



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

navrhovatele: **Lovochemie, a. s.**, IČO: 49100262
sídlem Terezińska 57, 410 02 Lovosice

proti

odpůrci: **Město Lovosice**
sídlem Školní 407/2, 410 02 Lovosice 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, vydaného Zastupitelstvem města Lovosice dne 19. 6. 2024 pod č. 051/4/2024

takto:

- I.** Opatření obecné povahy vydané Zastupitelstvem města Lovosice dne 19. 6. 2024 pod č. 051/4/2024, kterým byl stanoven místní koeficient daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci, **se zrušuje ke dni právní moci tohoto rozsudku.**
- II.** V řízení o návrhu a kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu ze dne 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024-23, **je odpůrce povinen** uhradit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 5 072 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se včasným návrhem domáhal zrušení opatření obecné povahy vydaného Zastupitelstvem města Lovosice dne 19. 6. 2024 pod č. 051/4/2024, kterým se stanoví místní koeficient daně z nemovitostí pro vymezené nemovité věci ve městě Lovosice.
2. Současně se navrhovatel domáhal náhrady nákladů řízení.

Návrh

3. Navrhovatel ve svém návrhu popsal průběh procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy. Uvedl, že svou aktivní žalobní legitimaci odvozuje od skutečnosti, že předmětné opatření obecné povahy zvyšuje místní koeficient daně z nemovitostí ve vztahu k jím vlastněným nemovitostem, a zvyšuje tak jeho daňové zatížení. Dle navrhovatele došlo vydáním opatření obecné povahy ke zkrácení jeho ústavně zaručených práv, zejména vlastnického práva a práva na podnikání.
4. Navrhovatel v podaném návrhu výslovně konstatoval, že nerozporuje, že opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci pravomoci odpůrce a v mezích jeho působnosti.
5. Navrhovatel namítal, že odpůrce neprovedl jakékoli posouzení proporcionality navrhovaného zásahu do vlastnického práva z hlediska jeho vhodnosti, potřeby a závažnosti. Z opatření obecné povahy nelze dle navrhovatele dovodit, proč bylo nutné zavést místní koeficient daně z nemovitých věcí právě ve výši 4,0 a právě u vymezených nemovitostí. Z obsahu opatření obecné povahy dle navrhovatele nevyplývá, že by došlo k porovnání zavedení tohoto místního koeficientu vymezených pozemků a jeho dopadů s jakýmkoliv jiným opatřením, které by vedlo ke stejnému cíli, ovšem s mírnějšími dopady do základních práv navrhovatele a dalších dotčených subjektů.
6. Dále navrhovatel uvedl, že z velmi stručného odůvodnění opatření obecné povahy vyplývá, že k jeho vydání došlo proto, „*aby bylo zohledněno nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury*“. Toho má být dosaženo vyšším zdaněním pozemků, jejichž vlastníci jsou „*přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní infrastruktury města*“. Navrhovatel však poukazuje na skutečnost, že zvýšená zátěž není v odůvodnění opatření obecné povahy nijak blíže specifikována. Odpůrce nemá k tomuto účelu žádná data ani studie a nemá ani žádné nástroje, jak individuálně měřit zátěž způsobenou jednotlivými subjekty. Proto se odpůrce rozhodl považovat za původce zvýšené zátěže „*všechny subjekty působící v plochách, kterým bylo dle platného územního plánu Lovosice stanoveno funkční využití »výroba lehká*“. Navrhovatel upozornil na z výše uvedeného vyplývající rozpor, spočívající ve skutečnosti, že odpůrce chtěl zatížit subjekty působící na určitých pozemcích, ale zatížil subjekty předmětné pozemky vlastníci, přičemž otázkou, jaký subjekt na těchto pozemcích působí, se nezabýval. Z toho není patrné, jaký záměr odpůrce k vydání opatření obecné povahy vedl a zda je předmětné opatření obecné povahy skutečně projevem takového záměru. Tuto nejasnost pak dle navrhovatele ještě dále prohlubuje věta, podle níž odpůrce „*vyšší daní zatěžuje všechny pozemky působící v těchto zónách*“. Dle navrhovatele pozemky se mohou v předmětných zónách pouze nacházet, ale nemohou v nich působit. Působení je vyhrazeno subjektům, které předmětný pozemek vlastní, nebo jej ke svému působení používají na základě jiného právního titulu. Dle navrhovatele tedy z předmětného opatření obecné povahy není zřejmé, zda odpůrce chtěl zvýšenou daní postihnout subjekty, které zvýšenou zátěž životního prostředí skutečně působí, nebo pouze pozemky určené územním plánem k určitému využití bez ohledu na to, zda původcem zvýšené zátěže životního prostředí je jejich vlastník nebo uživatel, respektive zda některá z těchto osob vůbec nějakou (zvýšenou) zátěž životního prostředí ve městě způsobuje.
7. Za zásadní vadu považoval navrhovatel skutečnost, že kritérium využití pozemků dle údajů uvedených v územním plánu bylo uvedeno až ve finální podobě vydaného opatření obecné povahy. Z verze opatření obecné povahy, ke kterému mohl navrhovatel podat námitky, totiž vůbec nevyplývalo, na základě jakých kritérií byly vybrány nemovitosti, vůči nimž má být zvýšen místní koeficient. Až z vydaného opatření obecné povahy je jasné, že podkladem pro vymezení pozemků pro účely opatření obecné povahy bylo jejich zařazení v rámci územního plánu města. Dále navrhovatel zdůraznil skutečnost, že byly předmětné pozemky vybrány nikoli na základě nějakého objektivního kritéria, ale na základě jiného opatření obecné povahy vydaného rovněž odpůrcem. Město tedy uvalilo zvýšenou daň na pozemky určené k využití, pro něž je samo vymežilo. Zdaněny nejsou pozemky v souvislosti s tím, zda na nich dochází k činnosti zatěžující životní prostředí, ale výhradně ty pozemky, které byly samotným městem zařazeny do příslušného funkčního využití.

Takové vymezení nemovitostí nelze dle navrhovatel označit za objektivní, resp. na základě objektivních kritérií přezkoumatelné.

8. Dále navrhovatel namítal, že předmětné opatření obecné povahy je diskriminační, neboť bez zjevného důvodu zatěžuje podnikání jen některých subjektů na území města, ačkoliv na zvýšené zátěži životního prostředí a městské infrastruktury se podílí i řada jiných podnikatelských subjektů. Rovněž zdůraznil, že použité kritérium výběru nijak reálné zatížení životního prostředí nezohledňuje. Odpůrce zcela rezignoval na snahu zjistit, jaká je skutečná míra negativních externalit u jednotlivých subjektů, respektive kdo a jaké negativní externality produkuje. V reakci na navrhovatelem uplatněnou námitku odpůrce dokonce výslovně uvedl, že žádná data v tomto směru nemá k dispozici. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že mezi nemovitostmi zatíženými zvýšením koeficientu jsou i dávno rekolaudované rezidenční objekty vlastněné fyzickými osobami. K námitce navrhovatele, ve které namítal diskriminační způsob vymezení dotčených pozemků, odpůrce uvedl, že „pokud charakter využití nemovitosti v územním plánu nespadá do kritérií uvedených v tomto opatření obecné povahy, pak je pro město Lovosice nerozhodné, kým konkrétně je daná nemovitost vlastněna“. Odpůrce tedy považuje za původce zátěže pro životní prostředí pouze ty subjekty, které zapadají do zvolené šablony dle platného územního plánu. Jakýkoliv jiný znečišťovatel, byť by působil sebevážnější dopad na životní prostředí a infrastrukturu, odpůrce nezajímá. Tím odpůrce dle navrhovatele fakticky přiznal, že zohlednění nerovného zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury je pouze formálně deklarovaným účelem opatření obecné povahy, který má legitimizovat zvýšení daňové zátěže.
9. Navrhovatel rovněž poukázal na skutečnost, že v opatření obecné povahy deklarované využití prostředků získaných aplikací předmětného opatření obecné povahy neodpovídá vyjádřením představitelů města, k čemu získané prostředky budou skutečně použity. V tomto směru odkázal na výroky starosty města na jednání zastupitelstva. Z výroků starosty je dle navrhovatele patrné, že skutečným účelem zvýšení místního koeficientu není sanace negativních externalit způsobených podnikatelskou činností na území města, nýbrž získání prostředků pro financování investic města, které s deklarovaným účelem zvýšení místního koeficientu vůbec nesouvisejí. Skutečným účelem zvýšení místního koeficientu má být sanace neuspokojivého hospodaření města z prostředků vybraných podnikatelských subjektů, přičemž údajná kompenzace negativních dopadů spojených s činností těchto subjektů na životní prostředí ve městě je jen navenek prezentovaným zástupným důvodem, který má zvýšení daňového zatížení těchto subjektů ospravedlnit.
10. Navrhovatel trval na tom, že opatření obecné povahy je v rozporu s principem proporcionality, neboť bez ospravedlnitelných důvodů, nepřiměřeným a diskriminačním způsobem zasahuje do vlastnického práva navrhovatele (a jiných dotčených osob) k nemovitostem uvedeným na seznamu vymezených nemovitostí pro účely opatření obecné povahy.
11. Navrhovatel trval na tom, že proporcionalita opatření obecné povahy není přezkoumatelná, neboť jakékoli úvahy odpůrce v tomto ohledu v odůvodnění opatření obecné povahy absentují.

Vyjádření odpůrce k návrhu

12. Odpůrce konstatoval, že možnost obcí zatížit vyšším zdaněním jen určité nemovitosti považuje Ústavní soud za naplnění ústavního principu samosprávy a subsidiarity politické moci (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/23). Dále odpůrce uvedl, že navýšení příjmu z uvedeného daňového zatížení má kompenzovat odhadovaný pokles příjmů ze snížení daňových příjmů dle schváleného konsolidačního balíčku v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále jen „zákon č. 349/2023 Sb.“).
13. Odpůrce trval na tom, že vydáním předmětného opatření obecné povahy dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“) využil možnost obce zdanit vybrané druhy nemovitostí. Napadeným opatřením obecné povahy

individualizoval odpůrce výši daně z nemovitých věcí tak, aby bylo zohledněno nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Z toho důvodu byly vyšší daní zatíženy subjekty, které jsou přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury města (emise, hluk, prach, otřesy, zvýšená intenzita dopravy). V opatření obecné povahy uvedené plochy mají dle odpůrce zejména společně to, že jsou součástí funkčního celku podniků či staveb, které kladou značné nároky na svou dopravní obslužnost primárně nákladními automobily. Právě s nákladní dopravou je spojena celá řada negativních externalit – emise prachu, hluková zátěž, opotřebení místních komunikací.

14. Odpůrce zdůraznil, že předmětem zvýšení daňové zátěže byly konkrétně vymezené pozemky a zdanitelné stavby na území města Lovosice, které se nacházejí v lokalitách nejvíce exponovaných průmyslových zón. Ve všech případech tvoří vymezené pozemky ucelená území využívaná jako průmyslové zóny. Odpůrce dále uvedl, že za subjekty zvyšující zátěž považuje všechny subjekty působící v plochách, kterým bylo dle platného územního plánu stanoveno funkční využití „výroba lehká“. Proto vyšší daní zatěžuje všechny pozemky nacházející se v těchto zónách. Za této situace se nedomnívá, že by vůči navrhovateli postupoval netransparentně či diskriminačně ani že nějakým způsobem zasahoval do základních a ústavně garantovaných práv dotčených subjektů na ochranu vlastnického práva. Podkladem pro zahrnutí nemovitostí do seznamu bylo jejich funkční využití dle územního plánu, neboť odpůrce nemá v současné době žádné nástroje k individuálnímu posouzení znečištění ovzduší od jednotlivých subjektů.
15. K výrokům starosty, na které poukazoval navrhovatel odpůrce uvedl, že nepovažuje tuto námitku za relevantní, neboť z vyjádření starosty vyplývá, že získané prostředky budou využity na údržbu a opravy infrastruktury města a na opatření ke snížení negativních vlivů na životní prostředí ve městě. Zdůraznil, že v opatření obecné povahy je u plánovaného využití dodatečně získaných prostředků uvedeno slovo „zejména“. Konstatoval rovněž, že projekty zmiňované starostou spadají do kategorie úprav a údržby infrastruktury města. Odpůrce tedy neshledává žádný rozpor mezi účelem opatření obecné povahy a obsahem vystoupení starosty města na jednání zastupitelstva dne 16. 4. 2024.
16. Odpůrce dále uvedl, že již v minulosti vydal obecně závaznou vyhlášku, kterou s pomocí místního koeficientu zavedl větší daňové zatížení na vymezené nemovité věci na území města. Zákonem č. 349/2023 Sb. došlo k novelizaci právní úpravy obsažené v zákoně o dani z nemovitých věcí. Nová úprava pak dle odpůrce vyžaduje, aby zvýšení daňového zatížení vymezených nemovitých věcí bylo stanoveno opatřením obecné povahy, a nikoli obecně závaznou vyhláškou.

Doplnění návrhu

17. V doplnění návrhu ze dne 11. 3. 2025 navrhovatel uvedl, že zákonný podklad pro vydání předmětného opatření obecné povahy nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2025. Napadené opatření obecné povahy však bylo vydáno dne 19. 6. 2024. Napadené opatření obecné povahy tedy bylo vydáno v době, kdy novelizované znění § 12 o dani z nemovitých věcí ještě nebylo účinné. Navrhovatel s poukazem na čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky trval na tom, že práva a povinnosti nelze ukládat na základě právní úpravy, která není účinná. Teprve účinností totiž zákon „vstupuje v život“ a počíná zakládat, měnit nebo rušit právní vztahy, a teprve ode dne účinnosti zákona lze zákon relevantně aplikovat. Nebylo-li zákonné ustanovení umožňující obcím stanovit místní koeficient pro vymezené nemovitosti opatřením obecné povahy účinné ke dni, kdy odpůrce opatření obecné povahy vydal, nelze dospět k jinému závěru, než že takový akt je nezákonný a neústavní.

Posouzení věci soudem

18. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť navrhovatel s tím výslovně souhlasil a odpůrce nesdělil soudu do

dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

19. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy druhé, sedmého dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává opatření obecné povahy pouze v rozsahu, který navrhovatel uplatnil v návrhu, přičemž obsahuje-li návrh předepsané náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Povinností navrhovatele je proto tvrdit, že opatření obecné povahy nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec návrhových bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného opatření obecné povahy, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného opatření obecné povahy podle § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s.
20. V předmětné věci již jednou Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024-25. V tomto rozsudku soud konstatoval, že návrhem napadené opatření obecné povahy je nicotné, neboť bylo vydáno na základě znění § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, které nebylo v době vydání opatření obecné povahy dosud účinné. Dle znění § 12 zákona o dani z nemovitých věcí účinného v době vydání návrhem napadeného opatření obecné povahy bylo možné koeficient daně z nemovitých věcí stanovit pouze formou obecně závazné vyhlášky. Tento rozsudek byl napaden včasnou kasační stížností odpůrce.
21. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Afs 311/2024-41, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku konstatoval, že krajský soud nemohl prohlásit napadené opatření obecné povahy za nicotné z důvodu, že bylo vydáno pouze na základě platné, ale neúčinné právní úpravy. Tato krajským soudem shledaná vada zákonného podkladu je totiž způsobilá vést „toliko“ k nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Jeho vyslovení za nicotné je proto nezákonné. Vada zákonného základu, kterou shledal krajský soud, není vadou způsobující absolutní nedostatek pravomoci odpůrce, a tedy vadou nicotnosti. V dalším řízení dle Nejvyššího správního soudu musí projednat krajský soud návrh v rozsahu a mezích návrhových námitek a v jejich světle posoudit zákonnost napadeného opatření obecné povahy.
22. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je Krajský soud v Ústí nad Labem vázán právním názorem obsaženým ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.
23. S ohledem na dispoziční zásadu vyjádřenou v § 101b odst. 2 a § 101d odst. 1 s. ř. s. se musel soud primárně vypořádat s námitkou navrhovatele uplatněnou prvně v doplnění jeho návrhu ze dne 11. 3. 2025. Touto námitkou je poukaz na skutečnost, že návrhem napadené opatření obecné povahy bylo vydáno na základě znění právního předpisu, které v době vydání opatření obecné povahy dosud nenabývalo účinnosti. Ve svém původním návrhu navrhovatel oproti tomu mimo jiné výslovně uváděl, že „*nerozporuje, že OOP bylo vydáno v rámci pravomoci Města a v mezích jeho působnosti*“. V § 101b odst. 2 věte druhé s. ř. s. je uvedeno, že obsahuje-li návrh návrhové body, nelze již návrh v dalším řízení rozšiřovat o další návrhové body. Námitka navrhovatele uplatněná prvně v doplnění návrhu ze dne 11. 3. 2025 vztahující se k účinnosti právní úpravy, podle které bylo opatření obecné povahy vydáno, je návrhovým bodem, který byl uplatněn až v průběhu řízení o přezkumu opatření obecné povahy. Proto se tímto návrhovým bodem soud k návrhu navrhovatele nemohl samostatně zabývat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014-62, bod 35), což však nevylučuje možnost, aby se soud otázkou účinnosti právní úpravy, na jejímž základě bylo opatření obecné povahy vydáno, nezabýval při vypořádání jiných včasné uplatněných návrhových bodů.
24. Soud konstatuje, že rozsahem přezkumu opatření obecné povahy se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57. V tomto

usnesení konstatoval, že po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. je soud při přezkumu opatření obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 soudního řádu správního). Pro soud naopak není závazný tzv. algoritmus přezkumu, jak byl poprvé vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Dále rozšířený senát v uvedeném usnesení konstatoval, že pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. nebrání správnímu soudu posoudit otázku, která nebyla sama o sobě návrhovatelem označena jako důvod návrhu, je-li její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného opatření v mezích řádně uplatněných návrhových bodů.

25. Z výše uvedených závěrů jednoznačně plyne, že soud je při přezkumu opatření obecné povahy především vázán obsahem a rozsahem uplatněných návrhových bodů a nepostupuje při přezkumu opatření obecné povahy dle pětistupňového algoritmu, který byl při přezkumu opatření obecné povahy využíván do účinnosti zákona č. 303/2011 Sb. S ohledem na výše uvedené přistoupil soud k přezkumu napadeného opatření obecné povahy v rozsahu včasné uplatněných návrhových bodů.
26. Navrhovatel namítal, že návrh opatření obecné povahy neobsahoval žádnou zmínku o tom, že kritériem pro zařazení pozemků a budov na nich se nacházejících do seznamu nemovitostí, na které se vztahuje koeficient 4 pro stanovení výše daně z nemovitostí, je zahrnutí předmětných pozemků do ploch s konkrétním způsobem využití vymezeným stávajícím územním plánem. V návrhu opatření obecné povahy zveřejněném veřejnou vyhláškou města Lovosice dne 17. 4. 2024 je uvedeno následující odůvodnění opatření obecné povahy: „*Město Lovosice opatřením obecné povahy individualizuje výši daně z nemovitých věcí tak, aby bylo zohledněno nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Z tohoto důvodu jsou vyšší daně zatíženy subjekty, které jsou přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury města (emise, hluk, prach, otrěsy, zvýšená intenzita dopravy apod.). Takto získané prostředky budou využity zejména na údržbu a opravy infrastruktury města a na opatření ke snížení negativních vlivů na životní prostředí ve městě.*“ Z návrhu opatření obecné povahy tedy plyne, že jediným kritériem pro zahrnutí pozemků do seznamu pozemků zatížených zvýšeným koeficientem pro výpočet daně z nemovitostí byla skutečnost, že jejich vlastníci jsou subjekty, které jsou přímými nebo nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury města. Skutečnost, že by kritériem pro zařazení nemovitostí do předmětného seznamu mělo být jejich funkční využití dle platného územního plánu, nebyla v odůvodnění návrhu opatření obecné povahy vůbec zmíněna a nebylo možné ji ani z tohoto odůvodnění nijak dovodit.
27. Teprve v konečné verzi opatření obecné povahy bylo v rámci vypořádání připomínek a odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednotlivých dotčených subjektů zmíněno, že hlavním kritériem pro výběr nemovitostí zatížených zvýšeným koeficientem je platný a aktuální územní plán s tím, že zvýšeným koeficientem byly zatíženy pozemky zařazené v aktuálním platném územním plánu do ploch s určitým funkčním využitím. Z odůvodnění rozhodnutí o jednotlivých námitkách vyplývá, že skutečná míra podílu vlastníků daných nemovitostí na zvýšené zátěži životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury byla zcela nerozhodná. Samotné obecné odůvodnění opatření obecné povahy oproti jeho návrhu nedoznalo žádné změny.
28. V § 172 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) je mimo jiné stanoveno, že návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány doručí veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření obecné povahy podávaly připomínky nebo námítky. Dle § 172 odst. 5 správního řádu vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námítky ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění.
29. Smyslem a účelem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy včetně jeho odůvodnění je dát možnost dotčeným osobám uplatnit svá práva a podat případné námítky. V posuzovaném případě

však odůvodnění návrhu opatření obecné povahy neobsahovalo skutečné kritérium, na základě kterého došlo k výběru nemovitostí, které mají být dle opatření obecné povahy zatíženy zvýšeným koeficientem při výběru daně z nemovitých věcí. Tato skutečnost znemožnila navrhovateli, stejně jako všem ostatním vlastníkům dotčených nemovitostí, řádně uplatnit námitky proti opatření obecné povahy, neboť neměl možnost se vyjádřit ke skutečnému kritériu, na základě kterého došlo k zahrnutí jeho pozemků do výčtu pozemků zatížených zvýšeným koeficientem pro stanovení daně z nemovitých věcí.

30. Na této skutečnosti nic nemění fakt, že navrhovatel ve své námitce na základě záznamů z jednání zastupitelstva a na základě skutečnosti, že nebyly koeficientem zatíženy jiné podnikatelské subjekty, které jsou dle navrhovatele původci zatížení životního prostředí ve městě, vyslovil ve své námitce dohad, že by podkladem pro výběr konkrétních nemovitostí mohl být územní plán města. Navrhovatel však i při formulaci námitek musel vycházet pouze ze svých úvah a vzhledem k tomu, že nedokázal identifikovat kritérium vyplývající z územního plánu, tedy z jakých ploch vymezených územním plánem byly pozemky zahrnuty do působnosti předmětného opatření obecné povahy, nemohl řádně argumentovat proti použití takového kritéria, ani nemohl provést kontrolu správnosti zahrnutí jeho nemovitostí do seznamu obsaženého v předmětném opatření obecné povahy. Až při vyhlášení konečného a závazného znění opatření obecné povahy se dotčené subjekty dozvěděly z vypořádání připomínek a odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednotlivých vlastníků, že hlavním kritériem pro zahrnutí nemovitostí do působnosti daného opatření obecné povahy je územní plán a v jeho rámci pak zahrnutí nemovitostí do ploch s určitým funkčním způsobem využití.
31. Skutečnost, že v návrhu napadeného opatření obecné povahy zcela absentovalo kritérium, na základě kterého odpůrce následně v odůvodnění rozhodnutí o námitkách a ve vypořádání připomínek odůvodnil výběr nemovitostí zatížených zvýšeným koeficientem pro stanovení daně z nemovitých věcí, považuje soud za zásadní vadu procesního postupu při přijímání napadeného opatření obecné povahy, která měla významný vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy.
32. Dále navrhovatel namítal nepřezkoumatelnost konečného znění napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k vymezení kritéria, které bylo využito k určení nemovitostí zatížených zvýšeným koeficientem. Na tomto místě musí soud zdůraznit, že odůvodnění opatření obecné povahy musí podle § 68 odst. 3 správního řádu užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu obsahovat „*esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, publikovaný pod č. 1795/2009 Sb. NSS). V důvodové zprávě k zákonu č. 349/2023 Sb. je v části týkající se možnosti stanovit koeficient pro zvýšení daně z nemovitých věcí opatřením obecné povahy mimo jiné uvedeno: „*Nad rámec výše uvedených možností stanovit místní koeficient obecně závaznou vyhláškou se nově zavádí možnost zavést místní koeficient pro libovolný, nediskriminační a odůvodněný způsobem stanovený výčet nemovitých věcí opatřením obecné povahy. ... Uvedený proces je nadto zastržesen principy činnosti správních orgánů, které je tudíž nutné při vydání jakéhokoli opatření obecné povahy, včetně tohoto navrhovaného, respektovat a které představují další ze souboru záruk, které vylučují libovolné jednání obce při stanovení místního koeficientu. Mezi těmito principy je pak třeba zdůraznit především požadavek na proporcionalitu, soulad přijatého řešení s veřejným zájmem a zákaz diskriminace v rámci zákazu zneužití správního uvážení.*“ Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá nutnost řádného odůvodnění výroku opatření obecné povahy, kterým se stanovuje koeficient zvyšující daň z nemovitých věcí u konkrétních nemovitostí.
33. V obecném odůvodnění opatření obecné povahy je uvedeno, že „*vyšší daní jsou zatíženy subjekty, které jsou přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury města (emise, hluk, prach, otřesy, zvýšená intenzita dopravy apod.)*“. V odůvodnění vypořádání připomínky Ing. V. H. je uvedeno, že „*hlavním kritériem pro výběr nemovitostí zatížených zvýšeným*

koeficientem je platný a aktuální územní plán“ s tím, že je zásadní, že nemovitosti, kterých se připomínka týká, jsou v územním plánu vedeny jako **plocha pro lehkou výrobu**. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách J. a I. B. je uvedeno: „Dotčené parcely jsou v územním plánu vedeny pod označením **výroby a skladování – drobná výroba**. Dle současného územního plánu tak spadají do kategorie území, které je dotčeno tímto opatřením obecné povahy. ... Jak bylo již uvedeno, kdy **hlavním kritériem** pro výběr nemovitostí zatížených zvýšeným koeficientem je platný a aktuální územní plán.“ V odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele je uvedeno: „Město Lovosice opatřením obecné povahy individualizuje výši daně z nemovitých věcí tak, aby bylo zohledněno nerovné zatížení společného prostoru a sdílené infrastruktury. Z tohoto důvodu jsou vyšší daní zatíženy subjekty, které jsou přímými či nepřímými původci zvýšené zátěže životního prostředí a dopravní a technické infrastruktury města (emise, hluk, prach, otrěsy, zvýšená intenzita dopravy apod.). Zastupitelstvo města Lovosice za subjekty zvyšující zátěž považuje **všechny subjekty působící v plochách, kterým bylo dle platného územního plánu Lovosice stanoveno funkční využití „výroba lehká“**. Proto vyšší daní zatěžuje **všechny pozemky působící v těchto zónách**. Město Lovosice v současné době nemá žádné nástroje, jak individuálně měřit znečištění ovzduší od jednotlivých subjektů a pro tyto závěry využívat nasbíraná data či studie. Proto stejně tak jako v případě vydané obecně závazné vyhlášky o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí postupuje způsobem, kdy tímto daňovým koeficientem zatěžuje **a priori** vlastníky dotčených pozemků zařazených v aktuálním a platném územním plánu města Lovosice jako **plocha s lehkou výrobou**. ... Hlavním předpokladem je totiž v takovém případě zařazení nemovitostí v aktuálně platném územním plánu, neboť město Lovosice nemá v současné době žádné nástroje k individuálnímu posouzení znečištění ovzduší od jednotlivých subjektů. ... Pokud charakter využití nemovitosti v územním plánu nespadá do kritérií uvedených v tomto opatření obecné povahy, pak je pro město Lovosice nerozhodné, kým konkrétně je daná nemovitost vlastněna.“

34. S ohledem na výše uvedená tvrzení obsažená v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy soud konstatuje, že shledává nepřezkoumatelnost vymezení kritérií pro zahrnutí pozemků do seznamu parcel, které budou zatíženy zvýšeným koeficientem pro výběr daně z nemovitých věcí, hned v několika úrovních.
35. Za prvé není z napadeného opatření obecné povahy jednoznačně patrné, zda bylo vůli odpůrce postihnout zvýšeným koeficientem subjekty, které jsou původci zvýšené zátěže životního prostředí, nebo vlastníky pozemků zařazených do ploch s určitým funkčním využitím dle platného územního plánu a budov na těchto pozemcích stojících. Tyto dva okruhy poplatníků se budou často shodovat, ale mohou existovat subjekty zatěžující životní prostředí, které si budou pozemky pro svou činnost pouze pronajímat, či budou zcela jistě existovat subjekty zatěžující svou činností životní prostředí, které budou provozovat svou činnost mimo stanovené plochy vymezené územním plánem. Pro variantu, že zvýšená daň měla postihnout subjekty provozující činnost zatěžující životní prostředí napovídá obecné odůvodnění opatření obecné povahy, i formulace, že za subjekty zatěžující životní prostředí odpůrce považuje všechny subjekty působící v určitých plochách. Na druhou stranu z některých formulací vyplývá, že by mohlo být vůli odpůrce zatížit zvýšeným koeficientem vlastníky pozemků a budov, které se nalézají v plochách, pro které je stanoveno územním plánem určité funkční využití bez ohledu na způsob jejich faktického využití (viz vypořádání připomínky Ing. H. či rozhodnutí o námitkách manželů B.).
36. Další neurčitost spočívá v otázce, zda zahrnutí pozemků do ploch s určitým funkčním využitím bylo jediným kritériem pro zahrnutí pozemků do působnosti napadeného opatření obecné povahy. V odůvodnění je totiž opakovaně uvedeno že **hlavním kritériem** je platný územní plán a že **a priori** (především - pozn. soudu) jsou zatíženi zvýšeným koeficientem vlastníci nemovitostí zařazených v plochách s určitým funkčním využitím dle územního plánu. Takové formulace však nasvědčují existenci vedlejšího či nějakého druhotného kritéria pro zahrnutí nemovitostí do působnosti předmětného opatření obecné povahy. Tato jiná kritéria však z odůvodnění opatření obecné povahy nevyplývají.
37. Třetí úroveň neurčitosti spočívá ve vymezení ploch dle územního plánu, které mají určovat okruh nemovitostí zatížených zvýšeným koeficientem pro výběr daně z nemovitých věcí. Z vypořádání

připomínky Ing. H. a odůvodnění rozhodnutí o námitkách navrhovatele vyplývá, že zvýšeným koeficientem měly být zatíženy nemovitosti nacházející se dle platného územního plánu v plochách s funkčním využitím „lehká výroba“. Ovšem z rozhodnutí o námitce manželů B. vyplývá, že jejich pozemky byly zahrnuty do seznamu nemovitostí zatížených zvýšeným koeficientem z důvodu, že se nalézají dle územního plánu v ploše s označením „výroba a skladování – drobná výroba“. Z uvedeného dle soudu jednoznačně vyplývá, že do seznamu nemovitostí zatížených zvýšeným koeficientem byly zařazeny nemovitosti zahrnuté v plochách s různým funkčním využitím dle územního plánu a není vyloučeno, že kritériem pro zahrnutí nemovitostí do působnosti napadeného opatření obecné povahy mohlo být zahrnutí nemovitostí i do dalších ploch s nějakým jiným funkčním využitím dle územního plánu (námitky a připomínky podaly pouze některé dotčené subjekty a obecné odůvodnění odkaz na funkční využití ploch neobsahuje).

38. Odůvodnění ve vztahu ke stanovení kritéria pro zahrnutí pozemků do seznamu pro stanovení zvýšeného koeficientu je zcela nekonzistentní.
39. Dále navrhovatel namítal, že z návrhem napadeného opatření obecné povahy nelze dovodit, proč bylo nutné k vyjmenovaným nemovitostem zavést koeficient daně právě ve výši 4. Soud konstatuje, že výše koeficientu pro navýšení daně z nemovitých věcí je zásadním kritériem obsaženým ve výroku opatření obecné povahy a jako takové musí být výše koeficientu v odůvodnění opatření obecné povahy alespoň v základních rysech odůvodněna. Na rozdíl od stanovení koeficientu obecně závaznou vyhláškou, kdy může být předmětem následného přezkumu pouze její zákonnost, poskytuje institut opatření obecné povahy dotčeným subjektům vyšší stupeň ochrany spočívající mimo jiné i ve skutečnosti, že zásadní parametry pro stanovení koeficientu a vymezení dotčených nemovitostí musí být v opatření obecné povahy řádně odůvodněny.
40. V návrhem napadeném opatření obecné povahy se jeho odůvodnění k výši stanoveného koeficientu nijak nevyjadřuje.
41. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že odůvodnění návrhem napadeného opatření obecné povahy nesplňuje požadavky kladené na odůvodnění § 68 odst. 3 správního řádu, neboť neobsahuje jednoznačné odůvodnění výroku ve vztahu ke stanovení výše koeficientu pro zvýšení daně z nemovitých věcí a přesné vymezení kritérií, které byly podkladem pro zahrnutí nemovitostí do působnosti předmětného opatření obecné povahy. Z tohoto důvodu shledal soud napadené opatření obecné povahy nepřezkoumatelným.
42. K námitce navrhovatele, ve které namítá diskriminační charakter návrhem napadeného opatření obecné povahy a nedostatek jeho proporcionality, je soud nucen konstatovat, že vzhledem k nepřezkoumatelnosti předmětného opatření obecné povahy ve vztahu k vymezení kritéria pro zahrnutí nemovitostí do působnosti tohoto opatření obecné povahy není možné tuto námitku řádně vypořádat.
43. K námitce navrhovatele, že v opatření obecné povahy deklarované využití prostředků získaných aplikací napadeného opatření obecné povahy neodpovídá vyjádřením představitelů města, soud konstatuje následující. Dle zákona výnosy z daně z nemovitých věcí nejsou účelově vázány. Porušení politických deklarací obsažených v prohlášeních představitelů města či porušení prohlášení obsažených v samotném opatření obecné povahy o možném účelu využití získaných prostředků nemohou mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy, kterým se stanovuje koeficient pro zvýšení daně z nemovitých věcí. Současně soud poukazuje na skutečnost, že peníze jsou věc generická a není dost dobře možné stanovit, že právě prostředky získané zvýšením koeficientu daně z nemovitých věcí byly vynaloženy na údržbu a opravy infrastruktury města a na opatření ke snížení negativních vlivů na životní prostředí ve městě za situace, kdy na tyto výdaje nepochybně město prostředky ze svého rozpočtu vynakládá. Navrhovatelem tvrzené skutečnosti tedy nemohou mít žádný vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Proto tuto námitku shledal soud jako zcela nedůvodnou.

44. Navrhovatel rovněž namítal, že zatížení nemovitostí zvýšeným koeficientem na základě kritéria vyplývajícího z platného územního plánu nelze označit za objektivní, neboť pozemky byly do různých ploch zařazeny samotným odpůrcem. S ohledem na stručnost a obecnost této námítky se tak může soud k této otázce vyjádřit pouze v obecné rovině. Pokud by bylo zvolení kritéria pro stanovení koeficientu pro zvýšení daně z nemovitých věcí vyplývajícího z platného územního plánu řádně odůvodněno, není přípustnosti takového kritéria na překážku skutečnost, že původcem územního plánu je stejný subjekt, který následně vydává i opatření obecné povahy týkající se stanovení koeficientu pro navýšení daně z nemovitostech věcí. Takový postup dle soudu nutně nemusí být v rozporu s požadavkem na proporcionalitu, soulad přijatého řešení s veřejným zájmem a zákaz diskriminace v rámci zákazu zneužití správního uvážení při vydání opatření obecné povahy týkající se koeficientu pro zvýšení daně z nemovitých věcí.
45. Dále navrhovatel namítal, že předmětným opatřením obecné povahy bylo bez ospravedlnitelných důvodů zasaženo do jeho vlastnického práva. K této námitce soud uvádí, že pokud by bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v roce 2025 bylo by ospravedlnitelným důvodem pro zásah do vlastnického práva navrhovatele zákonné zmocnění obsažené v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, kde je výslovně stanoveno, že obec může stanovit místní koeficient ve výši od 0,5 do 5,0, a to s přesností na jedno desetinné místo opatřením obecné povahy vydaným zastupitelstvem obce v případě místního koeficientu pro vymezené nemovité věci.
46. Možnost stanovit koeficient pro zvýšení daně z nemovitých věcí pro konkrétní nemovitosti prostřednictvím opatření obecné povahy zavedl do zákona o dani z nemovitých věcí zákon č. 349/2023 Sb., a to prostřednictvím čl. XIII, bodu 60. tohoto zákona. V čl. CXIV písm. e) zákona č. 349/2023 Sb., je uvedeno, že zákon č. 349/2023 Sb. nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2024, s výjimkou mimo jiné čl. XIII bodu 60., který nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2025. Zastupitelstvo obce Lovosice vydalo návrhem napadené opatření obecné povahy dle 19. 6. 2024, tedy před nabytím účinnosti čl. XIII bodu 60. zákona č. 349/2023 Sb. Jediným způsobem, kterým mohla obec do 31. 12. 2024 stanovit místní koeficient navyšující zákonem stanovenou výši daně z nemovitých věcí, bylo vydání obecně závazné vyhlášky. V předmětném případě tedy bylo návrhem napadené opatření obecné povahy vydáno bez opory v zákoně, tedy v přímém rozporu s § 171 správního řádu, kde je stanoveno, že podle části šesté správního řádu postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44, publikovaném pod č. 1276/2007 Sb. NSS, konstatoval: „*Lze tudíž shrnout, že opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu a contrario lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu § 171 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Tento závěr je podepřen i zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.*“ Z uvedeného tedy dle soudu vyplývá, že návrhem napadené opatření obecné povahy bylo vydáno, aniž by pro jeho vydání existoval v době jeho vydání podklad v podobě účinného zákona. Napadeným opatřením obecné povahy tedy bylo zasaženo do vlastnického práva navrhovatele a dalších vlastníků nemovitostí uvedených ve výroku opatření obecné povahy bez opory v zákoně. V důsledku této skutečnosti je nutno považovat napadené opatření obecné povahy za nezákonné.
47. Pro úplnost soud podotýká, že v § 16b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí je stanoveno, že obec je povinna elektronicky zaslat stejnopis opatření obecné povahy vydaného podle tohoto zákona správci daně nejpozději do 30. června kalendářního roku bezprostředně předcházejícího zdaňovacímu období. S ohledem na skutečnost, že právní úprava umožňovala stanovit koeficient pro navýšení daně z nemovitých věcí opatřením obecné povahy až od 1. 1. 2025, je zcela jednoznačné, že zákonodárce konstruoval právní úpravu tak, aby koeficient upravující výši daně z nemovitých věcí mohl být opatřením obecné povahy stanoven nejdříve pro zdaňovací období roku 2026. Na zdaňovací období předcházející roku 2026 mohl být koeficient upraven výhradně prostřednictvím obecně závazné vyhlášky.

48. Na základě výše uvedeného tedy soud konstatuje, že námitku, že do vlastnického práva navrhovatele bylo návrhem napadeným opatřením obecné povahy zasaženo bez ospravedlnitelného důvodu, shledal důvodnou, neboť do vlastnického práva navrhovatele bylo zasaženo nezákonným opatřením obecné povahy.
49. S ohledem na výše uvedené tedy soud výrokem I. přistoupil dle § 101d odst. 2 s. ř. s. ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, a to dnem právní moci rozsudku. Vzhledem ke skutečnosti, že zjištěné vady a nezákonnost zatěžují opatření obecné povahy v celém rozsahu, přistoupil soud ke zrušení opatření obecné povahy nikoli pouze ve vztahu k nemovitostem navrhovatele, ale v celém rozsahu.
50. O nákladech řízení o žalobě a kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2024, č. j. 40 A 6/2024-23, rozhodl soud výrokem II. tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 věty s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 3 s. ř. s. Soud uložil procesně neúspěšnému odpůrci povinnost zaplatit navrhovateli do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 5 072 Kč. Náhrada se skládá z částky 5 000 Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku za návrh na zrušení opatření obecné povahy a z částky 72 Kč odpovídající navrhovatelem vynaloženému poštovnému. Jiné účelně vynaložené náklady navrhovatele z obsahu soudního spisu nevyplýnuly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 15. dubna 2025

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu