



US23020934

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005152/23

Věc: Ústavní stížnosti - Ministerstvo vnitra

Doručeno: 4. 4. 2023 16:10:48

ID zprávy: DZ-178408

Email/DS: gbnaawp

ÚSTAVNÍ SOUD ČR

Jošтова 8, 680 83 Brno

5

Došlo

dne: - 4 -04- 2023

44 ROZEMNÍ PRÁVNÍ

VYŽÁDKA

OK

Odesílatel: Ministerstvo vnitra

K rukám:

Do vlastních rukou:

Spisová značka:

SP, Zn. Odesílatele: MV - 807/ODK-2023

Neopodstatně

Seznam validací:

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Příloha-1-Obecně- závažná-vyhliška-č-1- 2021-o-stanovení- koeficientů-pro- výpočet-daně-z- nemovitých-věcí.pdf	SERIALNUMBER=P707691, G=Jakub, SN=Jolík, CN=Ing. Jakub Jolík, OU=695550, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTNRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTNRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-2-Průvodní- dopis-OZV-1-2021- obec-Řepov.pdf	SERIALNUMBER=P707691, G=Jakub, SN=Jolík, CN=Ing. Jakub Jolík, OU=695550, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTNRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTNRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-3-Právní- posouzení-Řepov-OZV- 1-2021.pdf	SERIALNUMBER=P707691, G=Jakub, SN=Jolík, CN=Ing. Jakub Jolík, OU=695550, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTNRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTNRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-4-Vyžádání- podkladů-za-účelem- prošetření-podnětu.pdf	SERIALNUMBER=P707691, G=Jakub, SN=Jolík, CN=Ing. Jakub Jolík, OU=695550, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTNRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTNRCZ-47114983, C=CZ

Příloha je validní	Příloha-5-Vyžádání- obce-Řepov-ze dne- 28.4.2022.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-5-Vyžádání- obce-Řepov-ze dne- 28.4.2022.pdf		
Příloha je validní	Příloha-6-Vyrozumění- o-výsledku- dozorového-šetření-ze- dne-29.8.2022.pdf		
Podpis je platný	Příloha-6-Vyrozumění- o-výsledku- dozorového-šetření-ze- dne-29.8.2022.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Vešelý, CN=Ing. Bc. Miroslav Vešelý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTNRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTNRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-7-Vyžádání- obce-Řepov-k- vyrozumění-o- výsledku-dozorového- šetření-ze dne- 15.9.2022.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-7-Vyžádání- obce-Řepov-k- vyrozumění-o- výsledku-dozorového- šetření-ze dne- 15.9.2022.pdf		
Příloha je validní	Příloha-8-Výzva-ke- zjednatí-náprav- nezákonné-OZV.pdf		
Podpis je platný	Příloha-8-Výzva-ke- zjednatí-náprav- nezákonné-OZV.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Vešelý, CN=Ing. Bc. Miroslav Vešelý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTNRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTNRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-9-Doručeníka- obci-Řepov-k-výzvě-ke- zjednatí-náprav.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-9-Doručeníka- obci-Řepov-k-výzvě-ke- zjednatí-náprav.pdf		
Příloha je validní	Příloha-10-Doručeníka- zmocněnci-obce- Řepov-k-výzvě-ke- zjednatí-náprav.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-10-Doručeníka- zmocněnci-obce- Řepov-k-výzvě-ke- zjednatí-náprav.pdf		
Příloha je validní	Příloha-11-Vyžádání- obce-Řepov-ze dne- 27.12.2022.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-11-Vyžádání- obce-Řepov-ze dne- 27.12.2022.pdf		
Příloha je validní	Příloha-12-Oznámení- o-zahájení-správního- řízení.pdf		

Podpis je platný	Příloha-12-Oznámení-o-zahájení-správnho řízení.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Veselý, CN=Ing. Bc. Miroslav Veselý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-13-Příloha-k-oznámení-o-zahájení-řízení-přehled-nežákonosti.pdf		
Podpis je platný	Příloha-13-Příloha-k-oznámení-o-zahájení-řízení-přehled-nežákonosti.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Veselý, CN=Ing. Bc. Miroslav Veselý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-14-Doručenka-obci-Řepov-k-oznámení-o-zahájení-řízení.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-14-Doručenka-obci-Řepov-k-oznámení-o-zahájení-řízení.pdf		
Příloha je validní	Příloha-15-Doručenka-zmocněnci-obce-Řepov-k-oznámení-o-zahájení-řízení.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-15-Doručenka-zmocněnci-obce-Řepov-k-oznámení-o-zahájení-řízení.pdf		
Příloha je validní	Příloha-16-Záznam-o-oprávněných-úředních-osobách.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Veselý, CN=Ing. Bc. Miroslav Veselý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Podpis je platný	Příloha-16-Záznam-o-oprávněných-úředních-osobách.pdf		
Příloha je validní	Příloha-17-Výzva-ke-sdělení-informací-a-navržení-důkazů.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Veselý, CN=Ing. Bc. Miroslav Veselý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Podpis je platný	Příloha-17-Výzva-ke-sdělení-informací-a-navržení-důkazů.pdf		
Příloha je validní	Příloha-18-Vyjádření-obce-Řepov-ze-dne-20.1.2023.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-18-Vyjádření-obce-Řepov-ze-dne-20.1.2023.pdf		
Příloha je validní	Příloha-19-Porávanka-na-ústní-jednání.pdf	SERIALNUMBER=P39028, G=Jan, SN=Koneš, CN=Mgr. Jan Koneš, OU=686306, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Podpis je platný	Příloha-19-Porávanka-na-ústní-jednání.pdf		
Příloha je validní	Příloha-20-Protokol-o-ústním-jednání.pdf		

Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-20-Protokol-o-ústním-jednání.pdf		
Příloha je validní	Příloha-21-Rozhodnutí-o-pozastavení-účinnosti.pdf		
Podpis je platný	Příloha-21-Rozhodnutí-o-pozastavení-účinnosti.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Veselý, CN=Ing. Bc. Miroslav Veselý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Příloha je validní	Příloha-22-Doručenka-obci-Řepov-k-rozhodnutí-o-pozastavení-účinnosti.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-22-Doručenka-obci-Řepov-k-rozhodnutí-o-pozastavení-účinnosti.pdf		
Příloha je validní	Příloha-23-Doručenka-zmocněnci-obce-Řepov-k-rozhodnutí-o-pozastavení-účinnosti.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Příloha-23-Doručenka-zmocněnci-obce-Řepov-k-rozhodnutí-o-pozastavení-účinnosti.pdf		
Příloha je validní	Příloha-36-Pověření-ŘO.pdf	SERIALNUMBER=P254191, G=Vil, SN=Rakušan, CN=Mgr. Bc. Vil Rakušan, OU=723125, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Podpis je platný	Příloha-36-Pověření-ŘO.pdf		
Podpis je platný	Příloha-36-Pověření-ŘO.pdf	SERIALNUMBER=P458150, G=Miroslav, SN=Veselý, CN=Ing. Bc. Miroslav Veselý, OU=676189, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Příloha je validní	Návrh-ÚS-na-zrušení-čl.-2-a-přílohy-čl.-1-OZV-obce-Řepov-č.-1-2021.pdf	SERIALNUMBER=P254191, G=Vil, SN=Rakušan, CN=Mgr. Bc. Vil Rakušan, OU=723125, O=Ministerstvo vnitra České republiky, OID 2.5.4.97=NTRC2.00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ
Podpis je platný	Návrh-ÚS-na-zrušení-čl.-2-a-přílohy-čl.-1-OZV-obce-Řepov-č.-1-2021.pdf		
Podpis je platný	PřílohaD2_zto	SERIALNUMBER=5906210, CN=Informační systém datových schránek - produkční agentura, OU=Digitální a informační agentura, OID 2.5.4.97=NTRC2.17651921, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID 2.5.4.97=NTRC2.47114983, C=CZ

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV-807-33/ODK-2023

Ústavní soud
Jošova 8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR
Jošova 8, 660 83 Brno
Dne: - 4 -04- 2023
5
Vyřizuje: Mgr. P. Hájek

Praha 4. dubna 2023
Přílohy: 36

Neoprávněně

Navrhovatel:

Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, příslušné k podání návrhu podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

adresa pro doručování: náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Účastník řízení: Obec Řepov, se sídlem Řepov 36, 293 01 Řepov

N á v r h

na zrušení čl. 2 a přílohy č. 1 obecně závazné vyhlášky obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, spojený s návrhem na přednostní projednání věci z důvodu její naléhavosti.

Struktura odůvodnění návrhu

[1] S ohledem na rozsah odůvodnění tohoto návrhu považuje Ministerstvo vnitra pro zvýšení přehlednosti uvodem předestřít jeho strukturu. Odůvodnění je rozčleněno do šesti na sebe navazujících částí.

[2] Část I. je věnována odůvodnění návrhu na přednostní projednání věci z důvodu její naléhavosti ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

[3] Část II. je věnována rekapitulaci postupu Ministerstva vnitra dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), který předcházel podání tohoto návrhu, a jehož dodržení je závazné pro to, aby byl návrh věcně projednatelný, resp. byl přípustný (náležející Ústavnímu soudu) ze dne 12. července 2007, sp. zn. Pl.ÚS 37/06, část IV.). Současně z této části vyplývá, že správní řízení o pozastavení účinnosti čl. 2 a přílohy č. 1

obecně závazné vyhlášky obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí (dále také jen „OZV“), které předcházelo podání tohoto návrhu, bylo vedeno v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a bylo prosto procesních vad.

[4] Část III. je věnována skutkovým okolnostem vydání OZV, které vyplývají z Ministerstvem vnitra navržených důkazů.

[5] Nejrozsáhlejší část IV. je věnována vlastnímu právnímu hodnocení věci. Tato část je dále členěna ve strukturu odpovídající jednotlivým čtyřem krokům testu posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek, který definoval Ústavní soud v rámci své rozhodovací činnosti.

[6] Část V. je věnována vypořádání námitek, které účastník řízení uplatnil v rámci dozorového procesu, který tomuto návrhu předcházel.

[7] Část VI. je věnována závěrečnému shrnutí a petitu.

I. Důvody návrhu na přednostní projednání věci z důvodu její naléhavosti

[8] Dle § 39 věty první zákona o Ústavním soudu se při projednávání návrhů Ústavní soud nemusí řídit pořadím, v němž mu návrhy došli, jestliže se usnese, že věc, které se některý návrh týká, je naléhavá.

[9] V dané věci je jádrem sporu výklad pojmu „jednotlivá část obce“, pro kterou je dle § 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“), možné prostřednictvím místního koeficientu daně z nemovitosti až pětinásobně navýšit daň z nemovitých věcí. Důvodová zpráva k zákonu č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (dále jen „zákon č. 609/2020 Sb.“), počala v návaznosti na rozšíření možnosti stanovit místní koeficienty daně z nemovitých věcí pro „jednotlivé části obce“ uvedený pojem vykládat zcela volně, tedy tak, že za „jednotlivou část obce“ může obec v obecně závazné vyhlášce prohlásit libovolnou část svého území, včetně jednotlivých pozemků a objektů.

[10] Z tohoto důvodu některé obce přikročily od zdraňovacího období roku 2022 k pětinásobnému navýšení daně z nemovitých věcí prostřednictvím místního koeficientu adresným způsobem, tedy pro selektivně vybrané nemovité věci nebo jejich skupiny. V praxi se tak Ministerstvo vnitra setkalo s případy, kdy za „jednotlivé části obce“ byly označovány vybrané budovy pro rodinnou rekreaci, dle názoru obce neobydlené rodinné domy nacházející se roztroušeně napříč celým jejím územím, zámeček, podnikatelský využívaný nemovité věci typu prodejen nejruznějšího sortimentu, logistické a výrobní haly a objekty či uzavřené podnikatelské areály jednotlivých obchodních společností.

[11] Uvedený „volný výklad“ pojmu „jednotlivá část obce“ se dle přesvědčení Ministerstva vnitra přiči nejen významu, který byl tomuto pojmu přikládán v teorii i praxi historicky od počátku účinnosti zákona o dani z nemovitých věcí, kde byl a je užíván v případě koeficientu „pobohové renvy“ v § 6 a 11, ale též výkladu jazykovému, formálně systematickému a objektivně teleologickému. Rovněž jde o výklad, který není dle názoru Ministerstva vnitra ústavně konformní s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České

republiky a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, neboť obcím *de facto* umožňuje rozhodovat formou obecně závazných vyhlášek o výši daně v konkrétních případech a u konkrétních osob, resp. adresným způsobem. O obecně závazné vyhlášky se tedy v těchto případech jedná pouze formálně, materiálně jde o individuální právní akty.

[12] Pojmem „jednotlivá část obce“ je dle přesvědčení Ministerstva vnitra jazykovým ekvivalentem pojmu osada, místní část, čtvrť apod. Je jím tudíž třeba rozumět část území obce, které je souvislého charakteru, a jež je současně obydlené občany této obce, kteří tvoří určité „územní společenství“. Dle názoru Ministerstva vnitra se proto jedná o určitou ucelenější lokalitu, ve které se nachází více „nemovitých věcí“, mezi nimiž existuje věcná a místní (zejména historická, urbanistická a krajinná) souvislost a jež poji určita společná specifika odražející podmínky dané části území obce a občanů, kteří na něm žijí. Jinými slovy řečeno, za „část obce“ lze označit tu obývanou část jejího území, která by za jiných okolností mohla být samostatnou obcí, byť by co do počtu obyvatel byla obcí velmi malou.

[13] Obecně závazné vyhlášky obcí upravující místní koeficienty daně z nemovitých věcí musí dle § 16a zákona o dani z nemovitých věcí nabýt platnosti **nejpozději do 1. října předchozího zdaňovacího období a účinnosti nejpозději do 1. ledna následujícího zdaňovacího období**. Současně dle § 13b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí platí, že dan z nemovitých věcí se stanoví na zdaňovací období podle stavu k 1. lednu roku, na který je dan stanovována, přičemž dle § 12c věty druhé zákona o dani z nemovitých věcí se ke změnám skutečností rozhodných pro dan, které nastanou v průběhu zdaňovacího období, nepřihlíží.

[14] Ministerstvo vnitra se domnívá, že **naléhavost této věci je dána jejím zásadním právním významem pro posuzování případů období koncovaných obecně závazných vyhlášek, které některé obce bud již v minulosti vydaly, nebo které obce budou mít záměr vydat pro zdaňovací období roku 2024**. V návaznosti na možné závěry plynoucí z nálezu Ústavního soudu v této věci je nezbytné, aby byl obcím poskytnut alespoň minimální časový prostor pro to, aby mohly tyto závěry do mezního data 1. října 2023 reflektovat při svém rozhodování o výši a způsobu zdanění nemovitých věcí formou obecně závazných vyhlášek.

[15] Současně má věc **zásadní význam i pro samotnou obec Řepov**, neboť účinnost OZV v části upravující místní koeficient daně z nemovitých věcí byla pozastavena rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 6. března 2023, č. j. MV-807-29/ODK-2023. V daném případě jsou do rozhodnutí Ústavního soudu **ohroženy významné rozpočtové příjmy obce** plynoucí z navyšení daně z nemovitých věcí pro zdaňovací období roku 2024, přičemž obec Řepov na uvedené může reagovat úpravou místního koeficientu daně z nemovitých věcí nejpозději do mezního data 1. října 2023.

[16] Z výše uvedených důvodů Ministerstvo vnitra Ústavnímu soudu navrhuje, aby se usnesl, že z důvodu naléhavosti bude věc **projednána přednostně, a to nejpозději do 1. září 2023, aby byl obcím poskytnut alespoň minimální časový prostor pro reflexi závěrů Ústavního soudu při rozhodování o stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro zdaňovací období roku 2024**.

II. Rekapitulace postupu Ministerstva vnitra

[17] Zastupitelstvo obce Řepov schválilo OZV na svém zasedání konaném dne 6. září 2021. V souladu s ustanovením § 12 odst. 6 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. prosince 2021, byla předmetná OZV dne 29. září 2021 obcí Řepov zaslána Ministerstvu vnitra k dozоровému posouzení. Z obsahu OZV Ministerstvo vnitra zjistilo, že obec Řepov v rámci čl. 1 OZV na základě § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí přistoupila k **zavedení tzv. „obecního (podnikatelského) koeficientu 1,5“**, a to pouze pro **zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky užívvané k podnikání** (§ 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí). V čl. 2 OZV pak obec Řepov přikročila na základě § 12 zákona o dani z nemovitých věcí k **zavedení nejvyššího možného místního koeficientu „5“**, a to pro „**části obce**“ **vymezené v příloze č. 1 OZV**. Obsahem přílohy č. 1 OZV dle její uvozovací věty mělo být „**vymezení částí obce Řepov dle parcelních čísel pozemků (k. ú. Řepov), u nichž se stanovuje místní koeficient ve výši 5“**, po němž následoval soupis jednotlivých parcelních čísel. Součástí OZV nebylo grafické znázornění dotčených „částí obce“ na mapovém podkladě, z něhož by bylo Ministerstvu vnitra **prima facie** zřejmé, jaké konkrétní lokality na svém území obec Řepov označuje za „části obce“.

Důkaz:

- Obecně závazná vyhláška obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí (příloha č. 1).

První právní posouzení zákonnosti OZV po jejím zaslání obci

[18] Přípisem ze dne 11. října 2021, č. j. MV-140579-3/ODK-2021, Ministerstvo vnitra obci Řepov sdělilo, že OZV nebyla sledována v rozporu se zákonem, Ministerstvo vnitra obec Řepov nicméně v přiloženém právním posouzení upozornilo, že v rámci tzv. abstraktní kontroly zákonnosti OZV **blíže nezkoumalo důvody, které obec vedly ke stanovení místního koeficientu pro části obce, a že v případě potřeby musí být obec schopna uvést, z jakých důvodů zavedla rozdílný místní koeficient pro části svého území a tyto důvody vhodným způsobem prokázat**. Obec Řepov byla dále **výslovně upozorněna, že „Ministerstvo vnitra v rámci abstraktní kontroly nezkoumalo územní rozsah vymezené části obce“**, přičemž současně byla obec **stísně upozorněna, „že části obce“ by se mělo rozumět zpravidla určité souvislé území; v opačném případě by mohlo být zavedení místního koeficientu problematické a nelze jej tedy doporučit. Za nepřípustné vymezení by pak muselo být považováno stanovení místního koeficientu toliko pro „výbrané“ objekty (parcelní čísla), což by mohlo být hodnoceno jako rozporné se zákonem z důvodu obecního zákona či zákazu diskriminace“**.

[19] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že přestože OZV nebyla v rámci prvního dozоровého posouzení Ministerstvem vnitra sledována v rozporu se zákonem, **teno závěr odpovídal rozsahu přezkumu, v jehož rámci nebyl zkoumán územní rozsah vymezené „části obce“, o čemž byla obec informována**. Jednotlivá parcelní čísla vyměňovaná v příloze č. 1 OZV tedy Ministerstvem vnitra nebyla v rámci prvního dozоровého posouzení promítnána do katastrální mapy, aby bylo zjištěno, jaké konkrétní lokality mají být dle obce Řepov jejími „jednotlivými částmi obce“.

[20] Již na tomto místě přitom považuje Ministerstvo vnitra za nezbytné představit, že zmíněvaný omezenější rozsah prováděného dozorového přezkumu zastlaných obecně závazných vyhlášek obcí o stanovení koeficientů daně z nemovitých věcí odpovídá jeho tehdejšímu dozorovým poznatkům, dle kterých obcím nečinilo korektní vymezování „jednotlivých částí obce“ v obecně závazných vyhláškách obtíž. Současně se nejednálo o problematiku, která by do té doby byla předmětem stížností či právních sporů, a které by tudíž bylo nutné v rámci dozoru věnovat zvýšenou pozornost. Omezenější rozsah prováděného dozorového přezkumu Ministerstva vnitra tedy vyplýval z ekonomie dozorového procesu.

[21] Dozor Ministerstva vnitra nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí je z hlediska časového dozorem následným (tedy vykonávaným nad již vyhlášenými obecně závaznými vyhláškami) a z hlediska frekvence dozorcí činnosti dozorem vykonávaným soustavně (obecně závazné vyhlášky obcí jsou předmětem zájmu Ministerstva vnitra po celou dobu jejich platnosti).¹ Není tudíž vyloučeno, aby talaž obecně závazná vyhláška obce byla Ministerstvem vnitra přezkoumána opakovaně a třeba i z různých hledisek. Ministerstvo vnitra obce ve svých právních posouzeních pravidelně upozorňuje, že v rámci prvotního abstraktního přezkumu například nebyl zkoumán konkrétní skutkový stav a důvody, které obec vedly k přijetí právní regulace, a že obec musí být kdykoliv na výzvu Ministerstva vnitra připravena svou regulaci obhájit.

Důkazy:

- Přípis Ministerstva vnitra ze dne 11. října 2021, č. j. MV-140579-3/ODK-2021 (příloha č. 2).
- Posouzení zákonnosti OZV, které bylo přílohou shora uvedeného přípisu (příloha č. 3).

Podrobné dozorové šetření na základě podnětu individuálního stěžovatele

[22] Dne 29. března 2022 obdrželo Ministerstvo vnitra ve vztahu ke stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí v rámci OZV obsažily **podnět individuálního stěžovatele**. Stěžovatel ve svém podnětu, stručně shrnuo, rozporoval zákonnost a ústavnost OZV z důvodu, že vymezení míst, pro která byl stanoven místní koeficient „5“, neodpovídá „částem obce“ ve smyslu, v jakém je tento pojem užívaný ustanovením § 12 zákona o dani z nemovitých věcí nezbytně interpretovat. Současně stěžovatel namítal, že OZV odporuje čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, neboť danová povinnost je takticky ukládána (navyšována) podzákonem právním předpisem, a to konkrétním, předem určeným, vlastním nemovitých věcí. Postup obce při stanovení místního koeficientu dle stěžovatele rovněž odporoval principu rovnosti (základu diskriminace), neboť obec Řepov dle jeho názoru postupovala při stanovení místního koeficientu pro konkrétně určené nemovitě věci svévolně.

[23] Na základě tohoto podnětu Ministerstvo vnitra přistoupilo k podrobnému incidentnímu dozorovému přezkumu OZV, v rámci něhož se zaměřilo především na dříve neposuzovaný způsob vymezení „částí obce“, pro které obec Řepov místní

¹ Blíže viz např. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 211 a 218.

koeficient daně z nemovitých věcí stanovila, a existenci objektivních a racionálních důvodů ospravedlňujících nerovné zacházení mezi poplatníky daně z nemovitých věcí, jímž byla obce Řepov z důvodů stanovení místního koeficientu přinášobně navyšena dan z nemovitých věcí na straně jedné, a ostatními poplatníky této daně na straně druhé.

[24] Ministerstvo vnitra předně provedlo rekonstrukci údajných „částí obce“, pro něž obec Řepov stanovila místní koeficient, a to na základě zobrazení jednotlivých parcelních čísel pozemků uvedených v příloze č. 1 OZV v katastru nemovitostí a jejich následného společného zachycení do podkladové katastrální ortofotomapy území obce Řepov. Na základě uvedeného postupu dospělo Ministerstvo vnitra ke zjištění, že obec Řepov označila formou výčtu jednotlivých parcelních čísel ve své podstatě **prostory a objekty (areály) konkrétních výrobních a průmyslových závodů a logistických center, jež jsou ve vlastnictví několika obchodních společností, konkrétně M. Preymesser spol. s r.o., ITW PRONOVA, s.r.o., Wienerberger s.r.o. a Pláček – správa, a.s., a v době dozorového šetření (duben 2022) nevyužívaný (alespoň v podstatné části) zpevněný areál nabýzový k prodeji ve společném jmění manželů B. – G. a M. C. , a konečně pozemek parc. st. v k. ú. Řepov, o výměře 112 m², zahrnující stavbu technického využití,² ve vlastnictví obchodní společnosti CETIN a.s. Kromě uvedeného bylo zjištěno, že obec Řepov za „části obce“ označuje i parcely nacházející se zcela mimo dotčené areály, konkrétně např. pozemky parc. č. , a v k. ú. Řepov, nebo že naopak některé pozemky nacházející se uvnitř vymezených oplocených areálů, na rozdíl od pozemků jiných, v příloze č. 1 OZV uvedeny nebyly (např. pozemky parc. č. , a v k. ú. Řepov).**

[25] V souvislosti s obdrženým podnětem a uvedenými zjištěními si Ministerstvo vnitra svým přípisem ze dne 11. dubna 2022, č. j. MV-63504-3/ODK-2022, od obce Řepov za účelem prošetření věci vyžádalo relevantní podklady a vyjádření. Konkrétně Ministerstvo vnitra obec požádalo o zaslání:

- Sdělení objektivních a racionálních důvodů, na základě kterých obec Řepov v čl. 2 OZV stanovila místní koeficient daně z nemovitých věcí ve výši „5“ pouze pro vybrané vlastnický, potažmo vybrané nemovitě věci.
- Sdělení, zda vymezené „části obce“ v příloze č. 1 OZV tvoří souvislé území, případně je zde naplněna podmínka § 27 odst. 2 zákona o obcích, a zda se nejedná o „selektivní“ výběr pozemků.
- Reakci na sdělení podatele, že se jedná o „selektivní a nahodilý“ výběr pozemků.
- Podkladů (dokumentů), jímž jsou důvody obce pro úpravu místního koeficientu v čl. 2 OZV podloženy.
- Případných dalších doplňujících sdělení, jež dle názoru obce mohou napomoci řádnému prošetření podnětu.

² Registr územní identifikace, adres a nemovitostí. Dostupné na <https://vvp.cuzk.cz/vyp/cuzk/cuzk/uzan/stavbebniobjektivy/15428541>

[26] Na uvedenou žádost Ministerstva vnitra reagovala obec Řepov prostřednictvím svého zmocněnce, advokátní kanceláře Frank Bold Advokáti, s.r.o., a to vyjádřením ze dne 28. dubna 2022.

[27] Na tomto místě Ministerstvo vnitra považuje za nezbytné představit, že v souvislosti s prošetřováním podnětu na OZV obce Řepov bylo postaveno před řešením několika právních otázek, které svým významem a dopady tuto individuální věc přesahují. V návaznosti na nabytí účinnosti zákona č. 609/2020 Sb., a to ke dni 1. ledna 2021, došlo k rozšíření pravomoci obcí stanovovat místní koeficienty též pro „všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce“. Nově tudíž obce mohou na základě § 12 zákona o dani z nemovitých věcí v rámci obecně závazných vyhlášek stanovovat jeden místní koeficient jak pro všechny nemovité věci na území celé obce, tak pro všechny nemovité věci na území „pouze“ jednotlivých částí obce. S ohledem na zákonná pravidla pro zavádění místních koeficientů formou obecně závazných vyhlášek (§ 18a zákona o dani z nemovitých věcí) obce poprvé stanovovaly místní koeficienty pro „části obce“ k loňskému zdaňovacímu období, tj. na rok 2022.

[28] Ministerstvo vnitra bylo v návaznosti na předmětnou novelizaci zákona o dani z nemovitých věcí v první polovině roku 2022 konfrontováno s řadou obdobných podnětů individuálních stěžovatelů rozporujících zákonnost vydaných obecně závazných vyhlášek, jimiž obce stanovují místní koeficienty pro „části obce“, jakož i dotazů obcí a měst ohledně způsobů, jakými mohou pro zdaňovací období roku 2023 k jejich nastavení přistoupit. Uvedené podněty a dotazy souvisely především se správnou obcí cítit toliko na nemovité věci užívané podnikatelským způsobem (průmyslové, výrobní, logistické a jiné obdobné areály a objekty) či na jednotlivé rekreační objekty a trvale neobývané rodinné domy, a neposilovat tak „běžné“ občany obce, a tím pádem i s otázkou, jakým způsobem a do jaké míry je ještě možné rozdělit území obce na „jednotlivé části obce“, s otázkou možného roudoucího efektu daně z nemovitých věcí z důvodu nastavení vysokých místních koeficientů, a konečně s otázkou potenciálně diskriminačního způsobu stanovování či diferencování místních koeficientů.³

[29] Z tohoto důvodu Ministerstvo vnitra svým dopisem ze dne 2. června 2022, č. j. MV-63504-5/ODK-2022, požádalo v souladu s § 27 zákona č. 21/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“), Ministerstvo financí, jakožto gestora zákona o dani z nemovitých věcí, a Generálního finančního ředitelství, jakožto orgán finanční správy, který se v souladu s § 4 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podílí na přípravě právních předpisů a zabezpečování analytických a koncepčních úkolů, o společné jednání ve věci problematiky stanovování koeficientů daně z nemovitých věcí

³ Důvodová zpráva k zákonu č. 609/2020 Sb. v této souvislosti uvádí: „Obec je oprávněna se rozhodnout, zda místní koeficient stanoví obecně závaznou vyhláškou pro celou obec nebo pro jednotlivé části obce. K vynechání jednotlivé části obce nebo jednotlivých částí obce by měla obec postupovat odůvodněně a zvažovat všechny podmínky v dané obci, zejména specifika jednotlivých částí. S ohledem na to, že místní koeficient stanovuje obecně závaznou vyhlášku, tedy právním předpisem, musí obec současně dodržet všechny požadavky vyplývající ze zákona, ustálenou praxi a evropského práva, zejména tak nemůže stanovit místní koeficient diskriminačním způsobem a jeho stanovení nesmí mít tzv. roudoucí efekt (srov. název Ústavního soudu sp. zn. Pl. US 7/03 ze dne 18. srpna 2004).“

formou obecně závazných vyhlášek obcí. Uvedené společné jednání se uskutečnilo dne 19. července 2022, přičemž jeho předmětem byla především otázka interpretace výkladově sporného pojmu „jednotlivá část obce“ používaného v ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí, která upravují zákonná zmocnění daně obcím k autonomnímu normativnímu nastavování koeficientů ovlivňujících výši daně z nemovitých věcí [§ 6 odst. 1 písm. b), § 11 odst. 3 písm. a) a nově § 12 zákona o dani z nemovitých věcí].

[30] Ministerstvo vnitra bylo na předmětném jednání podrobně obeznámeno s cílem novelizace ustanovení § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, kterým byla snaha o výrazné rozšíření pravomoci obcí stanovovat místní koeficienty (viz dále). Ministerstvo vnitra naopak seznámilo Ministerstvo financí a Generálního finančního ředitelství s předběžnými právními závěry stran uplatňování místních koeficientů pro jednotlivé části obce, které vycházejí jak z jím dlouhodobě zastávaného a ustáleného výkladu pojmu „jednotlivá část obce“, tak soudní judikatury a vlastní povahy obecně závazných vyhlášek jakožto právních předpisů, které mají být *ex definitione* akty všeobecného a abstraktního charakteru.

[31] Po seznámení se s obcí zasláným vyjádřením a podklady a následným právním vyhodnocením věci Ministerstvo vnitra obec Řepov dopisem ze dne 29. srpna 2022, č. j. MV-63504-11/ODK-2022, vyrozumělo o výsledku dozorového šetření a rozporu čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV se zákonem. Z důvodu, že v rámci dotčeného dozorového šetření bylo Ministerstvo vnitra poprvé postaveno před postup, kdy obec za „části obce“ v obecně závazné vyhlášce označila ve své podstatě jednotlivé prostory a objekty (areály) konkrétních výrobních a průmyslových závodů a logistických center, a nikoliv ucelené obydlené části svého území ve smyslu dosavadního ustáleného výkladu a chápání pojmu „jednotlivá část obce“ užívaného zákonem o dani z nemovitých věcí, přistoupilo Ministerstvo vnitra ke zpracování komplexní právní (výkladové) analýzy pravomoci obcí stanovovat místní koeficienty pro jednotlivé „části obce“. Uvedenou analýzu Ministerstvo vnitra promítlo do vyrozumění o výsledku dozorového šetření a při hodnocení zákonnosti čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV z ní vycházelo. Právní analýza dotčené problematiky byla současně zaslána Ministerstvu financí a Generálnímu finančnímu ředitelství jakožto podklad pro připravovaný návrh změny zákona o dani z nemovitých věcí, který by měl přiměřet adekvátnější legislační řešení zaměru zákonodárce umožnit obcím vyšší zdanění nemovitých věcí užívaných k podnikání, rekreaci či jiným specifickým účelům.

[32] Obec Řepov byla v předmětném vyrozumění požádána o sdělení, zda a v jakém termínu je připadné ochotna dobrovolně zjevnat nápravu vykonaných nezákonností. Současně bylo obci Řepov nabídnuto osobní metodické projednání věci. Obec Řepov byla v této souvislosti upozorněna, že nebude-li v dané věci přistoupeno k dobrovolné nápravě OZV na základě neformálního vyrozumění o výsledku dozorového šetření, bude Ministerstvo vnitra povinnu přistoupit k uplatnění dozorových opatření předepsaných § 123 zákona o obcích.

[33] Na uvedené vyrozumění reagovala obec Řepov prostřednictvím svého zmocněnce vyjádřením ze dne 15. září 2022. V rámci tohoto vyjádření bylo Ministerstvu vnitra sděleno, že se obec Řepov s jeho právními závěry neztotožňuje a je připravena hájit rozporovanou OZV v dalších fázích dozorového procesu.

- Důkazy:**
- Dopis Ministerstva vnitra ze dne 11. dubna 2022, č. j. MV-63504-3/ODK-2022, jímž byly za účelem prošetření věci od obce Řepov vyžádány relevantní podklady a vyjádření (příloha č. 4).
 - Vyjádření obce Řepov ze dne 28. dubna 2022 (příloha č. 5).
 - Vyrozměnění Ministerstva vnitra o výsledku dozоровého šetření ze dne 29. srpna 2022, č. j. MV-63504-11/ODK-2022 (příloha č. 6).
 - Vyjádření obce Řepov ze dne 15. září 2022 (příloha č. 7).

Výzva ke zjednatí nápravy OZV

[34] Neboť obec Řepov ve svém vyjádření deklarovala, že nezjedná nápravu OZV, bylo Ministerstvo vnitra povinno v souladu s § 123 zákona o obcích formalizovaným způsobem obec vyzvat ke zjednatí nápravy ve lhůtě do 60 dnů od doručení této výzvy. Pouze pro potádek Ministerstvo vnitra uvádí, že s přihlednutím ke konání voleb do zastupitelstev obcí a zákonem stanoveným lhůtám pro svolání ustavujících zasedání nově zvolených zastupitelstev obcí (srov. § 91 zákona o obcích) se zasláním předmetné výzvy vyčkalo, aby nově zvolené Zastupitelstvo obce Řepov nebylo na lhůtě pro zjednatí nápravy z faktických důvodů zkracováno (mělo dostatečný časový prostor pro přijetí rozhodnutí o dalším postupu v dané věci).

[35] Výzva ke zjednatí nápravy ze dne 19. října 2022, č. j. MV-63504-15/ODK-2022, byla obci Řepov a jejímu právnímu zastupci (zmocněnci) doručena dne 20. října 2022. Ministerstvo vnitra v rámci této výzvy obec Řepov požádalo, aby její obsah byl projednán na nejbližším zasedání Zastupitelstva obce Řepov a na tomto zasedání zastupitelstvo obce rozhodlo o zjednatí nápravy nezákonnosti čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV, případně výslovně rozhodlo, že se s touto výzvou neztotožňuje a tuto svou vůli vyjádřilo ve svém rozhodnutí. Nápravu nezákonnosti čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV Ministerstvo vnitra obci navrhlo zjednat zrušením těchto ustanovení bez náhrady. Obci byla současně ze strany Ministerstva vnitra nabídnuta metodická pomoc a součinnost při zjednatí nápravy sledaného rozporu OZV se zákonem.

[36] V rámci předmetné výzvy pak byla obec Řepov požádána, aby nejpоздěji do 7 kalendářních dnů od uplynutí lhůty ke zjednatí nápravy informovala Ministerstvo vnitra, zda byla náprava zjednána či nikoliv, včetně rozhodnutí dle předchozího odstavce. **Lhůta ke zjednatí nápravy obci Řepov uplynula ke dni 19. prosince 2022.**

[37] Náhledem do Spírků právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů Ministerstvo vnitra ověřilo, že obec Řepov neuvhlásila žádou obecně závaznou vyhlášku, kterou by nápravu čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV zjednála. Dne 27. prosince 2022 bylo Ministerstvu vnitra doručeno vyjádření obce Řepov, v němž se uvádí, že obsah výzvy ke zjednatí nápravy byl projednán na zasedání Zastupitelstva obce Řepov dne 5. prosince 2022, avšak její projednání nebylo zakončeno přijetím žádného usnesení ani jiného rozhodnutí zastupitelstva obce. Obec v předmetném vyjádření konstatovala, že nezjednála

nápravu OZV a setrvává na svém názoru, že tato vyhláška, resp. její čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1, není v rozporu se zákonem.

- Důkazy:**
- Výzva ke zjednatí nápravy ze dne 19. října 2022, č. j. MV-63504-15/ODK-2022 (příloha č. 8).
 - Doručení obci Řepov k výzvě ke zjednatí nápravy (příloha č. 9).
 - Doručeníka zmocněnci obce Řepov k výzvě ke zjednatí nápravy (příloha č. 10).
 - Vyjádření obce Řepov ze dne 27. prosince 2022 (příloha č. 11).

Správní řízení o pozastavení účinnosti čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV

[38] Neboť obec Řepov nápravu čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV ani po výzvě ke zjednatí nápravy do 60 dnů od jejího doručení nezjednála, přičemž výslovně deklarovala, že ji ani zjednat nehodlá, přistoupilo Ministerstvo vnitra v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích k zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti předmetných ustanovení. Správní řízení bylo s obcí Řepov zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení ze dne 5. ledna 2023, č. j. MV-807-14/ODK-2023, k němuž došlo v případě doručování zmocněnci účastníka řízení dne 9. ledna 2023 (samostatnému zastoupenému účastníkovi řízení bylo oznámení doručeno již dne 6. ledna 2023). Součástí oznámení o zahájení řízení bylo poučení účastníka řízení o jeho jednotlivých procesních právech a povinnostech. Přílohou oznámení bylo podrobné vylíčení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném rozporu čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV se zákonem.

[39] Současně s oznámením o zahájení správního řízení byla účastníkovi řízení zaslána výzva ke sdělení informací a navržení důkazů, které mohou mít vliv na skutkové a právní hodnocení věci ze dne 5. ledna 2023, č. j. MV-807-16/ODK-2023. Přestože obci Řepov byla v průběhu předchozích fází dozоровého procesu opakovane sdělována skutková zjištění Ministerstva vnitra a jejich právní hodnocení,⁴ do zahájení správního řízení neobdrželo od obce Řepov komplexnější reakci a vysvětlení některých problematických způsobů zařazení či nezařazení nemovitých věcí do přílohy č. 1 OZV. Konkrétní výkly k zařazování či nezařazování nemovitých věcí do přílohy č. 1 OZV byly obci znovu sděleny v příloze č. 1 k oznámení o zahájení správního řízení, a to v jeho bodech 116 až 121. Uvedené Ministerstvo vnitra vedlo k předběžnému závěru o možné svévoli či libovůli obce při (ne)zařazování nemovitých věcí do přílohy č. 1 OZV, protože obec Řepov vyzvalo, aby mu sdělila informace a předložila či označila konkrétní podklady (důkazy), které mají dle jejího názoru vést Ministerstvo vnitra k odlišným závěrům.

[40] Na uvedenou výzvu reagoval účastník řízení obsahným vyjádřením ze dne 20. ledna 2023, v němž vyjádřil své námítky k právnímu hodnocení věci ze strany Ministerstva vnitra (zejména vykladu pojmu „jednotlivá část obce“ užívajícího zákonem o dani z nemovitých věcí), a současně se v návaznosti na výzvu Ministerstva vnitra

⁴ Vyrozměnění o výsledku dozоровého šetření ze dne 29. srpna 2022, č. j. MV-63504-11/ODK-2022, a výzva ke zjednatí nápravy ze dne 19. října 2022, č. j. MV-63504-15/ODK-2022.

blíže vyjádřil k důvodům zatazování nemovitých věcí do přílohy č. 1 OZV. Účastník řízení dále navrhl provedení konkrétních důkazů k prokázání svých tvrzení.

[41] Dopisem Ministerstva vnitra ze dne 31. ledna 2023, č. j. MV-807-18/ODK-2023, byl účastník řízení vyznamenán o konání ústního jednání (na nějž byl současně pozván) nařizového v souladu s § 49 správního řádu, a to za účelem provedení listinných důkazů, projednání důvodů vedoucích Ministerstvo vnitra k zahájení předběžného správního řízení a obsahu vyjádření účastníka řízení ze dne 20. ledna 2023 s možností jeho ústního doplnění. Současně bylo účastníkovi řízení tímto dopisem oznámeno, že na tomto jednání bude mít v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

[42] Ústní jednání se uskutečnilo dne 10. února 2023 od 10:30 do 11:40 hod. za přítomnosti účastníka řízení, za něhož vystupoval starosta obce Milan Zachař, a jehož se dále účastník zastupitel obce Ing. Petr Krivský. Zmocněnec účastníka řízení se ústního jednání neúčastnil. Účastník řízení byl Ministerstvem vnitra před zahájením ústního jednání znovu poučen o svých procesních právech a povinnostech. V souladu s § 53 odst. 6 správního řádu byly provedeny listinné důkazy (včetně listinných důkazů navržených v průběhu ústního jednání účastníkem řízení), jejichž výčet je uveden a obsah stručně zaznamenán v protokolu o ústním jednání ze dne 10. února 2023, č. j. MV-807-26/ODK-2023. Ke způsobu provedení důkazů neuplatnil účastník řízení žádné námítky. Účastník řízení v průběhu ústního jednání dále využil práva vyjádřit své stanovisko v řízení. V rámci tohoto stanoviska účastník řízení podrobně vylíčil důvody, které obec Řepov vedly pro zavedení místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro konkrétní vybrané podnikatelské areály nacházející se na jejím území.

[43] Účastníkovi řízení byla v průběhu ústního jednání poskytnuta možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Účastník řízení přitom požádal o zaslání elektronické kopie všech dokumentů obsažených ve správním spisu ke dni 10. února 2023 do jeho datové schránky. Uvedenému požadavku bylo Ministerstvem vnitra vyhověno zasláním sdělení ze dne 13. února 2023, č. j. MV-807-28/ODK-2023, jehož přílohou byly všechny dokumenty obsažené ve spise sp. zn. MV-807/ODK-2023.

[44] Ministerstvo vnitra závěrem ústního jednání konstatovalo, že po doplnění spisu o další podklady a listinné důkazy ze strany účastníka řízení, k němuž došlo v průběhu tohoto ústního jednání, má za to, že shromáždilo veškeré podklady nezbytné pro vydání rozhodnutí. Účastník řízení vzal na vědomí, že se ke shromážděným podkladům může vyjádřit až do okamžiku vydání rozhodnutí. Ministerstvo vnitra přitom avizovalo, že rozhodnutí bude vydáno nejdříve v týdnu od 20. února 2023.

[45] Účastník řízení se ke dni vydání rozhodnutí k podkladům pro vydání rozhodnutí nevyjádřil, přestože mu tato možnost byla v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu dána, a byl o ní v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu poučen. S přihlednutím ke shora uvedenému tedy Ministerstvo vnitra přistoupilo k vydání rozhodnutí ve věci.

[46] Dne 6. března 2023 Ministerstvo vnitra vydalo pod č. j. MV-807-29/ODK-2023 rozhodnutí o pozastavení účinnosti čl. 2 a přílohy č. 1 OZV, přičemž obci Řepov byla tímto rozhodnutím současně v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích stanovena ke zjevné nápravě lhůta 15 dnů ode dne jeho doručení. Rozhodnutí bylo obci Řepov doručeno dne 6. března 2023 a jejímto zmocněnci pak 7. března 2023.

[47] Proti rozhodnutí nebyl podán ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení v souladu s § 152 odst. 1 ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu rozklad, pročez rozhodnutí v souladu s § 73 odst. 1 správního řádu nabýlo ke dni 23. března 2023 právní moci. Současně bylo ze Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů ověřeno, že obec Řepov ve lhůtě stanovené v rozhodnutí nejdlela nápravu čl. 2 a přílohy č. 1 OZV.

[48] Z výše uvedených důvodů má Ministerstvo vnitra za to, že byly splněny procesní předpoklady pro podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení čl. 2 a přílohy č. 1 OZV, které vyplývají z § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 123 zákona o obcích.

Důkazy:

- Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 5. ledna 2023, č. j. MV-807-14/ODK-2023 (příloha č. 12).
- Příloha k oznámení o zahájení správního řízení – vylíčení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném rozporu čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV se zákonem (příloha č. 13).
- Doručenka obci Řepov k oznámení o zahájení řízení (příloha č. 14).
- Doručenka zmocněnci obce Řepov k oznámení o zahájení řízení (příloha č. 15).
- Záznam o oprávněných úředních osobách (příloha č. 16).
- Výzva Ministerstva vnitra ke sdělení informací a navržení důkazů, které mohou mít vliv na skutkové a právní hodnocení věci ze dne 5. ledna 2023, č. j. MV-807-16/ODK-2023 (příloha č. 17).
- Vyjádření obce Řepov ze dne 20. ledna 2023 (příloha č. 18).
- Protokol o ústním jednání (příloha č. 19).
- Pozvánka na ústní jednání (příloha č. 20).
- Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti čl. 2 a přílohy č. 1 OZV ze dne 6. března 2023, č. j. MV-807-29/ODK-2023 (příloha č. 21).
- Doručenka obci Řepov k rozhodnutí o pozastavení účinnosti (příloha č. 22).
- Doručenka zmocněnci obce Řepov k rozhodnutí o pozastavení účinnosti (příloha č. 23).

III. Skutková zjištění Ministerstva vnitra

[49] Z listin, kterými byly samotná OZV, zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Řepov konaného dne 6. září 2021 (dále jen „zápis ze zasedání zastupitelstva“), a pozvánka na toto zasedání dohledána Ministerstvem vnitra na elektronické úřední desce obecního úřadu⁵ Ministerstvo vnitra zjišťilo, že OZV byla vydána k tomu kompetentním orgánem, tj. Zastupitelstvem obce Řepov [čl. 104 odst. 3 Ústavy České

⁵ Dostupné na <http://www.repoz.cz/index.php?action=detail&id=250&nid=778&lid=c58&oid=3586283> (cit. 27. března 2023).

republiky a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích], o jehož zasedání byla veřejnost včas a v souladu s § 93 odst. 1 zákona o obcích informována (informace byla zveřejněna 30. srpna 2021, tj. alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva). Dle zápisu ze zasedání zastupitelstva bylo zastupitelstvo usnášeníschopné ve smyslu § 92 odst. 3 zákona o obcích (zasedání bylo přítomno 12 z 13 zastupitelů obce) a OZV v souladu s § 87 zákona o obcích schválilo většinou svých členů, tj. 10 z 13 zastupitelů obce.

[50] Z doložky o vyvěšení a sejmutí OZV na úřední desce obecního úřadu vyplývá, že OZV byla vyvěšena dne 8. září 2021 a svěřena dne 29. září 2021, protože byly splněny podmínky stanovené v § 12 zákona o obcích, ve znění účinném do 31. prosince 2021, tj. právní předpis obce byl řádně vyhlášen a stal se platnou součástí právního řádu. Z dotčené doložky a čl. 3 odst. 2 OZV vyplývá, že obec Řepov rovněž splnila podmínky stanovené § 16a zákona o dani z nemovitých věcí, tj. OZV nabyla platnosti do 1. října, byla včas zaslána správci daně (dne 8. září 2021) a účinnosti nabyla k 1. lednu.

[51] Na podkladě přílohy č. 1 OZV, v níž jsou formou výčtu parcelních čísel pozemků v k. ú. Řepov vyměnovány nemovité věci, pro které byl obcí Řepov v čl. 2 OZV stanoven místní koeficient daně z nemovitých věcí ve výši „5“, provedlo Ministerstvo vnitra ke dni 9. února 2023 rekonstrukci jejich zobrazení na podkladě katastrální ortofotomapy, z níž vyplývá, že obec Řepov místní koeficient stanovila pro níže uvedená červeně ohraničená území:

Areál obchodní společnosti Wlenerberger s.r.o. a izolovaný pozemek parc. č.
v k. ú. Řepov

Areál obchodní společnosti ITW PRONOVA, s.r.o.

Areál obchodní společnosti M. Freymesser spol. s r.o. a od něj oddělené
pozemky parc. č. _____ či _____ v k. ú. Řepov; dále pozemky parc. č. _____
a _____ v k. ú. Řepov ve vlastnictví jiných osob

Areal obchodní společnosti Pláček – správa, a.s. (východní část), areál ve
společném jmění manželů B, G, a M, C, (západní část)
a pozemek parc. st. v k. ú. Řepov ve vlastnictví obchodní společnosti CETIN a.s.

[52] V případě areálu ve společném jmění manželů B, G, a M, C,

bylo zjištěno, že v době schvalování OZV byl tento areál v příloze č. 1 OZV
vymezen parcelními čísly pozemků, na nichž se dle vyjádření účastníka řízení
nacházela zástavba ke skladování a lehké výrobě. Aktuálně je však areál po demolici
všech objektů.⁶ Z tohoto důvodu docházelo v dotčeném areálu v průběhu dozоровého
procesu k postupnému dělení a scelování pozemků, přičemž se Ministerstvu vnitra jeho
vymezení jevílo jako naprosto nahodilé (např. k datu zahájení správního řízení se
v rámci tohoto areálu nacházely pozemky parc. č. v k. ú. Řepov, který však
v příloze č. 1 OZV vůbec vymezeny nebyly).⁷ V průběhu správního řízení nicméně dle
údajů vyplývajících z katastru nemovitostí došlo ke scelení v příloze č. 1 OZV
absentujících pozemků do jednoho pozemku parc. č. v k. ú. Řepov, který se
v příloze č. 1 OZV nachází.

[53] Z údajů dostupných v katastru nemovitostí (zejména z výše
uvedené ortofotomapy) vyplývá, že parcely vymezené v příloze č. 1 OZV, které jsou
ve společném jmění manželů B, G, a M, C, jsou pouze částí
jednotlivě zaplaceného zpevněného areálu. Uvnitř samotného areálu nejsou vymezeny,
např. pozemky parc. č.

⁶ Ústní vyjádření účastníka zaznamenané v protokolu o ústním jednání ze dne 10. února 2023,
evidováno pod č. j. MV-807-26/ODK-2023.

⁷ Bod 120 přílohy č. 1 oznámení o zahájení správního řízení ze dne 5. ledna 2023

a ve společném jmění dotčených manželů či vlastnictví jednoho z nich
(B, G,).

[54] Z listin, kterými byly fotografie areálu ve (z větší části) společném jmění manželů
B, G, a M, C, ze dne 23. dubna 2022, zachycené ve webové
aplikaci Panorama (mapy.cz), letecký snímek uvedeného areálu opatřený dne
9. února 2023 z webových stránek mapy.cz, a konečně z fotografií zachycených
ve webové aplikaci Google Street View ze září 2022, vyplývá, že k datu
23. dubna 2022 šlo o prázdnou plochu, přičemž stejný stav zachycují i letecké snímky
daného areálu. V září 2022 se však v uvedeném areálu již nacházela prodejna
automobilů Auto ESA, přičemž na ploše areálu byly umístěny osobní automobily
nabízené k prodeji. Západní část areálu za budovami s prodejnou nebyla
využívána. Z panoramatických fotografií dále vyplývá, že areál byl v rozhodné době
(tj. v dubnu i září 2022) nabízen k prodeji.

[55] Uvedený stav potvrdil účastník řízení v rámci ústního jednání, přičemž
konstatoval, že stav, kdy se v dotčeném areálu nachází prodejna Auto ESA trvá
i v současnosti. Dle sdělení obce Řepov jde nicméně o stav pouze dočasný.
V horizontu cca 5 let je v dotčeném areálu připravována výstavba hal ke skladování
a lehké výrobě v souladu s územním plánem obce. Současně je obci Řepov známo,
že jsou číněny právní kroky, které by novou výstavbu v areálu měly umožnit.
K výraznějším změnám by mělo dojít rovněž v sousedním areálu ve vlastnictví
obchodní společnosti Pláček – správa, a.s. Uvedené změny dle vyjádření obce Řepov
povedou k výraznějšímu průmyslovému využívání dotčených lokalit a vzniku dalších
negativních externíků dopadajících na obyvatele obce Řepov.⁸

[56] Z listiny, kterou byl zápis ze zasedání zastupitelstva, vyplývá, že důvodem,
proč obec Řepov na území vymezeném parcelními čísly v příloze č. 1 OZV stanovila
místní koeficient daně z nemovitých věcí ve výši „5“ měla být „kompenzace za
zvýšenou ekologickou záležitost“ obce Řepov. Jednat se mělo především o důsledky
průmyslové výroby v katastru obce, tedy „nákladní dopravu, emise hluku, prachových
částic, opotřebení vozovek apod.“.

[57] Z písemného vyjádření obce Řepov ze dne 28. dubna 2022 vyplývá,
že důvodem pro přijetí OZV byla kompenzace za zvýšenou ekologickou záležitost obce
způsobenou výrazným zařízením celého území obce průmyslovou výrobou
a provozem v těch „částech obce“, pro které byl stanoven místní koeficient maximální
možné výši dle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Obec Řepov uvádí,
že průmyslová výroba a provoz na části území obce vymezeném v příloze č. 1 k OZV
s sebou přináší také další zatížení životního prostředí, jako je nákladní doprava, hluk,
prašnost, dopravní zácpy kamiónů přímo v intravilánu obce, zamezení příštuvých
cest pro integrování zachránny systém a další negativní externality, např. opotřebení
pozemních komunikací.

[58] V přednětém písemném vyjádření obec Řepov dále uvedla, že odlišná výše
místního koeficientu pro nemovité věci vymezené v příloze č. 1 OZV má kompenzovat
dopady průmyslové výroby a provozu v obci a vzniklé ekologické zatížení (zvláště
zejména obsluhou průmyslových areálů těžkou nákladní dopravou), kdy získané

⁸ Ústní vyjádření účastníka zaznamenané v protokolu o ústním jednání ze dne 10. února 2023,
evidováno pod č. j. MV-807-26/ODK-2023

prostředky by obec použila na zmiřnění dopadů průmyslového zařízení (např. opravy zařízených obecních komunikací). Obec Řepov k tomuto řešení dle svého vyjádření přistoupila i s ohledem na vedoucí právní princip v oblasti odpovědnosti za znečištění životního prostředí, tj. zásadu „znečišťovatel platí“, s nímž se lze setkat již v právu životního prostředí a který slouží ke kompenzacím negativních externí (znečištění), k nimž dochází v důsledku určité (obvykle podnikatelské) činnosti, neboť znečišťovatel nemůže očekávat, že jim způsobené znečištění bude kompenzováno vyhradně z veřejných rozpočtů.

[59] Konečně obec Řepov v uvedeném vyjádření konstatovala, že „[p]ři určení nemovitosti, na které se vztahuje místní koeficient dle čl. 2 OZV, se obec řídila takéž platným a účinným Územním plánem Obce Řepov, vydaným zastupitelstvem obce Řepov usnesením č. 3/17 ze dne 26. 6. 2017, který vymezuje jednotlivé plochy, na kterých se soustřeďuje průmyslová výroba (viz označení jednotlivých průmyslových areálů dle situační mapy):

plochy označené jako VL – výroba a skladování lehký průmysl:

- areál č. 1 (výběr pozemků společnosti M. Preymesser spol. s r.o. evidované na LV 325),
- areál č. 2 (pozemky společnosti Plaček – správa, a.s. evidované na LV 404, výběr pozemků evidovaných na LV 530 (G., B., a C., M.,) a pozemek společnosti CETIN a.s. evidovaný na LV 342),
- areál č. 3 (pozemky společnosti ITW PRONOVA, s.r.o. evidované na LV 318),

plochy označené jako VS – plochy smíšené výroby:

- areál č. 1 (výběr pozemků společnosti M. Preymesser spol. s r.o. evidované na LV 325),
- areál č. 4 (výběr pozemků společnosti Wienerberger s.r.o. evidovaných na LV 360).⁹

Obec Řepov s odkazem na textovou část svého územního plánu a § 11 a 12 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecních požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, uvedla, že hlavním využitím ploch výroby a skladování VL jsou „plochy výrobních areálů lehkého průmyslu, jejichž negativní vliv nad přírodnou mez nepřekračuje hranice areálů“, a v případě ploch smíšené výroby VS je jako hlavní způsob využití stanoveno „pozemky nespecifikovaných forem výroby a skladování“. Uvedené způsoby hlavního využití ploch VL a VS přitom nejsou dle účastníka řízení příslušné v jiných typech ploch s rozdílným způsobem využití. Dle vyjádření obce Řepov „[l]ze uzavřít, že OZV dopadá na veškeré plochy v obci, které lze podle Územního plánu obce Řepov využít k výrobě (a skladování) s ručním nebo hygienicky závažným provozem s nadměrnou produkcí hluku, prachu, pachů apod.“

[60] Z koordináčního výkresu k územnímu plánu obce Řepov, jenž Ministerstvo vnitra porovnálo s parcelární vymezenými v příloze č. 1 OZV, oproti výše uvedenému tvrzení obce Řepov vyplývá, že v příloze č. 1 OZV nejsou zařazeny například pozemky vymezené v územním plánu v plochách změn „VS – smíšené výroby“, situované na severní straně obce Řepov (plochy označené v územním plánu Z 9 až 12). V rámci areálů ve společném jmění manželů B., G., a M., C., se pak nacházejí pozemky parc. č. , a , které jsou vymezené v územním

plánu v plochách „VL – výroba a skladování lehký průmysl“, avšak v příloze č. 1 OZV uvedeny nejsou.

[61] Naopak, v příloze č. 1 OZV byly uvedeny též pozemky vně zaplaceného areálu obchodní společnosti M. Preymesser spol. s r.o., které jsou v územním plánu obce vymezeny v plochách „ZS – zelen soukromá a vyhrazená“ (konkrétně parc. č.

), ZV – veřejná prostranství (veřejná v k. ú. Řepov). Dale byl do přílohy č. 1 OZV zařazen zcela izolovaný pozemek parc. č. a „NZ – plochy zemědělské“.

[62] V souvislosti se skutečností, že v příloze č. 1 OZV byly vymezeny též shora uvedené plochy zařazené v územním plánu obce do ploch „ZS – zelen soukromá a vyhrazená“ nacházející se mimo zaplacený areál obchodní společnosti M. Preymesser spol. s r.o., zjistilo Ministerstvo vnitra patřný nesoulad způsobu vymezování jednotlivých areálů, když v územním plánu shodně zařazené pozemky nacházející se uvnitř areálu ve společném jmění manželů B., G., a M., C., parc. č. a v k. ú. Řepov, do přílohy č. 1 OZV zařazené nebyly.

[63] Z katastru nemovitostí a základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí (dále jen „RUIAN“)⁹ dále Ministerstvo vnitra zjistilo, že v rámci přílohy č. 1 OZV je uveden mimo jiné pozemek parc. st. , o výměře 112 m², zahrnující stavbu technického využití ve vlastnictví obchodní společnosti CETIN a.s. Uvedená stavba přitom zjevně nemůže mít žádný obci uváděný negativní vliv na její území, neboť nemá výrobní, průmyslový ani jiný obdobný charakter

[64] Obec Řepov byla na základě výzvy Ministerstva vnitra ze dne 5. ledna 2023, č. j. MV-807-16/ODK-2023, požádána o vysvětlení nesrovnalosti mezi jejím tvrzením uvedeným v bodech 57 až 59 a zjištěními Ministerstva vnitra uvedenými v bodech 60 až 63. Na uvedenou výzvu účastník řízení reagoval v rámci písemného vyjádření ze dne 20. ledna 2023.

[65] Ke skutečnostem uvedeným v bodě 60 obec Řepov uvedla, že plochy územního plánu označené v Z 9 až 12, na kterých jsou vymezeny plochy změn „VS – plochy smíšené výroby“, nebyly do přílohy č. 1 OZV zařazen z důvodu, že jsou do dnešního dne využívány k zemědělské činnosti a žádný podnikový nebo průmyslový areál (a to ani bývalý) se na nich nenachází, tudíž negenerují negativní externality. Nadto se tyto plochy nacházejí podstatně dále od obvyklé zástavby.

[66] K nezařazení pozemků parc. č. ,

a v k. ú. Řepov, které jsou součástí zaplaceného areálu z větší části ve společném jmění manželů B., G., a M., C., do přílohy č. 1 OZV, obec Řepov uvedla, že se na nich v současnosti nenachází žádný provoz, který by generoval negativní externality, a že v době zpracování OZV byl druh všech těchto pozemků „orná půda“ a pozemky byly zahrnuty do zemědělského

⁹ Registr územní identifikace, adres a nemovitostí. Dostupné na: <https://vdo.cz/uzk/cz/vdp/ruian/stavebnibibliky/15428541>

půdního fondu a to vyjma pozemku parc. č. , který je druhem pozemku „ostatní plocha“. I kdyby však tyto pozemky do přílohy č. 1 OZV zahrnuty byly, tak by se na ně dle názoru obce Řepov misli koeficient „5“ nevztahoval, s výjimkou pozemku parc. č. . Skutečnost, že část těchto pozemků je pod společným oplocením, je dle obce Řepov z hlediska jejich zahrnutí do vymezené „části obce“ v OZV irrelevantní.

[67] Naproti tomu k důvodům, pro které obec Řepov do přílohy č. 1 OZV zařadila pozemky nacházející se vně zaplaceného areálu obchodní společnosti M. Preymesser spol. s r.o. v případě parc. č. ,

v k. ú. Řepov se obec Řepov nevyjádřila a svůj odlišný přístup k těmto pozemkům oproti pozemkům uvedeným v bodě 66 nevysvětlila. Pouze v případě pozemků parc. č. a v k. ú. Řepov, které jsou od areálu obchodní společnosti M. Preymesser spol. s r.o. zcela odděleny a vedeny v územním plánu v plochách „NZ – zemědělské“, obec Řepov uvedla, že „tito pozemky zahrnuje do dané části obce gimnázíe proto, že se jedná o pozemky, které vlastní společnost M. Preymesser spol. s r.o., a které na areál uvedené společnosti jehož východní část se nachází v ploše změny smíšené výroby, navazují, odděleny toliko korytem potoka. Současně obec Řepov podotýká, že se na tyto pozemky misli koeficient „5“ nevztahuje. Oba pozemky lze nicméně z odpovídající části obce, uvedené v příloze č. 1 OZV, vyjmout, s tím, že platí to samé, co v případě pozemku parc. č. .“

[68] V případě zcela izolovaného pozemku parc. č. v k. ú. Řepov zařazeného do přílohy č. 1 OZV obec Řepov pouze uvedla, že dle jejího názoru § 12 zákona o daních z nemovitých věci umožňuje jako „část obce“ vymezit i jen „konkrétní nemovitost“, dále podotkla, že se jedná o pozemek vedený jako „orná půda“, na který se misli koeficient „5“ nevztahuje, a konečně, že je tento pozemek možné z přílohy č. 1 OZV vyjmout. Důvod zařazení tohoto pozemku do přílohy č. 1 OZV však obec Řepov nevysvětlila.

[69] Přestože obec Řepov v dotčeném vyjádření zastává a obhajuje stanovisko, že za „část obce“ lze označit i jen jednotlivou nemovitou věc, v případě pozemku parc. st. v k. ú. Řepov ve vlastnictví obchodní společnosti CETIN a.s. (viz bod 63) jeho zařazení do přílohy č. 1 odůvodňuje tím, že uvedený pozemek „je součástí průmyslové zóny Řepov a bezprostředně sousedí s pozemky parc. č. a , které vlastní společnost Přáček – správka, a.s., všechny se nachází v podnikovém areálu společnosti Přáček – správka, a.s. a jsou proto zahrnuty do části obce, jak plyne z přílohy č. 1 OZV. Zahrnutí pozemku st. proto je odůvodnitelné uceleností daného území.“

[70] Z přílohy č. 1 OZV, která byla obcí Řepov zaslána po vydání OZV pro účely správy daně Finančnímu úřadu pro Středočeský kraj, v níž jsou kromě parcelních čísel jednotlivých pozemků uvedeny též listy vlastnictví, konkrétní vlastníci nemovitých věcí a drinitel pozemků, vyplývá, že obec Řepov v době vydání OZV v příloze č. 1 OZV vědomě vymezila celkem 48 pozemků evidovaných v druhu „orná půda“ a 3 pozemky v evidované druhu „zahrada“.

[71] Ve svém vyjádření ze dne 20. ledna 2023 obec Řepov zdůraznila, že hlavním důvodem pro zacílení mislního koeficientu daně z nemovitých věcí na areály vymezené v příloze č. 1 OZV má být skutečnost, že tyto areály obsluhuje značný počet

kamionů, které jsou hlavním zdrojem negativních externit v obci Řepov. Uvedený důvod obec Řepov konkretizovala v rámci svého vyjádření během ústního jednání, to když uvedla, že na území obce vznikají z důvodu zatížení kamionovou dopravou problémy z hlediska bezpečnosti, hluku a dalších iriní, znečišťování pozemních komunikací a jejich poškození. Dopravní zátěž v obci podstatným způsobem snižuje kvalitu života obyvatel. Pozemní komunikace v obci nebyly na enormní dopravní zátěž budovány. Dle obce Řepov kamiony projíždí v blízkosti domu či dokonce v místě úzké uličky, která tvoří jedinou přístupovou cestu k areálu obchodní společnosti ITW Pronovia s.r.o., přičemž zde není chodník a projíždějící kamion uličku vždy zcela zablokuje.

[72] Dále obec Řepov k jednotlivým podnikatelským areálům v bodech sdělila následující:

Areál obchodní společnosti M. Preymesser s.r.o.

- Do uvedeného areálu přijíždí a následně z něj odjíždí průměrně 160 kamionů denně.
 - Železniční vlečka po dobu nájezdu do haly (12 až 14 minut) blokuje provoz na pozemních komunikacích (včetně vozidel integrovaného zachranného systému).
 - Audodoprava z areálu zatěžuje silnici III/0164. Zliženy je výjezd z křižovatky na silnici I/16.
 - Dopravní situaci komplikují rovněž automobily cca 250 zaměstnanců společnosti.
- Areál obchodní společnosti ITW Pronovia s.r.o.**

- Do areálu firmy přijíždí průměrně 25 kamionů denně, které se před odočením na komunikaci vedoucí k firmě musí oláčet v centru obce; 25 kamionů znamená tedy 100 příjezdů obci denně.
 - Obecní komunikace jsou kamiony velmi zatíženy z důvodu jejich výše uvedeného oláčení v centru obce.
 - Dopravní situaci komplikují rovněž automobily cca 150 zaměstnanců a návštěv společnosti.
 - Příjezdová komunikace k areálu slouží zároveň jako přístupová cesta k železniční zastávce. Komunikace je velmi úzká (na 1 vozidlo), bez chodníku. Dochází zde k časým problémovým situacím z hlediska bezpečnosti provozu.
- Areál obchodní společnosti Weinberger s.r.o.**

- Jde o areál těžkého průmyslu – vyrábí se zde cihly a překlady.
- Do areálu přijíždí a následně z něj odjíždí průměrně 40 kamionů denně.
- Navíc je zde doprava vozidly MAN, které zavážejí těžební prostor materiály ze společnosti Škoda Auto s frekvencí 12 vozidel denně tam a zpět.
- Doprava způsobuje velké dopravní zatížení celé obce, za nepříznivého počasí dochází k velkému znečištění obecních komunikací.

¹⁰ Ústní vyjádření účastníka zaznamenané v protokolu o ústním jednání ze dne 10. února 2023, evidováno pod č. j. MV-807-26/ODK-2023.

- Areál je situován v jižním slepém konci obce, proto doprava do tohoto areálu projíždí tam a zpět celou obcí.

Areál obchodní společnosti Ptáček – správa a.s.

- Areál doposud sloužil jako depo nákladních vozidel nad 7,5 t, nyní probíhá řízení otlečné demolicí stávajících objektů a bude provedena výstavba nová. Areál bude sloužit ke skladování a prodeji, provoz vozidel bude nadále frekventován.

Areál z větší části ve společném jmění manželů B^a G^a a M^a.

C.

- Původní zástavba a využití areálu sloužilo ke skladování a lehké výrobě. Aktuálně je areál po demolicí všech objektů.

- V areálu se v současné době nachází po dočasnou dobu autobazar Auto ESA s kapacitou průměrně 30 vozidel. Majitel plánuje výstavbu hal ke skladování a lehkou výrobu v souladu s územním plánem obce, který se vztahoval k původní zástavbě a je platný i pro výstavbu novou.

- Areál má dva výjezdy – jeden na silnici I/16, druhý na silnici III/0164 (včetně břemeno přes pozemky obchodní společnosti Ptáček – správa a.s.). Nadále tudíž zůstají silnice do obce v těsné blízkosti železniční vlečky do firmy M. Preyresser s.r.o. a železniční trati Mladá Boleslav – Stará Paka.

[73] Vyšší výnos daně z nemovitých věcí získaný v návaznosti na stanovení místního koeficientu pro shora uvedené areály obec Řepov zamýšlí využít především na opravy stávajících pozemních komunikací, dobudování chodníků a vybudování nové dopravní infrastruktury v obci, která by frekvencí průjezdu nákladní dopravy obcí výrazně omezila. K uvedenému je nezbytné pořídit nákladnou projekčovou dokumentaci, vykoupit pozemky apod. Úpravu (změnu) dopravní infrastruktury dle obce Řepov nadto komplikuje železniční koridor procházející obcí.

[74] Z listin, kterými byly fotografie předložené obci Řepov, které zachycují různé dopravní situace v obci Řepov spojené s nákladní dopravou do jednotlivých podnikatelských areálů, Ministerstvo vnitra zjistilo, že obec Řepov je reálně nákladní dopravou zatížena, neboť zde dochází ke kolonám kamionů, jejich otáčení v centru obce, poškozování a znečišťování pozemních komunikací, v obci Řepov je špatně řešena přístupová cesta k areálu ITW Pronovia s.r.o., která je velice úzká a kamiony ji zcela blokují, a že z důvodu nákladní vlakové dopravy dochází k blokování zdejšího železničního přejezdu.

[75] Za skutečnost obecně známou Ministerstvo vnitra považuje fakt, že dopravní obsluha průmyslových a jiných podnikatelských areálů, zejména spojená s logistikou, může pro obec představovat významnou zátěž zhoršující kvalitu života jejích obyvatel, a to ozvlášťě tendy, je-li touto dopravou zatíženo samostatně zastavěné území obce. Ministerstvo vnitra s ohledem na tuto skutečnost, jím provedené důkazy během správního řízení a situování jednotlivých areálů v rámci obce hodnotí vyjádření účastníka řízení jako věrohodné a přesvědčivé. Ministerstvo vnitra proto považuje za prokázané, že shora uvedené podnikatelské areály jsou či v budoucnu mohou být pro obec Řepov zdrojem významného dopravního zatížení a dalších negativních externalit, které má obec Řepov v souladu se svými zákonně stanovenými úkoly (§ 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích) zcela pochopitelnou snahu řešit a občanům obce kompenzovat.

[76] Z listiny, kterou byla přehledová tabulka výše daně z nemovitých věcí dopadající na obchodní společnost Wienerberger s.r.o. zachycující nárůst této daně mezi roky 2021 a 2022, kterou Ministerstvo vnitra získalo od této obchodní společnosti, bylo zjištěno, že v návaznosti na zavedení místního koeficientu daně z nemovitých věcí v obci Řepov došlo dle tvrzení obchodní společnosti Wienerberger s.r.o. v jejím případě k navýšení daně z nemovitých věcí z 241 396 Kč v roce 2021 na 1 134 369 Kč v roce 2022 (rozdíl 892 973 Kč), tj. celkem o 469,92 %.

Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí (příloha č. 1).
- Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Řepov konaného dne 6. září 2021 (příloha č. 24).
- Pozvánka na zasedání zastupitelstva obce Řepov konaného dne 6. září 2021 (příloha č. 25).
- Fotografie areálu ve (z větší části) společném jmění manželů B^a G^a, a M^a, C^a ze dne 23. dubna 2022, zachycené ve webové aplikaci Panorama na portále mapy.cz (příloha č. 26).
- Letecký snímek areálu ve (z větší části) společném jmění manželů B^a G^a, a M^a, C^a opatřený dne 9. února 2023 z webových stránek mapy.cz (příloha č. 27).
- Fotografie areálu ve (z větší části) společném jmění manželů B^a G^a, a M^a, C^a, zachycených ve webové aplikaci Google Street View ze září 2022 (příloha č. 28).
- Koordinační výkres k územnímu plánu obce Řepov (příloha č. 29).
- Fotografie předložené obci Řepov, které zachycují různé dopravní situace v obci spojené s nákladní dopravou do jednotlivých podnikatelských areálů (příloha č. 30).
- Příloha č. 1 OZV, která byla obci Řepov zaslána po vydání OZV pro účely správy daně Finančnímu úřadu pro Středočeský kraj (příloha č. 31).
- Přehledová tabulka výše daně z nemovitých věcí dopadající na obchodní společnost Wienerberger s.r.o. zachycující nárůst této daně mezi roky 2021 a 2022 (příloha č. 32).
- Vyjádření obce Řepov ze dne 28. dubna 2022 (příloha č. 5).
- Vyjádření obce Řepov ze dne 20. ledna 2023 (příloha č. 18).
- Protokol o ústním jednání ze dne 10. února 2023, č. j. MV-807-26/ODK-2023 (příloha č. 20).

IV. Právní hodnocení věci

[77] Při posuzování zákonnosti OZV obce Řepov Ministerstvo vnitra vycházelo z tzv. „testu čtyř kroků“ definovaného Ústavním soudem v nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov), a blíže upřesněného navazujícími judikaturou tohoto soudu. Tento test, zjednodušeně řečeno, sestává z přezkumu pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem (1. krok testu), zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, tj. nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila ji svěřenou působnost (3. krok testu), a konečně přezkumu obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska její „nerozumnosti“ (4. krok testu). Vedle uvedeného je posuzováno, zda obsah obecně závazné vyhlášky splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně neozporná.

IV. A První krok testu – přezkum pravomoci obce vydat OZV

[78] Přezkum pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku spočívá ve zjišťování, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a v jí odpovídající formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje. Pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své věcné působnosti vyplývá z čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky. Obec jsou tudíž přímo z Ústavy České republiky zmocněny tvořit právo ve formě právních předpisů originální povahy. Logickým důsledkem této skutečnosti potom je, že obec, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky, jehož dílce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti (a to i když jsou jimi ukládány povinnosti), již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. Výjimku přitom dle Ústavního soudu představuje ukládání daní a poplatků, v jejichž případě vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod konkrétní zákonné zmocnění nezbytně je [rov. nález Ústavního soudu ze dne 12. listopadu 2007, sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov), bod 26].

[79] V návaznosti na skutečnosti zjištěné pod body 49 a 50 tohoto návrhu Ministerstvo vnitra konstatuje, že OZV byla vydána kompetentním orgánem, v odpovídající formě a způsobem předpokládaným zákonem o obcích a zákonem o dani z nemovitých věcí. OZV tudíž dle názoru Ministerstva vnitra v prvním kroku testu čtyř kroků obstála.

IV. B Druhý krok testu – přezkum, zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti (nejednala *ultra vires*)

[80] Jak již bylo zmíněno, s přihlédnutím k čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky obce nepodléhají k normotvorbě ve své samostatné působnosti žádné explicitní zákonné zmocnění, a mohou tedy formou obecně závazných vyhlášek ukládat povinnosti v mezích své zákonem stanovené působnosti. Všechny oblasti této působnosti přitom vymezuje § 10 zákona o obcích. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti pak platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů

obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitost, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejichž regulace přísluší podle zákona kraje nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).

[81] Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se dále obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem – právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly (zášada *lex superior derogat inferior*). Obecně závazná vyhláška obce nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonem upravě. Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblast vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.

[82] Ve vztahu k ukládání daní a poplatků formou obecně závazných vyhlášek však nepostačuje pouhá skutečnost, že se obec pohybuje v mezích zákonem ji stanovené věcné působnosti [rov. nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl.ÚS 63/04 (Prostějov)]. Tato obecná věcná působnost je totiž zužena čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něž lze daně a poplatky ukládat pouze na základě zákona, z čehož Ústavní soud dovoduje nezbytnost existence konkrétního zákonného zmocnění pro přijímání obecně závazných vyhlášek v těchto otázkách. S uvedeným pak nedílně souvisí i skutečnost, že ukládání danových a poplatkových povinností je s přihlédnutím k čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod možné toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, neboť čl. 11 odst. 5 je toliko speciálním úpravou čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [rov. nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/06, bod 106]. Zavadět daně a poplatky, případně upravovat některé jejich aspekty, lze tedy pouze na základě konkrétního zákonného zmocnění a v jeho mezích.¹¹

[83] Zákonné zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky umožňující navýšení daně z nemovitých věcí prostřednictvím místního koeficientu je upraveno v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Dle předmětného ustanovení od 1. ledna 2021 platí: „Obec může obecně závaznou vyhlášku pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé

¹¹ Uvedenou skutečnost ještě pregnančnější vyjádří Ústavní soud ve svém nález ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl.ÚS 20/06, kde v bodě 22 konstatoval: „Přímou z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny vyplývá, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Obec tak mohou obecně závaznými vyhláškami zavést jen takové místní poplatky, než jsou takovými významnými zákonem ústavně zmocněny. Ústavní soud je pak materiálně obsažena v zákoně o místních poplatcích zpracována v náloží komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadájících pod režim cílového zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků uvážiti další pravidla či ukládat jiné povinnosti jeboucí mimo hranice právní úpravy, resp. zákonného zmocnění ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Takéž posuzování právního základu zákonnosti v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné, neboť zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou. Přijímá-li zákonodárce pro danou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy nemůže tato duplicitně či v rozporu se zákony normovat.“ Byl se Ústavní soud v daném případě zabýval problematikou místních poplatků a jejich úpravou v obecně závazných vyhláškách, jsou jeho závěry plně přenositelné i do oblasti daní.

čáští obce stanoví jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž koeficient musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo. Tímto koeficientem se vynásobí daní poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1.¹²

[84] Obec Řepov v rámci OZV přistoupila ke stanovení místního koeficientu „5“ nikoliv pro celé své území, nýbrž pro jednotlivé areály a další pozemky nacházející se na jejím území, a to způsobem uvedeným v bodech 51 až 53 tohoto návrhu. V této souvislosti je tudíž nezbytné zkoumat, zda obec Řepov nevykročila z mezí zákonného zmocnění, když si obsah pojmu „jednotlivá část obce“ vytvořila odlišným, (i) extenzivním způsobem, než jaký mu v kontextu zákona o dani z nemovitých věcí a dalších právních předpisů přísluší.¹²

Výklad pojmu jednotlivá „část obce“ užívaného zákonem o dani z nemovitých věcí

[85] Samotný zákon o dani z nemovitých věcí vlastní legální definici pojmu „část obce“ neobsahuje, a to přestože tento pojem užívá již od počátku své účinnosti (1. leden 1993) v ustanoveních § 6 a § 11. V této souvislosti je proto nezbytné vlastní obsah tohoto pojmu určit cestou interpretace, a to za použití obecně uznávané metodologie nalezení práva. Za tímto účelem Ministerstvo vnitra zpracovalo následující právní analýzu dané problematiky.

a) Jazykový výklad

[86] V prvé řadě je na místě provést jazykový výklad pojmu „část obce“. Význam jazykového výkladu přitom primárně spočívá ve vymezení hranic pro další interpretaci.¹³ Jak ostatně uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97, „[j]azykový výklad představuje pouze první přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevědomosti, smyslu a účelu právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“

[87] Z čistě jazykového hlediska, tedy pohledem obecného jazyka, lze pojmu „část obce“ přikládat dva významy. V užším obecně chápáném významu tohoto pojmu může jít o určitou ucelenou část území obce s existujícími vnitřními vazbami mezi jednotlivými nemovitými věcmi, jež se na území této části nacházejí, objektivně odlišitelnou od jiných částí obce a zpravidla i evidenčně a mistopisně zachycenou. Jazykovým ekvivalentem (synonymem) tohoto pojmu

¹² Pouze pro pořádek Ministerstvo vnitra uvádí, že tuto otázku by bylo dle jeho názoru možné z teoretického hlediska posuzovat i též až v rámci třetího kroku „testu čtyř kroků“, ve kterém je rozhodnuto, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila ji svěřenou působnost. Hypoteticky by bylo možné dospět k závěru, že obec při vydávání OZV z formálního hlediska uložila úřes nejdříve, materiálně však ano, a to z důvodu chybné interpretace pojmu „jednotlivá část obce“. Uvedené podstatně nicméně na konečné závěry o zákonnosti předmetné úpravy nemá vliv.

¹³ MEJZLER, Filip. *Metodologie nalezení práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 96.

muže být „místní část“, „čtvrť“ či „osada“. Naopak, při nejširším možném jazykovém výkladu tohoto pojmu, kdy je „část obce“ přikládán faktický význam „části území obce“, může jít i jen o jednotlivý pozemek (či dokonce jeho část) nacházející se v hranicích území obce.

[88] V rámci jazykového výkladu pojmu „jednotlivá část obce“ užitého v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí lze přihlížet k jeho jazykovému kontextu. Při jazykovém výkladu totiž zákonem ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti.¹⁴ V hranicích jedné věty nebo souvětí je pak bezprostřední kontext čtenářem vníman především intuitivně.¹⁵ V případě věty první § 12 zákona o dani z nemovitých věcí je uvedeno, že „[o]bec může obecně závaznou vyhláškou pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce stanovit jeden místní koeficient...“. Předně je třeba uvést, že o „jednotlivé části obce“ je hovořeno jako o „území“, které je dáváno do kontrastu se „územím celé obce“. Dále je zdůrazněno, že i na „území jednotlivé části obce“ lze stanovit pouze „jeden místní koeficient“, který se vztahuje na „všechny nemovité věci“, které se zde nacházejí. Již z uvedeného jazykového kontextu dle názoru Ministerstva vnitra pro nezaujatého čtenáře textu právního předpisu podstatně pravděpodobněji vyplývá, že „jednotlivé části obce“ jsou určité reálně existující ucelené územní subcelky, ze kterých se obec jako celek skládá, resp. na které je možné území obce rozumně rozdělit. Výklad skrze jazykový kontext pojmu „jednotlivá část obce“ tedy směřuje ve prospěch užšího výkladu tohoto pojmu.

[89] Při širším jazykovém výkladu pojmu „část obce“ by obce byly na základě zákona o dani z nemovitých věcí zmocněny stanovovat příslušné koeficienty daně z nemovitých věcí v zásadě pro jakoukoliv libovolnou část svého území, kterou by za „část obce“ ve své obecně závazné vyhlášce označily (prohlásily). Takový výklad by tedy obec zmocňoval ke stanovování koeficientů daně i pro selektivně vybrané nemovité věci či jejich skupiny, a to bez ohledu na to, kde se nachází a jaký je jejich vztah k okolí. Ministerstvo vnitra je přitom přesvědčeno, že zmíněný výklad opírající se o nejširší možný jazykový význam pojmu „část obce“, k němuž se přiklonila obec Řepov, je nezbytně odmítnout, neboť je při něm abstrahováno od dalších relevantních právních souvislostí.

b) Formálně systematický výklad

[90] Po provedení jazykového výkladu je nezbytné význam pojmu „část obce“ nalézt prostřednictvím formálně systematického výkladu. V této rovněž je interpret postaven před otázku, jaký význam lze objektivně připsovat jazykově nejasnému pojmu či ustanovení právního předpisu na základě systematického výkladu právního předpisu a právního předpisu vůbec. V rámci formálně systematického výkladu lze zohlednit i jiná ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, která interpretací problém řeší jasněji než interpretované ustanovení. Racionální právní úpravě odpovídá jednota právní terminologie, tzn. používání stejných pojmů

¹⁴ Uvedený požadavek je v rámci právního řádu výslovně upraven v § 2 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ ALEXANDROV, Arkady. *Problematika jazykových kontextů v legislativě. Správní právo*, 2022, roč. 55, č. 7-8, s. 471.

pro označování těchto obsahu, resp. používání odlišných pojmů ke zdůraznění rozdílnosti, jak uvádí doktrína, „tj. pak by měl totiž za následek nejistou a zmatek při porozumění toho, co chtějí zákonodárcé říci. Užíváme-li proto předpoklad racionálního zákonodárce jako interpretační východisko, lze mít za to, že užili-li zákonodárcé stejné pojmy, měl tím na mysli stejně obsahy.“¹⁶

[91] Uvedené je přitom umocněno faktem, že návrhovatelem zákona č. 609/2020 Sb., který rozšířil pravomoc obcí stanovit místní koeficienty i pro „jednotlivé části obce“, byla vláda, přičemž jeho zpracovatelem bylo Ministerstvo financí. Dle § 21 kompetenčního zákona přitom jsou ministerstva při své činnosti povinny řídit se usneseními vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn (dále jen „Legislativní pravidla vlády“). Dle čl. 40 odst. 1 a 2 Legislativních pravidel vlády přitom platí: „Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Závazně je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech, různé právní síly. Je-li nutné uvést nový právní termín, je třeba jej v právním předpisu blíže vymezit, a to definicí tohoto právního termínu.“

Zohlednění právní terminologie užívané samostatným zákonem o dani z nemovitých věcí

[92] V rámci zákona o dani z nemovitých věcí se lze setkat s více zákonnými zmocněními, na jejichž základě mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými ovlivňují konečnou podobu daně povinnosti subjektů daně (daňových poplatníků). Možnost upravit daňovou povinnost podle územního hlediska (územně ji zacílit) obcím kromě zmocnění obsažených v § 6 odst. 4 písm. b), § 11 odst. 3 písm. b) a § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, která umožňují stanovit koeficienty pro „jednotlivé části obce“, dávají rovněž další zmocnění obsažená v tomto zákoně, která však výslovně operují s odlišným způsobem vymezení dotčeného území. Konkrétně se jedná o zmocnění pro úpravu osvobození od daně, která jsou obsažena v zákoně o dani z nemovitých věcí v § 4 odst. 1 písm. w), § 4 odst. 1 písm. x) a § 9 odst. 1 písm. w) ve spojení s § 12d odst. 3, a konečně v § 17a.

[93] Dle § 4 odst. 1 písm. w) zákona o dani z nemovitých věcí může obec od daně osvobodit pozemky orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů. Pokud tak obec v obecně závazné vyhlášce výslovně stanoví, nevztahuje se toto osvobození na pozemky v zastavěném území nebo zastavěné ploše obce podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, přičemž povinnosti obce v takovém případě je ve vyhlášce vymezit tyto pozemky jejich parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží.

[94] Dle § 4 odst. 1 písm. x) a § 9 odst. 1 písm. w) zákona o dani z nemovitých věcí může obec v souvislosti s investičními podnikami formou obecně závazné vyhlášky od daně zcela či částečně osvobodit pozemky a zdanitelné stavby nacházející se ve zvýhodněné průmyslové zóně. V tomto případě je dle § 12d odst. 3 zákona o dani z nemovitých věcí obec povinna ve vyhlášce vymezit pozemky zvýhodněné

průmyslové zóny jejich parcelním číslem s uvedením katastrálního území, ve kterém leží.

[95] Konečně dle § 17a zákona o dani z nemovitých věcí je obcím umožněno zavést formou obecně závazné vyhlášky osvobození od daně v případě mimořádné události. Ustanovení § 17a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí pak explicitně stanoví, že obce mohou předemnou obecně závaznou vyhláškou z územního hlediska vydat pro území celé obce, jeho katastrální území dotčené mimořádnou událostí, nebo pro „jednotlivé nemovité věci“ dotčené mimořádnou událostí.¹⁷ Současně zákon explicitně upravuje, jakým způsobem mají být dotčené „jednotlivé nemovité věci“ v rámci obecně závazné vyhlášky označeny.¹⁸

[96] Pokud by byl na místě výklad pojmu „jednotlivá část obce“ v jeho nejširším možném jazykovém významu, tedy umožňujícím za tuto část označit pro účely stanovení koeficientu v zásadě libovolné nemovité věci nacházející se na území obce, pak lze důvodně předpokládat, že by zákonodárcé přistoupili k obdobně explicitnímu vyjádření této skutečnosti jako v případě ustanovení § 17a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí. K uvedenému však zákonodárcé v případě § 12 zákona o dani z nemovitých věcí nepřikročili, z čehož lze usuzovat, že pojem „jednotlivá část obce“ je významově užšího rozsahu než „jednotlivé nemovité věci“ [§ 17a odst. 4 písm. c) zákona o dani z nemovitých věcí].

[97] Současně zákon o dani z nemovitých věcí na rozdíl od § 4 odst. 1 písm. x), § 12d odst. 3 a § 17a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí explicitně neupravuje, jakým způsobem by měly být nemovité věci na území „jednotlivé části obce“ vymezeny. Jak bude blíže rozvedeno v bodech 124 a 125 tohoto návrhu, historicky postačovalo pouze prostě uvedení „názevu části obce“.

Zohlednění terminologie užívané právními předpisy blízkými zákonu o dani z nemovitých věcí

[98] Z hlediska systematických souvislostí s jinými právními předpisy je dále třeba uvést, že pojem „část obce“ není pojmem právnímu řádu neznámým. Tento pojem je de lege lata užíván zákonem o obcích, který je obecným právním předpisem upravujícím postavení, organizaci a činnost obcí a jejich orgánů, pročez jde o jeden ze základních právních předpisů oborů správního práva (pročezmo veřejného práva vůbec). Zákon o obcích pojem „část obce“ definuje v § 27 odst. 2 věty druhé, a to následujícím způsobem: „Část obce je evidencí jednotka vytvářená budování a čísly popisnými a čísly evidenčními (§ 31) přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území“. Z tohoto hlediska je proto namístě uvažt,

¹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2, v této souvislosti uvádí: „Pokud se mimořádná událost týká pouze vymezených nemovitých věcí, mají pouze lesních pozemků nebo pouze nebytových jednotek, ve kterých se nachází provozovny podnikatelů, může je obec v obecně závazné vyhlášce uvést jmenovitě.“

¹⁸ V případě „1. pozemku parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, 2. zdanitelné stavby číselným popisným s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, nebo pozemkem vymezeným podle bodu 1, pokud nemá číslo popisné, 3. zdanitelné jednotky číselným jednotky a zdanitelnou stavbou, ve které se tato jednotka nachází, vymezenou způsobem podle bodu 2.“

¹⁶ MEJZER, Filip. Metodologie nalezení práva. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 144.

zda pojem „část obce“ ve formálně evidenčním smyslu jeho významu lze užít i pro účely stanovování koeficientů dané z nemovitých věcí.

[99] Ministerstvo vnitra jakožto gestor zákona o obcích přitom předně musí konstatovat, že se nemůže ztotožnit s tvrzením obce Řepov převzatým z jednoho z komentářů k tomuto zákonu, že existence „částí obce“ ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích, právně vzato, nemá, krom využití této skutečnosti pro unitopecní evidenční účely, žádný právní význam.¹⁹ Pominе-li Ministerstvo vnitra, že zcela opačný názor zastává jiný komentář k zákonu o obcích,²⁰ je existence „částí obce“ ve smyslu výboru ve smyslu § 120 zákona o obcích, příčemž členy tohoto výboru mohou být pouze osoby, které jsou na území existující (tržně) části obce přihlášeny k trvalému pobytu.²¹ Existence částí obce má rovněž význam pro rozhodování obecních úřadů o tom, jakým číslem popisyvým či evidenčním bude ta která budova označena (části obce mají samostatné číslování budov, stov. § 27 odst. 2 a § 31a odst. 6 zákona o obcích).

[100] Ze skutečnosti, že „část obce“ má evidenční charakter samozřejmě nevyplývá, že by zákonná úprava této evidenční jednotky byla bez praktického významu. Právní zaklady (akumulativní možnosti zvláštního členění obce na „části obce“ bezpochyby umožňuje s tímto členěním zákonodárci či obcím dále normalizovat a administrativně pracovat. Ostatně i katastrální území, ulice či trvalý pobyt²² jsou instituty s evidenčním charakterem (funkcí), což však nijak nesnižuje jejich právní význam a praktickou uplatnitelnost v řadě oblastí.

[101] Část obce dle § 27 odst. 2 zákona o obcích je ve smyslu zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o základních registrech“), **územní evidenční jednotkou** sloužící pro evidenci územních prvků stejného druhu, která nemá hranici. Jako taková má však vazbu na územní prvky, které vyjadřují, jakých územních prvků je část obce součástí (nadhrazené územní prvky), a ze kterých územních prvků se část obce skládá (podřazené územní prvky). **Podřazenými územními prvky části obce jsou jednotlivé stavební objekty a adresní místa.**²³ Části obce jsou pak vedeny v RUAN, který je v souladu s § 30 odst. 1 zákona o základních registrech veřejným seznamem.

[102] Přestože by podle zákona o obcích měla část obce **ležet v jednom souvislém území**, je území „částí obce“ ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích relativně obtížně

¹⁹ PRŮCHA, Petr. In: KOUDELKA, Zdeněk, PRŮCHA, Petr, ZVYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, 1. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 129.

²⁰ VÁNA, Luboš. In: VEDRAL, Josef, VÁNA, Luboš, BRÉN, Jan, PŠENÍČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 189.

²¹ V podobnostech stov. výklad Ministerstva vnitra podepsaný v Metodickém doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 3-1 – Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků, s. 39-40. Dostupné na: https://www.mvcr.cz/rozk2/soubor Metodicka_doporučení_k_cinnosti_uzemnich_samospravnych_celku_vybory_a_komise_organu_uzemnich_samospravnych_celku_353x_27 Stov. nálež Ústavního soudu ze dne 14. června 2022, sp. zn. Pl. US 10/22, bod 24.

²² Dle § 29 odst. 1 písm. c) a d) zákona o základních registrech je stavebním objektem „dokončená budova započatá od katastro nemovitostí, která je samostatnou věcí, nebo budova, která je součástí pozemku nebo součástí práva stavby a udaje o ní se od katastro nemovitostí zapisují k pozemku nebo k právu stavby, nebo jiná dokončená stavba, která se od katastro nemovitostí nezapisuje, ale bylo jí přiděleno číslo popisné nebo evidenční“, adresním místem pak „jakové místo v ležení, kterému lze ve vztahu ke stavebnímu objektu jednoznačně přiřadit adresu“.

identifikovatelné, neboť „část obce“ jakožto územně evidenční jednotka nemá s přihlednutím k § 29 odst. 1 písm. b) zákona o základních registrech hranici, resp. její konkrétní území není (např. výčtem parcel) vymezeno. Výjimku v tomto ohledu představují situace, kdy jsou zřizovány nové části obce [§ 84 odst. 2 písm. s) ve spojení s § 28 odst. 2 a 3 zákona o obcích], neboť v souladu s § 15 odst. 2 vyhlášky č. 359/2011 Sb., o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, je obec povinna Ministerstvu vnitra spolu se sdělením o vzniku části obce zaslat též grafickou přílohu s vyznačením souvislého území, ve kterém část obce leží, a to na podkladě mapy základního státního mapového díla v měřítku 1 : 10000 nebo větším či na podkladě digitální mapy veřejné správy.

[103] Obdobně je část obce dle § 27 odst. 2 zákona o obcích územně evidenční jednotkou ve smyslu § 20a odst. 5 písm. b) zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní statistické službě“), která je vedena v registru sčítacích obvodů a budov (dále jen „RSOB“). V rámci RSOB vede Český statistický úřad údaje o sčítacích obvodech, zapisuje v něm prvky územní identifikace a udaje o budovách nacházejících se na území České republiky na základě údajů, které získal podle zvláštních právních předpisů nebo v souladu se zákonem o státní statistické službě. RSOB představuje hierarchicky uspořádanou soustavu evidovaných objektů, která podchytuje jejich vzájemné vazby a změny v obsahu, čase a prostoru, přičemž jeho součástí jsou dle § 20a odst. 3 zákona o státní statistické službě prostorové údaje o přímé lokalizaci evidovaných jevů, které jsou vymezovány podle příslušných mapových podkladů.

[104] V této souvislosti pak lze v rámci RSOB vyhledávat i území, kterým jsou „části obce“, a tyto části obce (ale též městské části a městské obvody²⁴ zobrazovat i s obalovými křivkami jejich hranic na mapovém podkladě v příslušném webové aplikaci.²⁵ Dle vysvětlivek v rámci daného registru je „část obce“ ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích „dána výčtem očíslovaných budov. Část obce je skladbná do příslušné obce. K pracovním účelům jsou odvozovány obalové křivky částí obcí, vytvořených sloučením území statistických obvodů, patřících do téže části obce. Takto historicky vymezené části obce nejsou vždy souvislým územím (více částí obce je namícháno do sebe, budovy patřící do téže části obce mohou být místně vzdálené na více polygonech)“²⁶

[105] Lze tedy shrnout, že „část obce“ ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích je tvořena především budováním, jež mají přidělena čísla popisná či evidenční právě k této části. Z tohoto hlediska není možné zákonem o dani z nemovitých věcí užívat pojem „část obce“ vykládat v doslovném významu, v jakém je jakožto „územní evidenční jednotka“ pojímán § 27 odst. 2 zákona o obcích, potažmo zákonem o základních registrech a zákonem o státní statistické službě.

[106] Přes shora uvedené nicméně není dle přesvědčení Ministerstva vnitra možné přeinterpretaci pojmu „část obce“ od zákona o obcích odhlížet. Faktem totiž zůstává, že zákon o obcích je **právním předpisem zákona o dani z nemovitých věcí relativně blízkým**, neboť upravuje již zmíněné postavení, organizaci a činnost obcí,

²⁴ Pro části obce, městské obvody a městské části je v rámci RSOB užíváno souhrnného pojmu „část obce 01“, blže viz <https://api.czso.cz/servlet/DataSet?X=odcs=00>

²⁵ Aplikace RSOB je dostupná na <https://api.czso.cz/servlet/DataSet?X=odcs=130>.

²⁶ Vysvětlivka dostupná na <https://api.czso.cz/servlet/DataSet?X=odcs=42>

které obecně závazné výhlášky o koeficientech daně z nemovitých věcí vydávají, a jímž směřuje celý výnos daně z nemovitých věcí vybraný na jejich území.²⁷

[107] Samotný zákon o obcích přitom užívá pojem „část obce“ nejen ve smyslu rze formálním (tj. ve smyslu § 27 odst. 2), kdy jde o existující evidenční jednotku zapsanou v RUAN a RSOB, ale též ve smyslu obecném, potažmo materiálním. Poukázat lze přitom na právní úpravu oddělování „částí obce“ obsaženou v § 20a a násl. zákona o obcích, kterou nelze vykládat tak, že by „část obce“, která se chce oddělit, napřed musela vzniknout jako jedna územně evidenční jednotka na základě rozhodnutí zastupitelstva obce. V tomto smyslu se vyjádřili i Krajský soud v Hradci Králové ve svém usnesení ze dne 26. listopadu 2009, č. j. 30 Ca 1151/2009-70, v němž dovodil, že pojem „část obce“ je pro tyto případy třeba chápat obecně, tj. nikoliv jako jednu ucelenou evidenční jednotku.²⁸ Podstatné dle soudu je, zda „část obce“ pro oddělení splňuje dohromady podmínku stanovenou v § 21 odst. 1 zákona o obcích. Dle věty první uvedeného ustanovení přitom platí, že „[č]ást obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1000 občanů“.²⁹

[108] V rámci analýzy a syntézy jednotlivých ustanovení zákona o obcích z nichž lze dovodit obecný (materiální) význam pojmu „část obce“, je kromě shora rozebraných ustanovení § 27 odst. 2 a § 21 odst. 1 nezbytné přihlížet též k § 1 zákona o obcích, který definuje samotný pojem „obce“, ten se přitom neztotožňuje pouze s hlediskem územním. Dle předmetného ustanovení je obec „základním územním samosprávným společenstvím občanů“ tvorí územní celek, který je vymezen hranicí obce“.³⁰ Jinými slovy řečeno, aby obec byla obcí, musí naplňovat definiční znaky spočívající v existenci územního základu, osobního základu a práva na samosprávu.³¹ Naplnění uvedených znaků přitom musí z podstaty věci pro parte platit i u „částí obce“ v obecném (materiálním) významu tohoto pojmu.

[109] Uvedené lze tedy shrnout tak, že „část obce“ zákon o obcích z obecného (materiálního) hlediska rozumí vždy část území obce, které je souvislého charakteru, a jež je současně obydlené občany této obce, kteří tvoří určité „společenství“. Jedná se tedy o určitou ucelenější lokalitu, ve které se nachází více „nemovitých věcí“, mezi nimiž existuje věcná a místní (zejména historická, urbanistická a krajinná) souvislost, a jež poji určitá společná specifika odražená její podmiňky dané částí území obce a občanů, kteří na něm žijí. Jinými slovy řečeno, za část obce lze označit tu občanů obydlenou část jejího území, která by

za jiných okolností mohla být samostatnou obcí, byť by co do počtu obyvatele byla obcí velmi malou.³⁰

[110] Komentářová literatura k vymezení pojmu „část obce“ užívaného zákonem o obcích přirodně uvádí, že „[z]de stávající právní úprava lze dovodit, že „částmi obce“ se rozumí přirozeně se vyvíjející výtvarně ucelené a také souvislé územní subcelky v obci, které mají zpravidla i své výtvarně historické opodstatnění“.³¹ S tímto závěrem se Ministerstvo vnitra ztotožňuje, neboť lze dovodit z ustanovení § 27 odst. 2 věty třetí zákona o obcích, podle něhož jsou názvy částí obcí zpravidla převzaty z názvu zaniklých obcí, osad nebo z názvů historicky vzniklých území, na nichž se tyto části obce nacházejí.

[111] Z formálně systematického výkladu pojmu „část obce“ užívaného zákonem o daní z nemovitých věcí tudíž vyplývá, že by tento pojem měl být vykládán tak, jak jej v obecném (materiálním) významu chape zákon o obcích. Jakožto obecný právní předpis upravující postavení, organizaci a činnost obcí. Uvedené ostatně odpovídá i závěrům Nejvyššího správního soudu vysloveným v oblasti daňové legislativy, a který např. ve svém rozsudku ze dne 13. května 2003, č. j. 1 As 9/2003-90, konstatoval, že „[p]rávní řád České republiky tvoří je důležitý celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidla činností proto bývá vykládáno často nikoliv v jedním předpisu, ale v několika předpisech, přiřazených neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyloučit i v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena“.³²

[112] V této souvislosti Ministerstvo vnitra pokládá za žádoucí zdůraznit, že v oblasti oboru finančního (potažmo berního) práva je nezbytné formální výkladové metody (výklad jazykový a výklad formálně systematický) akcentovat. Dané a poplatky totiž představují právem aprobovaný zásah do majetkové sféry osob, přičemž při interpretaci ustanovení, jež je upravují, je na místě uplatňovat stejně přísné a striktní požadavky na jasnost, určitost, srozumitelnost a adekvátní interpretovatelnost jako v případě předpisů trestního práva. Proto v berním právu platí například zásada *nulum tributum sine lege certa*, z níž vyplývá, že autoaplikanti daně nesmějí mít v návaznosti na znění textu daňového právního předpisu pochybnosti o jeho významu, a tedy i výši daňové povinnosti, která je jím v návaznosti na jeho obsah uložena. Požadavek na jednoznačnost daňových právních předpisů je akcentován jak v doktríně,³³ tak v soudní judikatuře.³⁴

[113] Přesto nelze dle názoru Ministerstva vnitra opomíjet ani další metody výkladu (některými autory označované a pojímané jako nadstandardní³⁵), a to výklad subjektivně historický a objektivně teleologický.

²⁷ § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ V daném případě usulovky o oddělení od města Hronov společně dvě formálně vymezené (existující) části obce Velký Dvůrč a Rokynky, které podmínky 1000 občanů pro oddělení (§ 21 odst. 1 zákona o obcích) od města Hronov nespĺňovaly každá samostatně, nýbrž dohromady.

²⁹ KOPECKÝ, Martin. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91.

31

³⁰ Dle dat Českého statistického úřadu byla co do počtu obyvatele nejmenší obcí obec Vysoká Lhota (16 obyvateľ), následována obcí Člba (20 obyvateľ) a Bludov (24 obyvateľ). Data dostupná na <https://www.czso.cz/servlet/obdovazeni?obdovazeni=112022> (cit. 27. března 2023).

³¹ PRŮCHA, Petr. In: KOUDELKA, Zdeněk, PRŮCHA, Petr, ZWYRTEK HAWPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 128.

³² Např. RADJAN, Michal a kol. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 55.

³³ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 2 AIs 24/2005-44.

³⁴ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. vyd. Píseň: Aleš Čeněk, 2021, s. 146.

32

c) Subjektivně historický výklad

[114] V rámci subjektivně historického výkladu je zkoumána otázka, jaký význam s interpretovaným pojmem spojovali zákonodárci, který je autorem interpretovaného ustanovení právního předpisu. Uvedené lze v souladu s tzv. teorií pakti (*Pactum theorie*) dovodovat především z důvodových zpráv k zákonům, dalších přípravných materiálů ministrů, obsahů rozpravy při projednávání návrhu zákona a nepřímo též z historických okolností jeho přijetí (tzv. *occasio legis*).³⁵

Význam příklademý pojmu „jednotlivé části obce“ historickým zákonodárcem v době přijetí zákona o dani z nemovitostí a jeho následný ustálený výklad a užívání

[115] Jak již bylo uvedeno výše, s pojmem „část obce“ pracuje zákon o dani z nemovitých věcí již od počátku své účinnosti (tj. 1. ledna 1993). Zákon o dani z nemovitých věcí ve znění účinném do 31. prosince 1993 v § 6 odst. 4 písm. b) stanovil, že „u pozemků umístěných v jednotlivých částech obce může obec rozhodnout o použití koeficientu jako u obce o jednu až tři kategorie nižší v členění obcí podle písmene a)“. Obdobně formulován byl i § 11 odst. 3 písm. b) pro stavby. Na uvedená ustanovení současně navazoval § 92 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. prosince 1993 (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), který stanovil, že „obec rozhodne o použití nižších koeficientů u pozemků a staveb umístěných v jednotlivých částech obce obecně závaznou příloškou.“

[116] Změnu těchto ustanovení přinesl zákon č. 315/1993 Sb.,³⁶ který s účinností od 1. ledna 1994 novelizoval zákon o dani z nemovitostí. Od tohoto data nově ustanovení § 6 odst. 4 písm. b) znělo „pro jednotlivé části obce může obec obecně závaznou vyhláškou koeficient, který je pro ni stanoven v ustanovení písmene a), zvýšit o jednu kategorii nebo snížit o jednu až tři kategorie podle členění koeficientů v ustanovení písmene a)“, koeficient 4,5 lze zvýšit na koeficient 5,0“ [obdobná změna byla provedena i v § 11 odst. 3 písm. b), resp. z důvodu změny označení písm. a)].

[117] Důvodová zpráva k předmnětné novelizaci uváděla: „K § 6 odst. 4 písm. b) – Navrženou úpravou se obcím umožňuje zvýšit koeficienty, kterými se násobí sazba daně. Reaguje se tak na požadavky obcí v tomto směru. Dále se navrhuje převést do zákona ustanovení odst. 7 § 92 zákona o správě daní a poplatků, který stanoví způsob jakým obce mohou upravit koeficienty a upřesňuje se skutečnost, že obecně závaznou vyhláškou mohou být sniženy nebo zvýšeny koeficienty pouze pro jednotlivé části obce a nikoli pro jednotlivé pozemky v jednotlivých částech nebo pro celé obce.“ Obdobně odůvodnění důvodová zpráva uváděla též k § 11 odst. 3 písm. a) s tím rozdílem, že uváděla „[p]íše se změnou tohoto ustanovení upřesňuje skutečnost, že obecně závaznou vyhláškou mohou být zvýšeny nebo sniženy koeficienty pouze pro jednotlivé části obce a nikoli pro stavby v jednotlivých částech, nebo pro celé obce.“

[118] Z výše uvedeného vyplývá, že zákonodárci výslovně a jednoznačně odmítli možnost, aby byl pojem „část obce“ vykládán jako „jednotlivé pozemky

³⁵ WINTR, Jan, *Metody a zásady interpretace práva*, 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, s. 136 až 139.

³⁶ Zákon č. 315/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, a mění zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb. a zákona č. 157/1993 Sb.

a stavby v jednotlivých částech obce“, a z tohoto důvodu přistoupili k upřesnění (a zdůraznění), že se dotčené koeficienty mají stanovenat v „jednotlivých částech obce“ jako něčem významově zcela odlišném od pouhých „jednotlivých pozemků“ či „jednotlivých staveb“.

[119] V té době (s účinností od 1. ledna 1992) pojem „část obce“ užíval i zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), v tehdy platném znění (dále jen „starý zákon o obcích“), a to v § 1 odst. 3, který laicky uváděl, že „obec se může členit na části. Části obcí mají samostatné číslování domů.“ Oproti současněmu zákonu o obcích starý zákon o obcích o „částech obce“ nehovořil v žádném svém ustanovení jako o „evidenčních jednotkách“ a možnost „členění obce na části“ upravoval ve svých základních ustanoveních. Za poznámku přitom stojí, že v § 1 odst. 2 starý zákon o obcích stanovil, že „území obce tvoří jedno katastrální území nebo soubor katastrálních území, jestliže se obec člení na části, které mají vlastní katastrální území.“

[120] Současně byla v rozhodné době účinná (a to až do 11. listopadu 2000) vyhláška č. 97/1961 Sb., o názvech obcí, označování ulic a číslování domů (dále jen „vyhláška č. 97/1961 Sb.“), která ve svém § 1 stanovila, že „Každá obec a její část (osada nebo místní část) má svůj název“, přičemž současně v § 3 odst. 4 stanovila, že „v obcích, kde splynou osady zastiňvaním v jeden celek, užije se názvu místních částí.“ Z uvedeného vyplývá, že pod pojmem „část obce“ se historicky rozuměla zásadně „osada“ nebo „místní část“. Jako místní část pak byla začasté označována dřívější osada, jež splynula s obcí zastiňvaním. K uvedenému je vhodné dodat, že právě termín „část obce“ od roku 1961 v právním řádu fakticky nahradil dříve užívaný termín „osada“.³⁷

[121] Části obce ve smyslu starého zákona o obcích a vyhlášky č. 97/1961 Sb. bylo možné z obecně (materiálního) hlediska rozumět totiž, co dnes (viz bod 109), přičemž užití tohoto pojmu v zákoně o dani z nemovitostí a zákoně o správě daní a poplatků mělo na tuto právní úpravu zcela jednoznačně účinkem návaznost.

[122] Tuto skutečnost dokládá mimo jiné i dobová odborná a komentářová literatura k tehdejšímu zákonu o dani z nemovitostí. Šneberková a Jirásková ve své publikaci z roku 1993 zdůrazňují, že koeficienty daně z nemovitých věcí nelze stanovenat jinak, než pro „jednotlivé části obce“, aniž by měly potřebu blíže vymezovat obsah tohoto pojmu.³⁸ Rohlíčková ve svém komentáři z roku 1994 pak opět uvádí, že koeficienty daně z nemovitostí lze v obecně závazné vyhlášce v případě tzv. „polohové renty“ zvyšovat či snižovat pouze pro „jednotlivé části obce“, přičemž blíže uvádí, že „[d]ůvodem pro snížení může být například zhoršené životní prostředí, umístění částí obce mimo centrum, u osad, které jsou součástí střešedkové obce apod. Zvýšení

³⁷ Srov. § 1 a 11 zákona č. 266/1920 Sb., o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i označování obcí místními tabulkami a číslování domů, a nařízení č. 324/1921 Sb., jímž provádí se zákon ze dne 14. dubna 1920 č. 266 Sb. z. a n., o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i označování obcí místními tabulkami a číslování domů.

³⁸ ŠNEBERKOVÁ, Alena, JIRÁSKOVÁ, Zdenka. *Dan z nemovitostí v otázkách a odpovědích*. 1. vyd. Havlov: Nakladatelství VOK, 1993, s. 39.

koeficientu se předpokládá u atraktivních částí obce, např. v centru, ve čtvrtích, dobyteho jména apod.⁴⁹

[123] **Radvan ve svém komentáři z roku 2006** vysvětluje, že koeficienty, jimiž se v závislosti na počtu obyvatel násobí základní sazba daně u stavebních pozemků (§ 6 odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí) a základní sazba daně (slovy dnešní terminologie) u staveb obytných domů a „ostatních zdanitelných jednotek“ (§ 11 odst. 3 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, představují již zmíněnou „polohovou rentu“. Důvodem pro odlišení sazby daně v jednotlivých obcích má být především skutečnost, že „hodnota těchto nemovitostí ve velkých městech je několikanásobně vyšší než hodnota na malých vesnicích. Polohovou rentu zákonodárci do jisté míry zohledňuje hodnotu nemovitého majetku v souvislosti s placením daně z nemovitosti.“

Polohovou rentu stanovenou jednotlivým obcím v závislosti na počtu jejich obyvatel mohou obce formou obecně závazné vyhlášky pro své „jednotlivé části“ snížit nebo zvýšit, přičemž Radvan uvádí, že důvodem pro snížení polohové renty může být např. zhořelosté žito v prostředí v části obce nebo její umístění mimo centrum. Zvýšení se pak nabízí pro atraktivní části obce (centra, klidné a zelené lokality apod.).⁴⁰

[124] Součástí shora uvedeného komentáře jsou i vzory obecně závazných vyhlášek o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitosti. V jejich rámci je možné doplnit pouze název „části obce“, pro kterou se koeficient snižuje či zvyšuje.⁴¹ Se stejným přístupem se lze setkat i v rámci odborné publikace Šimka z roku 2000 venující se problematice obecně závazných vyhlášek, jejíž součástí jsou i vzory obecně závazných vyhlášek o stanovení koeficientů daně z nemovitosti. V rámci těchto vzorů je konkrétně uvedeno, že koeficient, jímž se násobí příslušná sazba daně, činí „v části obce (uvede se název části obce) (uvede se hodnota koeficientu)“⁴²

[125] Z poznatků Ministerstva vnitra získaných v rámci dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí, jimiž se stanoví koeficienty daně z nemovitých věcí, vyplývá, že vymezování „jednotlivých částí obce“, pro něž měly být koeficienty stanoveny, obcím historicky nečinilo větší obtíže. Jednotlivé části obce byly ve vyhláškách označovány pravidelně jejich názvy, případně názvy jednotlivých katastrálních území obce (názvy částí obcí a názvy katastrálních území obce se ostatně zčásti shodují⁴³). Pouze zcela výjimečně se bylo možné setkat s ještě akceptovatelným způsobem vymezení „částí obce“ prostřednictvím „výčtu ulic“ (např. ulice tvořící centrum města). Takřka vubec se naopak nevyskytovalo technicky a časově náročné vymezení „částí obce“ prostřednictvím výčtu všech parcel, které „části obce“ tvoří. Například z obecně závazné vyhlášky obce Chodský Újezd, Černošín a Třemešná z let

³⁹ ROHLÍČKOVÁ, Alena. *Zákon o dani z nemovitosti*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1994, s. 43-44

⁴⁰ RADVÁN, Michal. *Zákon o dani z nemovitosti a předpisy související. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 86-87 a 159-160

⁴¹ Tamtéž, s. 321-323

⁴² ŠIMEK, Lubomír. *Obecně závazné vyhlášky obcí. Pravidla vydávání. Vzory s komentářem*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 64-65

⁴³ ŠKOP, Jiří in: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 165.

⁴⁴ Obdobné slovo „heslo „katastrální území“ v otevřené internetové encyklopedii Wikipedia. Dostupné na https://cs.wikipedia.org/wiki/Katastr%C3%A1ln%C3%AD_%C3%Bazem%C3%AD (cit. 27. února 2023)

1992, 1993 a 2000, které byly zpracovány na podkladě tehdejšího předpřipraveného formulátového vzoru, vyplývá, že samotné historické vzory vyhlášek obcím umožňovaly doplnit pouze názvy konkrétních částí obce (jiná možnost ve vzorech připouštěna nebyla).

Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška obce Chodský Újezd o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitosti z roku 1992 (příloha č. 32).
- Obecně závazná vyhláška obce Černošín o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitosti z roku 1993 (příloha č. 33).
- Obecně závazná vyhláška obce Třemešná o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitosti z roku 2000 (příloha č. 34).

[126] Z poznatků Ministerstva vnitra dále vyplývá, že v ojedinělejších excesivních případech, zejména pak v průběhu 90. let, některé obce stanovovaly koeficienty daně z nemovitých věcí dle § 11 odst. 3 zákona o dani z nemovitých věcí pro „části obce“ v podobě výčtu čísel popisných jednotlivých obytných budov.⁴⁴ Uvedené bylo nicméně zřejmým důsledkem zaváděcího původního znění zákonůch zmocnění obkazezených v zákoně o dani z nemovitosti a zákoně o správě daní a poplatků. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 315/1993 Sb., aby obce z důvodu nesprávného výkladu zákona nestanovovaly koeficienty „pro jednotlivé pozemky“ či „pro jednotlivé stavby“, přistoupili zákonodárci v rámci novelizace ke zprůšnění znění zákonůch zmocnění, aby bylo jednoznačné patřné, že koeficienty daně z nemovitých věcí mohou obce zvyšovat nebo snižovat pouze pro „jednotlivé části obce“, nikoliv např. pro jednotlivé budovy označené čísly popisnými (blíže viz body 117 a 118 tohoto návrhu). S uvedeným excesivním postupem se Ministerstvo vnitra setkalo pouze v jednotlivých případech, a to zejména v návaznosti na zveřejňování historických obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.⁴⁵

[127] Shora uvedená zjištění lze shrnout tak, že zákonodárci pojem „jednotlivá část obce“ od počátku účinnosti zákona o dani z nemovitosti spojoval s tzv. „polohovou rentou“. Pro „jednotlivé části obce“ v závislosti na jejich velikosti daně počtem obyvatel nebo v závislosti na jejich významu (hl. m. Praha, statutární města, některá lázeňská města) byl zákonodárcem předepsán koeficient, jímž se násobí sazba daně u stavebních pozemků a obytných staveb a „ostatních zdanitelných jednotek“. Tato „polohová renta“ měla zohledňovat hodnotu dotčených nemovitých věcí danou tím, v jak velké a významné obci se nachází. Současně zákonodárci, vědom si skutečnosti, že i v jednotlivých obcích a městech může být hodnota nemovitých věcí z důvodů jejich polohy odlišná, obcím umožnili tuto skutečnost reflektovat nastavením vlastní „polohové renty“ skrze zvýšení či snížení koeficientů daně formou obecně závazných vyhlášek. Uvedené přitom mohly obce učinit záazně pro „jednotlivé části obce“, tedy reálně existující územní subceky, v nichž byla hodnota nemovitých věcí ovlivněna jejich společnou polohovou charakteristikou (centrální části města, rezidenční čtvrti, okrajová části města, předměstí, samostatně

⁴⁴ Např. obecně závazná vyhláška obce Jesenná č. 1-1/94

⁴⁵ Viz § 9 odst. 1 zákona č. 352/2021 Sb., o Sbirce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

stojící osady apod.),⁴⁶ Užití termínu „část obce“ tedy v zákoně o daní z nemovitých věcí nebylo náhodné, a zcela jednoznačně odpovídalo významu tohoto pojmu, jaký materiálně vyplýval z tehdy platného zákona o obcích.

[128] V tomto smyslu byl pojem „jednotlivá část obce“ vykládán dlouhodobě i Ministerstvem vnitra, které vykonává dozor nad obecně závaznými vyhláškami obcí od roku 2003.⁴⁷ V metodickém materiálu zpracovaném Ministerstvem vnitra a Kanceláří veřejného ochránce práv *Doporučení pro obce a města – Obecní daně*⁴⁸ z roku 2009, byl pojem „jednotlivá část obce“ vykládán v jednoznačně návaznosti na zákon o obcích. Konkrétně zde bylo uvedeno: „Zákon hovoří o možnosti upravy koeficientů pro jednotlivé části obce, přičemž pojem část obce blíže nespecifikuje. Zákon o obcích v § 27 odst. 2 stanoví, že část obce je evidencí jednotka označená svým názvem, vyčleněná budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území. Názvy částí obce jsou zpravidla převzaty z názvu zaniklých obcí, osad nebo z názvů historicky vzniklých území, na nichž se tyto části obce nacházejí. U nově vymezovaných částí obce se doporučuje provést vymezení jednotlivými celými katastrálními územními nebo výčtem jednotlivých parcel v části obce včetně uvedení příslušného katastrálního území v případě, že se nejedná o celé katastrální území. Určení vždy musí být neprosto jednoznačné.“ Uvedený pojem obdobně vykládal též metodický materiál Ministerstva vnitra *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 2 – Tvorba obecně závazných vyhlášek – Uprava daně z nemovitých věcí* z roku 2015.⁴⁹ Ministerstvo vnitra přitom znovu podotýká, že z hlediska jeho dozorových poznatků nevyvolával v minulosti výklad pojmu „část obce“ pro účely zaváděných koeficientů daně z nemovitých věcí interpretační spory.

Význam příkládaný pojmu „jednotlivá část obce“ historickým zákonodárcem při přijímání zákona č. 609/2020 Sb.

[129] Z obecně části důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb., který rozšířil pravomoc obcí stanovovat místní koeficienty i pro „jednotlivé části obce“, lze vyčíst, že zaměrem historického zákonodávce bylo zmírnit rigiditu dosavadní právní úpravy, která obcím neumožňovala stanovit místní koeficient jiným způsobem než

⁴⁶ Jak v této souvislosti k „polohové rentě“ v protirepublikové teorii uváděl Engliš, „je zřejmo, že celens paribus je užitek domu podmíněn výhodností místa, na němž stojí. Místo centrálně položené má větší výhodu, nežli na periferní místě. V centru je větší ruch, je krčovařkou lidí, procházejících z jednoho domu přeleze na protější, a proto je výhodnější pro obchod nežli periferní. Kdo bydlí ve středu, má všechno blízko, kdo bydlí na periférii, musí překonávat vzdálenost do středu, což je spojeno se ztrátou času a nákladem dopravním. Proto jsou nájemníci ochotni platit za nájemní místnost ulehčeně položenou více, nežli na periférii. Místní čísla na periferii umírají, majitel domu alešpoň urok a úmor stávajícího nákladu, dosazuje v centru mnohem více.“ ENGliš, Karel. *Soustava národního hospodářství*. Svazek II. *Současnost*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Melantrich a.s., 1938, s. 134.

⁴⁷ Až do 1. července 2007, kdy nabyla účinnosti novela zákona o obcích provedená zákonem č. 234/2006 Sb., však vykonávalo Ministerstvo vnitra dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí společně s krajskými úřady.

⁴⁸ Doporučení pro obce a města – Obecní daně, s. 55. Dostupné na: https://www.oohranec.cz/ulozoads-imporťPublicace/Doporučení_Obecní_daně.pdf

Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 2 – Tvorba obecně závazných vyhlášek – Uprava daně z nemovitých věcí, s. 25. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/odk/25/podoba/dokumenty-odk-2015-metodicke-doporučení-c-2-tvorba-obecně-zavazných-vyhlášek-uprava-daně-z-nemovitých-věcí.aspx>

jednotně pro celé území obce. Právě tato „plošnost“ stanovení místního koeficientu přitom mohla být důvodem menšího zájmu obcí o jeho zavedení (méně než 10 % obcí), neboť nastavená právní úprava nemusela být vyhovující pro obce, jejichž území je plošně rozsáhlejší. Obcím tak bylo umožněno reflektovat místní specifika, a to např. tím způsobem, že místní koeficient nově nemusí být stanoven pro část obce, ve které se, na rozdíl od ostatních částí obce, projevují výrazně negativní vlivy daného prostředí.

[130] Rovněž se zde uvádí, že „[u]stanovení § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) zákona o daní z nemovitých věcí již v současnosti umožňují obcím obecně závaznou vyhláškou upravit koeficient podle počtu obyvatel i pro jednotlivé části obce. Část obce může být městská část, resp. městský obvod podle zákona o obcích, ale může i být i libovolná jiná oblast vymezená obcí v obecně závazné vyhlášce, tedy může jít i o vymezené parcely určené svými parcelními čísly.“

[131] Zvláštní část důvodové zprávy pak k dotčené problematice uvádí zejména následující: „Pojem jednotlivá část obce“ se v zákoně o daní z nemovitostí vyskytlé již od 1. ledna 1993, kdy zákon o daní z nemovitých věcí nabyl účinnosti. Některé obce tak již mají s tímto pojmem zkušenost, neboť již využily svého oprávnění obecně závaznou vyhláškou upravit výši zákonného koeficientu pro jednotlivé části obce dle § 6 odst. 4 písm. b) resp. § 11 odst. 3 písm. a) zákona o daní z nemovitých věcí. Pod pojmem „jednotlivá část obce“ tak lze rozumět i ak katastrální území, tak jinou část obce jednorázovým a nezaměnitelným způsobem vymezenou, např. uvedením názvu části obce, názvem ulice, parcelními čísly pozemků, nebo stavbami s číslem popisným či evidenčním, vždy s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém se tyto nemovité věci nacházejí. Přesná identifikace jednotlivé části obce má nesporně svůj význam, a to jak pro poplatníka daně z nemovitých věcí, tak pro správce daně, a rovněž pro obec, neboť ve výsledku má dopad na správné stanovení daně z nemovitých věcí.

Má-li místní koeficient být stanoven pro určitou část území zahrnující pouze budovy rozdělené na jednotky, vždy je třeba uvést katastrální území, číslo popisné budovy, název ulice či náměstí, nebo název části obce, eventuálně parcelní číslo pozemku či parcelní čísla pozemků v dané lokalitě, na kterých se budova či budovy nachází. Pokud budova nemá číslo popisné nebo evidenční, lze ji identifikovat parcelním číslem pozemku a druhem pozemku, na kterém se budova nachází. Inženýrskou stavbu lze rovněž identifikovat přes parcelní číslo pozemku nebo parcelní čísla pozemků s uvedením druhu pozemku.

[...]

Nové pro jednotlivé části obce bude možné, aby výše místního koeficientu byla obcí stanovena obecně závaznou vyhláškou rozdílně v různých jejích částech. Bude na zvážení obce, zda místní koeficient stanoví jeden na celou obec (s výjimkou zemědělských pozemků), nebo jej stanoví na různé části obce, či jej pro některou část stanoví vůbec. Nicméně pro jednotlivou část obce lze stanovit pouze jeden místní koeficient. Jde o stejné pravidlo, které umožňuje obci stanovit jeden místní koeficient na celé území obce.

Nová právní úprava přinese obcím možnost zohlednit ve výši místního koeficientu podmínky konkrétního území obce, zejména polohu částí obce, zda jde o centrální

či okrajovou část území obce, jaké je úroveň občanské vybavenosti daně lokality, dopravní obslužnost apod.

Pokud obec stanoví obecně závaznou vyhláškou místní koeficient pro jednotlivou část území nebo pro část území obce, doporučuje se obcím v zájmu jednoznačné a nesporné identifikace této části území poskytnout správci daně v předem s ním dohodnuté strukturu a formátu veškeré údaje stanovené obecně závaznou vyhláškou.⁴⁹

[132] Z výše uvedeného vyplývá, že důvodová zpráva k zákonu č. 609/2020 Sb. pojímá pojem „jednotlivá část obce“ spíše významově široce, neboť dle jejího znění je obcím umožněno místní koeficient stanovit pro libovolnou oblast vymezenou v obecně závazné vyhlášce. Může jít i o vymezené parcely určené svými parcelními čísly.

[133] Uvedené „široké“ chápání významu pojmu „část obce“ potvrdily Ministerstvu vnitra na společném jednání rovněž zástupci Ministerstva financí a Generálního finančního ředitelství, kdy dle jejich sdělení bylo záměrem umožnit obcím zavádět místní koeficienty i pro konkrétní nemovité věci či jejich souhrny, na nichž se nacházejí areály jednotlivých podnikatelských subjektů, či za určitých podmínek dokonce jednotlivé rekreační objekty rozseřené napříč územím obce. Tento záměr ostatně potvrdil i stenozařnam z projednání vládního návrhu zákona č. 609/2020 Sb. v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, kdy změna zákona o dani z nemovitých věcí byla uvedena tehdejší ministryni financí JUDr. Alenou Schillerovou, Ph.D., následujícími slovy: „Novela zákona o dani z nemovitých věcí navrhuje rozšířit pravomoc obcím při stanovení místního koeficientu a umožní tím stanovit místní koeficient také pro jednotlivou část obce, především je to pro tu část obce, kde mají sídlo například podnikatelské subjekty, aniž by se to dotklo zvyšování daně pro občany.“

[134] V uvedeném smyslu byla navrhovaná změna zákona o dani z nemovitých věcí komunikována i v tiskové zprávě Ministerstva financí ze dne 23. listopadu 2020, kde bylo mimo jiné uvedeno, že „tato předloha posílá rozhodovací pravomoci místních samospráv v oblasti daně z nemovitých věcí. Nyní si mohou obce nastavit místní koeficient pouze jednotně na celém svém území, zatímco nově si budou moci stanovovat místní koeficient pro jednotlivé části obce. Do své poklady tak budou moci získat více peněz například z průmyslových zón na svém území a přitom nezasáhnout běžné obyvatele. Daň z nemovitých věcí je přitom stoprocentním příjmem obce.“⁴⁹

[135] Co se týče historických okolností přijetí zákona č. 609/2020 Sb. (occasio legis), rozšíření pravomoci obcí stanovovat místní koeficienty i pro „jednotlivé části obce“ mělo obcím umožnit kompenzovat si případ příjmu obecního rozpočtu způsobený zrušením tzv. „superhrubé mzdy“. Uvedenou kompenzaci měla přinést nová faktulační pravomoc obcí zvýšit až pětinásobně daň z nemovitých věcí u jimi označených areálů podnikatelských subjektů, od nichž z důvodu zákonom nastavených podstatně vyšších daňových sazeb plyne do obecního rozpočtu největší výnos daně z nemovitých věcí. Uvedeným opáčením se pak zastupitelstva obcí mohla vyhnout obecně nepopulárnímu zvyšování místního koeficientu daně z nemovitých

věcí pro všechny vlastnící nemovitých věcí na území celé obce, zejména pak pro vlastní občany – voliče politické reprezentace obce.

[136] Ke shora uvedeným skutečnostem nicméně musí Ministerstvo vnitra konstatovat, že záměrem užívat pojem „jednotlivá část obce“ v novém – nejširším možném jazykovém významu tohoto pojmu, byl založen zjevný rozpor mezi tím, jaký význam mu byl příkládán historickým zákonodárcem při jeho začlenění do zákona o dani z nemovitých věcí, a který dokonce právní úpravu zákona o dani z nemovitých věcí v minulosti za účelem zpřesnění změnil tak, aby bylo naprosto zřejmé, že „jednotlivá část obce“ je pojem významově odlišný od pouhých „jednotlivých nemovitých věcí“ – pozemků a staveb. Rovněž se široké chápání „části obce“ přiči ustálenému výkladu a aplikaci tohoto pojmu v praxi, kdy se jím vždy rozuměly určité ucelenější územní subceky, který odpovídal pojmu „část obce“ jak jej v obecněm (materálním) smyslu chápe zákon o obcích.

[137] Ustálený význam pojmu „jednotlivá část obce“ užívaný zákonem o dani z nemovitých věcí po dobu téměř 30 let před přijetím novely provedené zákonem č. 609/2020 Sb. tedy nebyl při přípravě této novely dostatečně reflektován. Uvedený pojem byl mechanicky přebírán ze stávajících zmocnění pro úpravu „polohové renty“ v § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, v jejichž kontextu dávali jednoznačný smysl (vymezena měla být celá lokalita obce, kde hodnota nemovitých věcí byla z důvodu její polohy v rámci obce odlišná od ostatních částí obce), a počal být důvodovou zprávou překvapivě vykládán zcela volně, tedy tak, že „části obce“ může být i v zásadě jakákoliv libovolná část území obce, kterou obec označí v obecně závazné vyhlášce. Do zákona přitom nebyla doplněna vlastní legální definice pojmu „jednotlivá část obce“, která by významu příkládanému tomuto pojmu důvodovou zprávou odpovídala, resp. z níž by vyplývalo, že má jiný obsah, než jaký mu byl historicky příkládán v kontextu se zákonem o obcích. Stejně tak do zákona nebyla doplněna úprava toho, jakým konkrétním způsobem mají obce „jednotlivé části obce“ v obecně závazných vyhláškách vymezovat, a to přestože důvodová zpráva vzhledem k jí uváděnému širokému významu tohoto pojmu klade na způsob jejich vymezování přísné nároky, a přestože v případě obecně závazných vyhlášek vydávaných v souladu § 4 odst. 1 písm. w), § 12d odst. 3 a § 17a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí požadovány způsob vymezování nemovitých věcí ve vyhláškách obcí upraven je.

[138] Bylo-li při přijímání zákona č. 609/2020 Sb. záměrem historického zákonodávce umožnit obcím až pětinásobně navyšovat daň z nemovitých věcí pro jimi konkrétně označené průmyslové či jinak podnikatelsky užívané nemovité věci tak, jak byla uvedena novla zákona prezentována (nuto uvést, že tato významná skutečnost v samotné důvodové zprávě explicitně vyjádřena nebyla⁵⁰), pak tento záměr ve výsledku v samotném textu zákona nenašel adekvátní odraz. Historický zákonodávce totiž opomenul vzít v potaz skutečný ustálený význam pojmu „jednotlivá část obce“ užívaný zákonem o dani z nemovitých věcí, nato význam, ve kterém jej sám v minulosti prokazatelně zamyšlel užívat. Z tohoto důvodu je nutno dát přednost významu historicky ustálenému.

⁴⁹ Tisková zpráva Ministerstva financí ze dne 23. listopadu 2020 – Samosprávy budou mít dostatek financí na své investice. Dostupné na: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualni/tiskove-zpravy/2020/samospravy-budou-mit-dostatek-financi-na-399617>

⁵⁰ Reso v důvodové zprávě byla uváděna toliko neurčitá možnost, že „obec nemusí místní koeficient stanovit pro část obce, ve které se na rozdíl od ostatních částí obce, projevují výrazné negativní vlivy daného prostředí“.

[139] V souvislosti se shora uvedeným subjektivně historickým výkladem je třeba uvést, že tato metoda výkladu není pro nalezení objektivního práva vždy rozhodná. Samotný Ústavní soud ve své judikatuře (např. nálezy ze dne 16. ledna 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02) opakovaně cituje tezi Gustava Radburcha, jednoho z nejvýznamnějších evropských právníků 20. století, z níž také při své rozhodovací praxi vychází, a podle které „[v]ýkle zákondárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro aprorní nezbytnost systémové nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vlni zákondárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přitomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší než jeho autor – on právě musí být moudřejší než jeho autor. (G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, s. 107.). Citovaná teze ostatně odpovídá objektivní teorii, která na evropském kontinentě jednoznačně převládá.⁵¹

d) Objektivně teleologický výklad

[140] Z výše uvedených důvodů je nezbytné obsah pojmu „jednotlivá část obce“ objasnit skrze objektivně teleologický výklad (výklad e ratione legis). Cílem tohoto výkladu je nalézt objektivní smysl a účel daného pojmu, tedy význam, o kterém můžeme předpokládat, že by jej s daným právním předpisem spojoval tzv. „racionalní zákondárce“, který je znalý právního řádu, společnosti a světa vůbec. S ohledem na recentní objektivní výkladový cíl dané metody má přitom být význam pojmu zkoumán z pozice vnímání soudobého adresáta.⁵² Nejde tedy jako u subjektivně historického výkladu o význam, který s interpretovaným textem spojoval jeho autor, nýbrž o to, jaký má zákon text význam pro jeho adresáta. Objektivně teleologický výklad přitom klade důraz na hodnotovou koherenci právního řádu.

Smysl a účel stanovování místního koeficientu pro všechny nemovité věci na území „jednotlivé části obce“

[141] Místní koeficient daně z nemovitých věcí je fakultativním nástrojem obcí, který slouží k přímému navýšení příjmů obecního rozpočtu. Jde o nejvýraznější nástroj, jakým mohou obce daň z nemovitých věcí, jejíž výnos je ze 100 % daňovým příjmem obecních rozpočtů,⁵³ navýšit. Zákon o dani z nemovitých věcí stanoví, že obec může obecně závaznou vyhláškou pro všechny nemovité věci na území celé obce nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce stanovit jeden místní koeficient ve výši v rozmezí 1,1 až 5, přičemž koeficient musí být stanoven s přesností na jedno desetinné místo. Tímto koeficientem se vynásobí daň poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1.

⁵¹ WINTER, Jan. *Metody a základy interpretace práva*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, s. 140.
⁵² WEIZER, Filip. *Metodologie práva*. Úvod do právní argumentace. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 84 a 162.
⁵³ § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

[142] Možnost obcí stanovovat místní koeficient daně z nemovitých věcí byla do zákona o dani z nemovitých věcí doplněna s účinností od 1. ledna 2008 zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Smyslem a účelem doplnění této nové možnosti mělo být nejen posílení fiskální autonomie obcí, ale současně též optimalizace příjmů a výdajů státního rozpočtu z důvodu omezení budoucí potřeby navýšování podílu daňových výnosů, které jsou rozpočtové úřady obecním rozpočtům, či přímých transferů finančních prostředků ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí. Spolu s možností obcí navýšit si dle svého rozhodnutí a potřeby danové příjmy na financování obecních záležitostí byla na obce (resp. na jejich politická zastupitelstva) ze strany státu (resp. zákondárce) přenesena též politická odpovědnost za navýšování daňové zátěže občanů.

[143] Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 609/2020 Sb., v praxi nebyla obcemi možnost stanovování místních koeficientů příliš využívána (méně než 10 % obcí). Tuto skutečnost dokládají i závěry plynoucí z odborné literatury. Radvan nevyužívání místního koeficientu vysvětloval jednak chybnou konstrukcí místního koeficientu, který musí být stanoven jednotně pro všechny nemovité věci na území obce (vyjma pozemků zemědělských), a nikoliv jen pro některé druhy pozemků a staveb, jako je tomu u „koeficientu políhové renty“ a „obecního koeficientu“. Obec by přitom dle Radvana užívala možnost, že by místní koeficient zavedy např. pouze pro stavby užívané k podnikatelské činnosti a pro rekreační objekty, aby nemusely zatěžovat místní rezidenty. Tato skutečnost pak souvisí s výše uvedeným přenosem politické odpovědnosti za zvyšování daňové zátěže na obce. Radvan přitom konstatuje, že „[d]ávná problematika je nepochybně otázkou politickou a představuje obci by byli řádi znovu zvolení a dále se účastnili místního a společenského života. Z těchto důvodů nejsou příliš nakloněni tomu, že by se výsledná sazba zvýšila dvakrát, třikrát, čtyřikrát nebo dokonce pětkrát, byť by to nepochybně přineslo tolik potřebné příjmy do obecních rozpočtů.“⁵⁴

[144] Legislativní změna právní úpravy stanovování místního koeficientu provedená zákonem č. 609/2020 Sb. tedy měla jednoznačně za cíl zmiňt rigidnost dosavadní úpravy stanovování místních koeficientů, a to tím, že bylo obcím nově umožněno místní koeficient diferencovat, a tedy lépe přizpůsobit místním podmínkám. Uvedené diferencování nicméně nebylo zvoleno z hlediska jednotlivých druhů pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, po čemž volala odborná veřejnost, požadmo samolé obce, nýbrž podle hlediska územního. Zákon totiž výslovně stanoví, že se koeficient stanovuje pro „všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce“, a že se jim násobí dan poplatníka za „jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1“.

[145] V tomto kontextu tedy nelze dospět k závěru, že by účelem legislativní změny provedené zákonem č. 609/2020 Sb. bylo obcím umožnit stanovovat místní koeficienty toliko pro selektivně vybrané nemovité věci podle jejich druhu, tedy např. pro pozemky, stavby a zdanitelné jednotky užívané k podnikání,⁵⁵ či pro budovy pro

⁵⁴ RADVAN, Michal. *Místní daně*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 162. K obdobným závěrům dospívá i REZNICKOVÁ, Kristýna. *Výlučné daňové příjmy obcí*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomouense, 2016, s. 177.
⁵⁵ § 6 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí.

rodinnou rekreaci a budovy rodinného domu užívané pro rodinnou rekreaci,⁵⁶ vybrž pro celé ucelené lokality odpovídající materiálním částem obce, kde se nachází ze své podstaty nemovitě věci různého druhu a ve vlastnictví různých osob. Z teleologicko-systematického hlediska by nadto stanovování místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro „jednotlivé nemovitě věci nebo jejich soubory“ prováděné napříč územím obce (tj. „emenálovým způsobem“) podle druhových hledisek obcházelo smysly a účel již existujícího „obecního koeficientu“ upraveného v § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí či „koeficientu polohové renty“, které se stanovují pro zákonem uvedené druhy nemovitých věcí.

[146] Navázání možnosti stanovit místní koeficienty podle územního členění obcí na jejich jednotlivé části přitom lze poměrně jednoznačně přiznat rozumný smysl a účel. Stanovování místních koeficientů daně z nemovitých věcí má ze své podstaty ryze fiskální funkci. Tuto skutečnost potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, která v souvislosti se zavedením možnosti stanovovat místní koeficienty uvádí, že se předpokládá, „že tento místní koeficient využijí obce k získání příjmů do svých rozpočtů k financování akcí ve prospěch občanů a v souladu s místními podmínkami“. Na rozdíl od „koeficientu polohové renty“, jímž má být při stanovení sazby daně přiměřeně reflektována hodnota nemovitých věcí v jednotlivých částech obce daná nejrůznějšími faktory, v případě místního koeficientu stanovovaného pro jednotlivé části obce mají při jeho zavedení zjevně hrát roli zejména daňová únosnost a spravedlivost výše daně z nemovitých věcí daná například polohovým zvýhodněním či znevýhodněním části obce, strukturu jejího obyvatelstva, naklady na správu té které části obce či potřebou financovat v určité části obce investiční akce, která je ve prospěch převážně jejích obyvatel, potažmo vlastníků nemovitých věcí, které se v dotčené části obce nacházejí.

Zohlednění účelu institutu obecně závazné vyhlášky při stanovování místních koeficientů daně z nemovitých věcí pro „jednotlivé části obce“

[147] Ze záměru historického zákonodávce vytvořeného v rámci subjektivně historického výkladu vyplývá, že obcím mělo být přilehlým zákonem č. 609/2020 Sb. založeno zmocnění upravovat formou svých originálních právních předpisů konkrétní případy. Přesněji řečeno, obcím mělo být umožněno formou obecně závazných vyhlášek rozhodovat až o pětinašobném zvýšení daně z nemovitých věcí pro konkrétní, jímž označené, nemovitě věci, které tvoří na území obce jednotlivé podnikatelské areály či dokonce konkrétní pozemky a stavby sloužící k rekreaci, jediným limitem pro toto rozhodování pak měl být „odpovědný přístup“ a dodržení kauzei vyplývajících z ústavního pořádku a práva Evropské unie, tj. především zákaz zavedení „zdanění s tzv. „dousicím efektem“ a zdanění, které by odporovalo principu rovnosti (základu diskriminace) v jeho akcesorické i neakcesorické podobě.⁵⁷

[148] Teorie správního práva považuje obecně závazné vyhlášky za tzv. statutární předpisy, které jsou normativními správními akty, pro něž je mimo jiné charakteristické, že svým obsahem mluví na obecně věcná řešení a blíže neurčitý okruh adresátů.

⁵⁶ § 11 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí.

⁵⁷ Srov. částí důvodové zprávy citované v poznámce pod čarou č. 3.

Z tohoto hlediska jsou považovány za abstraktní formy činnosti veřejné správy.⁵⁸ Abstraktnost lze přitom vnímat jako opak konkrétnosti – normativní správní akt nemá vztah ke konkrétní osobě (osobám), zavazuje tedy neurčitý počet adresátů. Ani jeho předmět (vztah k určité věci) není určen konkrétně – mluví se o druhovém vyjádření předmětu.⁵⁹ Základním požadavkem a znakem právního předpisu je tedy jejich všeobecnost. Právní předpis by neměl upravovat jedinečné případy, neboť v takovém případě by se jednalo o právní předpis pouze formálně, materiálně by měl povahu aktu aplikace práva. Požadavek oddělování všeobecné úpravy od aplikace práva přitom vyplývá z dělby moci, kdy tvorba práva je vyhrazena moci zákonodárné (v přeneseném slova smyslu je výkon této moci s ohledem na čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky svěřen i zastupitelstvům obcí, která jsou nadána originální normotvornou pravomocí), aplikace pak moci výkonné.⁶⁰

[149] Jak teorie správního práva,⁶¹ tak Ústavní soud [např. náleze ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl.US 56/10 (Františkova Lázně), body 39 až 42] nechápu podmínku abstraktnosti, potažmo všeobecnosti právního předpisu jako podmínku bezvýjimečnou. Přestože jde o typické znaky právního předpisu, lze dovodit, že existuje-li (a) výslovná autorizace zákonodávce k přijetí úpravy konkrétního (jedinečného) případu, tato úprava (b) neodporuje principu rovnosti a majlí individualizované subjekty (c) možnost domoci se přímé soudní ochrany (normativní právní úprava individualizované věci je totiž zpravidla zbavuje soudní ochrany, které by se těmto subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů), pak i úprava konkrétních (jedinečných) případů formou obecně závazných vyhlášek možná je.

[150] Jak je zřejmé z výše uvedeného, při samotném výkladu § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, potažmo pojmu „jednotlivá část obce“, je sporná již samotná povaha zmocnění (autorizace) ke konkretizaci jednotlivých nemovitých věcí, které tvoří např. zmíněné konkrétní podnikatelské areály, pro něž má být obecně závaznou vyhláškou možné navýšit daň z nemovitých věcí. Pojem „část obce“ lze přitom vykládat s ohledem na shora předestřené závěry podstatně úzěji, tj. ve smyslu abstraktnější vymezeného uceleného a obvyklého územního subcelku, jehož existence má oporu v místních podmínkách a objektivní realitě (nejde o umělé a účelové rozdělení území obce na „části“). Z hlediska „racionálního zákonodávce“ lze přitom předpokládat, že jím založené zákonné zmocnění (autorizace) k vydání obecně závazné vyhlášky směřuje spíše k podobě odpovídající pojmovým znakům právního předpisu. V opačném případě, tedy bylo-li by záměrem „racionálního zákonodávce“ zavést pravomoc obce rozhodovat o konkrétně (jedinečně) vymezených věcech ve vztahu k neurčitému okruhu adresátů, zmocnění by obce zcela jistě k vydávání opatření obecné povahy jakožto smíšeného (konkrétně-abstraktního) správního aktu.

⁵⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno – Píseň. Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 265, 271 a 276.

⁵⁹ SLADECER, Vladimír. *Obecní správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 62. HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 122 až 123.

⁶⁰ Srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl.US 24/04.

⁶¹ HENDRYCH, Dušan. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123.

[151] Problematika formy aktu zvoleného pro regulaci s konkrétně vymezeným předem souvisí i s otázkou ochrany veřejných subjektivních práv adresátů tohoto aktu. Proti úpravě v podzákoném právním předpisu není jeho adresátům zajištěna přímá soudní ochrana. Plynou-li z podzákoného právního předpisu pro adresáta přímé právní povinnosti vztahující se ke konkrétnímu předmetu regulace, může adresát proti obsahu tohoto právního předpisu brojit toliko v situaci, kdy se dostane do pozice jeho porušovatele (potlažno odepré splnit uložnou povinnost), přičemž je následně správním orgánem zpravidla sankcionován formou individuálního správního aktu. Die konstantní judikatury správních soudů⁶² přitom samotný správní orgán v souladu se zásadou legality (právnosti)⁶³ není oprávněn zákonem povinnosti uložených v podzákoném právním předpisu posuzovat, resp. podzákoným právním předpisem je vázán. Pouze proti následně vydanému individuálnímu správnímu aktu je po vyčerpání řádných opravných prostředků možné brojit soudní cestou (žalobou proti rozhodnutí správního orgánu). V souladu s čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky je pak pouze soud oprávněn posoudit soulad podzákoného právního předpisu se zákonem, a při rozhodování v konkrétní věci nezákonný podzákoný právní předpis *inter partes* neaplikovat (srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2001, sp. zn. III. US 274/01).

[152] V případě obecně závazných vyhlášek obcí, které stanovují místní koeficienty daně pro konkrétně označené nemovité věci, je situace do jisté míry specifická. Danová povinnost poplatníka vzniká v souladu s § 3 zákona č. 280/2009 Sb., danový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „danový řád“), okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající. Jsou-li tedy v konkrétní osobě naplněny znaky vymezené zákonem o dani z nemovitých věcí, stává se *ex lege* poplatníkem daně noscem daně povinnosti. Die komentářové literatury je danovou povinností „povinností danového subjektu uhradit v určené lhůtě číselně vyjádřenou daň. Danové povinnosti odpovídá právo státu na inkaso takto vymezené daně (v předem stanovený čas). Danová povinnost danového subjektu společně s danovým právním státem pak vytváří soubor práv a povinností tvořících daňové-právní vztah, který se realizuje v rámci danového řízení“ (§ 134), a to jak v rovině nalezací, platební či v rámci řízení o mimořádných či dozorových opravných prostředcích.⁶⁴

[153] Na základě samotné obecně závazné vyhlášky, kterou je ke konkrétním nemovitým věcem stanoven místní koeficient daně, tedy dochází k až pětinásobnému navyšení daně, kterou má danový subjekt *ex lege* povinnosti státu v určené lhůtě uhradit. Daň z nemovitých věcí se sice stanovuje v rozhodnutí o stanovení daně (tj. platebním výměrem, dodatečným platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem),⁶⁵ které je výsledkem nalezacího řízení, toto rozhodnutí však danovou povinností toliko autoritativně deklaruje (tj. samo ji nekonstituje).

⁶² Srov. závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2021, č. I. 8 A 79/2018-53, či rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2019, č. j. 9 As 323/2017-61, bod 31.

⁶³ § 2 odst. 1 správního řádu a § 5 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., danový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ NOVÁKOVÁ, Petra. In: LICHOVSKÝ, Ondřej a kol. *Danový řád. Komentář* 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 9.

⁶⁵ § 141 odst. 1 danového řádu a § 130 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí.

[154] Proti vydaným rozhodnutím o stanovení daně (v praxi v návaznosti na změny místních koeficientů⁶⁶ zpravidla hromadný předpisný seznam) k dani z nemovitých věcí se po vyčerpání řádných opravných prostředků (odvolání) lze sice bránit správní žalobou před správním soudem, který může vyslovit neaplikovatelnost obecně závazné vyhlášky (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky), ani předcházející odvolání proti rozhodnutí o stanovení daně, ani podání správní žaloby však v daném případě nemá odkladný účinek.⁶⁷ Poplatník je tudíž povinen dan ve stanovené lhůtě zaplatit, byť by její výše byla konkrétní úpravou v obecně závazné vyhlášce stanovena nezákonně (protiústavně); v opačném případě se poplatník vystavuje úrokům z prodlení (§ 252 a násl. danového řádu), a riziku vymáhání daně (např. v rámci danové exekuce). Uvedené důsledky (potenciální nepřipustný zásah do veřejného subjektivního práva na ochranu vlastnictví) přitom nejsou s ohledem na možnost až pětinásobného navyšení daně místním koeficientem marginální.

[155] Z dozorových poznatků Ministerstva vnitra vyplývá, že podnikatelským subjektům jsou v návaznosti na konkretizované uplatnění místního koeficientu vyměřovány daně i v částkách nezdávka překračujících milion korun ročně, což byl i případ obchodní společnosti Wienerberger s.r.o., jejíž podnikatelský areál se nachází v obci Řepov. Výklad, který tudíž směřuje k vyloučení možnosti konkretizace jednotlivých nemovitých věcí podstatně zužuje prostor pro výrazné nerovné zacházení mezi jednotlivými vlastnickými (poplatnickými) daně z nemovitých věcí, u něhož dotčené danové subjekty nemají zajištěn přímý, adekvátní (dodatečný) a zejména včasný přístup k soudnímu přezkumu, zda se v jejich případě obec nedopustila svévolného jednání, a tím pádem k ochráně svých veřejných subjektivních práv.

[156] V souvislosti se shora uvedeným je třeba podotknout, že případ obecně závazné vyhlášky obce o stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro konkrétně označené nemovité věci (a jejich soubory (např. konkrétní podnikatelské areály) je stran možnosti domoci se „přímé soudní ochrany“ odlišný od případů řešených Ústavním soudem v nálezech ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl.US 56/10 (Františkovy Lázně), ze dne 27. září 2011, sp. zn. Pl.US 22/11 (Kladno), a ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl.US 41/18 (Bílina). V rámci uvedených nálezů Ústavní soud řeší případy, kdy obce na základě jednoznačné autorizace v zákoně⁶⁸ stanovovaly konkrétní adresní místa v obci (budovy označené čísly popisnými), kde je možné provozovat hazardní hry (a *confratno* na zbytku území obce bylo provozování hazardních her zakázáno). Uvedené obecně závazné vyhlášky však byly a jsou toliko podkladem pro rozhodování správních orgánů o povoleních oprávněných k provozování loterií, potlažno hazardních her v určitých místech, k němuž je tento správní orgán povinen přihlížet. Sama okolnost vydání obecně závazné vyhlášky na platnost stávajících povolení a práv z nich vyplvajících tak nemá vliv.

[157] Die recenziální právní úprava má regulace hazardních her (včetně regulace provedené adresním způsobem) význam pro řízení o vydání povolení k umístění herního prostoru (herny nebo kasina), kdy příslušný obecní úřad dle § 98 odst. 1

⁶⁶ § 130 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí.

⁶⁷ § 109 odst. 5 danového řádu a § 73 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸ § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. prosince 2016, a § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů.

zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), povolení vydá toliko tehdy, nebude-li umístění herního prostoru v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce. Přestane-li provozovatel splňovat podmínku souladu umístění herního prostoru s obecně závaznou vyhláškou až po vydání povolení, je uvedené důvodem k vydání rozhodnutí o zrušení povolení k umístění herního prostoru dle § 103 odst. 2 písm. b) zákona o hazardních hrách. Proti uvedeným konstitutivním správním rozhodnutím, kterými se rozhoduje o právní pozici, se mohou provozovatelé hazardních her bránit přímou soudní cestou.

[158] Jak je podrobně rozvedeno v bodech 152 až 154 tohoto rozhodnutí, oproti obecně závazným vyhláškám o regulaci hazardních her, které působí toliko zprostředkovaně, dochází na základě obecně závazných vyhlášek, jímž se stanoví místní koeficienty daně pro konkrétní nemovité věci, k přímému a konkretizovanému navýšení daňové povinnosti, jež vyplývá daňovým subjektem pro naplnění skutečnosti vymezujících předmet daně *ex lege*. Rozhodnutí o stanovení daně tuto existující zákonnou povinnost toliko deklaruje. Soudní ochrana je tedy v daném případě poskytována až v situaci, kdy je daňovému subjektu citelně zasahováno do jeho veřejného subjektivního práva na vlastnictví.

[159] Ministerstvo vnitra dále poukazuje na skutečnost, že si je vědomo, že právní řád zná v oblasti daní a poplatků zákonné zmocnění, které obcím umožňují konkretizovat předmet daně (poplatku) formou obecně závazné vyhlášky co do uzemnění vymezení. Tímto zmocněním je § 4 ve spojení s § 14 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), na základě kterého je obec povinna v obecně závazné vyhlášce zavádějící místní poplatek za užívání veřejného prostranství určit konkrétní veřejná prostranství, která tomuto poplatku podléhají. Zvláštní užívání veřejného prostranství vymezené v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích, k němuž dochází mimo obecně závaznou vyhláškou určená veřejná prostranství, předmětnému místnímu poplatku nepodléhá.⁶⁹

[160] Ústavní soud se přitom v minulosti zabýval rozsahem přezkumu vymezení míst (veřejných prostranství), která podléhají místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství ve svém nálezu ze dne 30. dubna 2008, sp. zn. Pl.ÚS 5/07 (Plchov). V tomto nálezu konstatoval, že lze „s ohledem ke specifickému nyní posuzované věci, připomenout, že v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 20/01 Ústavní soud vyjádřil názor, dle něhož, výraz, jímž se označuje veřejné prostranství za účelem zpoplatnění jeho užívání, vyjádřený slovem (§ 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích) nebo číslem (parcelní čísla pozemků v obecně závazné vyhlášce) má normativní obsah, neboť s jeho užitím spojuje vyhláška vznik právní povinnosti (zaplatit místní poplatek).“ Normativní určení, resp. bližší specifikaci veřejného prostranství parcelními čísly pozemků v obecně závazné vyhlášce obce Ústavní soud co do požadavku určitosti tudíž nepovažuje za rozpornou s ústavním pořádkem. Je ovšem spojena s deficitem obecnosti v komponentu předmětu právní úpravy (málo nota bene toliko v části tohoto komponentu posílá konstruované právní normy, když namísto obvyklé abstraktnosti vymezení předkládá „definování“ konkrétní, to ovšem při současném zachování

⁶⁹ K problematice konkretizace předmětu poplatku za užívání veřejného prostranství srov. CHODUR, Pavel, in: FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODUR, Pavel, ŠTEPÁNOVÁ, Barbora. Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 194 až 199.

obecnosti ve smyslu generálního pojetí komponentu tkajícího se subjektu právní úpravy (kontrapozici je pojetí individuální).

Obecnost vlastní právní normě je vymezena tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (vyčtením) jejich brnků (srov. nálezy sp. zn. Pl.ÚS 24/99 (Sbírka rozhodnutí, svazek 18, náleze č. 73, vyhlášen pod č. 167/2000 Sb.), sp. zn. III. ÚS 407/99 (Sbírka rozhodnutí, svazek 20, náleze č. 165)).

Navrhovatel vymezil spornou otázku – vyplývající z konkrétního určení předmětu právní úpravy vedle (v úvahu přicházející) alternativy formulování abstraktního – totiž tím, že toliko právní posouzení skutkových okolností (vykajících se předmětných pozemků je dle jeho názoru důvodem nezákonnosti (petitem přesně určené části) obecně závazné vyhlášky obce Plchov č. 1/2007, a (takto v konečném důsledku rovněž její rozporosti s ústavním pořádkem).

Z předchozí relevantní judikatury dopadající na posuzovanou věc, jakož i z povahy řízení o ústavnosti zákonů a jiných právních předpisů, vyplývá, že při přezkumu obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích Ústavní soud podmínky podřízení ve vyhlášce označených parcel pod pojem veřejné prostranství (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb.) naprojektoval. Takový postup by znamenal nalezání práva místo přezkumu ústavnosti, a tím nahrazování kompetence orgánů veřejné správy a obecních soudů. Posouzení jedinečných skutkových okolností přísluší orgánům veřejné moci v rámci důkazního řízení v postupu, jehož završením je vydání individuálního právního aktu, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů práv (srov. i čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)).

[161] Shora uvedené závěry Ústavní soud rozvedl ve svém usnesení ze dne 18. listopadu 2010, sp. zn. Pl.ÚS 14/08, v němž přezkoumával nařízení hl. m. Prahy o zónách zpoplatněného parkování v Praze. Dle § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, jsou obce zmocněny vymezit „oblasti obce“, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užit za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (sjednodušeně řečeno) ke stání či odstavení motorových vozidel. Návrh na zrušení dotčeného nařízení Ústavní soud v dané věci odmítl, neboť se dle jeho závěrů nejednalo o právní předpis, nýbrž o opatření obecné povahy.

[162] Ke svým právním závěrům ve věci obecně závazné vyhlášky obce Plchov o místním poplatku za užívání veřejného prostranství přitom v daném usnesení uvedl následující:

„Shora uvedený právní závěr (bod 23), který přiznal normativní obsah i konkrétnímu provozovému vymezení, jinak typickým nedostatkem obecnosti co do předmětu, přičemž současně byl takto vymezený předmět vyloučen z abstraktní kontroly norem, byl z valné části tvořen v době, kdy v právním řádu nebyl zakotven institut opatření obecné povahy či v době, kdy doktrína i judikatura soudů zastávala spíše formální pojetí opatření obecné povahy. Absence institutu opatření obecné povahy v právním řádu za současně potřeby konkrétního vymezení předmětu (i názvem ulic) z důvodu právní jistoty občanů, vedla Ústavní soud k posouzení těchto aktů jako jakýchkoli kvaží právních předpisů.“ Dichotonií tohoto přístupu, kdy právní předpisy s takto vymezeným předmětem se nacházely na pomezí individuálního rozhodnutí a normy,

Ilustruje i shora uvedená koncepce vyloučení abstraktní kontrolu notem v kontrobní konkrétní vymezování předmětu (na rozdíl od regulativnosti, obecně vymezování okruhu subjektu právní normy, apod., viz bod 23). Zavedením institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky však již není nadále důvod k takovému postupu, když právě tento institut umožňuje plnou realizaci veřejných subjektivních práv občanů.⁷⁰

Ústavní soud následně uvedl, že po provedeném řízení dospěl k závěru, že „v konkrétní zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky, již nadále není udržetelný právní názor o normativním charakteru místního prostoroového určení (konkrétního předmětu normy), když v souladu se setrvalé uplatňovanou snahou o zvyšování standardu ochrany veřejných subjektivních práv, je namístě jeho posouzení jako opatření obecné povahy.“

[163] Ministerstvo vnitra s přihlédnutím ke shora citované judikatuře Ústavního soudu nemůže pojem „jednotlivá část obce“ vykládat v tom smyslu, že obcím umožňuje rozhodovat o předmětu regulace v konkrétní podobě (i), umožňuje jim vymezovat konkrétní nemovité věci podléhající zvýšené dani), neboť pro takovou úpravu zná právní řád České republiky téměř 20 let již zmiňovaný institut opatření obecné povahy. Pokud by bylo možné rozhodovat o výši daně z nemovitých věcí pro konkrétní (jednotlivé) označené nemovité věci, pak by hypoteticky „racionalní zákonodárce“ tohoto institutu pro danou úpravu využil namísto obecně závazné vyhlášky, a poskytl tím dotčeným osobám adekvátní prostředky k ochraně jejich veřejných subjektivních práv.

[164] Není přitom bez zajímavosti, že Ministerstvo financí v rámci aktuálně připravované změny zákona o dani z nemovitých věcí, která je zveřejněna v aplikaci VeKLEP,⁷⁰ navrhuje opustit interpretace sporný pojem „jednotlivá část obce“ (blíže viz bod 193 tohoto návrhu), přičemž nově je formou závazné vyhlášky navrhováno stanovování místních koeficientů daně z nemovitých věcí pro území celé obce, jednotlivé katastrální území, jednotlivý městský obvod nebo jednotlivou místskou část a pro jednotlivou skupinu nemovitých věcí (i), všechny nemovité věci na území obce určitého druhu). Vedle uvedeného je navrhováno, aby formou opatření obecné povahy bylo zastupitelstvem obcí umožněno stanovovat místní koeficienty „pro jednotlivé nemovité věci“.

[165] Uvedený návrh legislativní změny je Ministerstvem financí v důvodové zprávě odůvodněn takto: „Nad rámec výše uvedených možností stanovit místní koeficient obecně závaznou vyhláškou se nově zavádí možnost zavést místní koeficient pro libovolný, nediskriminačním a odůvodněným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí opatřením obecné povahy. Tento nově zaváděný nástroj dává na jednu stranu obcím do ruky silný nástroj, jak místní koeficient využívat mimo obecně závazné vyhlášky, na které je kladen požadavek dostatečné míry obecnosti, a zároveň dává doplněním daňovým subjektům možnost danoci se přímé soudní ochrany. I tento požadavek vychází z uvedeného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 9. září 2011, podle něhož je jedním z důvodů na požadavek obecnosti obecně závazných vyhlášek skutečnost to, že normativní právní úprava individualizované subjekty přímé soudní ochrany zbavuje. Umožněním stanovit místní koeficienty s nižší

mírou obecnosti než je ta, která je vyžadována u obecně závazných vyhlášek, což je vě一件o do uvedených požadavků na ně kladených, musí být vyvaženo tím, že se daňovým subjektům poskytl potřebná míra soudní, přílo jiné ochrany a rovněž tím, že obec musí být schopna takto vymezit výčet nemovitých věcí řádně zdůvodnit. Z tohoto důvodu tak má činit nikoliv obecně závaznou vyhláškou, proti které se nelze soudní ochrany domáhat přímo, ale pouze složitě a nepřímou a která nemusí být zdůvodněna, ale opatřením obecné povahy. To musí být řádně zdůvodněné, je možné proti němu podat námítky a vlastnitci přímo dotčených nemovitých věcí, tedy poplatníci daně, proti němu mohou uplatnit námítky, s nimiž se příslušný správní orgán musí vypořádat (§ 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“). Zároveň je možné se jeho zněním domáhat přímo soudní cestou podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.“

[166] Byl Ministerstvo vnitra v rámci připomínkového řízení uplatnilo k uvedenému legislativnímu návrhu své výhrady, neboť má s ohledem na nize uvedené skutečnosti vážné pochybnosti o ustálosti konkretizovaného rozhodování o výši daně (viz body 167 až 172 tohoto návrhu), je z uvedeného patrné, že samo Ministerstvo financí uznává, že postup, kdy je místní koeficient stanovován pro jednotlivé nemovité věci konkrétním způsobem obdobně jako v případě OZV obce Řepov, jednak odpovídá formě opatření obecné povahy a nikoliv formě obecně závazné vyhlášky, a jednak, že proti stanovování místních koeficientů formou obecně závazných vyhlášek není jejich adresátem zabezpečena adekvátní soudní ochrana.

Zohlednění ústavního principu nullum tributum sine lege

[167] S uvedenou problematikou souvisí i další otázka, a to, zda ústavní pořádek s ohledem na čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, dle kterého platí, že „[d]ané a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“, vůbec zákonodárci umožňuje zmocnit obce k rozhodování o navýšení daně v konkrétních případech (i), pro konkrétní obci označené nemovité věci). K důvodům, proč je ukládání dani a poplatků vyhazeno zákonu, se již v prvorepublikové literatuře vyjadřoval Engliš: „Normativní úprava daňových povinností se vyhrazuje zpravidla zákonu. I usnesení samosprávných svazků o zavedení té které daně se opírá o obecnou zákonitou normu zmocňovací. Ba někdy je přímo v ústavě prohlášeno, že ukládání občanům trvalých břemen se může díti jen zákonem. Požaduje-li se, aby povinnost daňové byly normovány zákonem, hledá se ochrana poplatníků proti libovůli veřejného svazku, a tudíž je i samozřejmým požadavkem, aby tato povinnost byla normována určitě, způsobem vykládáním libovůli určité co do povinného subjektu, základu směrující i platební povinnosti, jejího rozsahu i doby. Zákon musí upravit i řízení, směřující k objektivnímu zjištění této povinnosti, k ochraně zájmů státních i zájmů poplatníkůvých.“⁷¹

[168] Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 10. ledna 2001, sp. zn. Pl.ÚS 14/2000, daně a poplatky, tak aby odpovídaly čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, „musí mít svůj základ v zákoně. Zákonná úprava, jak lze dovodit z teoretických rozborů, musí určovat náležitosti doplatkového vztahu, tzv. prvky doplatku, kterými

⁷⁰ Dostupné na: <https://odok.cz/portál/veklep/material/KORNCCKSHZBAE/> (cit. 27. března 2023).

⁷¹ ENGliš, Karel. Soustava národního hospodářství. Svazek II. Solidarismus. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Melantrich a.s., 1938, s. 193.

Jsou subjekty poplatku, objekt poplatku, základ poplatku, sazba poplatku, úlevy a osvobození od poplatku, splatnost poplatku a sankce za nesplnění poplatkové povinnosti. Předmět daně jako subjektivního závazku určité osoby vůči státu je právní normou určené jednání, konání nebo chování osob. Právní důvod (titul) daně je dán zvláštním zákonem a na základě něho se také závazek určité osoby vůči státu zakládá. Daňová (poplatková) povinnost vzniká naplněním určitého zákonně vymezených právních skutečností podmínek, které na straně státu (obce) zakládají právní nárok na daně (poplatek) a na straně osoby daně (poplatkový) závazek. Daň má vynutitelný charakter (na základě zákona se vybírá), zákon přesně vymezuje skutečnosti zakládající daňovou povinnost, výši a lhůtu splatnosti. Na rozdíl od poplatku se však u daně jedná o peněžní plnění, která nejsou vybírána jako vyrovnání za individuální výkon.

[169] Ústavní soud (nalez ze dne 11. října 1995, sp. zn. Pl.ÚS 3/95) i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 19. dubna 2012, č. j. 5 Afs 45/2011-94) přitom dále dospívají k závěru, že předmět zdanění nemůže být určen, protože konkrétně stanovenou formou podzákoně právního předpisu. Jak uvádí Nejvyšší správní soud, „[j]aná lze stanovit pouze na základě zákona, což se děje v rámci legislativního procesu, na základě zákonně stanoveného postupu. Pouze při dodržení zákonných podmínek lze mít za legitimní určení předmětu zdanění. Je proto zcela nepřijatelné, aby předmět zdanění, tedy to, co má být zdaněno a odňato z majetkové sféry jednotlivce, bylo stanoveno jakýmkoli jiným způsobem, nadto nikoli v rámci moci zákonodárné, ale v rámci moci výkoné. [...] V takovém případě dochází k porušení ústavního principu děbu moci.“

[170] Teorie finančního práva z uvedeného vyzdvíhá, že zákon by měl vždy stanovit základní prvky právní konstrukce daní, zatímco podzákoně právní předpisy mohou případně upravovat další aspekty a náležitosti daní, zejména vedlejší prvky jejich právní konstrukce.⁷³ Za konstrukční prvek daně lze považovat i tzv. „zvýšení daně“ (např. prostřednictvím místního koeficientu) u daně vypočtené ze základu a stanovené sazby,⁷⁴ ačkoli nejde o prvek základní, který by daně definoval v hmotněprávním smyslu, nýbrž o tzv. ostatní (korekční) konstrukční prvek.⁷⁵

[171] Byl tedy zákonodárce může dát obci skrze zákonné zmocnění prostor k autonomnímu rozhodnutí, zda ke „zvýšení daně“ přistoupí či nikoli, a v jaké výši omezené jím stanovenou horní hranicí tak učiní, s největší pravděpodobností není možné, aby obcím svěřil relativně volně (tj. pouze ústavními principy omezené) rozhodování o tom, ve vztahu ke kterým konkrétně označeným nemovitým věcem ke „zvýšení daně“ dojde. Svým způsobem totiž v tomto případě dochází ke konkretizaci předmětu „zvýšeného“ zdanění, neklíží dokonce k individualizaci poplatníků zvýšené daně (subjektu daně), jak uvádí Ústavní soud v nálezu 7. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10 (Františkov Lázně), bod 39, regulace zaměřená na konkrétní nemovitou věc reguluje v podstatě práva a povinnosti

⁷³ BOHAČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 64 až 65.
⁷⁴ KAPRŤKOVÁ, Marie. BOHAČ, Radim. In KAPRŤKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 162.
⁷⁵ REZNIČKOVÁ, Kristýna. *Výklad daňové příjmy obcí*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomouense, 2016, s. 111

individualizovaného subjektu – jejího vlastník) ⁷⁵ Předmět i subjekt daně jsou přitom základními konstrukčními prvky daně, které s přihlédnutím ke shora uvedeným indikátorům a právně teoretickým vývodům může vždy vymezit pouze zákon.

[172] Současné svěřeni rozhodování až o pětinásobném zvýšení daně pro konkrétní, obci určené, nemovité věci či jejich soubory (potažmo konkrétní daňové subjekty), vytváří prostor pro značnou libovůli obci. Právě té má prerogativ zákonodárce ve vztahu k ukládání daní historicky bránit, neboť vyhazování možnosti ukládat daně a poplatky formou zákona znamená rovněž to, že o výši daně nemůže být rozhodováno adresným způsobem akty aplikace práva (být formálně skrytými do hávu obecné závazných vyhlášek),⁷⁶ nýbrž formou ryzeho normativního právního aktu, tedy aktu se všeobecnou závazností, abstraktního jak co do předmětu, tak do adresátů. Jinými slovy, předmět a subjekty daňových právních norem je třeba vymezovat jako třídy definičními znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků. Ani případná zmocnění daná obcím ke korekci daně pak nemohou vést k popření tohoto požadavku a umožnit obcím navýšovat daň zcela konkrétním, potažmo adresným způsobem bez jakékoli zákonodárcem jasně stanovené limity či vyláčených mezi a důvodů, které představují referenční rámec pro jejich rozhodování.

Zohlednění diskurzivní závaznosti judikatury

[173] Výkladem pojmu „část obce“ se v minulosti do určité míry zabýval též Ústavní soud, a to v kontextu zavádění místního poplatku za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, který je upraven v § 10 zákona o místních poplatcích. Jak je již ze samotného názvu tohoto poplatku patrné, poplatek se platí za vydání povolení do lokalit, které lze označit jako „vybraná místa“ a „části měst“, do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou. Pro oba pojmy je zákonem zavedena legislativní zkratka „vybraná místa“.

[174] Ústavní soud byl ve své rozhodovací praxi postaven před otázkou, jak pojmy „vybraná místa“ a „části měst“, které nejsou v zákoně o místních poplatcích

⁷⁵ Pouze pro potřeby Ministerstva vnitra uvádí, že od uvedeného případu je dle jeho názoru třeba odlišovat zmiňovanou konkretizaci veřejných prostorů podléhajících obci zavedení poplatku za užívání veřejného prostoru. Tuto konkretizaci Ústavní soud z důvodů zachování právní jistoty poplatníků o tom, jaké místo poplatku podléhá, a jaké nikoli, aproboval (nalez. Ústavního soudu ze dne 25. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95). Označením konkrétních veřejných prostorů, které podléhají poplatku, jejich vlastníkům a priori neuznává žádná povinnost; poplatky poplatku jsou totiž v daném případě všechny fyzické a právnické osoby, které dočasně veřejně prostoru užívají zvláštním způsobem vymezeným v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích.
⁷⁶ Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011, v této souvislosti uvedl: „V případě výsledku činnosti orgánů samosprávy, jenž formálně splňuje znaky obecné závazné vyhlášky, obsahové však nikoli, je možno uvažovat o tom, že se již nejedná o normativní právní akt, nýbrž o právní akt individuální, tedy o rozhodnutí, přičemž je vždy nutno vycházet z obsahu tohoto právního aktu. Jestliže obecné závaznou vyhlášku vydanou zastupitelstvem obce byla omezena provozní doba pouze u jedné hostinské provozovny, aniž by se takové omezení dočkalo všech takových provozoven na území či na určité části města, postihádale tato vyhláška obecně závazný charakter a není ji proto možné považovat za normativní právní akt, nýbrž za individuální právní akt, kterým byl provozovatel provozovny zkrácen na svých právech, zatčených mu zejména Listinou základních práv a svobod.“

specifika odražející podmiňky dané části území obce a občanů, kteří na něm žijí. Jinými slovy řečeno, za část obce lze označit tu obývanou obydlíenou část jejího území, která by za jiných okolností mohla být samostatnou obcí, byť by co do počtu obyvatel byla obcí velmi malou. Zpravidla jde o historicky vzniklé městské čtvrti a dřívější samostatné obce či osady, které se k obci přičlenily historickým vývojem.

[183] Z uvedeného obecného (materiálního) pojetí „části obce“ pro účely stanovování místního koeficientu daně z nemovitých věcí vyplývá, že není nezbytné, aby obec měla „část obce“ vymezené i ve formálním smyslu jako evidenční jednotky [§ 27 odst. 2 zákona o obcích a § 29 odst. 1 písm. b) zákona o základních registrech], byť tomu tak v praxi ve většině případů bude. Podstatné v této souvislosti je pouze naplnění shora uvedených materiálních znaků „části obce“.

[184] Jednotlivé „části obce“, pro něž obec stanovuje místní koeficient daně z nemovitých věcí, lze z hlediska formálního vymezení v obecně závazné vyhlášce uvést v zásadě jakýmkoli způsobem, který bude splňovat požadavky na jasnost, určitost, srozumitelnost a adekvátní interpretovatelnost právních předpisů. Možné je tak vymezení v podobě přehledné grafické (mapové) přílohy obecně závazné vyhlášky, nebo v podobě slovního vymezení (např. názvy částí obce, katastrálního území, výčtem jednotlivých parcelních čísel s uvedením katastrálního území), případně kombinací obou způsobů. Podstatné v tomto směru je, aby bez ohledu na zvolenou podobu (techniku) vymezení v obecně závazné vyhlášce šlo ve výsledku o „část obce“ ve smyslu shora podaného výkladu (býly naplněny materiální znaky „části obce“).

[185] Obcím lze samozřejmě dle názoru Ministerstva vnitra doporučit, aby při volbě způsobu vymezení „jednotlivých částí obce“ postupovaly v souladu s příslušným Doporučením Generálního finančního ředitelství ze dne 28. května 2021, které bylo tímto orgánem zpracováno, „aby se předešlo nejjasnostem a chybám při zpracování obecně závazných vyhlášek správců daně“, tj. příslušnými finančními úřady.⁷⁹ Neurtčí vymezení „části obce“ co do jejího formálního vymezení v obecně závazné vyhlášce totiž v souladu s principem *in dubio contra fiscum* půjde vždy k tíži obce.

g) Provedení možných výkladových závěrů z hlediska principu „in dubio pro libertate“

[186] Ministerstvo vnitra ke svému výkladovému závěru pro pořádek uvádí, že při hodnocení interpretace sporného pojmu „jednotlivá část obce“ neopomnělo přihlížet k principu *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio contra fiscum*. Jak opakovaně konstatoval Ústavní soud, „[z]a situace, kdy právo umožňuje dvojitý výklad, nelze pomínout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 LPS), tedy při de facto odňatí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 LPS šetřit podstatu

⁷⁹ Blíže viz Doporučení pro obce při vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými se stanoví koeficienty pro výpočet daně z nemovitých věcí ze dne 28. května 2021. Dostupné na: <https://www.financeprava.cz/cs/dane/daňvedci/z-nemovitych-veci/clunimace-slanoviska-a-sceheni/2021dopoucen-pro-obce-pri-vydavani-obecne-koeficienty>.

a smyslu základních práv a svobod – tedy v případě pochybnosti postupovat mírněji (*in dubio mitius*)“ (viz náleze ze dne 15. prosince 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, či ze dne 16. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 650/05). Ze základních principů daňového práva, zejména principu legální licence, právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace, plyne mimo jiné zásada, že „v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo mezery v zákoně umožňuje více rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřipustnou libovůli zákonodárce)“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 AIs 24/2005-44).

[187] Jak plyne ze shora uvedeného, předpokladem pro uplatnění principu *in dubio pro libertate* je existence alespoň dvou rovnocenně přesvědčivých právních výkladů zákona. Ministerstvo vnitra však má za to, že při interpretaci pojmu „jednotlivá část obce“ užívaného v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí se žádný rovnocenný výklad s výkladem shora provedeným nenabízí. I kdyby se však nabízel, musel by princip *in dubio pro libertate* vest Ministerstvo vnitra k závěru, že pravomoc obcí navyšovat daně prostřednictvím koeficientů nelze chápat natolik extenzivně, aby jim umožňovala rozhodovat o výši zdanění formou obecně závazné vyhlášky v konkrétních (individuálních) případech, bez toho, aby dotčeným vlastníkům nemovitých věcí byla poskytnuta adekvátní ochrana jejich veřejných subjektivních práv proti eventuelnímu svévolnému, potažmo diskriminačnímu jednání obce (blíže viz body 151 až 155 tohoto návrhu). Výklad zaslaný Ministerstvem vnitra je proto ve vztahu k daňovým poplatníkům v každém případě mírnějším.

h) (Ne)vázanost Ministerstva vnitra výkladem právních předpisů prováděným jinými správními orgány

[188] Ministerstvo vnitra k provedení výkladu závěrem uvádí, že si je vědomo, že jím provedená interpretace pojmu „část obce“ může být odlišná od interpretace Ministerstva financí, které dotčený pojem v rámci přípravy zákona č. 609/2020 Sb. užílo se záměrem umožnit obcím stanovit místní koeficient i ve vztahu ke konkrétně určeným nemovitým věcem. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Blilina), body 25 a 26, však není Ministerstvo vnitra při výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek vázáno názory jiných správních orgánů, neboť oázku souladu obecně závazné vyhlášky se zákony si musí posuzovat samo v rámci výkonu své dozorní pravomoci.

[189] Při výkonu své dozorní pravomoci Ministerstvo vnitra vykládá zákony, s nimiž nemají být obecně závazné vyhlášky v rozporu, v souladu se standardními metodologickými a interpretacími postupy, přičemž při jejich výkladu vychází v souladu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva z konstantní judikatury obecních soudů (rov. např. § 12 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), a je vázáno nosnými důvody nálezu Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky), které mají precedenční závaznost a jsou považovány za samostatný pramen práva (rov. náleze Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05).

[190] Ministerstvo vnitra naopak není vázáno názory na výklad zákona vyslovované doktrínou či jinými správními úřady, včetně ostatních ministerstev, neboť tímto správním úřadem není hierarchicky podřízeno, a ústavní pořádek České republiky nesvětuje žádnému orgánu veřejné moci pravomoc provádět tzv. legální výklad právních předpisů. V souladu s obecnou teorií práva je závazný toliko výklad prováděný orgánem aplikujícím právo (soudem či správním orgánem), a to v konkrétní věci.⁸⁰ Míra „závaznosti“ právních názorů doktríny či jiných správních úřadů se tedy z obecného hlediska odvíjí od míry přesvědčivosti dané jejich podložeností adekvátními právními argumenty.

[191] Přestože Ministerstvo vnitra nijak nerozporuje záměr Ministerstva financí jakožto zpracovatele návrhu zákona č. 609/2020 Sb., potažmo zákonodávce, rozšířit obcím jejich fiskální autonomii v oblasti daně z nemovitých věcí a umožnit jim např. více zdánovat průmyslové a výrobní areály, musí konstatovat, že tento záměr z důvodu nereflexování shora uvedených souvislostí nenašel v rámci přednáškového zákona odpovídající legislativní odraz a řešení. Je přitom v zájmu samotných obcí, daňových poplatníků, ale i správců daně, aby nebyli skrze užívání právní terminologie, již je příkládán odlišný obsahový význam, než v jakém je užívána zákonem o obcích a historicky i samotným zákonem o dani z nemovitých věcí, vyvoláváni sporům se závaznými důsledky. Tyto spory se mimo jiné odrážejí i v množství podnětů podnikatelských subjektů, rekreatantů, ale dokonce též samotných finančních úřadů (správců daně z nemovitých věcí), které Ministerstvo vnitra za poslední měsíce obdrželo.

[192] Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. května 2004, č. 1 As 9/2003-90, „[V] souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodávce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodávce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přestat, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jímž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neuchýlí-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.“

[193] Nutno podotknout, že problematičnost výkladu pojmu „jednotlivá část obce“ užívaného v zákoně o dani z nemovitých věcí uznává i samotné Ministerstvo financí. V důvodové zprávě k aktuálně připravované novele zákona o dani z nemovitých věcí zveřejněné v rámci VeKLEP v této souvislosti uvádí:

„[P]ojmem „jednotlivá část obce“, který zákon o dani z nemovitých věcí nijak nevymezuje, tvoří v praxi závažné výkladové problémy, které je potřeba řešit.“

Při striktní aplikaci jazykového výkladu, by měl být tento pojem vykládán jednak v souladu s běžným chápáním termínu „část obce“, tedy jako územní vymezení přiměřené lokalitou, nikoliv například druhem staveb, event. pozemků nebo podle osob, které daně nemovitě věci vlastní. Zároveň je potřeba vzít v úvahu, že v právním řádu existuje legální definice pojmu „část obce“, přičemž legální definice, není-li určeno jinak, platí pro celý právní řád, tedy i pro zákon o dani z nemovitých věcí. Tato definice

⁸⁰ V této souvislosti srov. např. GERLOCH, Aleš, *Teorie práva*, 6. vyd. Píseň: Aleš Čeněk, 2013, s. 132-133.

je obsažena v § 27 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a zni: část obce je evidencí jednotka vyčleněná budování s číslu popisnými a číslu evidenčními (§ 31) přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území.“

I v případě, že se vyjde z toho, že pojem „jednotlivá část obce“ v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí je odlišný od pojmu „část obce“ v § 27 odst. 2 zákona o obcích, což je převážující výklad, měl by být tento pojem vykládán v souladu s jeho běžným chápáním. Příjem aplikací může být sporné, jak přístné nároky na vymezení „jednotlivé části obce“ měl být kládeny v zásadě se ale dá říci, že by se nemělo jednat o zcela libovolný výběr nemovitých věcí, jak se v některých případech děje. Stanovení místních koeficientů s použitím vymezením „jednotlivá část obce“ v některých případech zcela postrádá základní míru obecnosti a abstraktnosti, obecně závazné vylášky jako právního předpisu a jedná se fakticky o stav, kdy obec obecně závaznou vylášku reálně rozhoduje o konkrétní vyšší, ždanění nemovitých věcí, ve zcela konkrétních případech, byť formálně o vymezení daně rozhoduje správce daně, kterým je místně příslušný finanční úřad, až individuálním rozhodnutím o stanovení daně.⁸¹

ch) Závěr druhého kroku „testu čtyř kroků“

[194] Ve vztahu k OZV obce Řepov je v návaznosti na shora provedený výklad nezbytné konstatovat, že čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV nemohly obsáhnout v druhém kroku „testu čtyř kroků“, neboť selektivně vybrané prostory a objekty (areály) konkrétních výrobních a průmyslových závodů, logistických center a dalších podnikatelských areálů a některé další po obci různě roztroušené pozemky (parc. č. 1 v k. ú. Řepov) nelze považovat za „části obce“, ve smyslu shora podaného výkladu tohoto pojmu. Obec Řepov tudíž při nastavení místního koeficientu v čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV vykořčila z mezi zákonem zmocnění obsaženého v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí (jednala ultra vires), a tudíž jednala v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

IV. C Třetí krok testu – přezkum, zda obec při vydávání OZV nezneužila zákonem ji svěřenou působnost

[195] Přestože Ministerstvo vnitra může konstatovat rozpor OZV se zákonem z důvodu, že neobsáhla v druhém kroku „testu čtyř kroků“, pro pořádek přistupuje ke kroku třetímu, v němž je zkoumáno, zda obec při vydávání obecně závazné vylášky nezneužila zákonem ji svěřenou působnost. Zneužití této působnosti dle Ústavního soudu (nalež ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl.ÚS 63/04) představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1. cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2. cestou opomíjení relevantních úvah při přímém rozhodnutí nebo naopak 3. přihlížení k nerelevantním úvahám. V tomto kroku testu je v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl.ÚS 7/03, namístě vyjádřit se především k otázce, zda obec Řepov při nastavení místních koeficientů neopomíjí přihlížet k ústavnímu zákazu zavádění zdanění, které má roudoucí účinek (čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a ústavnímu principu rovnosti a zákazu

⁸¹ Dostupné na: <https://rodek.cz/portaj/veklep/material/KORINCKSH2BAE/> (cit. 27. března 2023).

diskriminace (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), považmo zda nejednala svévolně.

a) Přezkum možného rdousicého účinku daně

[196] K otázce přezkumu rdousicého účinku daně Ústavní soud v nálezu ze dne 21. dubna 2009, sp. zn. Pl.ÚS 29/08, bod 53, uvádí, že „zákonodárce má velkou diskreci v tom, jakou daň zvolí, aby snižoval finanční prostředky pro zabezpečování svých funkcí a politik, nicméně nesmí zasáhnout do vlastnických práv tak, aby se majetkové poměry dotčeného subjektu zásadně změnilý tak, že by došlo ke zmaření samé podstaty majetku. Ú, ke zničení majetkové základy poplatníka (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, vyhlášený pod č. 405/2002 Sb.), resp. že by hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyla šiklitého rdousicého působení“ (sp. zn. Pl. ÚS 7/03, vyhlášený pod č. 512/2004 Sb.). Jinými slovy, lze konstatovat, že vyměřovaná daň nesmí omezovat vlastnické právo osoby povinné k zaplacení daně takovým způsobem, který by se přičlil ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny. Z přednětého nálezu dále plyne, že daň by neměla ničit zdroj, ze kterého plyne, a že při řešení majetkové daně je nutné respektovat příkaz, dle kterého nesmí majetková daň vést k plíživé konfiskaci majetku a nesmí zasahovat do majetkové substance. V těchto případech je třeba vzít do úvahy fiskální zájem na zachování zdroje daní, jakož i individuální zájem na udržení vlastního majetku. Je dále důležité, aby speciální ochrany požívaly hospodářské statky, jež slouží osobnímu životní vlastník a jeho rodiny.

[197] Přestože důvodová zpráva k zákonu č. 609/2020 Sb. uvádí, že obec nemůže místní koeficient stanovit tak, aby měl rdousicí efekt,⁸² příkládá se Ministerstvo vnitra k závěru, že pokud tato skutečnost vůbec může teoreticky nastat,⁸³ půjde o konkrétní a zcela výjimečné případy daně kombinací řady individuálních faktorů. Je přitom oltázkou, do jaké míry je tato eventualita v rámci abstraktní kontroly právního předpisu přezkoumatelná. Ministerstvo vnitra přitom nemůže vycházet z toho, že by zákonodárcem nastavená možnost pětinašobného navyšení daně z nemovitých věcí skrze místní koeficient sama o sobě byla v rozporu s ústavním zákazem rdousicého účinku daně – případný přezkum ústavnosti samotného zákonného zmocnění obsaženého v § 12 zákona o daní z nemovitých věcí přísluší v této věci provést výhradně Ústavnímu soudu, nikoliv Ministerstvu vnitra.

[198] S přihlédnutím ke shora uvedenému Ministerstvo vnitra přezkum stran rdousicého působení OZV neprovádělo. Ostatně z podnětu stěžovatele ani v daně zaležitosti nevyplývaly konkrétní přezkoumatelné námitky. Stěžovatelem tvrzená výše

⁸² Viz cláze částí důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb. uvedené v poznámce pod čarou č. 3.

⁸³ Daň z nemovitých věcí není daní osobní a důchodovou, n nř se odrážá schopnost poplatníka ji platit, resp. jejíž výše se určuje od této jeho schopnosti odvíjí. Daň z nemovitých věcí je daní „in rem“ (na věc) a daní majetkovou, v které se naopak z podstaty věci ke konkrétní majetkové situaci toho kterého danového poplatníka nepřihlíží – přednětá daně je zdať toltž odvozena toliko od skutečnosti vlastnictví určité věci (BAKES, Milan, KARFIKOVÁ, Marie, KOTRÁB, Petr a kol. *Finanční právo*, 6. vyd. Praha C. H. Beck 2012, s. 156–157). Sazby daně z nemovitých věcí, jakož i (maximální přípustné) výše jejich jednotlivých koeficientů stanoví zákonodárce. Je to tedy primárně zákonodárce, který by měl vynořovat, zda z objektivního hlediska nemůže mít daň z nemovitých věcí při využití taxativního zavedení koeficientů obci rdousicí účinky.

vyměřené daně sama o sobě (ú, bez existence dalších relevantních skutečností) rdousicí účinky dle názoru Ministerstva vnitra nevyvolává.

b) Přezkum z hlediska souladu s principem rovnosti a zákazu diskriminace a otázka možného obcházení zákona

[199] K otázce přezkumu nastavení místního koeficientu v rámci OZV obce Řepov stran jejího souladu s ústavním principem rovnosti a zákazu diskriminace Ministerstvo vnitra uvádí následující.

[200] Ústavní přezkum nastavení daní obecně zahrnuje posouzení z pohledu dodržení kaucei plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak rovnosti neakcesorické (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), ú, plynoucí z požadavku vyloučení svévolie při odlišování subjektů a práv, tak rovnosti akcesorické (čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), ú, jako podmíněného základního práva, jehož se lze domáhat podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jen ve spojení s tvrzeným zásahem do jineho základního práva či svobody. Uvedené rozlišování na rovnost akcesorickou a neakcesorickou však nemá dle Ústavního soudu zásadní význam, neboť případy porušení rovnosti akcesorické jsou vždy pokryty i čl. 1 Listiny základních práv a svobod – jde tedy současně i o porušení rovnosti neakcesorické.⁸⁴

[201] Z nálezů Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2002, sp. zn. Pl.ÚS 15/02, vyplývá, že rovnost je kategorií relativní, přičemž o porušení principu rovnosti (zákazu diskriminace) se může jednat v případě, kdy se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatnění rozdílný přístup. Jinými slovy řečeno, obec musí při autonomním normování určité zaležitosti postupovat tak, aby zvýhodňující nebo znevýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitímní cíl) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti.

[202] K daně problematice se Ústavní soud vyjádřil mimo jiné v nálezu ze dne 28. června 2016, sp. zn. Pl.ÚS 18/15, kde uvádí, že rozdílné zacházení spočívá i v odlišném danovém zatížení jedné skupiny poplatníků oproti jiné, přičemž toto odlišné danové zatížení jde k tíži dotčené skupiny z důvodu, že je vyšší. Pro závěr o ústavnosti či protiusávnosti takového řešení je rozhodující existence objektivních a rozumných důvodů vysvětlujících tak existenci napadeného odlišného zacházení, tak intenzitu a formu tohoto odlišného zacházení. Dále Ústavní soud uvádí, že „[p]řincip rovnosti ve vztahu k danovému zákonodárcívi vyžaduje, aby danový zákon zaležtoval danové poplatníky rovnoměrně (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, 2. BvL 17/02). Jak k tomu uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/63 SbNU 125; 191/2009 Sb.), „zášada rovnosti vyžaduje, aby každý tuzemec byl zapojen podle své způsobilosti rovnoměrně do financování státních úkolů“ (bod 45).

[203] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2017, č. j. 1 As 5/2017–76, „[j]ednající úroveň pro posuzování diskriminační povahy

⁸⁴ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2016, sp. zn. Pl.ÚS 18/15, bod 100.

obecní úpravy je úroveň celé obce". Jak přitom dále uvádí, „[p]řávě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného."

[204] V případě obcí Řepov konkretizovaného zaměření místního koeficientu na jednotlivé selektivně vybrané prostory a objekty (areály), konkrétních výrobních a průmyslových závodů, logistických center a podnikatelské areály a některé další po obci různé roztroušené pozemky (parc. č. ... a ... v k. ú. Řepov), lze srovnávat subjektiv, které se nacházejí ve stejném nebo srovnatelném postavení, ve dvou rovinách. V širší rovině jsou vlastníci nemovitých věcí, pro něž byl obcí Řepov určen mísní koeficient „5", poplatníky daně z pozemků (§ 3 zákona o dani z nemovitých věcí) a poplatníky daně ze staveb a jednotek (§ 8 zákona o dani z nemovitých věcí), protože je na místě srovnávat je s ostatními poplatníky – vlastníky nemovitých věcí na území obce Řepov, jejichž pozemky, stavby a jednotky jsou rovněž předmětem zdanění. V užší rovině je na místě srovnání jednotlivých vlastníků nemovitých věcí, pro něž byl stanoven koeficient „5", mezi sebou navzájem.

[205] Ze skutkových zjištění uvedených v části III. tohoto rozhodnutí vyplývá, že obec Řepov přikročila ke stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí ve výši „5" primárně pro podnikatelské areály obchodních společností M. Preymesser spol. s r.o., ITW PRONOVIA, s.r.o., Wienerberger s.r.o. a Pláček – správa, a.s., a pro zpevněný podnikatelský areál ve společném jmění manželů B. G. a M. C., a to z důvodu, že tyto podnikatelské areály byly a jsou v obci Řepov zdrojem výrazného zatížení externalitami spojenými s jejich provozem. Jak vyplývá z bodu 75 tohoto návrhu, má Ministerstvo vnitra za prokázané, že uvedené areály jsou či v budoucnu mohou být pro obec Řepov zdrojem významného dopravního zatížení (zejména nákladní dopravou) a dalších negativních externalit, které mají vliv na kvalitu života v obci. Jak vyplývá z bodu 73 tohoto návrhu, prostředky získané vyšším zdaněním uvedených areálů chce obec Řepov využít primárně k řešení neuřešené dopravní situace v obci.

[206] K uvedeným důvodům Ministerstvo vnitra uvádí, že negativní dopady užívání pozemků, staveb a jednotek pro průmysl, stavebnictví, energetiku a ostatní druhy podnikání byly zákonodárcem reflektovány již při nastavení následně vyšších daňových sazeb pro tyto případy užívání nemovitých věcí. V této souvislosti lze odkázat na sazbu daně z pozemků dle § 6 odst. 2 písm. a) bod 2 zákona o dani z nemovitých věcí, která je oproti ostatním nezemědělským pozemkům 2,5 – 25 krát vyšší, a sazbu daně ze staveb a jednotek dle § 11 odst. 1 písm. d) bodů 2 a 3 zákona o dani z nemovitých věcí, která je ve většině případů vyšší 5 krát. Obcím přitom byla dána pravomoc navýšit daň u zdanitelných staveb a jednotek, které slouží ke shora uvedeným podnikatelským účelům, prostřednictvím tzv. „obecního (podnikatelského) koeficientu 1,5", a to na základě § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. Tento „obecní koeficient" je možné stanovit i bez souhlasu skupiny podnikatelských činností, uvedených v jednotlivých bodech § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí.

[207] Jinými slovy řečeno, samotný zákonodárc v případě podnikatelsky využívaných nemovitých věcí měl v dostatečné míře na zřeteli, že tyto nemovité věci z podstaty svého užívání a funkce zatěžují obec řadou negativních externalit, což reflektoval jejich podstatně vyšším zdaněním oproti jiným nemovitým věcem. Toto výrazně vyšší zdanění pak rozpočtem obcí, na jejichž území se nacházejí rozsáhlejší

podnikatelské areály, přináší podstatně vyšší výnosy daně z nemovitých věcí než obcím jiným. Současně zákonodárc poskytl obcím možnost sazbu daně u zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek užívanců k podnikatelským účelům s ohledem na mísní podmínky a potřeby zvýšit o dalších 50 %, a to na základě jimi vydané obecně závazné výhlášky zavádějící „obecní koeficient 1,5".

[208] Vzniká tak otázka, zda místní koeficient může být de lege lata vůbec nástrojem způsobným k dosažení obcí sledovaných ekologických (a s nimi spojených kompenzačních) cílů, neboť je navázán na hledisko územní (má se stanovit pro všechny nemovité věci na „území jednotlivé části obce"), nikoli na konkrétní druhy nemovitých věcí (např. nemovité věci užívané k některým typům podnikatelské činnosti, které zatěžují obec externalitami). Jak bylo vyloženo v bodě 146 tohoto návrhu, místními koeficienty pro jednotlivé části obce má být reflektována daněová únosnost a spravedlivost výše daně z nemovitých věcí vyplývající z územního zvýhodnění či znevýhodnění té které „části obce", jež se projevuje například náklady obce na správu jednotlivých částí obce, či jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 609/2020 Sb., úrovní občanské vybavenosti a dopravní obslužnosti.

[209] Ministerstvo vnitra zdůrazňuje, že de lege ferenda nepopírá teoretickou možnost využít daně z nemovitých věcí jako fiskálně ekologického nástroje umožňujícího obcím vyváženější kompenzovat dopady a náklady spojené s využíváním některých nemovitých věcí na jejich území k podnikatelským účelům.⁸⁶ Uvedeného však dle názoru Ministerstva vnitra za současně právní úpravy prostřednictvím místního koeficientu daně z nemovitých věcí nelze dosáhnout, neboť jej není možné stanovit pouze výběrově, tedy pro jednotlivé konkrétně označené podnikatelské areály. Místní koeficienty se stanovují zásadně pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce, přičemž za tu není možné ryze účelově označit pouze nemovité věci určitého druhu nacházející se nado na různých místech v obci.

[210] Důvody, které obec Řepov vedly ke stanovení místního koeficientu „5" pro v příloze č. 1 OZV uvedené nemovité věci v daném případě nelze uznat za objektivní a racionální. Mírně řečeno vysoká nerovnost ve výši zdanění jednotlivých vlastníků nemovitých věcí v obci Řepov⁸⁷ je důsledkem jejího protiprávního postupu, a ten ze své podstaty z hlediska „nediskriminace" obhájit nelze.

[211] V návaznosti na shora uvedené a výklad obsahu pojmu „část obce" provedený Ministerstvem vnitra v části IV. B tohoto návrhu lze obci Řepov zvolený postup nadto vnímat jako pokus o nepřipustné obcházení zákona,⁸⁸ a to v tom smyslu, že se

⁸⁶ Ke zdanění nemovitých věcí a ekologickému principu srov. RADVAN, Michal. Zdanění majetku v Evropě 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 38. Se v případě pozemku v obci označených podnikatelských areálů je daň oproti jiným nezemědělským pozemkům ve výšku obce vyšší 12,5 – 125 krát. V případě zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek je dan vyšší v důsledku současněho uplatnění „obecního koeficientu" ve většině případů 35 krát.

⁸⁷ Nálež Ústavního soudu ze dne 1. dubna 2003, sp. zn. II. US 119/01, definovali občanský zákoník tak, že „společně se výkonem závazného pravidla zánětným použitím prostředků, který sám o sobě není zákonem zakázán, v distinktu činnosti se uvedeny stav stáre z hlediska pozitivního práva nezapadnutelným. Jednáni in haudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledků právní normou nepředvídaného a nezáduřujícího. V této souvislosti lze poukázat např. na skutečnost, že jako nepřipustné obcházení zákona Ústavní soud v minulosti vyhodnotil např. obcházení zákonem stanovené konstrukce místního poplatku v rámci jeho úpravy

prostřednictvím uplatnění místního koeficientu pokouší o navýšení daně pro „podnikatele“, ačkoli existující zákonné zmocnění k zavedení „obecního (podnikatelského) koeficientu“ ji pro podnikatelský využívané zdánlivě stavby a jednotky neumožňuje stanovit koeficient vyšší než 1,5 (k jehož stanovení ostatně obec přistoupila v čl. 1 OZV).

c) Porušení ústavního principu zákazu svévolie (libovůle) v souvislosti se způsobem vymezování nemovitých věcí v rámci přílohy č. 1 OZV

[212] Ministerstvo vnitra se musí rovněž vyjádřit k vlastnímu postupu obce při vymezování nemovitých věcí v příloze č. 1 OZV a dodržení ji tvrzeňých důvodů a kritérií pro toto vymezování. Z vyjádření obce jednoznačně vyplývá, že setrvává na stanovisku (byť z pohledu Ministerstva vnitra chybném), že za „jednotlivé části obce“ pro účely stanovování místních koeficientů daně z nemovitých věcí lze považovat i jen jednotlivé pozemky v obci. Důvodem pro stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro pozemky uvedené v příloze č. 1 OZV měla být skutečnost, že jde o pozemky, které byly či jsou využívány k podnikatelské činnosti, se kterými jsou spojeny výrazně negativní externality spočívající především v zatížení obce nákladní dopravou.

[213] Při zařazování pozemků do přílohy č. 1 OZV se obec Řepov dle svého vyjádření řídila platným územním plánem. Z tohoto důvodu byly do přílohy č. 1 OZV zařazeny veškeré pozemky v plochách označených jako „VL – výroba a skladování lehký průmysl“ a „VS – plochy smíšené výrobní“. Uvedené vyjádření obce Řepov později korigovala v případě pozemků nacházejících se v plochách Z 9 až Z 12, zařazených v plochách změn „VS – smíšené výrobní“, a pozemků parc. č. 1 a 2, zařazených v plochách změn „VS – smíšené výrobní“, a výroba a skladování lehký průmysl, které do přílohy č. 1 OZV zařazeny nebyly. Tuto skutečnost obec odůvodnila tak, že na těchto pozemcích se nenachází a nenacházel žádný provoz, který by generoval negativní externality.

[214] Ze zjištění Ministerstva vnitra uvedených v bodě 61 tohoto návrhu nicméně vyplývá, že obec Řepov do přílohy č. 1 OZV zahrnuje i řadu pozemků zařazených v jejím územním plánu v jiných plochách, než jsou plochy „VL – výroba a skladování lehký průmysl“ a „VS – plochy smíšené výrobní“. Nádlo šlo o pozemky nacházející se zcela vně dotčených podnikatelských areálů, které k podnikatelské činnosti využívány zjevně nejsou.

[215] Ministerstvo vnitra vnímá zjevnou vnitřní rozpornost a účelovost argumentace obce Řepov stran zařazování a nezařazování jednotlivých pozemků do přílohy č. 1 OZV. Obec na jednu stranu argumentuje, že určité pozemky nacházející se vně podnikatelských areálů, které zjevně nejsou k vlastní podnikatelské činnosti využívány a v územním plánu obce se nachází v plochách, které nelze využít k podnikání, zařadila do přílohy č. 1 OZV „primárně proto, že se jedná o pozemky, které vlastní společnost M. Freymesser spol. s r.o.“ (viz bod 67 tohoto návrhu). Na druhou stranu pozemky nezařazené do přílohy č. 1 OZV nacházející se přímo v podnikatelském areálu ve společném jmění manželů B. G,

v obecně závazné vyhlášce (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2002, sp. zn. Pl.ÚS 16/02).

a M. C. (v jeho západní části), které jsou rovněž v jejich vlastnictví (viz body 60 a 62 tohoto návrhu), do přílohy č. 1 OZV dle vyjádření účastníka řízení nebyly zařazeny proto, že se na nich nenachází žádný provoz generující negativní externality.

[216] Stejně tak v případě pozemku parc. st. 1 v k. ú. Řepov, ve vlastnictví obchodní společnosti CETIN a. s., zařazeného do přílohy č. 1 OZV, na němž se nenachází žádný provoz, který by měl negativní vliv na území obce (viz bod 63 tohoto návrhu), obec Řepov uvedené zařazení odůvodňuje „uceleností území“. Na druhou stranu však sama zastává stanovisko, že za „jednotlivou část obce“ je možné označit i jen jednotlivý pozemek (což učinila například v případě pozemku parc. č. 1 v k. ú. Řepov), přičemž ucelenost území při jejím zastávaném výkladu nehraje žádnou roli. Odhlédnout rovněž nelze ani od skutečnosti, že do přílohy č. 1 OZV nebyly zařazeny již zmíněné pozemky nacházející se v západní části areálu ve společném jmění manželů B. G. a M. C., protože tento areál do přílohy č. 1 zařazen „uceleně“ zcela jednoznačně nebyl.

[217] Ministerstvo vnitra pak za zcela nevysvětlenou považuje skutečnost, že do přílohy č. 1 OZV byl zařazen shora zmínovaný zcela izolovaný pozemek parc. č. 1 v k. ú. Řepov (viz bod 68 tohoto návrhu), a pozemky uvedené v bodě 67 tohoto návrhu.

[218] Obec Řepov se v případě uvedených problematických pozemků zařazených do přílohy č. 1 OZV zčásti odkazuje ke skutečnosti, že tyto pozemky jsou vedeny v katastru nemovitostí v druhu pozemek „orná půda“, protože se na ně místní koeficient daně z nemovitých věcí v souladu s čl. 2 OZV a § 12 ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí nevztahuje. Obec Řepov přesto v příloze č. 1 OZV vymezila 48 pozemků evidovaných v druhu „orná půda“ a 3 pozemky v evidované druhu „zahradá“ (viz bod 70 tohoto návrhu).

[219] Skutečnost, že je ten který pozemek veden v druhu uvedeném v § 5 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí neznamená, že by tyto pozemky nemohly být při vymezování „části obce“ v obecně závazné vyhlášce vyjmenovány. Naopak, při vymezování jednotlivé „části obce“ (ve smyslu výše uvedeného výkladu tohoto pojmu) jednotlivými parcelními čísly budou tyto pozemky vždy nejdílnou součástí vymezení „části obce“. Je si přitom třeba uvědomit, že obecně závazná vyhláška jakožto právní předpis slouží k opakovanému užití a vyvolává právní účinky po celou dobu své platnosti a účinnosti. Není tudíž vyloučeno, aby se pozemek, který byl v okamžiku vydání obecně závazné vyhlášky veden např. v druhu pozemek „orná půda“, časem nestal pozemkem vedeným v jiném druhu, než uvádí § 5 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí, protože by se na něj pro tuto obci stanovený místní koeficient vztahoval. Možné diskriminační účinky OZV lze tedy v dané věci posuzovat i ve vztahu k vlastníkům označených pozemků vedených v druhu „orná půda“ nebo „zahradá“.

[220] Ze shora uvedených důvodů je jednoznačně patrné, že obec Řepov nepostupovala při vymezování nemovitých věcí v příloze č. 1 OZV odpovědně a pečlivě, nýbrž v některých případech arbitrárně, a tím pádem i svévolně. Uvedené tedy samo o sobě představuje další důvod, pro který je na místě konstatovat, že obec Řepov postupovala v rozporu s principem rovnosti a zákazu

diskriminace, neboť ji vymezená kritéria pro odlišné zacházení nenašla v řadě vylíčených případů odraz v realitě.

d) Závěr třetího kroku „testu čtyř kroků“

[221] Ministerstvo vnitra má za to, že čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV nemohly obstát v třetím kroku „testu čtyř kroků“, neboť s přihlédnutím ke všem vyloženým okolnostem obec Řepov opomenula při vymezování „části obce“ důsledně přihlížet k principu rovnosti a zákazu diskriminace. Důvody obce pro odlišné zacházení s jednotlivými vlastníky nemovitých věcí vymezovaných v příloze č. 1 OZV nelze v kontextu možnosti uplatnění místního koeficientu *de lege lata* uznat za rozumné a objektivní. Nadto se dle zjištění Ministerstva vnitra obec Řepov při vymezování jednotlivých „areálů“ ji deklarovanými důvody a kritérii ne vždy řídila a k zařazování či nezahrnování některých nemovitých věcí do přílohy č. 1 OZV přistupovala svévolně. Konečně lze v postupu obce při uplatnění místního koeficientu v rámci OZV sledat pokus o obcházení zákona, konkrétně limitovaného „obecního (podnikatelského) koeficientu“ upraveného v § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, a tedy sledování právem neaprobovaného účelu. Ustanovení čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV jsou tedy v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i s § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí z důvodu jeho obcházení.

IV. D Čtvrtý krok testu – přezkum, zda obec při vydávání OZV nejednala „zjevně nerozumně“

[222] S přihlédnutím ke konstantní judikatuře Ústavního soudu [např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl.ÚS 57/05 (Nový Bor), body 23 a 24], musí být aplikace principu „nerozumnosti“ velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy provedený přezkum vede jen k jednému, možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento dozorcovým orgánem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností. Ministerstvo vnitra přitom v této souvislosti uvádí, že všechny důvody, které by bylo možné potenciálně označit i za nerozumné (např. neodpovědný přístup obce při vymezování jednotlivých „areálů“, pro něž se má v obci uplatnit místní koeficient „5“, vyjítlo již ve vyšše uvedených krocích přezkumu, přičemž další samostatné důvody „nerozumnosti“ na tomto místě nekonstatuje.

V. Vypořádání námitek obce Řepov k hodnocení věci Ministerstvem vnitra

[223] V bodě 2.1.2 svého vyjádření ze dne 20. ledna 2023 obec Řepov Ministerstvu vnitra vytká, že mění výklad pojmu „jednotlivá část obce“, jak byl zákonodárcem při jeho užití v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí zamýšlen, a jak jej v praxi počaly aplikovat některé obce. Obec Řepov se dále odkazuje na výklad zastávaný Ministerstvem financí, Generálním finančním ředitelstvím v jeho „Doporučení pro obce při vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými se stanoví koeficienty daně

z nemovitých věcí“⁸⁶ ze dne 28. května 2021, a *Centrem daňových studií* při Katedře obchodu a financí Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze (dále jen „*Centrum daňových studií*“) v jeho dokumentu „*Možnosti optimalního nastavení daně z nemovitých věcí z pohledu obce*“.⁸⁷ Obec Řepov Ministerstvu vnitra vytká, že výklady jiných subjektů „odbyvá jako nezávazné“, přičemž by pro něj mělo být minimálně varovné, že celá řada subjektů zastává zcela odlišný výklad § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, než je výklad zastávaný jím samotným.

[224] K této námitce Ministerstvo vnitra konstatuje, že jediným důvodem, pro který obci Řepov zmiňované subjekty počaly pojem „jednotlivá část obce“ vykládat nesprávným způsobem, bylo chybné vyhodnocení významu tohoto pojmu v právně nezávazné důvodové zprávě k zákonu č. 609/2020 Sb. zpracované Ministerstvem financí (bližší viz body 98 až 138 tohoto návrhu). Jak materiál Generálního finančního ředitelství, tak Centra daňových studií, na které se obec Řepov odkazuje, předmětnou důvodovou zprávu v zásadě pouze citují a nekriticky z ní vycházejí.

[225] V případě dokumentu Generálního finančního ředitelství je nadto třeba podotknout, že tento materiál byl zpracován především z hlediska vlastní působnosti orgánů finanční správy, tedy „aby se předešlo nejasnostem a chybám při zpracování obecně závazných vyhlášek správcí daně“. Uvedený metodický materiál se věnuje technické struktuře a formátu obecně závazných vyhlášek, aby byly optimálně zpracovatelné v informačním systému pro správu daně. Pojmu „jednotlivá část obce“ se předmětný metodický materiál věnuje pouze v té míře, že došlově cituje obsah důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb. Uvedený materiál není metodickou pomůckou pro tvorbu obecně závazných vyhlášek z hlediska jejich zákonnosti. Tuto metodiku obcím poskytuje Ministerstvo vnitra jako orgán vykonávající dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek.

[226] K materiálu Centra daňových studií Ministerstvo vnitra uvádí, že je s jeho obsahem a závěry podrobně obeznámeno. Současně však Ministerstvo vnitra podotkne, že se výzkum zpracovaný v tomto materiálu zabýval především ekonomickými aspekty nastavování daní z nemovitých věcí prostřednictvím koeficientů; nutno přitom uvést, že ekonomická a politická racionalita určitých řešení se ne vždy prolíná s možností právními. Centrum daňových studií nezkoumalo vlastní právní výklad pojmu „jednotlivá část obce“ nýbrž opět vycházelo především z obsahu důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb.⁸⁸

[227] V samotném úvodu tohoto materiálu je nadto uvedeno: „Všechny informace a údaje obsažené v tomto materiálu nepředstavují odborné nebo právní poradenství a nenahrazují v žádném případě právní či jiné profesionální služby a nemohou být používány za základ pro jakékoli rozhodnutí nebo jednání. Přestože byla připravena a zpracována informace a údaje obsažené v tomto materiálu věnována maximální

⁸⁶ Dostupné na: <https://www.financsprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-nemovitych-veci/informace-stanoviska-a-soedleni-2021-160901uden-pro-obce-pri-vidavani-obecnich-koeficientu>.

⁸⁷ Dostupné na <https://prozeminate.cz/cz/studie/dan/2757959>. Rozsáhlý materiál z workshopu-02.pdf. Pouze na okraj pak Ministerstvo vnitra poznamenává, že jeho zasedací byli přizváni k účasti na II. ročníku workshopu „Možnosti optimalního nastavení daně z nemovitých věcí z pohledu obce“ pořádaném Centrem daňových studií, kde právní limity nastavování koeficientu daně z nemovitých věcí, jakož i výklad pojmu „část obce“, vysvětlili.

přeče, nelze zaručit jejich naprostou aktiálnost, přesnost a kompletnost. Veškeré informace a údaje obsažené v tomto materiálu slouží pouze pro účely realizace workshopu a jakékoli jejich další použití je pouze na vlastní nebezpečí. Vylučujeme jakoukoli odpovědnost za jakékoli následky (skutečná, přímá, nepřímá, nahodilá nebo následná škoda nebo jiná újma, včetně ušlého zisku) způsobené společnutím se na či použití těchto informací a údajů. Pro řešení jakékoli konkrétní odborné otázky doporučujeme vyhledat individuální odborné poradenství (např. právní služby)."

[228] V části 2.1.3 svého vyjádření ze dne 20. ledna 2023 obec Řepov Ministerstvu vnitra vytká, že jeho výklad neguje vůli zákonodárce rozšířit pravomoc obcí stanovenou místní koeficienty daně z nemovitých věcí až na úroveň jednotlivých pozemkových parcel. Obec Řepov Ministerstvu vnitra vytká dezinterpretaci § 12 zákona o dani z nemovitých věcí a údajnou skutečnost, že si „fakticky přisvojuje zákonodárnou moc“, když neguje řádné projevení vůli zákonodárce, a jedná tedy jako „negativní zákonodárce“, přestože tato úloha přísluší pouze Ústavnímu soudu. Ministerstvu vnitra je rovněž vytkáno, že jeho přístup odporuje principu dělby moci. Obec následně rozsáhle cituje a komentuje různé pasáže důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb., z níž vyplývají odlišné závěry ohledně významu pojmu „jednotlivá část obce“, než jaké zastává Ministerstvo vnitra.

[229] K těmto námítkám Ministerstvo vnitra uvádí, že mu rozhodně nemůže být vytkána interpretace obsahově nejasného ustanovení zákona, která je prováděna v souladu se standardní metodologií nalezení práva. Tento postup není v rozporu s principem dělby moci, a to ani v situaci, kdy provedená interpretace vede k jinému vykladnému závěru, než jaký zamýšlel historický zákonodárce například v důvodové zprávě k zákonu. Důvody pro upřednostnění interpretace pojmu „část obce“ užívaného v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí podle jiných metod než metody subjektivně historické, považuje Ministerstvo vnitra v daných souvislostech za dostatečně silné a přesvědčivé. Soudní judikatura a právní doktrína poskytují nespočet příkladů, kdy byla určita právní norma interpretována a aplikována z důvodu jejího neadekvátního vyjádření ve výsledku odlišně, než jak zamýšlel historický zákonodárce.

[230] Skutečnost, že samotné důvodové zprávy nemají právní závaznost, ale jsou pouze jedním z více vodítek pro interpretaci právního předpisu, lze považovat za právní notorietu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 16. července 2020, č. j. 1 Afs 455/2019-47, bod 26, konstatoval: „Závěr městského soudu, že důvodová zpráva představuje pouze „určité nezávazné vodítko k interpretaci zákonných ustanovení hodnotí Nejvyšší správní soud jako správný (argumentace obsahem důvodové zprávy je však pouze jedním z vykladových metod právních norem, umožňujících hledat původní, historický, úmysl zákonodárce). Tato skutečnost soudu obecně nebíhá, aby své závěry opřel mimo jiné i o argumenty uvedené v důvodové zprávě, pokud je vyhodnotí jako přesvědčivé, avšak stejně tak dobře nemusí k textu důvodové zprávy přihlížet, pokud dle jeho přesvědčení lze smysl právní normy dovodit pomocí jiných vykladových metod (například pomocí výkladu teleologického).“

[231] V části 2.1.3 svého vyjádření ze dne 20. ledna 2023 obec Řepov dále Ministerstvu vnitra vytká, že dospělo k závěru, že jedním ze znaků „části obce“ je též „obydlenost“. Uvádí přitom, že tento závěr z usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. listopadu 2009, č. j. 30 Ca 115/2008-70, nelze dovodit, že řada

nazvů „části obce“ odpovídá názvům „zaniklých osad“, což je výslovně uvedeno i v § 27 odst. 2 zákona o obcích, a že uvedené ustanovení samo podmiňuje obydlenosti nestanovuje. Dále obec Řepov uvádí, že to, co platí jako podmiňka existence pro obec jako celek není nutné podmiňkou existence „části obce“. Podmínka obydlenosti „části obce“ dle obce Řepov nevyplývá ani z nálezů Ústavního soudu, které Ministerstvo vnitra cituje, neboť ty hovoří o tom, že „části obce“ jsou „zpravidla osídlené lokality“, zpravidla ovšem neznamená „vždy“ ani „vyhradně“.

[232] K uvedenému Ministerstvo vnitra podotýká, že má-li být určita lokalita z materiálního hlediska označena jako „část obce“, tedy termínem, jehož synonymem je osada, místní část nebo čtvrť, pak je pojmově nemožné, aby šlo o lokalitu neobydlenou. Ministerstvo vnitra v bodě 120 tohoto návrhu podrobně rozebírá, že pojmu „část obce“ v návaznosti na historický vývoj právní úpravy odpovídá pojem „místní část“ či „osada“. Z usnesení Krajského soudu v Hradci Králové pak přimárně vyplývá to, že pojem „část obce“ lze vykládat nejen ve smyslu formálně evidenčním, tj. ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích, nýbrž též ve smyslu obecném, potažmo materiálním.

[233] Ministerstvo vnitra se neztotožňuje s názorem, že to, co platí pro obec jako pro celek nemusí platit pro „části obce“, je totiž rozdíl mezi pojmem „obec“, který v sobě zahrnuje aspekt „personální, územní a samosprávný“ (§ 1 zákona o obcích), a pojmem „území obce“, kde je nezbytný pouze aspekt územní. Od uvedených právních pojmů jsou následně odvozeny pojmy „část obce“ a „část území obce“, přičemž nejde o synonyma. Požadavek obydlenosti „části obce“ lze implicitně dovodit rovněž z řady dalších ustanovení zákona o obcích, na která se Ministerstvo vnitra odkazuje. Samotný § 27 odst. 2 zákona o obcích předpokládá, že část obce bude souvislým územím, kde se nachází budovy s čísly popisnými a evidenčními, přidělenými v jedné číselné řadě. Zeela logicky se vychází z předpokladu, že na území „části obce“ žijí obyvatelé obce a že existence „části obce“ má historické opodstatnění. Skutečnost, že „část obce“ může být „zaniklá osada“ (jako menší samostatně ležící osídlená lokalita) znamená toliko to, že tato osada splynula s obcí zastavením v jeden celek (terminologií vyhlášky č. 97/1961 Sb. se z ní stala „místní část“). K závěru plynoucímu z nálezů Ústavního soudu, které podávaly výklad „části obce“, odkazuje Ministerstvo vnitra na body 173 až 176 tohoto návrhu.

[234] V části 2.1.3 svého vyjádření ze dne 20. ledna 2023 obec Řepov dále rozporuje použitelnost důvodové zprávy k zákonu č. 315/1993 Sb. pro výklad pojmu „jednotlivá část obce“, neboť tato důvodová zpráva se vztahuje „ke koeficientu podle počtu obyvatel“ nikoliv k „místnímu koeficientu“. Obec Řepov dále argumentuje, že i podle samotného Ministerstva vnitra je možné vymezit „část obce“ ve svém důsledku výetím jednotlivých pozemků. Dle obce Řepov nelze vyloučit, že „část obce“ bude tvořit i jen jeden rozsašílý pozemek. Ani dřívější, ani současná právní úprava dle účasníka řízení nevykládá výmecení libovolného počtu „části obce“.

[235] K těmto námítkám Ministerstvo vnitra uvádí, že výklad pojmu „jednotlivá část obce“, který je historicky užíván v ustanoveních § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, včetně výkladu plynoucího z důvodové zprávy k zákonu č. 315/1993 Sb., lze jednoznačně vztáhnout na výklad téhož pojmu užívaného v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Opak by zcela popíral základní zásady, na kterých stojí tvorba práva, zejména zásadu terminologické jednoty.

Jak v této souvislosti příhodně konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. března 2008, č. j. 8 As 20/2006-129, „základním principem tvorby a vykládku právních předpisů by podporoval záměr, že stejný pojem ve stejném právním předpisu je možno vykládat odlišně, pokud výjimečně odlišný obsah tohoto pojmu není zcela jasně vyjádřen v tomto předpisu“.

[236] Obec Řepov má pravdu v tom smyslu, že samotné Ministerstvo vnitra při použití výmězení „části obce“ i prostřednictvím výčtu pozemků podle jejich parcelních čísel. Jde nicméně pouze o jednu z možných technik zachycení konkrétní „části obce“ v obecně závazné vyhlášce. Výčet pozemků uvedených v obecně závazné vyhlášce ve svém souhrnu musí odpovídat „části obce“ v materiálním slova smyslu. Samotné jednotlivé pozemky za „části obce“ být považovány nemohou.

[237] Konečně v části 2.1.3 vyjádření ze dne 20. ledna 2023 zaznívá výhrada, že Ministerstvo vnitra nikde nevymezilo, co se rozumí „ucelenějším územním celkem“, kterým má „jednotlivá část obce“ být, ani neodkazuje na jediný právní předpis, který by takto pojem „část obce“ vymezil.

[238] Ministerstvo vnitra se s uvedenou výhradou neztotožňuje, neboť ucelenost územního celku v případě „části obce“ vyplývá ze skutečnosti, že jde o území, na kterém se nachází více nemovitých věcí, mezi nimiž existuje věcná a místní (zejména historická, urbanistická a krajinná) souvislost, a jež poji určitá společná specifika odražené podmiňky dané části území obce a občanů, kteří na něm žijí. Synonymem slova „ucelenost“ je slovo „souvislost“, se kterým pracuje například § 27 odst. 2 zákona o obcích, který stanoví, že samostatně číslované budovy v „části obce“ mají ležet v „souvislém území“. Za „ucelenější lokality“ pak označuje „části obce“ i samotný Ústavní soud, viz body 173 až 176 tohoto návrhu.

[239] V části 2.3 svého vyjádření ze dne 20. ledna 2023 účastník řízení Ministerstvu vnitra vyjádřil, že jeho postupem dochází k „hrubému zásahu do práva obce na samosprávu“. Dle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky smí stát za který Ministerstvo vnitra vystupuje, zasahovat do činnosti územních samosprávních celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Uvedené podmínky dle účastníka řízení v případě OZV naplněny nejsou.

[240] K této námítce může Ministerstvo vnitra toliko konstatovat, že odůvodnění tohoto návrhu je podloženo celou řadou zásadních argumentů, proč postup obce při stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí v rámci čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV nebyl možný. Ministerstvo vnitra uvádí, že si je vědomo, že v důsledku pozastavení účinnosti čl. 2 a přílohy č. 1 OZV může být obec za určitých podmínek krácena na svých rozpočtových příjmech. Současně si je však vědomo skutečnosti, že jsou-li rozporovaná ustanovení OZV nezákonná, požadmo protustavení (o čemž je důvodně přesvědčeno), je v jejich důsledku ustávně nepřipustně zkracován majetek jiných subjektů (obec se na jejich úkor fakticky protustavuje obohacuje). Právní stát je přitom slovy Ústavního soudu postaven na prioritě občanů před státem či jinými veřejnoprávními korporacemi (nostiteli veřejné moci) včetně obcí a měst, z čehož vyplývá, že ze strany státní moci musí být zajištěn respekt k jejich základním právům a svobodám, včetně svobody vlastnické. Ministerstvo vnitra je přesvědčeno, že jak z hlediska formálního procesního, tak z hlediska věcného postupovalo v souladu s § 7 odst. 1 a § 123 odst. 1 zákona o obcích a čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky.

VI. Závěr

[241] Na základě výše uvedených důvodů Ministerstvo vnitra sledovalo čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV v rozporu s ústavním principem rovnosti (základní diskriminace) vyjádřeným v čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, s čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, s § 12 zákona o dani z nemovitých věcí a s § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí z důvodu jeho obcházení.

[242] Vzhledem ke skutečnosti, že ustanovení čl. 2 a příloha č. 1 OZV tvoří nedílný normativní celek, považuje Ministerstvo vnitra za žádoucí jejich společné zrušení.

[243] Z důvodů výše uvedených Ministerstvo vnitra navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento

nález:

Ustanovení čl. 2 a příloha č. 1 obecně závazné vyhlášky obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Mgr. Bc. Vít Rakušan
1. místopředseda vlády
a ministr vnitra

Seznam příloh k podanému návrhu Ministerstva vnitra:

1. Obecně závazná vyhláška obce Řepov č. 1/2021, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí. ✓
2. Přípis Ministerstva vnitra ze dne 11. října 2021, č. j. MV-140579-3/ODK-2021. ✓
3. Posouzení zákonnosti OZV, které bylo přílohou shora uvedeného přípisu. ✓
4. Dopis Ministerstva vnitra ze dne 11. dubna 2022, č. j. MV-63504-3/ODK-2022, jímž byly za účelem prošetření věci od obce Řepov vyžádány relevantní podklady a vyjádření. ✓
5. Vyjádření obce Řepov ze dne 28. dubna 2022. ✓
6. Vyrozměnění Ministerstva vnitra o výsledku dozоровého šetření ze dne 29. srpna 2022, č. j. MV-63504-11/ODK-2022. ✓
7. Vyjádření obce Řepov ze dne 15. září 2022. ✓
8. Výzva ke zjednání nápravy ze dne 19. října 2022, č. j. MV-63504-15/ODK-2022. ✓
9. Doručení obci Řepov k výzvě ke zjednání nápravy. ✓
10. Doručení zmocněnci obce Řepov k výzvě ke zjednání nápravy. ✓
11. Vyjádření obce Řepov ze dne 27. prosince 2022. ✓
12. Oznamení o zahájení správního řízení ze dne 5. ledna 2023, č. j. MV-807-14/ODK-2023. ✓
13. Příloha k oznámení o zahájení správního řízení – vyřízení důvodů, pro které Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném rozporu čl. 2 ve spojení s přílohou č. 1 OZV se zákonem. ✓
14. Doručení obci Řepov k oznámení o zahájení řízení. ✓
15. Doručení zmocněnci obce Řepov k oznámení o zahájení řízení. ✓
16. Záznam o oprávněných úředních osobách. ✓
17. Výzva Ministerstva vnitra ke sdělení informací a navržení důkazů, které mohou mít vliv na skutkové a právní hodnocení věci ze dne 5. ledna 2023, č. j. MV-807-16/ODK-2023. ✓
18. Vyjádření obce Řepov ze dne 20. ledna 2023. ✓
19. Pozvánka na ústní jednání. ✓
20. Protokol o ústním jednání ze dne 10. února 2023, č. j. MV-807-26/ODK-2023. ✓
21. Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti čl. 2 a přílohy č. 1 OZV ze dne 6. března 2023, č. j. MV-807-29/ODK-2023. ✓
22. Doručení obci Řepov k rozhodnutí o pozastavení účinnosti. ✓
23. Doručení zmocněnci obce Řepov k rozhodnutí o pozastavení účinnosti. ✓
24. Zápis ze zasedání zastupitelstva obce Řepov konaného dne 6. září 2021. ✓
25. Pozvánka na zasedání zastupitelstva obce Řepov konaného dne 6. září 2021. ✓

KEŘPILUŽENO

26. Fotografie areálu ve (z větší části) společném jmění manželů B. G. a M. C. ze dne 23. dubna 2022 zachycené ve webové aplikaci Panorama na portálu mapy.cz. ✓
27. Letecký snímek areálu ve (z větší části) společném jmění manželů B. G. a M. C. opatřený dne 9. února 2023 z webových stránek mapy.cz. ✓
28. Fotografie areálu ve (z větší části) společném jmění manželů B. G. a M. C. ze září 2022 zachycené ve webové aplikaci Google Street View. ✓
29. Koordinační výkres k územnímu plánu obce Řepov. ✓
30. Fotografie předložené obcí Řepov, které zachycují různé dopravní situace v obci spojené s nákladní dopravou do jednotlivých podnikatelských areálů. ✓
31. Příloha č. 1 OZV, která byla obcí Řepov zaslána po vydání OZV pro účely správy daně Finančnímu úřadu pro Středočeský kraj. ✓
32. Přehledová tabulka výše daně z nemovitých věcí dopadající na obchodní společnost Wienerberger s.r.o. zachycující nárůst této daně mezi roky 2021 a 2022. ✓
33. Obecně závazná vyhláška obce Chodský Újezd o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí z roku 1992. ✓
34. Obecně závazná vyhláška obce Černošín o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí z roku 1993. ✓
35. Obecně závazná vyhláška obce Těmšeňská o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí z roku 2000. ✓
36. Pověření. ✓

PRILUŽENO