně zmínila, že obsah rozptylové studie zmíněné v odůvodnění OOP stěžovatel před krajským soudem nerozporoval. V odůvodnění odpůrkyně poukazovala na to, že rozptylová studie obsahuje tabulku s koncentrací znečišťujících látek v letech 2015 až 2019. Imisní limit benzo(a)pyrenu byl překročen a vysoké hodnoty dosahují i poléťavého prachu. Rozptylová studie tak nepopisovala stav hypotetický, nýbrž reálný. Takto popsany stav ovzduší dále vyplývá i z dokumentace záměru rozšíření provozu stěžovatele. Není tedy pravdou, že by odpůrkyně neměla podklady k určení negativních vlivů na okolí. Pokud by byly nutné podrobnější podklady (např. šetření, jaký přesný počet nákladních vozidel směřoval do areálu stěžovatele), místní koeficient by v praxi téměř nešlo stanovit. Areál, v němž vykonává stěžovatel svou činnost, je jediným areálem tohoto druhu v obci, a je zřejmé, že pro realizaci této činnosti je nutné pravidelně využívat nákladní přepravu. Za této situace odpůrkyně učinila logickou úvahu, že významnou část nákladní dopravy tvoří právě vozidla směřující do areálu stěžovatele, který zde provádí činnost nejen prostřednictvím společnosti Bergasto, ale i společnosti B-Beton, s. r. o. Nákladní přeprava pro výkon činnosti stěžovatele nutně směřuje přes území obce, přičemž odpůrkyně kvůli znečištění pozemní komunikace vedoucí do areálu podávala i podnět k řízení o přestupku. Odkazuje-li stěžovatel na to, že má všechna nezbytná povolení, je podle odpůrkyně nezbytné dodat, že existence těchto povolení pouze potvrzuje, že záměr nepřesahuje určité zákonné limity, avšak neznamená, že daná činnost nevede ke vzniku negativních externalit. Zastupitelstva obcí v rámci samostatné působnosti nezkoumají dodržení imisních limitů, ale faktický stav negativních externalit a jejich dopadů na okolí.

[11] Jde-li o podíl stěžovatele na koncentraci karcinogenního benzo(a)pyrenu, jeho limity jsou v obci překračovány a značně negativní vliv na okolí má i poléťavý prach. Odpůrkyně netvrdí, že pouze stěžovatelova činnost přináší emise těchto látek, nicméně pokud je do areálu svážen těžkými nákladními vozidly odpad, který je zde posléze drcen, tyto emise produkuje. Požadavek na určení konkrétního podílu stěžovatele na těchto emisích považovala odpůrkyně za přemrštěný a v praxi nerealizovatelný, a to i kvůli tomu, že míru

emisí by z otevřeného areálu ani nešlo spolehlivě změřit. Doplnila, že v obci se nenachází žádný obdobný areál, ve kterém by docházelo k tomuto druhu činností. Výkon činnosti stěžovatele je závislý na dopravě těžkými nákladními vozidly. Tuto skutečnost stěžovatel v řízení před krajským soudem ani nečinil spornou, stejně jako netvrdil, že veškerý odpad je do areálu přivážen jen severní cestou mimo intravilán obce. I kdyby měl stěžovatel pouze dvě nákladní vozidla, mohla být doprava realizována i prostřednictvím třetích osob.

[12] K odůvodnění OOP odpůrkyně dodala, že je třeba rozlišovat mezi obecným odůvodněním OOP a odůvodněním rozhodnutí o námitkách, v němž se odpůrkyně již zabývala konkrétními tvrzeními stěžovatele. Nelze jí vyčítat, že se nevyjádřila k tvrzením, která stěžovatel v dané době nenamítal (a uplatnil je až v řízení před krajským soudem). K dalším tvrzením stěžovatele dodala, že argument zadržováním vody byl pouze podpůrný. Odpůrkyně se dále ohradila proti tomu, že výběr pozemků se zvýšeným koeficientem byl diskriminační, neboť stěžovatel není jediným subjektem, jehož se dotýká. Zvýšení z hlediska pozemků pokrývalo takřka celý areál, přičemž k nezařazení některých věcí došlo proto, že nejsou využívány pro podnikatelskou činnost vedoucí ke vzniku výše popsanych externalit. Odpůrkyně byla povinna zvážit tzv. rdousící efekt daně, který ale neshledala.

[13] Odpůrkyně ve vyjádření navrhla důkazy k prokázání svých tvrzení, a to stanovisko Ministerstva financí č. j. MF-1795/2025/1803-3, své vyjádření k návrhu na zrušení OOP, rozptylovou studii zpracovanou Ing. K., dokumentaci záměru „Logistické odpadové centrum Bergasto Suchonice, optimalizace provozu“ a podnět k zahájení řízení o přestupku ze dne 15. 4. 2025.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[15] Kasační stížnost **není důvodná**.

[16] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že neshledal, že by některá ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek byla ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná. Stěžovatel ve svých námitkách podrobně reaguje na vypořádání žalobních bodů ze strany krajského soudu, čímž tato argumentace logicky nemůže zcela kopírovat žalobní body.

[17] Jde-li o důkazy navrhované odpůrkyní, Nejvyšší správní soud se rozhodl je neprovádět. Z povahy označeného stanoviska Ministerstva financí je zřejmé, že nemá potenciál nijak potvrdit ani vyvrátit tvrzené skutečnosti ohledně negativních externalit z provozu stěžovatele. Co se týče vyjádření odpůrkyně k návrhu na zrušení OOP (předloženém v řízení před krajským soudem, který s tímto vyjádřením posléze seznámil navrhovatele), Nejvyšší správní soud tento „důkazní návrh“ materiálně posoudil jako odkaz na právní argumentaci odpůrkyně v řízení před krajským soudem, která má uvést do širšího kontextu její nynější argumentaci v kasačním řízení. Lze připomenout, že z obsahu soudního spisu krajského soudu Nejvyšší správní soud v kasačním řízení vycházel, protože

pokračování

tento spis tvoří podklad jeho rozhodování (viz poslední větu § 109 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k rozptylovým studiím lze uvést, že krajský soud se jimi zabýval a účastníci se k nim vyjádřili. Nadto nejsou ani rozhodné pro posouzení věci (blíže viz body 25 a 26 tohoto rozsudku). Jde-li o zbývající důkazní návrhy odpůrkyně (dokumentace záměru a podnět k zahájení řízení o přestupku), k těm Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nemohl přihlídnout s ohledem na povahu řízení o kasační stížnosti - úkolem Nejvyššího správního soudu je primárně přezkoumat závěry krajského soudu, které zaujal k jednotlivým skutkovým a právním otázkám; všechny skutečnosti, které jsou rozhodné pro zjištění skutkového stavu věci, proto musí být uplatněny již před krajským soudem. Uvedené důkazy se týkají skutečností uplatněných poprvé až v řízení o kasační stížnosti, ač odpůrkyně tyto skutečnosti mohla uplatnit už dříve. Nejvyšší správní soud proto k těmto skutečnostem (a tedy ani k je prokazujícím důkazům) nemohl přihlížet.

IV.a K nepřezkoumatelnosti OOP a napadeného rozsudku

[18] Nejvyšší správní soud předně posuzoval, zda jsou napadený rozsudek, ale i jemu předcházející opatření obecné povahy přezkoumatelné, neboť případná nepřezkoumatelnost brání jejich věcnému přezkumu. Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS; dále viz rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23, či ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl soud či správní orgán rozhodnout, resp. jak podrobně mělo být jeho rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Z judikatury je rovněž nutné zdůraznit závěr, že správní orgány ani správní soudy nemají povinnost vypořádat se s každým dílčím tvrzením či argumentem, postaví-li proti tvrzení účastníka řízení ucelenou argumentaci, z níž dovodí, že jeho námitky neobstojí (rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16, ze dne 11. 5. 2023, č. j. 6 Afs 34/2022-31, bod 11, nebo ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 Afs 69/2022-33, bod 12).

[19] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost OOP ani rozsudku krajského soudu neshledal. Odůvodnění OOP obsahuje obecnou část, v níž odpůrkyně vymezuje kritérium pro zvýšení místního koeficientu, a popisuje negativní externality související s provozem na pozemcích, které budou podléhat zvýšenému místnímu koeficientu. Na ni navazuje část rozebírající konkrétní námitky vlastníků. Jakkoli se odůvodnění může jevit jako spíše strohé, dotčení vlastníci v něm získali srozumitelnou odpověď na podstatu jejich argumentace (třebaže se odpůrkyně nevěnuje každému dílčímu tvrzení uvedenému v námitkách). Nesouhlas s tímto zdůvodněním založit nepřezkoumatelnost nemůže, neboť v rámci nepřezkoumatelnosti soud zkoumá zejména dostatečnost a vnitřní konzistenci odůvodnění, nikoli však jeho věcnou správnost.

[20] Považuje-li stěžovatel OOP za nepřezkoumatelné i z důvodu nedostatečných podkladů (např. v podobě odborných studií) pro jeho vydání, Nejvyšší správní soud

podotýká, že OOP týkající se daňového zatížení místním koeficientem daně z nemovitých věcí nemusí být podloženo odbornými studiemi provedenými za účelem zjištění negativních vlivů jednotlivých provozů. Jeho odůvodnění však musí vždy obsahovat logickou a vnitřně nerozpornou úvahu, ze které bude zřejmé, proč by jedna skupina nemovitých věcí měla mít vyšší negativní vliv na okolí než jiná (rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, bod 50, či ze dne 13. 11. 2025, č. j. 10 Afs 203/2025-55, bod 20). Skutečnost, že odpůrkyně vychází primárně z obecně známých skutečností (tzv. notorií) a nepodkládá svou úvahu rozsáhlým souborem analýz a studií, z nichž by bylo možné přesně kvantifikovat negativní vliv určitého provozu na okolí, tak nepřezkoumatelnost OOP rovněž založit nemůže. Nepřezkoumatelným OOP není ani ve vztahu k určení výše místního koeficientu, neboť podle judikatury kasačního soudu OOP odůvodnění toho, proč byla v mezích zákonného zmocnění zvolena konkrétní výše koeficientu, obsahovat nemusí (rozsudek NSS č. j. 22 Afs 257/2025-71, body 44 a 51, a rozsudek ve věci Lovosice, bod 45).

[21] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal žádnou objektivní překážku, která by bránila věcnému přezkumu napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost nemůže založit skutečnost, že si krajský soud osvojil věcné závěry odpůrkyně, a nevyjádřil se tedy k některým konkrétním tvrzením nad rámec odůvodnění OOP. Správní soud může s osvojující poznámkou převzít závěry napadeného správního aktu, považuje-li je za správné a ztotožňuje-li se s nimi (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Z obsahu napadeného rozsudku je patrné, jaké otázky byly chápány jako rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody pro výrok rozsudku. Krajský soud se vypořádal s obsahem a smyslem stěžejních námitek, což může konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících tvrzení (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Není též pravdou, že by krajský soud ignoroval skutkový stav či pominul některé namítané skutečnosti. Krajský soud na návrhové body odpověděl stěžovateli primárně tím, že uvedl, že tvrzení odpůrkyně ohledně významných negativních vlivů (v oblasti dopravy a kvality ovzduší) se zakládá na pravdě, protože společnost Bergasto podniká v oblasti zpracování odpadů, k čemuž potřebuje zajistit i dopravní obslužnost areálu nákladní dopravou (s tím, že stěžovatel ani netvrdil, že by byl veškerý odpad dovážen výhradně severní cestou od Přestavlk). Podle krajského soudu tak existovaly nosné důvody pro vyšší zdanění pozemků, které se stěžovateli nepodařilo ani v soudním řízení vyvrátit. Nesouhlas stěžovatele s tímto vyhodnocením podkladů nepřezkoumatelnost rozsudku založit nemůže. S ohledem na výše uvedené není námitka nepřezkoumatelnosti důvodná.

IV.b K úvaze odpůrkyně o zatížení území provozem stěžovatele

[22] Jádrem argumentace stěžovatele je, že je na něj uvaleno prostřednictvím místního koeficientu vyšší zdanění, aniž by bylo prokázáno, že by jím provozovaná činnost přinášela negativní externality, resp. způsobovala zátěž nad míru stanovenou povolovacími akty správních orgánů. Stanovit ve vztahu k jeho pozemkům vyšší zdanění podle něj nelze toliko na základě vyfabulovaných či podružných a neadresných argumentů, navíc v situaci, kdy jsou některé nemovité věci s negativním vlivem na okolí z regulace účelově vyjmuty.

[23] Nejvyšší správní soud shrnuje, že zákon o dani z nemovitých věcí umožňuje obcím stanovit místní koeficient daně i pro vybrané části obce nebo konkrétně vymezené nemovité

pokračování

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. Stanovení místního koeficientu v mezích zákonného zmocnění je výsledkem politické úvahy zastupitelstva obce, za kterou zastupitelé nesou politickou odpovědnost. Z toho vyplývá zdrženlivost správních soudů v otázce nastavení optimálního daňového zatížení s tím, že limitem je vedle zákazu svévole a principu rovnosti též zákaz extrémní nepřiměřenosti (rdousící efekt), při kterém dochází ke zmaření samotné podstaty majetku. Vyšší koeficient může sloužit např. ke kompenzaci negativních externalit průmyslových či logistických areálů, zejména dopravní zátěže, hluku, emisí, prašnosti či zvýšených nároků na infrastrukturu (rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2026, č. j. 7 Afs 232/2025-41, ze dne 17. 4. 2026, č. j. 22 Afs 257/2025-71, ze dne 28. 8. 2026, č. j. 22 Afs 195/2025-34, ze dne 27. 3. 2025, č. j. 4 Afs 303/2024-59, či ze dne 24. 7. 2025, č. j. 1 Afs 82/2025-33).

[24] Výběr nemovitých věcí pro vyšší zdanění tak musí vycházet z racionálního a nediskriminačního kritéria. Odpůrkyně za toto kritérium dle obsahu odůvodnění OOP zvolila výkon podnikatelské činnosti v areálu, v němž dochází ke zpracování odpadů. Podle judikatury kasačního soudu přitom průmyslový charakter nemovitých věcí může představovat objektivní a racionální kritérium pro jejich vyšší zatížení koeficientem daně (rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2026, č. j. 5 Afs 237/2025-46, body 22 až 26, a č. j. 22 Afs 257/2025-71, body 20, 54 až 56 a 65, či č. j. 22 Afs 195/2025-34). Skutečnost, že některé konkrétní pozemky v tomto areálu z regulace vyjmula, zdůvodnila tím, že zvolené kritérium zde není splněno, neboť se na nich podnikatelská činnost reálně nevykonává. Nejvyšší správní soud s ohledem na toto zdůvodnění považuje zvolený postup odpůrkyně za racionální a nediskriminační, neboť došlo k vyloučení těch pozemků, jejichž podíl na negativních externalitách plynoucích z provozu areálu se nejeví jako zvlášť významný. Rozdílné zdanění nemovitých věcí v rámci areálu tak vychází z racionálního argumentu, který nelze považovat za projev svévole odpůrkyně či diskriminace stěžovatele.

[25] Rovněž lze zdůraznit, že 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 vyvolává; má tedy zpravidla kompenzační charakter (nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23, bod 44, či rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2025, č. j. 2 Afs 171/2024-78, bod 26). Odpůrkyně v OOP konkrétní negativní vlivy související s areálem popsala (zejména dopravní zatížení nákladní dopravou a vliv na kvalitu ovzduší), přičemž při jejich popisu vycházela primárně z obecně známých skutečností (zejména v tom směru, že podobný areál, v němž dochází ke zpracování dovezeného odpadu, tyto externality nutně musí produkovat), byť zmínila i závěry rozptylové studie. Na odůvodnění OOP nelze podle judikatury klást přehnané požadavky, přičemž jeho základem má být logická a vnitřně konzistentní úvaha o zatížení území, nikoli detailní kvantifikace dopadů jednotlivých provozů prostřednictvím odborných studií. Požadavek na tyto rozsáhlé studie a analýzy by učinil institut místního koeficientu daně v praxi zcela neakceschopným. Není tak relevantní individuální míra způsobovaných externalit, ale srovnatelnost zahrnutých nemovitých věcí z hlediska kritéria, na němž je odlišné zdanění založeno (viz rozsudky NSS č. j. 7 Afs 232/2025-41, bod 34, č. j. 22 Afs 195/2025-34, bod 57, či ze dne 8. 9. 2026, č. j. 1 Afs 70/2026-51, bod 22).

[26] Namítá-li tedy stěžovatel, že odůvodnění OOP konkrétními důkazy neprokazuje jeho individuální negativní vlivy na okolí, nelze to podle Nejvyššího správního soudu s ohledem na zvolení racionálního a nediskriminačního kritéria podepřeného o logickou a konzistentní úvahu vycházející primárně z obecně známých skutečností považovat za vadu OOP. Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by v OOP nebyly uvedeny žádné nosné důvody pro vyšší zdanění, přičemž skutečnost, že nedošlo ke konkrétnímu prokázání individuálního negativního vlivu stěžovatele prostřednictvím odborných studií, tyto důvody nijak neoslabuje. Protože je obecně známou skutečností, že průmyslová zařízení na zpracování odpadu nutně vedou jak k dopravní zátěži (odpad musí být ke zpracování nějak přivážen, přičemž tato přeprava nutně protíná území obce, byť nemusí při všech dopravních výkonech jít o její intravilán), tak i k produkci emisí (různé způsoby nakládání s odpadem, např. jeho drcení, vedou přinejmenším k víření prachových částic, stejně jako nákladní doprava), Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné se blíže zabývat závěry jednotlivých rozptylových studií, v nichž byl individuálně hodnocen provoz stěžovatele, resp. jeho hypotetické rozšíření. Je na první pohled zjevné, že činnost stěžovatele související se zpracováním odpadu přináší pro území obce zátěž, kterou mělo kompenzovat právě vyšší zdanění nemovitých věcí. I kdyby se přitom provoz stěžovatele významně nepodílel na stávající imisní hladině benzo(a)pyrenu nebo z hlediska důvodů stanovení koeficientu nebylo zcela přiléhavé tvrzení o velkém počtu zpevněných ploch, je nadále evidentní, že tento provoz vedle dopravního zatížení negativně ovlivňuje i kvalitu lokálního ovzduší. Pro okolí tak přináší negativní externality. Tento závěr není spekulací o skutkovém stavu, ale logickou a racionální úvahou vztaženou k tomu, jakou činnost stěžovatel prostřednictvím společnosti Bergasto vykonává.

[27] Pokud stěžovatel upozorňoval na to, že provoz uvedené společnosti má všechna potřebná povolení orgánů státní správy a realizoval určitá zmírňující opatření, je nutné uvést, že ani tato skutečnost možnost jeho vyššího zdanění nijak nevylučuje, neboť v rámci stanovení místního koeficientu se neposuzuje, zda stěžovatelův provoz přináší zátěž *nad stanovené zákonné limity*, ale toliko, zda přináší pro lokalitu natolik významnou zátěž, že je žádoucí ji kompenzovat formou zvýšené daně. Ani u tohoto okruhu námitek tak Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil.

IV.c K institutu odložené aplikovatelnosti práva

[28] Stěžovatel dále namítal, že odpůrkyně nemohla v roce 2024 vydat OOP na základě zákona účinného až k 1. 1. 2025, přičemž výklad prezentovaný k obdobné otázce v rozsudku ve věci Lovosice považoval za nezákonný a protiústavní s tím, že soud si účelově vytvořil neologismy, jako je „odložená aplikovatelnost“ a „kvazilegisvakanční lhůta“, aby tím popřel stěžejní koncept účinnosti právních norem. Navrhl tedy, aby sedmý senát předložil věc rozšířenému senátu.

[29] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu se však s výkladem prezentovaným v rozsudku ve věci Lovosice ztotožňuje, a neshledal tedy důvod věc předkládat rozšířenému senátu (viz též rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2026, č. j. 4 Afs 214/2025-42). Výklad práva provedený v rozsudku ve věci Lovosice považuje za zákonný a ústavně konformní, přičemž je nutné zdůraznit, že v daném rozsudku nešlo o vytváření účelových neologismů, ale o

pokračování

pojmy dlouhodobě zaužívané v judikatuře. Názor na přdestřenou právní otázku Nejvyšší správní soud shrnuje v bodech níže.

[30] Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci Lovosice, z něhož vycházel i krajský soud v napadeném rozsudku, dovodil, že obec byla oprávněna již v roce 2024 přijmout opatření obecné povahy, kterým od roku 2025 stanovila místní koeficient pro vymezené nemovitosti podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném k 1. 1. 2025. Opatření obecné povahy se totiž do sféry adresátů dostávají podobně jako normativní právní akty. Mezi vydáním opatření obecné povahy a nabytím účinnosti běží lhůta, po jejímž uplynutí opatření obecné povahy nabývá vždy účinnosti – tu judikatura považuje za lhůtu „kvazilegisvakanční“. Účinnost opatření obecné povahy znamená, že se stává závazným ve vztahu k jeho adresátům (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS, body 22 až 25, rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-135, bod 48). Daň z nemovitých věcí ovšem vykazuje určitá specifika, jelikož je založena na časových cyklech odpovídajících vždy celému kalendářnímu roku. Zdaňovacím obdobím je kalendářní rok a ke změnám skutečností rozhodných pro daň v průběhu roku se nepřihlíží. Daň se stanovuje podle stavu k 1. lednu roku, na který se stanovuje a veškeré změny okolností mající vliv na základ daně nebo na výši daně z nemovitých věcí, které nastanou v období od 2. 1. do 31. 12., se projeví až ve stanovení daně pro další rok. Nepřihlížení ke změnám v průběhu zdaňovacího období potvrzuje i § 16b zákona o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném k 1. 1. 2024, podle jehož prvního odstavce je nutné opatření obecné povahy zaslat správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období, a to pod sankcí nepřihlédnutí ve zdaňovacím období následujícím. Podle druhého odstavce téhož ustanovení platí, že k výroku opatření obecné povahy vydanému podle tohoto zákona vztahujícímu se ke zdaňovacímu období, které započalo přede dnem nabytí jeho účinnosti, se pro účely daně z nemovitých věcí ve vztahu k tomuto zdaňovacímu období nepřihlíží.

[31] Podle zákonné úpravy, která byla platná a účinná již v okamžiku přijímání napadeného opatření, muselo zastupitelstvo obce vydané opatření obecné povahy zaslat správcům daně do 30. 6. roku předcházejícího tomu, v němž se mělo aplikovat. Jakékoliv následné změny by už totiž neměly vliv na stanovenou daňovou povinnost a promítly by se nikoliv v následujícím, ale až přespříštím zdaňovacím období. V souladu s tím byla úprava místních koeficientů v napadeném opatření zamýšlena až pro rok 2025, neboť poprvé až k 1. 1. 2025 bylo možné posuzovat skutečnosti rozhodné pro stanovení daně. Jakkoliv tedy napadené opatření bylo *formálně* účinné již v průběhu roku 2024, kdy zákonné zmocnění pro jeho vydání ještě nebylo účinné, v důsledku zvláštních pravidel daně z nemovitosti nebylo s to vyvolat jakékoliv právní důsledky. Napadené opatření tak mělo odloženou aplikovatelnost na 1. 1. 2025.

[32] K rozlišování aplikovatelnosti od účinnosti Ústavní soud již dříve uvedl, že „[k]romě obou institutů (platnost a účinnost právního předpisu) je pro praxi významná jeho aplikovatelnost. [...] [P]ředpis, který je platný a účinný, může být zcela neaplikovatelný (např. s ohledem na princip aplikační přednosti práva EU)“ (nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 504/10; či ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09). Je-li tedy soud konfrontován s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a

takovému předpisu odepřít aplikaci (nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03). Neaplikovatelný předpis tedy nevyvolává zamýšlené právní účinky.

[33] V projednávané věci je klíčové, že aplikovatelnost napadeného OOP byla odložena až na 1. 1. 2025 a ke stejnému okamžiku nabyl účinnosti i zákonný základ opravňující obce vydat taková opatření obecné povahy. Ačkoliv zákonné zmocnění bylo v okamžiku přijetí napadeného opatření toliko platné a nikoliv účinné, neznamená to, že by nebyla dána pravomoc odpůrkyně takové opatření vydat. Napadené opatření za této situace mohlo i (formálně) nabýt účinnosti, avšak s ohledem na odloženou účinnost zmocňovacího zákonného ustanovení od 1. 1. 2025 nemohlo být do té doby aplikováno, nebylo vymahatelné a nijak nezasahovalo do práv a povinností jeho adresátů. K tomu mohlo dojít až ke dni 1. 1. 2025, kdy nabylo účinnosti zmocňovací ustanovení v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. V takovém případě byl dodržen i princip výhrady zákona stanovený v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. specificky pro oblast daní a poplatků v čl. 11 odst. 5 Listiny.

[34] Tomuto výkladu odpovídá účinnost úpravy oznamovací povinnosti obce podle § 16b zákona o dani z nemovitých věcí k 1. 1. 2024. Účinnost až k 1. 1. 2025 by totiž efektivně znemožnila stanovení koeficientů pro rok 2025, jejichž aplikaci musí oznamovací povinnost předcházet. Kasační soud poukazuje na nelogičnost opačného výkladu, tj. že pro rok 2025 by nebylo možné stanovit koeficienty opatřením obecné povahy. To by totiž znamenalo, že pouze v tomto roce by nešlo u vybraných nemovitostí stanovit místní koeficient. Jedna zmocňující norma totiž byla již neúčinná a druhá ještě účinná nebyla. V předcházejících letech to bylo možné prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (viz nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23), a je to na základě výše rozebrané právní úpravy možné i v letech následujících – byť již prostřednictvím opatření obecné povahy. Je zřejmé, že cílem zákonodárce nebylo v roce 2025 znemožnit obcím stanovit místní koeficienty daně pro vymezené nemovité věci. Změna formy z obecně závazné vyhlášky na opatření obecné povahy byla naopak motivována zajištěním vyššího standardu ochrany dotčených osob při přijímání a soudním přezkumu úpravy místních koeficientů. S tím souvisí i určení data pro oznámení opatření správci daně, jelikož zákonodárce předpokládal skončení případných sporů před 1. lednem následujícího roku (srov. důvodovou zprávu k části deváté zákona č. 349/2023 Sb.). Zákonodárce ovšem nebyl příliš pečlivý při formulaci intertemporálních pravidel.

[35] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu se na základě výše uvedeného shrnutí plně ztotožňuje se závěry rozsudku ve věci Lovosice a odkazuje na podrobný rozbor uvedený v jeho odůvodnění. Odpůrkyně tedy měla pravomoc k vydání OOP ještě před účinností novelizovaného znění § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí s tím, že jeho aplikovatelnost byla odložena až na 1. 1. 2025. K témuž závěru správně dospěl i krajský soud, čímž není ani tato kasační námitka důvodná.

IV.d K libovůli odpůrkyně při stanovení místního koeficientu

[36] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s krajským soudem v otázce míry přezkumu konkrétní výše místního koeficientu. Podle jeho názoru musí uvážení o výši koeficientu vycházet z racionálního zdůvodnění tak, aby byla vyloučena libovůle, přičemž zdůvodnění musí

pokračování

respektovat řadu právních zásad. Tuto úvahu podle stěžovatele nelze nahradit prostým odkazem na politickou odpovědnost zastupitelů obce, neboť stanovení daně nemůže být projevem absolutní politické zvěle. I v případě této otázky stěžovatel navrhl předložit věc rozšířenému senátu.

[37] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu však ani v tomto případě důvod k předložení věci rozšířenému senátu neshledal a ztotožnil se se závěry dosavadní judikatury. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně zdůraznil, že stanovení místního koeficientu *v mezích zákonného zmocnění* je výsledkem politické úvahy zastupitelstva obce, za kterou zastupitelé nesou politickou odpovědnost. Soud proto i zde přistupuje k přezkumu zdrženlivě, přičemž zkoumá, zda obec nevybočila ze zákonných mezí, nepostupovala zjevně svévolně, diskriminačně nebo nerozumně. Úkolem správních soudů není hodnotit, zda zvolená výše koeficientu v rámci zákonného rozmezí představuje nejvhodnější, nejpresnější nebo ekonomicky optimální řešení (rozsudky NSS č. j. 22 Afs 257/2025-71, body 43 až 45, č. j. 22 Afs 195/2025-34, bod 51, nebo č. j. 7 Afs 232/2025-41, bod 33). Omezení pro odpůrkyni v samostatné působnosti tvoří vedle zákonného rozmezí též případný rdousící efekt daně, avšak ten je u stanovení koeficientu v rámci zákonného rozmezí prakticky vyloučen (rozsudek ve věci Lovosice, body 45 až 46).

[38] V nynější věci odpůrkyně stanovila koeficient v mezích zákonného zmocnění (ve výši 3 z rozmezí 0,5 až 5) a stěžovatel v námitkách netvrdil konkrétní okolnosti, z nichž by mohl vyplynout rdousící účinek daně. Jak už Nejvyšší správní soud uvedl výše v části IV.a, OOP v této situaci nemuselo obsahovat odůvodnění konkrétní výše koeficientu (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 110). Podle Nejvyššího správního soudu nelze stanovení koeficientu ve výši 3 v návaznosti na výše popsané negativní externality považovat za zjevný exces, přičemž stěžovatel nepřináší ani žádnou konkrétní argumentaci, proč právě hodnota 3 představuje onen extrém, z něhož by byla zřejmá libovůle či případně zlovůle odpůrkyně. Za situace, kdy neexistují relevantní důkazy k tomu, že zastupitelstvo jednalo při určování konkrétní výše koeficientu svévolně nebo nerozumně, není úkolem správních soudů přezkoumávat, zda je tato výše místního koeficientu stanovena naprosto optimálně. Ani tato stěžovatelova argumentace tak nepřináší důvod, pro který by měl Nejvyšší správní soud vyhovět jeho kasační stížnosti.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Plný úspěch měla v tomto řízení odpůrkyně.

[41] Ve správním soudnictví se obvykle nepřiznává náhrada nákladů řízení za právní zastoupení profesionálním správním orgánům, o nichž se předpokládá, že budou způsobilé hájit svá rozhodnutí či své postupy před soudem samy. Výjimku z tohoto pravidla ale tvoří právě část agendy přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce nezřídka stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). K takovým malým

obcím bez odborného zázemí patří i odpůrkyně. Náklady, které odpůrkyně vynaložila na advokátní zastoupení, tak byly vynaloženy účelně a stěžovatel je povinen jí je nahradit (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 247/2021-44, nebo ze dne 20. 4. 2026, č. j. 7 As 64/2025-36).

[42] Náklady řízení odpůrkyně jsou tvořeny částkou ve výši 4 620 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.), celkem tedy 5 070 Kč. Tuto částku je třeba zvýšit o DPH v zákonné výši 21 %, jejímž je advokát odpůrkyně plátcem. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že odpůrkyně požadovala náhradu nákladů též za úkon převzetí a přípravy zastoupení, nicméně v řízení o kasační stížnosti byla zastoupena stejným advokátem jako v řízení před krajským soudem, který jí náhradu za tento úkon již jednou pravomocně přiznal. Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měla odpůrkyně získat náhradu za stejný úkon podruhé. Neúspěšný stěžovatel je tak povinen zaplatit úspěšné odpůrkyni finanční částku v celkové výši 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Robina Mlynáře (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).

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

V Brně 24. září 2026

Milan Podhrázký
předseda senátu