|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | \*MVCRX0766RM7\* | | MVCRX0766RM7 | | prvotní identifikátor | |

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

náměstí Hrdinů 1634/3

140 21 Praha 4

Č. j. MV-172507-18/ODK-2022

|  |
| --- |
| Praha 14. března 2023 |

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jako správní orgán příslušný dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení s účastníkem řízení, kterým je obec Opatovice nad Labem se sídlem Pardubická 160, 533 45 Opatovice nad Labem, ve věci pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce Opatovice nad Labem č. 1/2022, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, pro možný rozpor se zákonem, vydává toto

**R O Z H O D N U T Í:**

1. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce Opatovice nad Labem č. 1/2022, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí, **se** dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů*,* **pozastavuje.**
2. Účastníkovi řízení **se** dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů*,* **stanovujeke zjednání nápravy lhůta 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí**.

**O d ů v o d n ě n í:**

**Struktura odůvodnění**

1. S ohledem na rozsah odůvodnění tohoto rozhodnutí považuje Ministerstvo vnitra (dále také jen **„správní orgán“**) pro zvýšení přehlednosti úvodem předestřít jeho strukturu. Odůvodnění je rozčleněno do **pěti na sebe navazujících částí.**
2. **Část I.** je věnována rekapitulaci procesního postupu, který Ministerstvo vnitra vedl k vydání tohoto rozhodnutí a z něhož vyplývá splnění procesních podmínek stanovených § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„zákon o obcích“**), pro pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce Opatovice nad Labem č. 1/2022, o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitých věcí (dále jen **„OZV“**). Současně z této části vyplývá, že správní řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí, 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.
3. **Část II.** je věnována skutkovým zjištěním vyplývajícím z provedených důkazů a dalších podkladů pro vydání rozhodnutí.
4. Nejrozsáhlejší **část III.** je věnována vlastnímu právnímu hodnocení věci. Tato část je dále členěna ve struktuře odpovídající jednotlivým čtyřem krokům testu posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek, který definoval Ústavní soud v rámci své rozhodovací činnosti.
5. **Část IV.** je věnována vypořádání návrhů a námitek, které účastník řízení uplatnil jak během tohoto správního řízení, tak v rámci dozorového procesu, který tomuto řízení předcházel.
6. **Část V.** je věnována závěrečnému shrnutí.
7. **Rekapitulace postupu Ministerstva vnitra**
8. Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem schválilo OZV na svém zasedání konaném dne 22. září 2022. V souladu s ustanovením § 12 zákona o obcích ve spojení s § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, byla předmětná OZV dne 26. září 2022 obcí Opatovice nad Labem vyhlášena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Z obsahu OZV Ministerstvo vnitra zjistilo, že obec Opatovice nad Labem v rámci čl. 2 OZV přistoupila na základě § 12 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o dani z nemovitých věcí**“), k zavedení **nejvyššího možného místního koeficientu „5“, a to pro „část obce“ vymezenou parcelními čísly** uvedenými v témž čl. 2 OZV, přičemž veškerá tato parcelní čísla jsou ve vlastnictví Elektrárny Opatovice, a. s., LV 10726 v k. ú. Opatovice nad Labem**.** Součástí OZV nebylo grafické znázornění dotčené „částí obce“ na mapovém podkladě, z něhož by bylo Ministerstvu vnitra *prima facie* zřejmé, jaké konkrétní lokality na svém území obec Opatovice nad Labem označuje za „části obce“.

*Právní posouzení zákonnosti OZV a podnět individuálního stěžovatele*

1. Dopisem ze dne 7. října 2022, č. j. MV-172507-2/ODK-2022, Ministerstvo vnitra obci Opatovice nad Labem sdělilo, že OZV byla shledána v rozporu se zákonem.
2. Ministerstvo vnitra rovněž dne 11. října 2022 obdrželo ve vztahu ke stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí v rámci OZV **podnět individuálního stěžovatele.** Stěžovatel ve svém podnětu, stručně shrnuto, 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 nezbytné interpretovat. Současně stěžovatel namítal, že postup obce při stanovení místního koeficientu dle stěžovatele rovněž odporoval principu rovnosti (zákazu diskriminace), neboť obec Opatovice nad Labem dle jeho názoru postupovala při stanovení místního koeficientu pro konkrétně určené nemovité věci svévolně.
3. Ministerstvo vnitra předně provedlo rekonstrukci údajné „části obce“, pro něž obec Opatovice nad Labem stanovila místní koeficient, a to na základě zobrazení jednotlivých parcelních čísel pozemků uvedených v čl. 2 OZV v katastru nemovitostí a jejich následného společného zobrazení v katastrální ortofotomapě území obce Opatovice nad Labem. Na základě uvedeného postupu dospělo Ministerstvo vnitra ke zjištění, že **obec Opatovice nad Labem označila formou výčtu jednotlivých parcelních čísel ve své podstatě prostory a objekty (areály) konkrétního průmyslového závodu, jež je ve vlastnictví jedné obchodní společnosti,** konkrétně Elektrárny Opatovice, a. s., LV 10726 v k. ú. Opatovice nad Labem.
4. Na tomto místě Ministerstvo vnitra považuje za nezbytné předeslat, že v souvislosti s posuzováním zákonnosti OZV obce Opatovice nad Labem **bylo postaveno před řešení několika právních otázek, které svým významem a dopady tuto individuální věc přesahují.** V návaznosti na nabytí účinnosti zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (dále jen **„zákon 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 (§ 16a zákona o dani z nemovitých věcí) obce poprvé stanovovaly místní koeficienty pro „části obce“ k loňskému zdaňovacímu období, tj. na rok 2022.
5. 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 snahou obcí **cílit 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 nepostihovat tak „běžné“ občany obce, a tím pádem i s otázkou, jakým způsobem a do jaké míry je ještě možné rozčlenit území obce na „jednotlivé části obce“, s otázkou možného rdousícího efektu daně z nemovitých věcí z důvodu nastavení vysokých místních koeficientů, a konečně s otázkou potenciálně diskriminačního způsobu stanovování či diferencování místních koeficientů.[[1]](#footnote-1)
6. 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. 2/1969 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 **Generální finanční 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 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 ustanoveních zákona o dani z nemovitých věcí, která upravují zákonná zmocnění daná 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].
7. 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 Generální finanční 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.
8. Po právním vyhodnocením věci Ministerstvo vnitra obec Opatovice nad Labem dopisem ze dne 7. října 2022, č. j. MV-172507-2/ODK-2022, vyrozumělo o rozporu OZV se zákonem. Z důvodu množících se podnětů, kdy obce za „část obce“ v obecně závazné vyhlášce označily 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 hodnocení zákonnosti OZV. 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 přinést adekvátnější legislativní řešení záměru zákonodárce umožnit obcím vyšší zdanění nemovitých věcí užívaných k podnikání, rekreaci či jiným specifickým účelům.
9. Obec Opatovice nad Labem byla v předmětném právním posouzení požádána ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení právního posouzení, o sdělení, zda a v jakém termínu je případně ochotna zjednat nápravu vytknuté nezákonnosti.
10. Na uvedené vyrozumění reagovala obec Opatovice prostřednictvím svého starosty ve svém vyjádření ze dne 21. října 2022, č. j. OÚOnL/3302/22, v němž polemizuje se závěry Ministerstva vnitra vyjádřenými v právním posouzení OZV, a zároveň vyslovila nesouhlas s těmito závěry.

*Výzva ke zjednání nápravy OZV*

1. Neboť obec Opatovice nad Labem ve svém vyjádření deklarovala, že nezjedná nápravu OZV, bylo Ministerstvo vnitra povinno v souladu s § 123 zákona o obcích formalizovaným způsobem obec vyzvat ke zjednání nápravy ve lhůtě do 60 dnů od doručení této výzvy.
2. Výzva ke zjednání nápravy ze dne 7. listopadu 2022, č. j. MV-172507-4/ODK-2022, byla obci Opatovice nad Labem doručena téhož dnem tj. 7. listopadu 2022. Ministerstvo vnitra v rámci této výzvy obec Opatovice nad Labem požádalo, aby její obsah byl projednán na nejbližším zasedání Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem a na tomto zasedání zastupitelstvo obce rozhodlo o zjednání nápravy nezákonnosti OZV, případně výslovně rozhodlo, že se s touto výzvou neztotožňuje a tuto svou vůli vyjádřilo ve svém rozhodnutí. Obci byla současně ze strany Ministerstva vnitra nabídnuta metodická pomoc a součinnost při zjednávání nápravy shledaného rozporu OZV se zákonem.
3. V rámci předmětné výzvy pak byla obec Opatovice nad Labem požádána, aby nejpozději do 7 kalendářních dnů od uplynutí lhůty ke zjednání nápravy informovala Ministerstvo vnitra, zda byla náprava zjednána či nikoliv, včetně rozhodnutí dle předchozího odstavce. **Lhůta ke zjednání nápravy obci Opatovice nad Labem uplynula ke dni 6. ledna 2023.**
4. Náhledem do Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů Ministerstvo vnitra ověřilo, že obec Opatovice nad Labem nevyhlásila žádnou obecně závaznou vyhlášku, kterou by nápravu OZV zjednala. Dne 11. ledna 2023 byla Ministerstvu vnitra doručena kopie usnesení č. 17/7Z/2023 ze zasedání č. 7 Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem konaného dne 4. ledna 2023, v němž se uvádí, že se Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem neztotožňuje s výzvou Ministerstva vnitra a OZV ponechává beze změn v platnosti.

*Správní řízení o pozastavení účinnosti OZV*

1. Neboť obec Opatovice nad Labem nápravu OZV ani po výzvě ke zjednání nápravy do 60 dnů od jejího doručení nezjednala, 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 předmětné OZV. Správní řízení bylo s obcí Opatovice nad Labem zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení ze dne 2. února 2023, č. j. MV-172507-7/2022. 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 OZV se zákonem.
2. Dopisem Ministerstva vnitra ze dne 7. února 2023, č. j. MV-172507-10/ODK-2022, byl účastník řízení vyrozuměn o konání ústního jednání (na nějž byl současně pozván) nařízeného v souladu s § 49 správního řádu, a to za účelem provedení listinných důkazů, projednání důvodů vedoucích Ministerstvo vnitra k zahájení předmětného správního řízení. 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.
3. Ústní jednání se uskutečnilo dne 14. února 2023 od 12:45 do 13:55 hod. za přítomnosti účastníka řízení, za něhož vystupoval starosta obce Ing. Pavel Kohout, a jehož se dále účastnil právní zástupce obce Mgr. et Mgr. Michal Bouška. Účastník řízení byl správním orgánem před zahájením ústního jednání znovu poučen o svých procesních právech a povinnostech. V souladu s § 53 odst. 6 správního řádu byly provedeny listinné důkazy, jejichž výčet je uveden a obsah stručně zaznamenán v protokolu o ústním jednání ze dne 14. února 2023, č. j. MV-172507-15/ODK-2022. Ke způsobu provedení důkazů neuplatnil účastník řízení žádné námitky. 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 Opatovice nad Labem vedly pro zavedení místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro konkrétní parcelní čísla (podnikatelský areál) nacházející se na jejím území.
4. 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 14. února 2023 do jeho datové schránky. Uvedenému požadavku bylo Ministerstvem vnitra vyhověno zasláním sdělení ze dne 15. února 2023, č. j. MV-172507-16/ODK-2022, jehož přílohou byly všechny dokumenty obsažené ve spise sp. zn. MV-172507/ODK-2022.
5. Správní orgán závěrem ústního jednání konstatoval, že, má za to, že shromáždil veškeré podklady nezbytné pro vydání rozhodnutí. Účastník řízení vzal na vědomí, že se ke shromážděným podkladům může vyjádřit až do okamžiku vydání rozhodnutí.
6. Ministerstvo vnitra dále uvádí, že účastník řízení v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu přislíbil zaslání svého vyjádření k dané věci ke dni 28. února 2023 a o této skutečnosti byl v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu poučen.
7. Vyjádření od účastníka řízení obdrželo Ministerstvo vnitra prostřednictvím právního zástupce obce dne 28. února 2023, ve kterém odkazuje mimo jiné na důvodovou zprávu novely zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (Ministerstvo vnitra se k této novele vyjádřilo již v rámci výzvy ke zjednání nápravy ze dne 7. listopadu 2022, viz bod 11, a také viz dále). Účastník řízení ve svým vyjádření rovněž uvádí výklad k pojmu „část obce“ dle komentářové literatury a dle úmyslu zákonodárce, přičemž následně rozporuje výklad pojmu „část obce“ zastávaný Ministerstvem vnitra. Závěrem pak účastník řízení navrhuje, aby Ministerstvo vnitra zastavilo řízení o pozastavení účinnosti OZV.
8. **Skutková zjištění vyplývající z provedených důkazů a dalších podkladů pro vydání rozhodnutí**
9. Dle § 3 správního řádu platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky vyplývajícími z § 2 správního řádu. Současně dle § 50 odst. 3 správního řádu platí, že správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
10. V souladu se shora uvedeným Ministerstvo vnitra při zjišťování stavu věci vycházelo z níže uvedených podkladů pro vydání rozhodnutí, které shromáždilo v průběhu celého dozorového procesu, a které tvoří listinné důkazy, vyjádření účastníka řízení a skutečnosti obecně známé. Tyto podklady (zejména důkazy) přitom Ministerstvo vnitra hodnotilo v souladu s § 50 odst. 4 správního řádu v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů; přitom pečlivě přihlíželo ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedl účastník řízení.
11. Z důkazu provedeného listinami, kterými byly samotná OZV,[[2]](#footnote-2) zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem konaného dne 22. září 2022 (dále jen **„zápis ze zasedání zastupitelstva“**),[[3]](#footnote-3) a pozvánky na toto zasedání[[4]](#footnote-4) obdržené na základě usnesení o předložení listiny, Ministerstvo vnitra zjistilo, že OZV byla vydána k tomu kompetentním orgánem, tj. Zastupitelstvem obce Opatovice nad Labem [čl. 104 odst. 3 Ústavy České 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 14. záři 2022, 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 10 z 15 zastupitelů obce) a OZV v souladu s § 87 zákona o obcích schválilo většinou svých členů, tj. 10 z 15 zastupitelů obce.
12. Z ověření údajů ze Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů vyplývá, že OZV byla zveřejněna dne 26. září 2022, pročež byly splněny podmínky stanovené v § 12 zákona o obcích ve spojení s § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, tj. právní předpis obce byl řádně vyhlášen a stal se platnou součástí právního řádu. Z čl. 3 OZV vyplývá, že obec Opatovice nad Labem rovněž splnila podmínky stanovené § 16a zákona o dani z nemovitých věcí, tj. OZV nabyla platnosti do 1. října a účinnosti nabyla k 1. lednu 2023.
13. Na podkladě čl. 2 OZV, v němž jsou formou výčtu parcelních čísel pozemků v k. ú Opatovice nad Labem vyjmenované nemovité věci, pro které byl obcí Opatovice nad Labem stanoven místní koeficient daně z nemovitých věcí ve výši „5“, provedlo Ministerstvo vnitra jejich vyobrazení v katastru nemovitostí, kdy vyplynulo, že všechny parcelní čísla podléhající místnímu koeficientu jsou součástí LV 10726 ve vlastnictví Elektrárny Opatovice, a.s. (s výjimkou parcelních čísel 1653/3 a 1739/2, které obec pravděpodobně opomněla uvést).
14. Z ústního vyjádření účastníka řízení ze dne 14. února 2023[[5]](#footnote-5) vyplývá, že důvodem pro přijetí OZV byla kompenzace za zvýšenou ekologickou zátěž obce způsobenou výrazným zatížením celého území obce průmyslovou výrobou a provozem v této „části obce“, pro které byl stanoven místní koeficient v maximální možné výši dle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí. Účastník řízení uvedl, že průmyslová výroba a provoz na části území obce vymezené v čl. 2 OZV s sebou přináší také další zatížení životního prostředí, jako je nákladní doprava, hluk, prašnost, dopravní zácpy kamiónů přímo v intravilánu obce a další negativní externality.
15. Na ústním jednání účastník řízení dále uvedl, že prostředky získané odlišnou výší místního koeficientu pro nemovité věci vymezené v čl. 2 OZV by obec použila na zlepšení života v obci a zlepšení obecní a dopravní infrastruktury.
16. Za skutečnost obecně známou Ministerstvo vnitra považuje fakt, že dopravní obsluha průmyslových a jiných podnikatelských areálů, zejména spojena s logistikou, může pro obce představovat významnou zátěž zhoršující kvalitu života jejich obyvatel, a to obzvláště tehdy, je-li touto dopravou zatíženo samotné zastavěné území obce. **Ministerstvo vnitra proto považuje za prokázané, že podnikatelský areál (Elektrárna Opatovice, a.s.) je či v budoucnu může být pro obec Opatovice nad Labem zdrojem významného dopravního zatížení a dalších negativních externalit, které má obec Opatovice nad Labem v souladu se svými zákonem stanovenými úkoly (§ 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích) zcela pochopitelnou snahu řešit a občanům obce kompenzovat.**
17. **Právní hodnocení věci**
18. Při posuzování zákonnosti OZV obce Opatovice nad Labem Ministerstvo vnitra vychází 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 navazující 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 jí 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 nerozporná.

**III. A První krok testu – přezkum pravomoci obce vydat OZV**

1. 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. Obce jsou tudíž přímo z Ústavy České republiky zmocněny tvořit právo ve formě právních předpisů originární povahy. Logickým důsledkem této skutečnosti potom je, že obce, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky, jehož dikce 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 nezbytné je** [srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. listopadu 2007, sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov), bod 26].
2. V návaznosti na skutečnosti zjištěné v rámci dokazování pod body 31 a 32 tohoto rozhodnutí 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 v prvním kroku testu čtyř kroků obstála.**

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

1. Jak již bylo zmíněno, s přihlédnutím k čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy České republiky obce nepotřebují 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. Věcné 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 záležitosti, nikoli o záležitosti krajského nebo celostátního významu, jejichž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).
2. 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 (zásada *lex superior derogat inferiori*). **Obecně závazná vyhláška obce nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě.** Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.
3. Ve vztahu k ukládání daní a poplatků formou obecně závazných vyhlášek však nepostačuje pouhá skutečnost, že se obec pohybuje v mezích zákonem jí stanovené věcné působnosti [srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl.ÚS 63/04 (Prostějov)]. **Tato obecná věcná působnost je totiž zúžena čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle nějž lze daně a poplatky ukládat pouze na základě zákona, z čehož Ústavní soud dovozuje nezbytnost existence konkrétního zákonného zmocnění pro přijímání obecně závazných vyhlášek v těchto otázkách.** S uvedeným pak nedílně souvisí i skutečnost, že ukládání daňových 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 (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl.ÚS 26/06, bod 106). **Zavádět daně a poplatky, případně upravovat některé jejich aspekty, lze tedy pouze na základě konkrétního zákonného zmocnění a v jeho mezích.[[6]](#footnote-6)**
4. 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 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.“*
5. Obec Opatovice nad Labem v rámci OZV přistoupila ke stanovení místního koeficientu „5“ nikoliv pro celé své území, nýbrž **pro konkrétní areál nacházející se na jejím území, a to způsobem zjištěným v bodě 33 tohoto rozhodnutí.** V této souvislosti je tudíž nezbytné zkoumat, zda obec Opatovice nad Labem nevykročila z mezí zákonného zmocnění, když si obsah pojmu „jednotlivá část obce“ vyložila odlišným, (tj. extenzivním) způsobem, než jaký mu v kontextu zákona o dani z nemovitých věcí a dalších právních předpisů přísluší.[[7]](#footnote-7)

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

1. 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 souvislostí je proto nezbytné vlastní obsah tohoto pojmu určit cestou intepretace, a to za použití obecně uznávané metodologie nalézání práva. Za tímto účelem Ministerstvo vnitra zpracovalo následující právní analýzu dané problematiky.

***a) Jazykový výklad***

1. V prvé řadě je na místě provést **jazykový výklad** pojmu „část obce“. Význam jazykového výkladu přitom primárně spočívá ve **vymezení hranic pro další interpretaci.[[8]](#footnote-8)** Jak ostatně uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97, *„*[j]*azykový výklad představuje pouze prvotní 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 nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“*
2. Z čistě jazykového hlediska, tedy pohledem obecného jazyka, lze pojmu „část obce“ přikládat **dva významy.** V užším obecně chápaném významu tohoto pojmu může jít **o určitou ucelenější obydlenou 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 místopisně zachycenou**. Jazykovým ekvivalentem (synonymem) tohoto pojmu může být „místní část“, „čtvrť“ či „osada“. Naopak, při nejširším možném jazykovém výkladu tohoto pojmu, kdy je „části obce“ přikládán fakticky význam „část území obce“, **může jít i jen o jednotlivý pozemek (či dokonce jeho část) nacházející se v hranicích území obce.**
3. 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 zákonnému ustanovení nelze přikládat jiný význam, než jaký **plyne z vlastního smyslu slov v jejich vzájemné souvislosti.[[9]](#footnote-9)** V hranicích jedné věty nebo souvětí je pak bezprostřední kontext čtenářem vnímán především intuitivně.[[10]](#footnote-10)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 kontrapozice s „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.**
4. Při širokém 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 obce 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 Opatovice nad Labem, je nezbytné odmítnout, neboť je při něm abstrahováno od dalších relevantních právních souvislostí.

***b) Formálně systematický výklad***

1. Po provedení jazykového výkladu je nezbytné význam pojmu „část obce“ nalézat prostřednictvím **formálně systematického výkladu.** V této rovině je interpret postaven před otázku, jaký význam lze objektivně připisovat jazykově nejasnému pojmu či ustanovení právního předpisu na základě systematiky daného právního předpisu a právních předpisů vůbec. **V rámci formálně systematického výkladu lze zohlednit i jiná ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, která interpretační problém řeší jasněji než interpretované ustanovení.** Racionální právní úpravě odpovídá **jednota právní terminologie,** tzn. používání stejných pojmů pro označování téhož obsahu, resp. používání odlišných pojmů ke zdůraznění rozdílnosti. Jak uvádí doktrína, *„*[o]*pak by měl totiž za následek nejistotu a zmatek při porozumění* *toho, co chtěl zákonodárce říci. Užíváme-li proto předpoklad racionálního zákonodárce jako interpretační východisko, lze mít za to, že užil-li zákonodárce stejné pojmy, měl tím na mysli stejné obsahy.“*[[11]](#footnote-11)
2. Uvedené je přitom umocněno faktem, že navrhovatelem zákona č. 609/2020 Sb., který rozšířil pravomoc obcí stanovovat 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, tedy mimo jiné Legislativními pravidly vlády schválenými usnesením 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. Zároveň 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 samotným zákonem o dani z nemovitých věcí*

1. 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 daňové 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 stanovovat 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 obsažená 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.
2. 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 zastavitelné ploše obce podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, přičemž **povinností obce v takovém případě je ve vyhlášce** **vymezit tyto pozemky jejich parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží.**
3. Dle § 4 odst. 1 písm. x) a § 9 odst. 1 písm. w) zákona o dani z nemovitých věcí může obec v souvislosti s investičními pobídkami 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.**
4. 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 předmětnou obecně závaznou vyhlášku **z územního hlediska** vydat pro **území celé obce,** jeho **katastrální území dotčené mimořádnou událostí,** nebo **pro „jednotlivé nemovité věci“ dotčené mimořádnou událostí.**[[12]](#footnote-12) Současně zákon explicitně upravuje, jakým způsobem mají být dotčené „jednotlivé nemovité věci“ v rámci obecně závazné vyhlášky označeny.[[13]](#footnote-13)
5. 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 zákonodárce přistoupil k obdobně explicitnímu vyjádření této skutečnosti jako v případě ustanovení § 17a odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí. **K uvedenému však zákonodárce v případě § 12 zákona o dani z nemovitých věcí nepřikročil, 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].
6. 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“ vymezený.** Jak bude blíže rozvedeno v bodech 83 a 84 tohoto rozhodnutí, historicky postačovalo pouze **prosté uvedení „názvu části obce“.**

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

1. 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, pročež jde o jeden ze základních právních předpisů oboru správního práva (potažmo veřejného práva vůbec).** Zákon o obcích pojem „část obce“ definuje v § 27 odst. 2 větě druhé, a to následujícím způsobem: *„Část obce je evidenční jednotka vytvářená budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními (§ 31) přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území“*. Z tohoto hlediska je proto namístě uvážit, zda **pojem „část obce“** **ve formálně evidenčním smyslu jeho významu** lze užít i pro účely stanovování koeficientů daně z nemovitých věcí.
2. Existence části obce má rovněž význam pro rozhodování obecního úřadu o tom, jakým číslem popisným či evidenčním bude ta která budova označena (části obce mají samostatné číslování budov, srov. § 27 odst. 2 a § 31a odst. 6 zákona o obcích). Ze skutečnosti, že „část obce“ má evidenční charakter samozřejmě nevyplývá, že by zákonná úprava této evidenční jednotky byla bez praktického významu. Právní zakotvení fakultativní možnosti zvláštního členění obce na „části obce“ bezpochyby umožňuje s tímto členěním zákonodárci či obcím dále normativně a administrativně pracovat. Ostatně i katastrální území, ulice či trvalý pobyt[[14]](#footnote-14) jsou instituty s evidenčním charakterem (funkcí), což však nijak nesnižuje jejich právní význam a praktickou uplatnitelnost v řadě oblastí.
3. 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“**), **územně evidenční jednotkou** sloužící pro evidenci územních prvků stejného druhu, **která nemá hranici.** Jako taková má však vazby na územní prvky, které vyjadřují, jakých územních prvků je část obce součástí (nadřazené územní prvky), a ze kterých územních prvků se část obce skládá (podřízené územní prvky). **Podřízenými územními prvky částí obce jsou** **jednotlivé stavební objekty a adresní místa.[[15]](#footnote-15)** Části obce jsou pak vedeny **v RÚIAN**, který je v souladu s § 30 odst. 1 zákona o základních registrech veřejným seznamem.
4. Přestože by podle zákona o obcích měla část obce **ležet v jednom souvislém území,** je území „části obce“ ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích relativně obtížně identifikovatelné, neboť „**část obce“ jakožto územně evidenční jednotka nemá s přihlédnutím 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.
5. 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 údaje 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 podchycuje 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.**
6. 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 obvody)[[16]](#footnote-16) **zobrazovat i s obalovými křivkami jejich hranic na mapovém podkladě v příslušné webové aplikaci.[[17]](#footnote-17)** Dle vysvětlivek v rámci daného registru je „část obce“ ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích *„dána výčtem očíslovaných budov. Část obce je skladebná 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)“.*[[18]](#footnote-18)
7. **Lze tedy shrnout, že „část obce“ ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o obcích je tvořena především budovami, jež mají přidělena čísla popisná či evidenční právě k této části. Z tohoto hlediska není možné zákonem o dani z nemovitých věcí užívaný 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.**
8. Přes shora uvedené nicméně není dle přesvědčení Ministerstva vnitra možné při interpretaci pojmu „část obce“ od zákona o obcích odhlížet. Faktem totiž zůstává, že zákon o obcích **je právním předpisem zákonu o dani z nemovitých věcí relativně blízkým,** neboť upravuje již zmíněné postavení, organizaci a činnost obcí, které obecně závazné vyhlášky o koeficientech daně z nemovitých věcí vydávají, a jimž směřuje celý výnos daně z nemovitých věcí vybraný na jejich území.[[19]](#footnote-19)
9. Samotný zákon o obcích přitom užívá pojem „část obce“ nejen ve smyslu ryze formálním (tj. ve smyslu § 27 odst. 2), kdy jde o existující evidenční jednotku zapsanou v RÚIAN a RSOB, ale **též ve smyslu obecném, potažmo materiálním.** Poukázat lze přitom na právní úpravu oddělování „části 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 vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové ve svém usnesení ze dne 26. listopadu 2009, č. j. 30 Ca 115/2009-70, v němž dovodil, že pojem **„část obce“ je pro tyto případy třeba chápat obecně, tj. nikoliv jako jednu ucelenou evidenční jednotku.[[20]](#footnote-20)** Podstatné dle soudu je, zda „části obce“ pro oddělení splňují 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“*.
10. 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 obcích,** který definuje samotný pojem „obec“; ten přitom neztotožňuje pouze s hlediskem územním. Dle předmětného ustanovení je obec *„základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí obce.“* **Jinými slovy řečeno, aby obec byla obcí, musí naplňovat definiční znaky spočívající v existenci územního základu, osobního základu a práva na samosprávu.[[21]](#footnote-21) Naplnění uvedených znaků přitom musí z podstaty věci *pro parte* platit i u „části obce“ v obecném (materiálním) významu tohoto pojmu.**
11. **Uvedené lze tedy shrnout tak,** **že „částí 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 pojí určitá společná specifika odrážející podmínky dané části území obce a občanů, kteří na něm žijí. Jinými slovy řečeno, za část obce lze označit tu občany obydlenou část jejího území, která by za jiných okolností mohla být samostatnou obcí, byť by co do počtu obyvatel byla obcí velmi malou.[[22]](#footnote-22)**
12. Komentářová literatura k vymezení pojmu „část obce“ užívaného zákonem o obcích příhodně uvádí, že *„*[z]*e stávající právní úpravy lze dovodit, že ‚částmi obce‘ se rozumí přirozeně se vývojově vytvořivší ucelené a také souvislé ‚územní subcelky‘ v obci, které mají zpravidla i své vývojově historické opodstatnění“*.[[23]](#footnote-23) S tímto závěrem se Ministerstvo vnitra ztotožňuje, neboť lze dovodit z ustanovení § 27 odst. 2 věty třetí zákona o obcích, podle něhož jsou názvy části obcí zpravidla převzaty z názvu zaniklých obcí, osad nebo z názvů historicky vzniklých území, na nichž se tyto části obce nacházejí.
13. **Z formálně systematického výkladu pojmu „část obce“ užívaného zákonem o dani z nemovitých věcí tudíž vyplývá, že by tento pojem měl být vykládán tak, jak jej v obecném (materiálním) významu chápe 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 jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena.“*
14. 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.** Daně 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 *nullum 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 jim v návaznosti na jeho obsah uložena. **Požadavek na jednoznačnost daňových právních předpisů je akcentován jak v doktríně,[[24]](#footnote-24) tak v soudní judikatuře.[[25]](#footnote-25)**
15. Přesto nelze dle názoru Ministerstva vnitra opomíjet ani další metody výkladu (některými autory označované a pojímané jako nadstandardní[[26]](#footnote-26)), a to výklad subjektivně historický a objektivně teleologický.

***c) Subjektivně historický výklad***

1. V rámci **subjektivně historického výkladu** je zkoumána otázka, jaký význam s interpretovaným pojmem spojoval zákonodárce, který je autorem interpretovaného ustanovení právního předpisu. Uvedené lze v souladu s tzv. teorií pakt (*Paktentheorie*) dovozovat především z důvodových zpráv k zákonům, dalších přípravných materiálů ministerstev, obsahu rozpravy při projednávání návrhu zákona a nepřímo též z historických okolností jeho přijetí (tzv. *ocassio legis*).[[27]](#footnote-27)

*Význam přikládaný pojmu „jednotlivá část obce“ historickým zákonodárcem v době přijetí zákona o dani z nemovitostí a jeho následný ustálený výklad a užívání*

1. 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 *„*[o]*bec rozhodne o použití nižších koeficientů u pozemků a staveb umístěných v jednotlivých částech obce obecně závaznou přihláškou.“*
2. Změnu těchto ustanovení přinesl zákon č. 315/1993 Sb.,[[28]](#footnote-28) 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)].
3. **Důvodová zpráva k předmětné 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 převzít 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 sníženy nebo zvýšeny koeficienty pouze pro jednotlivé části obce a nikoli pro jednotlivé pozemky v jednotlivých částech nebo pro celé obce.“* Obdobné odůvodnění důvodová zpráva uváděla též k § 11 odst. 3 písm. a) s tím rozdílem, že uváděla *„*[d]*ále se změnou tohoto ustanovení upřesňuje skutečnost, že obecně závaznou vyhláškou mohou být zvýšeny nebo sníženy koeficienty pouze pro jednotlivé části obce a nikoli pro stavby v jednotlivých částech, nebo pro celé obce.“*
4. **Z výše uvedeného vyplývá, že zákonodárce výslovně a jednoznačně odmítl možnost, aby byl pojem „část obce“ vykládán jako „jednotlivé pozemky a stavby v jednotlivých částech obce“, a z tohoto důvodu přistoupil k upřesnění (a zdůraznění), že se dotčené koeficienty mají stanovovat v „jednotlivých částech obce“ jako něčem významově zcela odlišném od pouhých „jednotlivých pozemků“ či „jednotlivých staveb“.**
5. 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 lakonicky uváděl, že *„*[o]*bec se může členit na části. Části obcí mají samostatné číslování domů.“* Oproti současnému 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 *„*[ú]*zemí obce tvoří jedno katastrální území nebo soubor katastrálních území, jestliže se obec člení na části, které mají vlastní katastrální území.“*
6. 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 *„*[k]*aždá obec a její část (osada nebo místní část) má svůj název“*, přičemž současně v § 3 odst. 4 stanovila, že *„*[v]*obcích, kde splynou osady zastavěním v jeden celek, užije se názvů 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 zastavěním.** K uvedenému je vhodné dodat, že právě termín „část obce“ od roku 1961 v právním řádu fakticky nahradil dříve užívaný termín „osada“.[[29]](#footnote-29)
7. Částí obce ve smyslu starého zákona o obcích a vyhlášky č. 97/1961 Sb. bylo možné z obecného (materiálního) hlediska rozumět totéž, co dnes (viz bod 68), přičemž **užití tohoto pojmu v zákoně o dani z nemovitostí a zákoně o správě daní a poplatků mělo na tuto právní úpravu zcela jednoznačně úzkou návaznost.**
8. 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 stanovovat jinak, než pro „jednotlivé části obce“, aniž by měly potřebu blíže vymezovat obsah tohoto pojmu.[[30]](#footnote-30) **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 části obce mimo centrum, u osad, které jsou součástí střediskové obce apod. Zvýšení koeficientu se předpokládá u atraktivních částí obce, např. v centru, ve čtvrtích ‚dobrého jména‘ apod.“*[[31]](#footnote-31)
9. **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 domu 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 rentou zákonodárce do jisté míry zohledňuje hodnotu nemovitého majetku v souvislosti s placením daně z nemovitostí.“* 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. zhoršené životní prostředí v části obce nebo její umístění mimo centrum. Zvýšení se pak nabízí pro atraktivní části obce (centra, klidné a zelené lokality apod.).[[32]](#footnote-32)
10. Součástí shora uvedeného komentáře jsou i **vzory obecně závazných vyhlášek** o stanovení koeficientů pro výpočet daně z nemovitostí, **v jejichž rámci je možné doplnit pouze název „části obce“,** pro kterou se koeficient snižuje či zvyšuje.[[33]](#footnote-33) Se stejným přístupem se lze setkat i v rámci **odborné publikace Šimka z roku 2000** věnující se problematice obecně závazných vyhlášek, jejíž součástí jsou i vzory obecně závazných vyhlášek o stanovení koeficientů daně z nemovitostí. 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).“*[[34]](#footnote-34)
11. 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 začasté shodují[[35]](#footnote-35)). Pouze zcela výjimečně se bylo možné setkat s ještě akceptovatelným způsobem vymezení „části obce“ prostřednictvím „výčtu ulic“ (např. ulice tvořící centrum města). Takřka vůbec se naopak nevyskytovalo technicky a časově náročné vymezení „části obce“ prostřednictvím výčtu všech parcel, které „část obce“ tvoří. Z důkazu provedených listinami, jimiž jsou obecně závazné vyhlášky několika obcí z let 1992, 1993 a 2000 zpracované na podkladě tehdejšího předpřipraveného formulářového vzoru,[[36]](#footnote-36) vyplývá, že samotné historické vzory vyhlášek obcím **umožňovaly doplnit pouze názvy konkrétních částí obce** (jiná možnost ve vzorech připouštěna nebyla).
12. 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.[[37]](#footnote-37) **Uvedené bylo nicméně zřejmým důsledkem zavádějícího původního znění zákonných zmocnění obsažených v zákoně o dani z nemovitostí 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“, přistoupil zákonodárce v rámci novelizace ke zpřesnění znění zákonných zmocnění, **aby bylo jednoznačně patrné, 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 76 a 77 tohoto rozhodnutí). S uvedeným excesivním postupem se Ministerstvo vnitra setkalo pouze **v jednotkách případů,** a to zejména v návaznosti na zveřejňování historických obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.[[38]](#footnote-38)
13. Shora uvedená zjištění lze shrnout tak, že zákonodárce pojem „jednotlivá část obce“ od počátku účinnosti zákona o dani z nemovitostí **spojoval s tzv. „polohovou rentou“.** Pro **„jednotlivé obce“** v závislosti na jejich velikosti dané 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 zákonodárce, vědom si skutečnosti, že i v jednotlivých obcích a městech může být hodnota nemovitých věcí z důvodů jejich polohy odlišná, obcím umožnil tuto skutečnost reflektovat nastavením vlastní „polohové renty“ skrze zvýšení či snížení koeficientů daně formou obecně závazných vyhlášek. **Uvedené přitom mohly obce učinit zásadně pro „jednotlivé části obce“, tedy reálně existující územní subcelky, v nichž byla hodnota nemovitých věcí ovlivněna jejich společnou polohovou charakteristikou** (centrální část města, rezidenční čtvrť, okrajová část města, předměstí, samostatně stojící osady apod.).[[39]](#footnote-39) **Užití termínu „část obce“ tedy v zákoně o dani z nemovitých věcí nebylo náhodné, a zcela jednoznačně odpovídalo významu tohoto pojmu, jaký materiálně vyplýval z tehdy platného zákona o obcích.**
14. **V tomto smyslu byl pojem „jednotlivá část obce“ vykládán dlouhodobě i Ministerstvem vnitra, které vykonává dozor nad obecně závaznými vyhláškami obcí od roku 2003.[[40]](#footnote-40)** V metodickém materiálu zpracovaném Ministerstvem vnitra a Kanceláří Veřejného ochránce práv *„Doporučení pro obce a města – Obecní daně“* z roku 2009, byl **pojem „jednotlivá část obce“ vykládán v jednoznačné návaznosti na zákon o obcích.** Konkrétně zde bylo uvedeno: *„Zákon hovoří o možnosti úpravy koeficientů pro jednotlivé části obce, přičemž pojem část obce blíže nespecifikuje. Zákon o obcích v § 27 odst. 2 stanoví, že část obce je evidenční jednotka označená svým názvem, vytvářená 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 vymezených částí obce se doporučuje provést vymezení jednotlivými celými katastrálními územími 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 naprosto jednoznačné.“* Uvedený pojem obdobně vykládal též metodický materiál Ministerstva vnitra *„Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 2 – Tvorba obecně závazných vyhlášek – Úprava daně z nemovitých věcí“*z roku 2015.[[41]](#footnote-41) 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 přikládaný pojmu „jednotlivá část obce“ historickým zákonodárcem při přijímání zákona č. 609/2020 Sb.*

1. **Z obecné části důvodové zprávy** k zákonu č. 609/2020 Sb., který rozšířil pravomoc obcí stanovovat místní koeficienty i pro „jednotlivé části obce“, lze vyčíst, že záměrem historického zákonodárce bylo **zmírnit rigidnost dosavadní právní úpravy,** která obcím neumožňovala stanovit místní koeficient jiným způsobem než 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.
2. Rovněž se zde uvádí, že *„*[u]*stanovení § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí již v současnosti umožňují obcím obecně závaznou vyhláškou upravit koeficient podle počtu obyvatel i pro jednotlivé části obce. Částí obce může být městská část, resp. městský obvod podle zákona o obcích, ale může jí být i libovolná jiná oblast vymezená obcí v obecně závazné vyhlášce, tedy může jít i o vymezené parcely určené svými parcelními čísly.“*
3. **Zvláštní část důvodové zprávy** pak k dotčené problematice uvádí zejména následující: *„Pojem ‚jednotlivá část obce‘ se v zákoně o dani z nemovitostí vyskytuje již od 1. ledna 1993, kdy zákon o dani 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 dani z nemovitých věcí.* *Pod pojmem „jednotlivá část obce“ tak lze rozumět jak katastrální území, tak jinou část obce jednoznačným 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.*

[…]

*Nově 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 nestanoví 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 části obce, zda jde o centrální či okrajovou část území obce, jaká je úroveň občanské vybavenosti dané lokality, dopravní obslužnost apod.*

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

1. 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.**
2. 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 rozeseté napříč územím obce. Tento záměr ostatně potvrzuje i stenozáznam 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 ministryní financí JUDr. Alenou Schillerovou, PhD., 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.“*
3. 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 posiluje 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 pokladny 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.“* [[42]](#footnote-42)
4. Co se týče historických okolností přijetí zákona č. 609/2020 Sb. (*occasio legis*), rozšíření pravomocí obcí stanovovat místní koeficienty i pro „jednotlivé části obce“ mělo obcím umožnit kompenzovat si výpadek příjmů obecního rozpočtu způsobený zrušením tzv. „superhrubé mzdy“. Uvedenou kompenzaci měla přinést nová fakultativní pravomoc obcí zvýšit až pětinásobně daň z nemovitých věcí u jimi označených areálů podnikatelských subjektů, od nichž z důvodu zákonem nastavených podstatně vyšších daňových sazeb plyne do obecního rozpočtu největší výnos daně z nemovitých věcí. Uvedeným opatřením se pak zastupitelstva obcí mohla vyhnout obecně nepopulárnímu zvyšování místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro všechny vlastníky nemovitých věcí na území celé obce, zejména pak pro vlastní občany – voliče politické reprezentace obce.
5. 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 přikládán 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“ příčí ustálenému výkladu a aplikaci tohoto pojmu v praxi, kdy se jím vždy rozuměl určitý ucelenější územní subcelek, který odpovídal pojmu „část obce“ jak jej v obecném (materiálním) smyslu chápe zákon o obcích.
6. **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 přebrán 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 dával 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 „částí obce“ může být 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 přikládanému tomuto pojmu důvodovou zprávou odpovídala, resp. z níž by vyplývalo, že má jiný obsah, než jaký mu byl historicky přikládán 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 požadovaný způsob vymezování nemovitých věcí ve vyhláškách obcí upraven je.
7. Bylo-li při přijímání zákona č. 609/2020 Sb., záměrem historického zákonodárce umožnit obcím až pětinásobně navyšovat daň z nemovitých věcí pro jimi konkrétně označené průmyslově či jinak podnikatelsky užívané nemovité věci tak, jak byla uvedená novela zákona prezentována (nutno uvést, že tato významná skutečnost v samotné důvodové zprávě explicitně vyjádřena nebyla[[43]](#footnote-43)), pak tento **záměr ve výsledku v samotném textu zákona nenalezl adekvátní odraz.** Historický zákonodárce totiž **opomenul vzít v potaz skutečný ustálený význam pojmu „jednotlivá část obce“** užívaný zákonem o dani z nemovitých věcí, nadto význam, ve kterém jej sám v minulosti prokazatelně zamýšlel užívat. **Z tohoto důvodu** **je nutno dát přednost významu historicky ustálenému.**
8. V souvislosti se shora provedeným subjektivně historickým výkladem je třeba uvést, že **tato metoda výkladu není pro nalezení objektivního práva vždy rozhodná.** Samotný Ústavní soud ve své judikatuře (např. nález 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 pří své rozhodovací praxi vychází, a podle které *„*[v]*ůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. 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 převažuje.[[44]](#footnote-44)**

***d) Objektivně teleologický výklad***

1. 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. „racionální zákonodárce“,** 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.[[45]](#footnote-45) **Nejde tedy jako u subjektivně historického výkladu o význam, který s interpretovaným textem spojoval jeho autor,** **nýbrž o to, jaký má zákonný 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“*

1. 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,[[46]](#footnote-46) 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 zákona o dani z nemovitých věcí.
2. 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 navyšování podílů daňových výnosů, které jsou rozpočtově určeny obecním rozpočtům, či přímých transferů finančních prostředků ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí. **Spolu s možností obcí navýšit si dle svého rozhodnutí a potřeby daňové příjmy na financování obecních záležitostí byla na obce (resp. na jejich politickou reprezentaci) ze strany státu (resp. zákonodárce) přenesena též politická odpovědnost za navyšování daňové zátěže občanů.**
3. 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 polohové renty“ a „obecního koeficientu“. Obce by přitom dle Radvana uvítaly možnost, že by místní koeficient zavedly 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]*aňová problematika je nepochybně otázkou politickou a představitelé obcí by byli rádi znovu zvoleni 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*“.[[47]](#footnote-47)
4. Legislativní změna právní úpravy stanovování místního koeficientu provedená zákonem č. 609/2020 Sb. tedy měla jednoznačně **za cíl zmírnit rigidnost dosavadní úpravy** stanovování místních koeficientů, a to tím, že bylo obcím **nově umožněno** místní koeficient diferencovat, a tedy i lépe přizpůsobit místním podmínkám. **Uvedené diferencování nicméně nebylo zvoleno z hlediska jednotlivých druhů pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek,** po čemž volala odborná veřejnost, potažmo samotné 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 jím násobí daň poplatníka za *„jednotlivé druhy pozemků, zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek, popřípadě jejich souhrny, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1“*.
5. 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,[[48]](#footnote-48) či pro budovy pro rodinnou rekreaci a budovy rodinného domu užívané pro rodinnou rekreaci,[[49]](#footnote-49) nýbrž **pro celé ucelené lokality odpovídající materiálním částem obce, kde se nachází ze své podstaty nemovité věci různého druhu a ve vlastnictví různých osob.** Z teleologicko-systematického hlediska by nadto stanovování místního koeficientu daně z nemovitých věcí pro „jednotlivé nemovité věci nebo jejich soubory“ prováděné napříč územím obce (tj. „ementálovým způsobem“) podle druhových hledisek **obcházelo smysl a účel již existujícího „obecního koeficientu“** upraveného v § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí **či „koeficientů polohové renty“,** které se stanovují **pro zákonem uvedené druhy** nemovitých věcí.
6. Navázání možnosti stanovovat 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 **primárně reflektována hodnota nemovitých věcí v jednotlivých částech obce daná nejrůznějšími faktory,** v případě místního koeficientu stanovovaného pro jednotlivé části obce mají při jeho zavádění zjevně hrát roli zejména **daňová únosnost a spravedlivost výše daně z nemovitých věcí** daná například polohovým zvýhodněním či znevýhodnění části obce, strukturou jejího obyvatelstva, náklady na správu té které části obce či potřebou financovat v určité části obce investiční akci, která je ve prospěch převážně jejich 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“*

1. Ze záměru historického zákonodárce vyloženého v rámci subjektivně historického výkladu vyplývá, že obcím mělo být přijetím zákona č. 609/2020 Sb. založeno zmocnění upravovat formou svých originárních právních předpisů konkrétní případy. Přesněji řečeno, obcím mělo být umožněno **formou obecně závazných vyhlášek** rozhodovat až o pětinásobném zvýšení daně z nemovitých věcí **pro konkrétní, jimi označené, nemovité 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 kautel vyplývajících z ústavního pořádku a práva Evropské unie, tj. především zákaz zavádění zdanění s tzv. „rdousícím efektem“ a zdanění, které by odporovalo principu rovnosti (zákazu diskriminace) v jeho akcesorické i neakcesorické podobě.[[50]](#footnote-50)
2. 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 míří na obecná věcná řešení** a **blíže neurčitý okruh adresátů.** Z tohoto hlediska jsou považovány za **abstraktní formy činnosti veřejné správy.[[51]](#footnote-51)** 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.[[52]](#footnote-52)** Základním požadavkem a znakem právních předpisů 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 originární normotvornou pravomocí), aplikace pak moci výkonné.[[53]](#footnote-53)
3. Jak teorie správního práva,[[54]](#footnote-54) tak Ústavní soud [např. nález ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), body 39 až 42] **nechápou podmínku abstraktnosti, potažmo všeobecnosti právního předpisu jako podmínku bezvýjimečnou.** Přestože jde o typické znaky právního předpisu, lze dovodit, že existuje-li **(a) výslovná autorizace zákonodárce** k přijetí úpravy konkrétního (jedinečného) případu, tato úprava **(b) neodporuje principu rovnosti** a mají-li 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.**
4. 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 úžeji, tj. ve smyslu abstraktněji vymezeného uceleného a obydleného 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 zákonodárce“ 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 zákonodárce“ zavést pravomoc obce rozhodovat o konkrétně (jedinečně) vymezených věcech ve vztahu k neurčitému okruhu adresátů, zmocnil by obce zcela jistě k vydávání opatření obecné povahy jakožto smíšeného (konkrétně-abstraktního) správního aktu.**
5. Problematika formy aktu zvoleného pro regulaci s konkrétně vymezeným předmětem souvisí **i s otázkou ochrany veřejných subjektivních práv adresátů tohoto aktu.** Proti úpravě v podzákonném právním předpise není jeho adresátům zajištěna **přímá soudní ochrana.** Plynou-li z podzákonného právního předpisu pro adresáta **přímé právní povinnosti** vztahující se ke konkrétnímu předmětu regulace, muže adresát proti obsahu tohoto právního předpisu brojit toliko v situaci, kdy se dostane do pozice jeho porušovatele (potažmo odepře splnit uloženou povinnost), pročež je následně správním orgánem zpravidla sankcionován formou individuálního správního aktu. Dle konstantní judikatury správních soudů[[55]](#footnote-55) přitom **samotný správní orgán v souladu se zásadou legality (právnosti)[[56]](#footnote-56) není oprávněn zákonnost povinností uložených v podzákonném právním předpise posuzovat, resp. podzákonným 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 podzákonného právního předpisu se zákonem, a při rozhodování v konkrétní věci nezákonný podzákonný právní předpis *inter partes* neaplikovat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01).
6. V případě obecně závazných vyhlášek obcí, které stanovují místní koeficienty daně pro konkrétně označené nemovité věci, **je situace do jisté míry specifická.** Daňová povinnost poplatníka vzniká v souladu s § 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„daňový řád“**), okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající. **Jsou-li tedy u konkrétní osoby naplněny znaky vymezené zákonem o dani z nemovitých věcí, stává se *ex lege* poplatníkem daně nesoucím daňovou povinnost.** Dle komentářové literatury **je daňovou povinností** *„povinnost daňového subjektu uhradit v určené lhůtě číselně konkrétně vyjádřenou daň. Daňové povinnosti odpovídá právo státu na inkaso takto vymezené daně (v předem stanovený čas). Daňová povinnost daňového subjektu společně s ‚daňovým právem‘ státu pak vytváří soubor práv a povinností tvořících daňově-právní vztah, který se realizuje v rámci daňového řízení (§ 134), a to jak v rovině nalézací, platební či v rámci řízení o mimořádných či dozorčích opravných prostředcích.“*[[57]](#footnote-57)
7. Na základě samotné obecně závazné vyhlášky, kterou je ke konkrétním nemovitým věcem stanoven místní koeficient daně, tedy dochází k až pětinásobnému navýšení daně, kterou má daňový subjekt *ex lege* povinnost 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),[[58]](#footnote-58) které je výsledkem nalézacího řízení, **toto rozhodnutí však daňovou povinnost toliko autoritativně deklaruje (tj. samo ji nekonstituuje).**
8. Proti vydaným rozhodnutím o stanovení daně (v praxi v návaznosti na změny místních koeficientů[[59]](#footnote-59) 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.[[60]](#footnote-60)** Poplatník je tudíž povinen daň 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. daňového řádu), a riziku vymáhání daně (např. v rámci daňové exekuce). **Uvedené důsledky (potenciální nepřípustný zásah do veřejného subjektivního práva na ochranu vlastnictví) přitom nejsou s ohledem na možnost až pětinásobného navýšení daně místním koeficientem marginální.**
9. Z dozorových poznatků Ministerstva vnitra vyplývá, že podnikatelským subjektům jsou v návaznosti na konkretizované uplatnění místního koeficientu vyměřovány daně i v částkách nezřídka překračujících milion korun ročně. **Výklad, který tudíž směřuje k vyloučení možnosti konkretizace jednotlivých nemovitých věcí podstatně zužuje prostor pro výrazně nerovné zacházení mezi jednotlivými vlastníky (poplatníky) daně z nemovitých věcí, u něhož dotčené daňové subjekty nemají zajištěn přímý, adekvátní (dostatečný) a zejména včasný přístup k soudnímu přezkumu, zda se v jejich případě obec nedopustila svévolného jednání, a tím pádem k ochraně svých veřejných subjektivních práv.**
10. 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.ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), ze dne 27. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 22/11 (Kladno), a ze dne 7. dubna 2020, sp. zn. Pl.ÚS 41/18 (Bílina).** V rámci uvedených nálezů Ústavní soud řešil případy, kdy obce na základě jednoznačné autorizace v zákoně[[61]](#footnote-61) stanovovaly konkrétní adresní místa v obci (budovy označené čísly popisnými), kde je možné provozovat hazardní hry (*a contrario* 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 opravňující k provozování loterií, potažmo 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 vyplývajících tak nemá vliv.
11. Dle recentní právní úpravy má regulace hazardních her (včetně regulace provedené adresným způsobem) význam pro řízení o vydání povolení k umístění herního prostoru (herny nebo kasina), kdy příslušný obecní úřad dle § 98 odst. 1 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.
12. Jak je podrobně rozvedeno v **bodech 111 až 113 tohoto rozhodnutí,** oproti obecně závazným vyhláškám o regulaci hazardních her, které působí toliko zprostředkovaně, dochází na základě obecně závazných vyhlášek, jimiž se stanoví místní koeficienty daně pro konkrétní nemovité věci, **k přímému a konkretizovanému navýšení daňové povinnosti, jež vyplývá daňovým subjektům pro naplnění skutečností vymezujících předmět 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.**
13. Ministerstvo vnitra dále poukazuje na skutečnost, že si je vědomo, že právní řád zná v oblasti daní a poplatků zákonné zmocnění, které obcím umožňuje konkretizovat předmět daně (poplatku) formou obecně závazné vyhlášky co do územního 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.[[62]](#footnote-62)
14. **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 specifikům 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 (nadto nota bene toliko v části tohoto komponentu posléze konstruované právní normy), když namísto obvyklé abstraktnosti vymezení předkládá ‚definování‘ konkrétní, to ovšem při současném zachování obecnosti ve smyslu generálního pojetí komponentu týkajícího se subjektů právní úpravy (kontrapozicí 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 (výčtem) jejich prvků [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (Sbírka rozhodnutí, svazek 18, nález č. 73, vyhlášen pod č. 167/2000 Sb.), sp. zn. III. ÚS 407/99 (Sbírka rozhodnutí, svazek 20, nález 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 týkajících 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 rozpornosti 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 podřazení ve vyhlášce označených parcel pod pojem veřejné prostranství (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb.) nepřezkoumává. Takový postup by znamenal nalézání práva místo přezkumu ústavnosti, a tím nahrazování kompetence orgánů veřejné správy a obecných 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‘)].“*

1. 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 užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (zjednodušeně 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.**
2. **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 prostorovému vymezení, jinak trpícímu 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 současné potřeby konkrétního vymezení předmětu (i názvem ulic) z důvodu právní jistoty občanů, vedla Ústavní soud k posouzení těchto aktů jako jakýchsi ‚kvazi právních předpisů.‘ Dichotomii tohoto přístupu, kdy ‚právní předpisy‘ s takto vymezeným předmětem se nacházely na pomezí individuálního rozhodnutí a normy, ilustruje i shora uvedená koncepce vyloučení abstraktní kontroly norem v komponentu konkrétně vymezeného předmětu (na rozdíl od regulativnosti, obecně vymezeného okruhu subjektů 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“.*

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

1. 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** (tj. 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 (jednotlivě) označené nemovité věci, **pak by hypotetický „racionální zákonodárce“ tohoto institutu pro danou úpravu využil namísto obecně závazné vyhlášky, a poskytl tím dotčeným osobám adekvátní prostředky k ochraně jejich veřejných subjektivních práv.**

*Zohlednění ústavního principu nullum tributum sine lege*

1. S uvedenou problematikou nicméně 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]*aně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“*, vůbec zákonodárci umožňuje zmocnit obce k rozhodování o navýšení daně v konkrétních případech** (tj. pro konkrétní obcí označené nemovité věci). K důvodům, proč je ukládání daní a poplatků vyhrazeno 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 zákonnou normu zmocňovací. Ba někdy je přímo v ústavě prohlášeno, že ukládání občanům trvalých břemen se může díti jen zákonem. Požaduje-li se, aby povinnosti 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 vylučujícím libovůli, určitě co do povinného subjektu, základu daňového i platební povinnosti, jejího rozsahu i doby. Zákon musí upraviti i řízení, směřující k objektivnímu zjištění této povinnosti, k ochraně zájmů státních i zájmů poplatníkových.“*[[63]](#footnote-63)
2. 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 poplatkového vztahu, tzv. prvky poplatku, kterými jsou subjekt 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 určitých zákonem vymezených právních skutečností, podmínek, které na straně státu (obce) zakládají právní nárok na daň (poplatek) a na straně osoby daňový (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 peněžitá plnění, která nejsou vybírána jako vyrovnání za individuální výhodu.“*
3. Ústavní soud (nález 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 určován, potažmo konkretizován formou podzákonného právního předpisu.** Jak uvádí Nejvyšší správní soud, *„*[d]*aně lze stanovit pouze na základě zákona, což se děje v rámci legislativního procesu, na základě zákonem stanoveného postupu. Pouze při dodržení zákonných podmínek lze mít za legitimní určení předmětu zdanění. Je proto zcela nepřípustné, 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 výkonné.* […] *V takovém případě dochází k porušení ústavního principu dělby moci.“*
4. Teorie finančního práva z uvedeného vyvozuje, že **zákon by měl vždy stanovit základní prvky právní konstrukce daní, zatímco podzákonné právní předpisy mohou případně upravovat další aspekty a náležitosti daní, zejména vedlejší prvky jejich právní konstrukce.[[64]](#footnote-64)** Za konstrukční prvek daně lze považovat i tzv. **„zvýšení daně“** (např. prostřednictvím místního koeficientu)u daně vypočtené ze základu a stanovené sazby,[[65]](#footnote-65) ačkoliv nejde o prvek základní, který by daň definoval v hmotněprávním smyslu, nýbrž o tzv. **ostatní (korekční) konstrukční prvek.[[66]](#footnote-66)**
5. Byť tedy zákonodárce může dát obci skrze zákonné zmocnění prostor k autonomnímu rozhodnutí, zda ke „zvýšení daně“ přistoupí či nikoliv, a v jaké výši omezené jím stanovenou horní hranicí tak učiní, **s největší pravděpodobností není možné, aby obcím svěřil relativně volné (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, neřkuli dokonce k individualizaci poplatníků zvýšené daně (subjektů daně),** [jak uvádí Ústavní soud v nálezu 7. září 2011, sp. zn. Pl.ÚS 56/10 (Františkovy Lázně), bod 39, regulace zaměřená na konkrétní nemovitou věc reguluje v podstatě práva a povinnosti individualizovaného subjektu – jejího vlastníka).[[67]](#footnote-67) **Předmět i subjekt daně jsou přitom základními konstrukčními prvky daně, které s přihlédnutím ke shora uvedeným judikatorním a právně teoretickým vývodům může vždy vymezit pouze zákon.**
6. Současně svěření rozhodování až o pětinásobném zvýšení daně pro konkrétní, obcí určené, nemovité věci či jejich soubory (potažmo konkrétní daňové subjekty), **vytváří prostor pro značnou libovůli obcí.** **Právě té má prerogativ zákonodárce ve vztahu k ukládání daní historicky bránit, neboť vyhrazení možnosti ukládat daně a poplatky formou zákona znamená rovněž to, že o výši daně nemůže být rozhodováno adresným způsobem akty aplikace práva (byť formálně skrytými do hávu obecně závazných vyhlášek),[[68]](#footnote-68)** nýbrž formou ryzího 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 navyšovat daň zcela konkrétním, potažmo adresným způsobem bez jakékoliv zákonodárcem jasně stanovené limitace či vyjádřených mezí a důvodů, které představují referenční rámec pro jejich rozhodování.

*Zohlednění diskurzivní závaznosti judikatury*

1. 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“.**
2. Ústavní soud byl ve své rozhodovací praxi postaven před otázku, jak pojmy „vybraná místa“ a „části měst“, které nejsou v zákoně o místních poplatcích definovány, interpretovat. V **nálezu ze dne 11. července 2001, sp. zn. Pl.ÚS 23/2000 (Dobřichovice),** Ústavní soud došel k závěru, že *„*[j]*akkoli zákon ‚vybrané místo‘ nedefinuje, gramatický a věcný výklad tohoto pojmu podle přesvědčení Ústavního soudu průjezd motorového vozidla po mostě, který je součástí pozemní komunikace, a jako takový slouží sjízdnosti a v tomto smyslu je součástí pozemní komunikace, která (průjezdem po ní) je určena k obvyklému způsobu užívání komunikace (obecné užívání), ze zmíněných znaků vylučuje. Proto také most přes řeky navazující v obou směrech na pozemní komunikaci nelze pokládat za „vybrané místo“ podle zákona [§ 1 písm. f) zákona ČNR č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů)]; takovým místem je totiž třeba rozumět ucelenější, zpravidla osídlenou lokalitu, kterou s vnějším světem (okolím) komunikace jako dopravní cesta spojuje“.*
3. Na tento nález navázal Ústavní soud ve svém nálezu **ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl.ÚS 12/11 (Lukovany),** kde konstatoval: „*V posuzované věci je tedy rozhodné, zda příslušnou komunikaci, vymezenou napadenou vyhláškou, lze považovat na ‚vybrané místo nebo část obce‘, v němž má obec Lukovany právo stanovit a vybírat ve své samostatné působnosti poplatek za povolení vjezdu motorovým vozidlem v režimu § 10 zákona o místních poplatcích. Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/2000 (viz výše) rozhodl, že takovým ‚vybraným místem‘ je, ve smyslu § 1 písm. f) zákona o místních poplatcích, třeba rozumět ucelenější, zpravidla osídlenou lokalitu, kterou s vnějším světem (okolím) jako dopravní cesta komunikace spojuje. Za takové ‚vybrané místo‘ obce Lukovany, tedy předmětnou komunikaci, resp. prostor mezi křižovatkou ‚U váhy‘ a hájovnou č p. 201, spojující ji s další obcí, považovat nelze. Ze znění uvedeného ustanovení nelze dovodit, že by obce byly oprávněny ‚vybraným místem‘ označit libovolné místo, tedy i úsek místní komunikace a pouhou spojnici mezi dvěma územími obcí. I přesto, že se, jak tvrdí starosta obce Lukovany, jedná o místo užívané k vycházkám a rekreaci, chybí zde aspekt osídlení, resp. historicky cenné či jinak památkově nebo urbanisticky významné území nebo jeho část, příp. významný krajinotvorný prvek. Charakter ‚vybraného místa‘, v režimu § 1 písm. f) a § 10 zákona o místních poplatcích, tak není naplněn.“*
4. V obou shora uvedených případech Ústavní soud prováděl interpretaci pojmu „vybraná místa“, který v sobě zahrnuje v důsledku zavedené legislativní zkratky i pojem „část města“. Pro oba pojmy dohromady tak dovodil, že se musí jednat o **„ucelenější lokalitu“, která je nějakým způsobem významná.** **V případě, že by se mělo jednat o „části měst“, lze ve smyslu shora uvedených nálezů Ústavního soudu dovozovat i aspekt „osídlení“,** který by v případě jiných „vybraných míst“ nemusel být *a priori* přítomen – typicky v případě Ústavním soudem zmiňovaného krajinotvorného prvku. Ministerstvo vnitra tak má za to, že Ústavní soud pod samotným pojmem **„část města“** rozuměl „**ucelenější osídlenou lokalitu“.**

*Zohlednění komparativního výkladu*

1. V rámci objektivně teleologického výkladu lze zohlednit též výklad komparativní. Podstatou komparativního výkladu je argumentační využití norem jiných právních řádů, než je ten, který se na daný případ vztahuje. Právní řády, které vychází ze stejné právní kultury a historických tradic totiž zpravidla dospívají k obdobným teleologickým řešením určitých problémů.[[69]](#footnote-69)
2. V rámci komparativního výkladu lze v případě pojmu „jednotlivá část obce“ užívaného zákonem o dani z nemovitých věcí přihlédnout zejména ke slovenské právní úpravě, která má s českou právní úpravou zdaňování nemovitých věcí obdobný historický základ. Slovenský právní řád obsahuje úpravu *daně z nehnuteľností* v zákoně č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„zákon o miestnych daniach“**). Rovněž tento zákon umožňuje upravovat *daň z nehnuteľností* prostřednictvím obecních právních předpisů, kterými jsou *všeobecne záväzná nariadení,* a totéž pro **„jednotlivé části obce“**.
3. Na rozdíl od českého zákona o dani z nemovitých věcí však **obsahuje** slovenský zákon o miestnych daniach ve svém § 17a **legální definici pojmu „jednotlivá část obce“.** Konkrétně tento zákon stanoví, že: *„Jednotlivou časťou obce je územne celistvá časť obce, v ktorej je najmenej 5 % daňovníkov dane z nehnuteľností danej obce a ktorá je ustanovená vo všeobecne záväznom nariadení.11) Ak má daňovník viac nehnuteľností v jednotlivej časti obce, na účely ustanoveného percenta sa považuje za daňovníka len raz. Jednotlivú časť obce môže tvoriť ulica, vzájomne susediace ulice alebo susediace parcely pozemkov“.*
4. Z výše uvedené definice je jednoznačně patrné, že „jednotlivou částí obce“ podle slovenské právní úpravy **musí být vždy územně rozsáhlejší celistvá část jejího území, přičemž za „jednotlivou část obce“ není možné označit toliko soubor pozemků ve vlastnictví jedné či několika málo vedle sebe sousedících osob.** *Daň z nehnuteľností* tedy **nelze navyšovat adresným způsobem** pro selektivně vybrané nemovité věci, na nichž se například nalézají jednotlivé podnikatelské areály. Uvedené ostatně dokládá i důvodová zpráva k zákonu č. 460/2011 Z.z., která uvádí: *„Podľa návrhu sa vymedzenie tejto jednotlivej časti obce bude odvíjať od počtu daňovníkov tak, aby nedochádzalo v praxi k situáciám, že jednotlivá časť obce bude vymedzená pre jedného daňovníka.“*[[70]](#footnote-70)

***e) Výkladový závěr***

1. Na základě shora uvedeného výkladu pojmu „jednotlivá část obce“ a s tím související právní analýzy dospělo Ministerstvo vnitra k jednoznačnému závěru, že **obce mohou na základě zmocnění obsaženého v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí stanovovat formou obecně závazných vyhlášek místní koeficienty pro „části obce“ ve významu, v jakém je tento pojem v obecné (materiální) rovině chápán zákonem o obcích.**
2. **Pod pojmem „část obce“ je tedy třeba rozumět část území obce, které je souvislého charakteru, a jež je současně obydlené občany této obce, kteří tvoří určité „územní 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 pojí určitá společná specifika odrážející podmínky dané části území obce a občanů, kteří na něm žijí. Jinými slovy řečeno, za část obce lze označit tu občany obydlenou 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.**
3. Z uvedeného obecného (materiálního) pojetí „části obce“ pro účely stanovování místního koeficientu daně z nemovitých věcí vyplývá, že **není nezbytné, aby obec měla „části 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“.
4. 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 jakýmkoliv 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. názvu části 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 (byly naplněny materiální znaky „části obce“).**
5. Obcím lze samozřejmě 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 nejasnostem a chybám při zpracování obecně závazných vyhlášek správci daně“*, tj. příslušnými finančními úřady.[[71]](#footnote-71) Neurčité 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) Prověření možných výkladových závěrů z hlediska principu „in dubio pro libertate“***

1. Ministerstvo vnitra ke svému výkladovému závěru pro pořádek uvádí, že při hodnocení interpretačně sporného pojmu „jednotlivá část obce“ **neopomíjelo přihlížet k principu *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio contra fiscum.***Jak opakovaně konstatoval Ústavní soud, *„*[z]*a situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze pominout, 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 odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 LPS šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)“* (viz nález ze dne15. 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 vícero 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 nepřípustnou libovůli zákonodárce)“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44).
2. 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* vést 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 eventuálnímu svévolnému, potažmo diskriminačnímu jednání obce** (blíže viz body 110 až 114 tohoto rozhodnutí). Výklad zastávaný 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***

1. Ministerstvo vnitra k provedenému 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. užilo 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 (Bílina), body 25 a 26, však **není Ministerstvo vnitra při výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek vázáno názory jiných správních orgánů,** neboť otázku souladu obecně závazné vyhlášky se zákony si musí posuzovat samo v rámci výkonu své dozorové pravomoci.
2. Při výkonu své dozorové pravomoci Ministerstvo vnitra vykládá zákony, s nimiž nemají být obecně závazné vyhlášky v rozporu, v souladu se standardními metodologickými a interpretačními postupy, přičemž při jejich výkladu vychází v souladu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva z konstantní judikatury obecných soudů (srov. 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 nálezů Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky), které mají precedenční závaznost a jsou považovány za samostatný pramen práva (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. IV.ÚS 301/05).
3. Ministerstvo vnitra naopak není vázáno názory na výklad zákona vyslovované doktrínou či jinými správními úřady, včetně ostatních ministerstev, neboť těmto správním úřadům není hierarchicky podřízeno, a ústavní pořádek České republiky nesvěřuje 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.[[72]](#footnote-72) **Míra „závaznosti“ právních názorů doktríny či jiných správních úřadů se tedy z obecného hlediska odvíjí od míry přesvědčivosti dané jejich podložeností adekvátními právními argumenty.**
4. Přestože Ministerstvo vnitra nijak nerozporuje záměr Ministerstva financí jakožto zpracovatele návrhu zákona č. 609/2020 Sb., potažmo zákonodárce, rozšířit obcím jejich fiskální autonomii v oblasti daně z nemovitých věcí a umožnit jim např. více zdaňovat průmyslové a výrobní areály, **musí konstatovat, že tento záměr z důvodu nereflektování shora uvedených souvislostí nenašel v rámci předmětného zákona odpovídající legislativní odraz a řešení.** Je přitom v zájmu samotných obcí, daňových poplatníků, ale i správců daně, aby nebyli skrze užívání právní terminologie, jíž je přikládán odlišný obsahový význam, než v jakém je užívána zákonem o obcích a historicky i samotným zákonem o dani z nemovitých věcí, vystavování sporům se závažnými důsledky. Tyto spory se mimo jiné odráží i v množství podnětů podnikatelských subjektů, rekreantů, ale dokonce též samotných finančních úřadů (správců daně z nemovitých věcí), které Ministerstvo vnitra za poslední měsíce obdrželo.
5. Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. května 2004, č. j. 1 As 9/2003-90, *„*[v] *souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.“*

***ch) Závěr druhého kroku „testu čtyř kroků“***

1. **Ve vztahu k OZV obce Opatovice nad Labem je v návaznosti na shora provedený výklad nezbytné konstatovat, že OZV nemohla obstát v druhém kroku „testu čtyř kroků“, neboť selektivně vybraný prostor a objekt (areál) konkrétního průmyslového závodu nelze považovat za „část obce“ ve smyslu shora podaného výkladu tohoto pojmu. Obec Opatovice nad Labem tudíž při nastavení místního koeficientu v čl. 2 OZV vykročila z mezí zákonného 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.**

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

1. Přestože Ministerstvo vnitra může konstatovat rozpor OZV se zákonem z důvodu, že neobstála v druhém kroku „testu čtyř kroků“, pro pořádek přistupuje ke kroku třetímu, v němž je zkoumáno, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem ji svěřenou působnost. **Zneužití této působnosti dle Ústavního soudu (nález 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 přijímání 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 otázkám, zda obec Opatovice nad Labem při nastavení místních koeficientů **neopomněla přihlížet k ústavnímu zákazu zavádění zdanění, které má rdousící účinek** (čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a **ústavnímu principu rovnosti a zákazu diskriminace** (čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), potažmo zda nejednala svévolně.

***a) Přezkum možného rdousícího účinku daně***

1. K **otázce přezkumu rdousícího 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 shromáždil finanční prostředky pro zabezpečování svých funkcí a politik, nicméně nesmí zasáhnout do vlastnických práv tak, aby se majetkové poměry dotčeného subjektu zásadně změnily tak, že by došlo ke ‚zmaření samé podstaty majetku‘, tj. ke ‚zničení majetkové základny‘ 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 škrtícího rdousícího 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 příčil ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny.“* Z předmětného 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 živobytí vlastníka a jeho rodiny.**
2. Přestože důvodová zpráva k zákonu č. 609/2020 Sb. uvádí, že obec nemůže místní koeficient stanovovat tak, aby měl rdousící efekt,[[73]](#footnote-73) přiklání se Ministerstvo vnitra k závěru, že pokud tato skutečnost vůbec může teoreticky nastat,[[74]](#footnote-74) **půjde o konkrétní a zcela výjimečné případy dané kombinací řady individuálních faktorů.** Je přitom otázkou, do jaké míry je tato eventualita v rámci abstraktní kontroly právního předpisů přezkoumatelná. Ministerstvo vnitra přitom nemůže vycházet z toho, že by zákonodárcem nastavená možnost pětinásobného navýšení daně z nemovitých věcí skrze místní koeficient sama o sobě byla v rozporu s ústavním zákazem rdousícího účinku daně – **případný přezkum ústavnosti samotného zákonného zmocnění obsaženého v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí přísluší v této věci provést výhradně Ústavnímu soudu, nikoliv Ministerstvu vnitra.**
3. **S přihlédnutím ke shora uvedenému Ministerstvo vnitra přezkum stran rdousícího působení OZV neprovádělo.**

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

1. K otázce přezkumu nastavení místního koeficientu v rámci OZV obce Opatovice nad Labem stran jejího souladu **s ústavním principem rovnosti a zákazu diskriminace** Ministerstvo vnitra uvádí následující.
2. Ústavní přezkum nastavení daní obecně zahrnuje posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak **rovnosti neakcesorické** (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak **rovnosti akcesorické** (čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), tj. 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 jiného 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.[[75]](#footnote-75)
3. Z nálezu 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 uplatněný rozdílný přístup.** Jinými slovy řečeno, obec musí při autonomním normování určité záležitosti postupovat tak, aby zvýhodňující nebo znevýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti.
4. K dané 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 daňovém zatížení jedné skupiny poplatníků oproti jiné,** **přičemž toto odlišné daňové zatížení jde k tíži dotčené skupiny z důvodu, že je vyšší.** Pro závěr o ústavnosti či protiústavnosti takového řešení **je rozhodující existence objektivních a rozumných důvodů vysvětlujících** **jak existenci napadeného odlišného zacházení, tak intenzitu a formu tohoto odlišného zacházení.** Dále Ústavní soud uvádí, že *„*[p]*rincip rovnosti ve vztahu k daňovému zákonodárství vyžaduje, aby daňový zákon zatěžoval daňové 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 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), ‚zásada rovnosti vyžaduje, aby každý tuzemec byl zapojen podle své způsobilosti rovnoměrně do financování státních úkolů‘ (bod 45)“.*
5. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. července 2017, č. j. 1 As 5/2017–76, „[r]*ozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je úroveň celé obce“.* Jak přitom dále uvádí, *„*[p]*rávě obec proto musí zdůvodnit, proč na určitém území stanoví určitý režim odlišný od území jiného.“*
6. V případě obcí Opatovice nad Labem konkretizovaného zaměření místního koeficientu na jednotlivé selektivně vybrané prostory a objekty (areály) konkrétního průmyslového závodu lze srovnávat subjekty, které se nacházejí ve stejném nebo srovnatelném postavení, ve dvou rovinách. V **širší rovině** jsou vlastníci nemovitých věcí, pro něž byl obcí Opatovice nad Labem určen místní 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), pročež je na místě srovnávat je s ostatními poplatníky – vlastníky nemovitých věcí na území obce Opatovice nad Labem, 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.
7. Ze skutkových zjištění uvedených v části II. tohoto rozhodnutí vyplývá, že obec Opatovice nad Labem přikročila ke stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí ve výši „5“ primárně pro podnikatelský areál Elektrárny Opatovice, a.s., a to z důvodu, že tento podnikatelský areál byl a je v obci Opatovice nad Labem zdrojem výrazného zatížení externalitami spojenými s jeho provozem. Jak vyplývá z bodu 36 tohoto rozhodnutí, má Ministerstvo vnitra za prokázané, že uvedený areál **je či v budoucnu může být pro obec Opatovice nad Labem zdrojem významného dopravního zatížení a dalších negativních externalit, které mají vliv na kvalitu života v obci.** Jak vyplývá z bodu 35 tohoto rozhodnutí, prostředky získané vyšším zdaněním uvedeného areálů chce obec Opatovice využít primárně ke zlepšení života v obci a zlepšení obecní a dopravní infrastruktury.
8. 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 násobně 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 – 25krát 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 5krát.** **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 též pouze pro celé skupiny podnikatelských činností, uvedených v jednotlivých bodech § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí.
9. Jinými slovy řečeno, samotný zákonodárce v případě podnikatelsky využívaných nemovitých věcí měl v dostatečné patrnosti fakt, že tyto nemovité věci z podstaty svého užívání a funkce zatěžují obce řadou negativních externalit, což reflektoval jejich podstatně vyšším zdaněním oproti jiným nemovitým věcem. Toto výrazně vyšší zdanění pak rozpočtům obcí, na jejichž území se nacházejí rozsáhlejší podnikatelské areály, přináší podstatně vyšší výnosy daně z nemovitých věcí než obcím jiným. Současně zákonodárce poskytl obcím možnost sazbu daně u zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek užívaných k podnikatelským účelům s ohledem na místní podmínky a potřeby zvýšit o dalších 50 %, a to na základě jimi vydané obecně závazné vyhlášky zavádějící „obecní (podnikatelský) koeficient 1,5“.
10. Vzniká tak otázka, zda místní koeficient může být *de lege lata* vůbec nástrojem způsobilým k dosažení obcí sledovaných ekologických (a s nimi spojených kompenzačních) cílů, neboť je navázán **na hledisko územní** (má se stanovovat pro všechny nemovité věci na „území jednotlivé části obce“), **nikoliv na konkrétní druhy nemovitých věcí** (např. nemovité věci užívané k některým typům podnikatelské činnosti, které zatěžují obec externalitami). **Jak bylo vyloženo v bodě 105 tohoto rozhodnutí, místními koeficienty pro jednotlivé části obce má být reflektována daňová 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.
11. Ministerstvo vnitra zdůrazňuje, že *de lege ferenda* nepopírá teoretickou možnost využití daně z nemovitých věcí jako fiskálně ekologického nástroje umožňujícího obcím výrazněji si kompenzovat dopady a náklady spojené s využíváním některých nemovitých věcí na jejich území k podnikatelským účelům.[[76]](#footnote-76) **Uvedeného však dle názoru Ministerstva vnitra za současné právní úpravy prostřednictvím místního koeficientu daně z nemovitých věcí nelze dosáhnout, neboť jej není možné stanovovat pouze výběrově, tedy pro jednotlivé konkrétně označené podnikatelské areály.** Místní koeficienty se stanovují zásadně pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce, přičemžza tu není možné ryze účelově označit pouze nemovité věci určitého druhu nacházející se nadto na různých místech v obci.
12. Důvody, které obec Opatovice nad Labem vedly ke stanovení místního koeficientu „5“ pro v čl. 2 OZV uvedené nemovité věci v daném případě **nelze uznat za objektivní a racionální.** Mimořádně vysoká nerovnost ve výši zdanění jednotlivých vlastníků nemovitých věcí v obci Opatovice nad Labem **je důsledkem jejího protiprávního postupu, a ten ze své podstaty z hlediska „nediskriminace“ obhájit nelze.**
13. V návaznosti na shora uvedené a výklad obsahu pojmu „část obce“ provedený Ministerstvem vnitra v části III. B tohoto rozhodnutí lze obcí Opatovice nad Labem zvolený postup nadto vnímat jako **pokus o nepřípustné obcházení zákona,[[77]](#footnote-77)** a to v tom smyslu, že se prostřednictvím uplatnění místního koeficientu **pokouší o navýšení daně pro „podnikatele“, ačkoliv existující zákonné zmocnění k zavedení „obecního (podnikatelského) koeficientu“ jí pro podnikatelsky využívané zdanitelné stavby a jednotky neumožňuje stanovit koeficient vyšší než 1,5.**

***c) Porušení ústavního principu zákazu svévole (libovůle) v souvislosti se způsobem vymezování nemovitých věcí v čl. 2 OZV***

1. Ministerstvo vnitra se musí rovněž vyjádřit k vlastnímu postupu obce při vymezení nemovitých věcí v čl. 2 OZV a dodržení jí tvrzených důvodů a kritérií pro toto vymezení. 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 čl.2 OZV měla být skutečnost, že jde o pozemky, které byly či jsou využívány k podnikatelské činnosti, se kterou jsou spojeny výrazně negativní externality spočívající především ve velkých dopadech na životní prostředí v obci.
2. Ze zjištění Ministerstva vnitra uvedených v bodě 33 tohoto rozhodnutí nicméně vyplynulo, že obec Opatovice nad Labem do čl. 2 OZV zahrnula pouze pozemky uvedené na LV 10726 ve vlastnictví Elektrárny Opatovice, a.s., s výjimkou parcelních čísel 1653/3 a 1939/2.
3. Ze shora uvedených důvodů je jednoznačně patrné, že **obec Opatovice nad Labem** **nepostupovala při vymezování nemovitých věcí v čl. 2 OZV odpovědně a pečlivě, neboť nebyla schopna ani správně přebrat výčet parcelních číslech na LV 10726 v k. ú. Opatovice nad Labem.** Uvedené tedy samo o sobě představuje další důvod, pro který je na místě konstatovat, že obec Opatovice nad Labem **postupovala v rozporu s principem rovnosti a zákazu diskriminace.**

***d) Závěr třetího kroku „testu čtyř kroků“***

1. **Ministerstvo vnitra konstatuje, že čl. 2 OZV nemohly obstát v třetím kroku „testu čtyř kroků“, neboť s přihlédnutím ke všem vyloženým okolnostem obec Opatovice nad Labem opomenula při vymezování „části obce“ důsledně přihlížet k principu rovnosti a zákazu diskriminace. Důvody obce pro odlišné zacházení s vlastníkem nemovitých věcí vymezených v čl. 2 OZV nelze v kontextu možností uplatnění místního koeficientu *de lege lata* uznat za rozumné a objektivní. Konečně lze v postupu obce při uplatnění místního koeficientu v rámci OZV shledat 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 OZV je 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.**

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

1. S přihlédnutím ke konstantní judikatuře Ústavního soudu [např. nález 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 jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento dozorovým orgánem rozpoznaný 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 vylíčilo již ve výše uvedených krocích přezkumu, přičemž další samostatné důvody „nerozumnosti“ na tomto místě nekonstatuje.
2. **Vypořádání návrhů a námitek účastníka řízení**
3. V souladu s § 68 odst. 3 správního řádu je správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí povinen uvést, jakým způsobem se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka řízení a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Účastník řízení své právní hodnocení věci vyložil z části již před zahájením tohoto správního řízení ve svém **vyjádření ze dne 21. října 2022.** Podrobnější námitky k dané věci vznesl účastník řízení svým **vyjádřením ze dne 28. února 2023**. Z důvodu, že podstatná část odpovědí na námitky účastníka řízení je obsažena v části III. tohoto odůvodnění, budou námitky účastníka vypořádány pouze stručně, přičemž ve zbytku bude účastník odkázán na konkrétní pasáže (body) tohoto odůvodnění.

*Vypořádání jednotlivých námitek účastníka řízení*

1. **Ve svém vyjádření ze dne 21. října 2022** účastník řízení uvádí, že vycházel zejména z ustáleného stanoviska Generálního finančního ředitelství k vymezování „částí obce“ v obecně závazných vyhláškách dotýkajících se úpravy koeficientu u daně z nemovitých věcí, přičemž orgány finanční správy, včetně Ministerstva financí mají nezpochybnitelnou pozici v rámci výkladové praxe k daňovým otázkám. Účastník rovněž odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu o dani z nemovitých věcí (resp. k jeho novele) ze dne 22. června 2020.
2. K této námitce Ministerstvo vnitra konstatuje, že jediným důvodem, pro který účastníkem 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** (blíže viz body 58 až 97 tohoto rozhodnutí). Materiál Generálního finančního ředitelství, na který se účastník řízení odkazuje, předmětnou důvodovou zprávu v zásadě pouze **cituje a nekriticky z ní vychází.**
3. V případě dokumentu Generálního finančního ředitelství je nadto třeba podoktnout, 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 správci 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 doslovně 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.
4. **Ve svém vyjádření ze dne 21. října 2022** účastník řízení namítá nejednotný postup jednotlivých rezortů (Ministerstva vnitra a Ministerstva financí) v dané problematice. Ministerstvo vnitra však podotýká, že v dané věci aktivně spolupracuje jak s Ministerstvem financí, tak Generálním finančním ředitelstvím. Tato spolupráce se mimo jiné projevuje v součinnosti při přípravě návrhu změny zákona o dani z nemovitých věcí, která by shora uvedené neadekvátní vyjádření záměru zákonodárce v zákoně o dani z nemovitých věcí (nesprávné pochopení a užití pojmu „část obce“) měla napravit. Ministerstvo vnitra však v současné době nemůže postupovat jiným způsobem než shora vyloženým, neboť OZV v daném kontextu nepřípustně zasahuje do základního práva osob na vlastnictví (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Právní stát je přitom slovy Ústavního soudu postaven na prioritě občanů před státem či jinými veřejnoprávními korporacemi včetně obcí a měst, z čehož vyplývá, že ze strany státní moci musí být zajištěn respekt k jejich základním právům a svobodám.
5. V neposlední řadě účastník řízení **ve svém vyjádření ze dne 21. října 2022** argumentuje, že území, které obec v OZV vymezila jako podléhající vyššímu koeficientu je *„souvislé území s v podstatě těžkým průmyslem“*. Ministerstvo vnitra poznamenává, že obce mohly upravovat koeficienty pro jednotlivé „části obce“ obecně závaznými vyhláškami již od počátku účinnosti zákona o dani z nemovitých věcí (tj. od 1. ledna 1993), a to na základně dodnes platného § 6 odst. 1 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí. Pojem „část obce“ tak nepředstavuje novum. Jak již bylo zmíněno v bodě 13 této výzvy, zákonodárce v minulosti dokonce přímo a výslovně novelizoval znění zákona o dani z nemovitých věcí účinné do 31. prosince 1993, aby bylo z jeho pohledu zcela jednoznačné (nevyvolávalo interpretační spory), že jednotlivými částmi obce se nemohou rozumět jednotlivé pozemky či stavby.
6. Ministerstvo vnitra územní rozsah „části obce“ v minulosti nepřezkoumávalo proto, že obcím vymezování „částí obce“ v obecně závazných vyhláškách nečinilo obtíže, resp. za „části obce“ byla téměř výhradě označována jednotlivá katastrální území obcí. Uvedené odpovídalo ustálenému chápání pojmu „část obce“, který byl historicky vykládán v kontextu se zákonem o obcích. V této souvislosti lze např. odkázat na metodický materiál zpracovaný Ministerstvem vnitra a Kanceláří Veřejného ochránce práv „Doporučení pro obce a města – Obecní daně“ z roku 2010.[[78]](#footnote-78)
7. **V bodě I. svého vyjádření ze dne 28. února 2023** účastník řízení Ministerstvu vnitra znovu argumentuje důvodovou zprávou k zákonu č. 609/2020 Sb., zejména poukazuje na část *„(…) Částí obce může být městská část resp. městský obvod podle zákona o obcích, ale může ji být i libovolná jiná oblast vymezená obcí v obecně závazné vyhlášce, tedy může jít i o vymezené parcely určené svými parcelními čísly.“*. Účastník řízení je tak toho názoru, že úmysl zákonodárce směřoval k možnosti zvýšit místní koeficient např. právě v průmyslových oblastech. V téže věci se dále účastník řízení odkazuje na Doporučení Generálního finančního ředitelství ze dne 28. května 2021.
8. **V bodě II. svého vyjádření ze dne 28. února 2023** účastník řízení dále rozporuje výklad pojmu „části obce“, který zastává Ministerstvo vnitra. **V bodě III. téhož vyjádření** následně účastník řízení uvádí, že považuje-li dotčený subjekt regulaci obsaženou v OZV za nezákonnou, poskytuje mu právní řád adekvátní prostředky právní ochrany (a to jak daňový řád, tak soudní řád správní).
9. Ministerstvo vnitra se k pojmu „část obce“, jejímu historickému vývoji a k jejímu výkladu prostřednictvím množstvím metod výkladu práva podrobně vyjádřilo části III. tohoto odůvodnění, tudíž není nutné se v této věci nadále vyjadřovat. Rovněž k možnosti právní ochrany vůči nezákonné regulaci obsažené v obecně závazné vyhlášce stanovující koeficient daně z nemovitých věci se Ministerstvo vnitra vyjádřilo v bodech 110 až 115 tohoto rozhodnutí. K výkladu pojmu „část obce“ dle komentářové literatury, kterou účastník argumentuje uvádíme, že z citovaného komentáře přímo nevyplývá, že by pojem „část obce“ byl vykládán například i jako jednotlivý podnikatelský areál; z předmětné literatury toliko vyplývají možné způsoby vymezení pojmu „část obce“ v obecně závazné vyhlášce, nikoli obsah samotného pojmu. Ministerstvo vnitra se k výkladu pojmu podrobně vyjádřilo v bodech 45 až 99 tohoto rozhodnutí.

**V. Závěr**

1. **Na základě výše uvedených důvodů Ministerstvo vnitra** **shledalo čl. 2 OZV v rozporu s ústavním principem rovnosti (zákazu diskriminace) vyjádřeným v čl. 1 a čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, s čl. 11 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.**
2. Vzhledem ke skutečnosti, že by obecně závazná vyhláška bez čl. 2 postrádala smysl, přistoupilo Ministerstvo vnitra k pozastavení účinnosti celé obecně závazné vyhlášky způsobem uvedeným ve výroku tohoto rozhodnutí.
3. Vzhledem k tomu, že se účastník řízení neztotožňuje s právním názorem Ministerstva vnitra a z jeho jednání vyplývá, že zde není dán předpoklad, že by ke zjednání nápravy vyhlášky přistoupil, Ministerstvo vnitra stanovilo **k provedení nápravy OZV lhůtu 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí**.
4. Obec Opatovice nad Labem bude dle ustanovení § 123 odst. 1 zákona o obcích v případě zjednání nápravy informovat Ministerstvo vnitra o zjednané nápravě, aby bylo možno Ministerstvem vnitra toto rozhodnutí zrušit neprodleně po obdržení informace o zjednání nápravy. Přílohou této informace bude i příslušná obecně závazná vyhláška, kterou bude náprava provedena.
5. **Účinnost** OZV je pozastavena **dnem doručení** tohoto rozhodnutí účastníku řízení.

**Poučení o opravném prostředku:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podle § 152 odst. 1 správního řádu podat rozklad ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení (§ 83 odst. 1 správního řádu). Rozklad se podává ministrovi vnitra prostřednictvím Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4. Podání rozkladu nemá odkladný účinek.

|  |
| --- |
| Ing. Bc. Miroslav Veselý |
| ředitel odboru  Mgr. Jan Roneš  vedoucí oddělení vzdělávání a samosprávných agend územních samosprávných celků |

Rozdělovník:

1. Originál rozhodnutí zůstane součástí správního spisu.
2. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích, § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu, oznámen účastníkovi řízení – obci Opatovice nad Labem – doručením do datové schránky.
3. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 34 odst. 2, § 72 odst. 1 a § 19 odst. 4 správního řádu, doručen zmocněnci účastníka řízení – advokátovi Mgr. et Mgr. Michalovi Bouškovi, – doručením do datové schránky.
4. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu a § 27 kompetenčního zákona doručen Ministerstvu financí, odboru 18 – Nepřímé a majetkové daně – doručením do datové schránky.
5. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu doručen Finančnímu úřadu pro Pardubický kraj – doručením do datové schránky.

1. 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 vymezení jednotlivé části obce nebo jednotlivých částí obce by měla obec přistupovat odpovědně a zvážit všechny podmínky v dané obci, zejména specifika jednotlivých částí. S ohledem na to, že místní koeficient stanovuje obecně závaznou vyhláškou, tedy právním předpisem, musí obec současně dodržet všechny požadavky vyplývající ze zákona, ústavního pořádku a evropského práva, zejména tak nemůže stanovit místní koeficient diskriminačním způsobem a jeho stanovení nesmí mít tzv. rdousící efekt (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004).“* [↑](#footnote-ref-1)
2. Listina evidována pod č. j. MV-172507-1/ODK-2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. Listina evidována pod č. j. MV- 172507-11/ODK-2022. [↑](#footnote-ref-3)
4. Listina evidována pod č. j. MV-172507-11/ODK-2022. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ústní vyjádření účastníka zaznamenané v protokolu o ústním jednání ze dne 14. února 2023, evidováno pod č. j. MV- 172507-15/ODK-2022. [↑](#footnote-ref-5)
6. Uvedenou skutečnost ještě pregnantněji vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl.ÚS 20/06, kde v bodě 22 konstatoval: *„Přímo z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny vyplývá, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Obce tak mohou svými obecně závaznými vyhláškami zavést jen takové místní poplatky, jež jsou taxativně vymezeny zákonem o místních poplatcích, a pouze v tom rozsahu, který tento zákon umožňuje. Podle přesvědčení Ústavního soudu je pak materie obsažená v zákoně o místních poplatcích zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy, resp. zákonného zmocnění ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Taktéž pozměňování pravidel zakotvených v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné, neboť zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; přijme-li zákonodárce pro danou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy nemůže tato duplicitně či v rozporu se zákony normovat.“* Byť 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. [↑](#footnote-ref-6)
7. Pouze pro pořádek Ministerstvo vnitra uvádí, že tuto otázku by bylo dle jeho názoru možné z teoretického hlediska posuzovat též až v rámci třetího kroku „testu čtyř kroků“, ve kterém je hodnoceno, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila jí svěřenou působnost. Hypoteticky by bylo možné dospět k závěru, že obec při vydávání OZV z formálního hlediska *ultra vires* nejednala, materiálně však ano, a to z důvodu chybné interpretace pojmu „jednotlivá část obce“. Uvedené podřazení nicméně na konečné závěry o zákonnosti předmětné úpravy nemá vliv. [↑](#footnote-ref-7)
8. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 96. [↑](#footnote-ref-8)
9. Uvedený požadavek je v rámci právního řádu výslovně upraven v § 2 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-9)
10. ALEXANDROV, Arkady. Problematika jazykových kontextů v legislativě. *Správní právo*, 2022, roč. 55, č. 7-8., s. 411. [↑](#footnote-ref-10)
11. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 144. [↑](#footnote-ref-11)
12. 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, např. pouze lesních pozemků nebo pouze nebytových jednotek, ve kterých se nachází provozovny podnikatelů, může je obec v obecně závazné vyhlášce uvést jmenovitě.“* [↑](#footnote-ref-12)
13. V případě *„1. pozemku parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, 2. zdanitelné stavby číslem popisným s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží, nebo pozemkem vymezeným podle bodu 1, pokud nemá číslo popisné, 3. zdanitelné jednotky číslem jednotky a zdanitelnou stavbou, ve které se tato jednotka nachází, vymezenou způsobem podle bodu 2.“* [↑](#footnote-ref-13)
14. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2022, sp. zn. Pl.ÚS 10/22, bod 24. [↑](#footnote-ref-14)
15. Dle § 29 odst. 1 písm. c) a d) zákona o základních registrech je stavebním objektem *„dokončená budova zapisovaná do katastru nemovitostí, která je samostatnou věcí, nebo budova, která je součástí pozemku nebo součástí práva stavby a údaje o ní se do katastru nemovitostí zapisují k pozemku nebo k právu stavby, nebo jiná dokončená stavba, která se do katastru nemovitostí nezapisuje, ale bylo jí přiděleno číslo popisné nebo evidenční“*, adresním místem *pak „takové místo v terénu, kterému lze ve vztahu ke stavebnímu objektu jednoznačně přiřadit adresu“*. [↑](#footnote-ref-15)
16. Pro části obce, městské obvody a městské části je v rámci RSOB užíváno souhrnného pojmu „část obce díl“, blíže viz <https://apl.czso.cz/irso4/cisdef.jsp?kodcis=60>. [↑](#footnote-ref-16)
17. Aplikace RSOB je dostupná na <https://apl.czso.cz/irso4/cisel.jsp>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Vysvětlivka dostupná na <https://apl.czso.cz/irso4/cisdef.jsp?kodcis=42>. [↑](#footnote-ref-18)
19. § 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. [↑](#footnote-ref-19)
20. V daném případě usilovaly o oddělení od města Hronov společně dvě formálně vymezené (existující) části obce Velký Dřevíč a Rokytník, které podmínku 1000 občanů pro oddělení (§ 21 odst. 1 zákona o obcích) od města Hronov nesplňovaly každá samostatně, nýbrž dohromady. [↑](#footnote-ref-20)
21. KOPECKÝ, Martin. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 91. [↑](#footnote-ref-21)
22. Dle dat Českého statistického úřadu byla co do počtu obyvatel nejmenší obcí obec Vysoká Lhota (16 obyvatel), následovaná obcí Čilá (20 obyvatel) a Bludov (24 obyvatel). Data dostupná na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112022> (cit. 27. února 2023). [↑](#footnote-ref-22)
23. PRŮCHA, Petr. In. KOUDELKA, Zdeněk, PRŮCHA, Petr, ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení).* *Komentář.* 1. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 128. [↑](#footnote-ref-23)
24. Např. RADVAN, Michal a kol. *Finanční právo a finanční správa – berní právo.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s 55. [↑](#footnote-ref-24)
25. Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44. [↑](#footnote-ref-25)
26. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 146. [↑](#footnote-ref-26)
27. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva.* 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, s. 138 až 139. [↑](#footnote-ref-27)
28. 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. [↑](#footnote-ref-28)
29. 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. [↑](#footnote-ref-29)
30. ŠNEBERKOVÁ, Alena, JIRÁSKOVÁ, Zdeňka. *Daň z nemovitostí v otázkách a odpovědích.* 1. vyd. Havířov: Nakladatelství VOK, 1993, s. 39. [↑](#footnote-ref-30)
31. ROHLÍČKOVÁ, Alena. *Zákon o dani z nemovitostí.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1994, s. 43-44   
    a 67-68. [↑](#footnote-ref-31)
32. RADVAN, Michal. *Zákon o dani z nemovitostí a předpisy související. Komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 86-87 a 159-160. [↑](#footnote-ref-32)
33. Tamtéž, s. 321-323. [↑](#footnote-ref-33)
34. ŠIMEK, Lubomír. *Obecně závazné vyhlášky obcí. Pravidla vydávání. Vzory s komentářem.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 64-65. [↑](#footnote-ref-34)
35. Srov. 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). [↑](#footnote-ref-35)
36. Konkrétně se jedná o obecně závaznou vyhlášku obce Chodský Újezd o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí z roku 1992, obecně závaznou vyhlášku obce Černošín o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí z roku 1993 a obecně závaznou vyhlášku obce Třemešná o použití koeficientu pro výpočet daně z nemovitostí z roku 2000, listiny evidovány pod č. j. MV-172507-12/ODK-2022. [↑](#footnote-ref-36)
37. Např. obecně závazná vyhláška obce Jesenná č. 1-1/94. [↑](#footnote-ref-37)
38. Viz § 9 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. [↑](#footnote-ref-38)
39. Jak v této souvislosti k **„polohové rentě“** v prvorepublikové teorii uváděl Engliš, *„je zřejmo, že ceteris paribus je užitek domu podmíněn výhodností místa, na němž stojí. Místo centrálně položené má větší výhody, nežli na periferii města. V centru je větší ruch, je křižovatkou lidí, procházejících z jednoho bodu periferie na protější, a proto je výhodnější pro obchod nežli periferie. Kdo bydlí ve středu, má všecko blízko, kdo bydlí na periferii, musí překonávati vzdálenost do středu, což je spojeno se ztrátou času a nákladem dopravním. Proto jsou nájemníci ochotni platiti zá nájemní místnosti ústředně položené více, nežli na periferii. Musí-li činže na periferii uhraditi majiteli domu alespoň úrok a úmor stavebního nákladu, dostane v centru mnohem více.“* ENGLIŠ, Karel. *Soustava národního hospodářství. Svazek II. Solidarismus.* 1. vyd. Praha: Nakladatelství Melantrich a.s., 1938, s. 134. [↑](#footnote-ref-39)
40. Až do 1. července 2007, kdy nabyla účinnosti novela zákona o obcích provedená zákonem č. 234/2006 Sb., však vykonávalo Ministerstvo vnitra dozor nad zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí společně s krajskými úřady. [↑](#footnote-ref-40)
41. Doporučení pro obce a města – Obecní daně, s. 55. Dostupné na: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Doporuceni_Obecni_dane.pdf>

    Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 2 – Tvorba obecně závazných vyhlášek – Úprava daně z nemovitých věcí, s. 25. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/dokumenty-odk-2015-metodicke-doporuceni-c-2-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-uprava-dane-z-nemovitych-veci.aspx> [↑](#footnote-ref-41)
42. Tisková zpráva Ministerstva financí ze dne 23. listopadu 2020 – Samosprávy budou mít dostatek financí na své investice. Dostupné na: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/samospravy-budou-mit-dostatek-financi-na-39961/> [↑](#footnote-ref-42)
43. Resp. 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 výrazně negativní vlivy daného prostředí“* [↑](#footnote-ref-43)
44. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva.* 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, s. 140. [↑](#footnote-ref-44)
45. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 84 a 162. [↑](#footnote-ref-45)
46. § 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. [↑](#footnote-ref-46)
47. RADVAN, Michal. *Místní daně.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 162. K obdobným závěrům dospívá i ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Výlučné daňové příjmy obcí.* 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 177. [↑](#footnote-ref-47)
48. § 6 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí. [↑](#footnote-ref-48)
49. § 11 odst. 1 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí. [↑](#footnote-ref-49)
50. Srov. část důvodové zprávy citované v poznámce pod čarou č. 1. [↑](#footnote-ref-50)
51. PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část.* 8. vyd. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 265, 271 a 276, [↑](#footnote-ref-51)
52. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné 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. [↑](#footnote-ref-52)
53. Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl.ÚS 24/04. [↑](#footnote-ref-53)
54. HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část.* 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123. [↑](#footnote-ref-54)
55. Srov. závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2021, č. j. 8 A 79/2018-53, či rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2019, č. j. 9 As 323/2017-61, bod 31. [↑](#footnote-ref-55)
56. § 2 odst. 1 správního řádu a § 5 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-56)
57. NOVÁKOVÁ, Petra. In. LICHOVSKÝ, Ondřej a kol*. Daňový řád. Komentář.* 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 9. [↑](#footnote-ref-57)
58. § 147 odst. 1 daňového řádu a § 13b odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí. [↑](#footnote-ref-58)
59. § 13b odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí. [↑](#footnote-ref-59)
60. § 109 odst. 5 daňového řádu a § 73 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-60)
61. § 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. [↑](#footnote-ref-61)
62. K problematice konkretizace předmětu poplatku za užívání veřejného prostranství srov. CHODÚR, Pavel. In. FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODÚR, Pavel, ŠTĚPÁNOVÁ, Barbora. *Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 194 až 199. [↑](#footnote-ref-62)
63. ENGLIŠ, Karel. *Soustava národního hospodářství. Svazek II. Solidarismus.* 1. vyd. Praha: Nakladatelství Melantrich a.s., 1938, s. 193. [↑](#footnote-ref-63)
64. BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 64 až 65. [↑](#footnote-ref-64)
65. KARFÍKOVÁ, Marie. BOHÁČ, Radim. In KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 162. [↑](#footnote-ref-65)
66. ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Výlučné daňové příjmy obcí.* 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 111. [↑](#footnote-ref-66)
67. Pouze pro pořádek Ministerstvo vnitra uvádí, že od uvedeného případu je dle jeho názoru třeba odlišovat zmiňovanou konkretizaci veřejných prostranství podléhajících obcí zaváděnému poplatku za užívání veřejného prostranství. Tuto konkretizaci Ústavní soud z důvodu zachování právní jistoty poplatníků o tom, jaké místo poplatku podléhá, a jaké nikoliv, aproboval (nález Ústavního soudu ze dne 25. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95). Označením konkrétních veřejných prostranství, které podléhají poplatku, jejich vlastníkům *a priori* nevzniká žádná povinnost; poplatníky poplatku jsou totiž v daném případě všechny fyzické a právnické osoby, které dotčené veřejné prostranství užívají zvláštním způsobem vymezeným v § 4 odst. 1 zákona o místních podpatcích. [↑](#footnote-ref-67)
68. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 13. dubna 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011, v této souvislosti uvedl: *„V případě výsledku činnosti orgánu samosprávy, jenž formálně splňuje znaky obecně závazné vyhlášky, obsahově však nikoli, je možno uvažovat o tom, že se již nejedná o normativní právní akt, nýbrž o právní akt individuální, tedy o rozhodnutí; přitom je vždy nutno vycházet z obsahu tohoto právního aktu. Jestliže obecně závaznou vyhláškou vydanou zastupitelstvem obce byla omezena provozní doba pouze u jedné hostinské provozovny, aniž by se takové omezení dotýkalo všech takových provozoven na území či na určité části města, postrádala 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, zaručených mu zejména Listinou základních práv a svobod.“* [↑](#footnote-ref-68)
69. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva.* 2. vyd. Praha: Auditorium, 2019, s. 203. [↑](#footnote-ref-69)
70. Důvodová zpráva k zákonu č. 460/2011 Z. z. je dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=358711> (cit. 27. února 2023). [↑](#footnote-ref-70)
71. 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.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-nemovitych-veci/informace-stanoviska-a-sdeleni/2021/doporuceni-pro-obce-pri-vydavani-obecne-koeficienty> [↑](#footnote-ref-71)
72. V této souvislosti srov. např. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 132-133. [↑](#footnote-ref-72)
73. Viz citace částí důvodové zprávy k zákonu č. 609/2020 Sb. uvedená v poznámce pod čarou č. 3. [↑](#footnote-ref-73)
74. Daň z nemovitých věcí není daní osobní a důchodovou, u níž se odráží schopnost poplatníka ji platit, resp., jejíž výše se úměrně od této jeho schopnosti odvíjí. Daň z nemovitých věcí je daní *„in rem“* (na věci) a daní majetkovou, u které se naopak z podstaty věci ke konkrétní majetkové situaci toho kterého daňového poplatníka nepřihlíží – předmět daně je zde totiž odvozen toliko od skutečnosti vlastnictví určité věci (BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, 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 vyhodnotit, zda z objektivního hlediska nemůže mít daň z nemovitých věcí při využití fakultativního zavedení koeficientů obcí rdousící účinky. [↑](#footnote-ref-74)
75. Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2016, sp. zn. Pl.ÚS 18/15, bod 100. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ke zdanění nemovitých věcí a ekologickému principu srov. RADVAN, Michal. *Zdanění majetku v Evropě.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 38. [↑](#footnote-ref-76)
77. Nález Ústavního soudu ze dne 1. dubna 2003, sp. zn. II.ÚS 119/01, definoval obcházení zákona tak, že *„spočívá ve vyloučení závazného pravidla záměrným použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázaný, v důsledku čehož se uvedený stav stane z hlediska pozitivního práva nenapadnutelným. Jednání in fraudem legis představuje postup, kdy se někdo chová podle práva, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího.“* V této souvislosti lze poukázat např. na skutečnost, že jako nepřípustné obcházení zákona Ústavní soud v minulosti vyhodnotil např. obcházení zákonem stanovené konstrukce místního poplatku v rámci jeho úpravy v obecně závazné vyhlášce (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2002, sp. zn. Pl.ÚS 16/02). [↑](#footnote-ref-77)
78. Doporučení pro obce a města – Obecní daně, s. 55. Dostupné na: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Doporuceni_Obecni_dane.pdf> [↑](#footnote-ref-78)