



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobkyně: **Mgr. Ing. P. H.**,
bytem X,

zastoupena J. B.,
bytem X,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2017, č. j. 126376/2017/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzen platební výměr Městského úřadu B. (dále jen „městský úřad“ nebo „správce poplatku“) ze dne 13. 3. 2017, č. j. MBE/19034/2017/FIN-SaM. Citovaným rozhodnutím městský úřad vyměřil žalobkyni navýšení místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dál též „poplatek za komunální odpad“) za rok 2014 ve výši 700 Kč, neboť žalobkyně neuhradila poplatek za komunální odpad v termínu stanoveném obecně

závaznou vyhláškou města B. č. 5/2012 o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen „vyhláška č. 5/2012“).

Obsah žaloby

2. Žalobkyně namítá, že městský úřad jí nemohl vyměřit zvýšení poplatku za komunální odpad, neboť nevyměřil samotný poplatek platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem, ačkoliv tak byl povinen učinit podle § 11 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Zvýšení poplatku je přitom jeho příslušenstvím. Prekluzivní lhůta pro vyměření poplatku za rok 2014 podle žalobkyně uplynula dne 31. 5. 2017, tím zaniklo právo správce poplatku jej vyměřit.
3. Navýšení poplatku jakožto příslušenství poplatku sleduje jeho osud. Podle komentářové literatury (Těžký, V., Jantoš, M., Siuda, K. *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 149-150) nelze přistoupit k navýšení místního poplatku, byl-li již zaplacen. Obě správní rozhodnutí jsou proto nezákonná. Správce daně navíc nejednal v souladu se základní zásadou správy daní, podle níž je povinen postupovat bez zbytečných průtahů (§ 7 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů). Navýšení poplatku vyměřil až dne 13. 3. 2017, tedy po dvou a půl letech od zaplacení poplatku.
4. Dále žalobkyně namítá, že zvýšení poplatku není v platebním výměru dostatečně odůvodněno, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Není zde uvedeno, proč městský úřad přistoupil k navýšení poplatku a na základě jakých úvah dospěl ke stanovení výsledné míry navýšení. I pokud výši navýšení místního poplatku stanoví obecně závazná vyhláška, je na uvážení správního orgánu, zda zahájí řízení (viz nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10, bod 20). Městský úřad neodůvodnil, proč se rozhodl zahájit a provést řízení (vydat platební výměr na zvýšení místního poplatku). Řádné odůvodnění je přitom podle ustálené judikatury základním předpokladem pro soudní přezkum z hlediska překročení mezí libovůle. Povinnost odůvodnit nejen míru navýšení, ale i proč správce poplatku přistoupil k navýšení, plyne i z odborné literatury (viz strany 147 a 148 již citovaného komentáře a také článek Mgr. V. Těžkého z Krajského úřadu Moravskoslezského kraje: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-pozadavku-na-radne-oduvodneni-rozhodnuti-u-navyseni-nedoplatku-na-mistnich-poplatcich-101562.html>). Podle rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 Afs 3/2016 – 40, nelze zvýšení místního poplatku uložit jen z důvodu prodlení, ale je třeba přihlídnout ke všem specifickým okolnostem. To městský úřad neučinil. Z platebního výměru nelze zjistit, zda konkrétní míra navýšení odpovídá okolnostem případu – proč právě dvojnásobek?
5. Žalobkyně je přesvědčena, že čl. 7 odst. 2 vyhlášky č. 5/2012 je v rozporu se zákonem a s ústavním pořádkem. Jednou z povinností správce poplatku je šetřit práva a právem chráněné zájmy poplatníků (§ 5 odst. 3 daňového řádu). Mezi tyto chráněné zájmy patří ochrana vlastnictví a ochrana důvěry jednotlivce v právo. V demokratickém právním státě nemůže být zájem na vybírání co možná nejvyššího poplatku samoúčelný, ale musí respektovat základní ústavní příkazy.
6. Podle § 252 daňového řádu je postih za nesprávné nebo nedostatečné splnění platební povinnosti řešen úrokem z prodlení, jehož výše je v současné době 14,05 % p. a. Žalobkyně uhradila poplatek za rok 2014 dobrovolně dne 5. 9. 2014, tedy tři měsíce před koncem

období, ke kterému se poplatek váže, a současně jen 7 dní po lhůtě stanovené vyhláškou č. 5/2012 pro zvýšení poplatku (29. 8. 2014). V posuzované věci tak byl *de facto* úrok z prodlení stanoven ve výši 380 % p. a. (365 kalendářních dní : 96 dní prodlení). Napadený platební výměr je proto v rozporu s § 5 odst. 3 daňového řádu.

7. Článek 7 odst. 2 vyhlášky č. 5/2012 ukládá zvýšení poplatku na dvojnásobek při prodlení s úhradou poplatku nebo jeho části delším 90 dnů. Na roveň jsou tak postaveni poplatníci, kteří jsou v prodlení 1 den, poplatníci, kteří jsou v prodlení 1 rok, i poplatníci, kteří jsou v prodlení 3 roky. Ústavní soud používá při rozhodování o zrušení obecně závazné vyhlášky čtyřkrokový test: (1) přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky, (2) přezkum, zda se obec při jejím vydání nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, (3) přezkum, zda obec nezneužila zákonem svěřenou působnost a (4) přezkum vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (viz např. nález ÚS ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06). Podle názoru žalobkyně vyhláška č. 5/2012 nesplňuje požadavek rozumnosti, je-li srovnána s výše zmíněným úrokem z prodlení podle daňového řádu nebo úrokem z prodlení spojeným s uplatněním pohledávky v občanskoprávních věcech (8,05 % p. a.).
8. V rozporu s ústavním pořádkem (konkrétně s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) je podle žalobkyně také § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích, neboť (1) sankce za prodlení s úhradou místního poplatku může dosáhnout úroku ve výši 380 % p. a. na rozdíl od úroku z prodlení podle daňového řádu a v občanskoprávním řízení, (2) poplatník, který uhradí poplatek 1 den po splatnosti, je postaven na roveň poplatníkovi, který nezaplatí vůbec, (3) poplatková povinnost, která vznikne v různých částech České republiky, podléhá různé sankci za prodlení. Žalobkyně proto navrhuje, aby soud předložil věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.
9. Závěrem žalobkyně poukázala na slovenskou právní úpravu v zákoně č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, který stanoví úrok z prodlení ve výši 15 % p. a., díky čemuž mají poplatníci rovné postavení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Poukazuje na skutečnost, že žalobní námitky (vyjma první námitky nadepsané „nevyměření poplatku za rok 2014“) se shodují s odvolacími důvody, které žalovaný vypořádal na stranách 3 až 7 napadeného rozhodnutí. Podle vyhlášky č. 5/2012 byla žalobkyně povinna uhradit předmětný poplatek nejpozději ke dni 31. 5. 2014. Učinila tak však až dne 5. 9. 2014, jak bylo v řízení zjištěno a jak sama v žalobě připustila. Úhrada tedy byla provedena po uplynutí lhůty více než 90 dnů od splatnosti, proto městský úřad vydal dne 13. 3. 2017 platební výměr na zvýšení poplatku. K vyměření místních poplatků dochází až poté, kdy poplatník nesplní svou povinnost. Rovina platební tak předchází rovině nalézací. Námitka žalobkyně, že město B. mělo vyměřit poplatek za rok 2014 platebním výměrem, je lichá. Taková povinnost ze zákona nevyplývá. Uhrazením místního poplatku až po lhůtě splatnosti neztrácí správce poplatku pravomoc vydat platební výměr na zvýšení místního poplatku podle obecně závazné vyhlášky. Komentář k § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích, na který žalobkyně odkazuje, neposkytuje jednoznačnou odpověď, pouze hodnotí dvě různá řešení a názorově se přiklání k jednomu z nich. Z uvedených důvodů není opodstatněná ani námitka uplynutí prekluzivní lhůty pro vyměření poplatku.

11. Dále žalovaný nesouhlasil s tvrzením, že zvýšení poplatku není v platebním výměru dostatečně odůvodněno. S totožnou námitkou se žalovaný vypořádal na stranách 3 až 4 napadeného rozhodnutí. Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/10 řeší situaci před novelizací zákona o místních poplatcích. Žalovaný vycházel z již novelizovaného znění. Žalobkyně citovaný výňatek je navíc vytržen z kontextu a současně si jej žalobkyně nesprávně vykládá. Z nálezu nevyplývá povinnost správního orgánu odůvodnit, proč se rozhodl řízení zahájit a provést. Obecně závazná vyhláška města CH. v daném případě obstála a Ústavní soud mimo jiné uvedl: „*Pokud byly v rámci samosprávy hodnoty navýšení stanoveny, musí z toho správce poplatku vycházet a jeho diskreční pravomoc je v daném směru omezena. A to přípustně, ne-li dokonce žádoucím způsobem. [...] Ústavní soud nevidí důvod, aby obec, pokud může stanovit např. splatnost, úlevy či dokonce osvobození od poplatku, nemohla stanovit hodnoty sankčního navýšení.*“ Znění posuzované vyhlášky bylo blízké znění vyhlášky č. 5/2012.
12. Odkaz žalobkyně na rozsudek NSS č. j. 1 Afs 3/2016 – 40 (ani ostatní judikaturu) není přílehlavý, neboť se vztahuje k situaci, kdy nebyla jasně stanovena kritéria ve vyhlášce a správce poplatku vycházel jen ze zákona o místních poplatcích. Správce poplatku uvádí v odůvodnění především důvody výroku. Podle žalovaného městský úřad této povinnosti dostal. Je zřejmé, že vycházel z vyhlášky č. 5/2012, která stanovila přesnou výši zvýšení poplatku bez možnosti odchýlení či případných úvah a určovala také termín splatnosti poplatku k 31. 5. konkrétního kalendářního roku. Poplatková povinnost, zákonná ustanovení a přesný popis porušení jsou v platebním výměru uvedeny dostatečně srozumitelně.
13. V napadeném rozhodnutí se žalovaný vypořádal i s tvrzenou protiústavností vyhlášky č. 5/2012. Nesouhlasí s námitkou, že navýšení poplatku na dvojnásobek je vlastně úrokem z prodlení. Zákon o místních poplatcích úrok z prodlení neumožňuje stanovit (viz § 11 odst. 4). Nadto, jak již žalovaný uvedl, vyhláška posuzovaná v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/10, která byla obdobně formulovaná jako vyhláška č. 5/2012, v přezkumu Ústavního soudu obstála. Obdobně není důvodná ani námitka protiústavnosti § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích, kterou žalobkyně opět opírá o tvrzení, že zvýšení poplatku je úrokem z prodlení. Podle žalovaného není právní úprava ani diskriminační. Otázky, jaká výše poplatku bude stanovena, zda bude výše maximální, stejně tak jako ostatní skutečnosti týkající se prominutí jsou v kompetenci zastupitelstva konkrétní obce. Žalobkyně neodlišuje činnost samosprávnou a přenesenou.
14. Závěrem žalovaný navrhuje, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení v paušální výši za písemné úkony ve věci, které byly učiněny po skončení správního řízení, neboť soudní přezkum není pokračováním správního řízení.

Replika žalobkyně

15. Žalobkyně v replice ze dne 16. 11. 2018 poukazuje na vyjádření Ministerstva financí k vyměřování místních poplatků vydané dne 1. 11. 2018 k dotazu MP/34/2018 (<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/mistni-spravni-a-soudni-poplatky/odpovedi-na-dotazy/2018/mp-34-2018-vymereni-uhrazeneho-mistniho-33370>), podle kterého v případě pozdní úhrady má správce poplatku vyměřit místní poplatek vždy, tedy i v situaci, kdy poplatník či plátce uhradil místní poplatek před vydáním platebního výměru. Městský úřad však takto nepostupoval a vydal platební výměr pouze na zvýšení místního poplatku, čímž se dopustil nezákonnosti.

16. V podání ze dne 11. 6. 2020 žalobkyně poukazuje na novelu zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 278/2019 Sb., která s účinností od 1. 1. 2020 do § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích doplnila, že zvýšení místního poplatku je příslušenstvím „sledujícím jeho osud“. Dále žalobkyně namítá, že zvýšení místního poplatku o jeho dvojnásobek představuje lichvu, neboť úrok ve výši 380 % p. a. je lichvou. Jednání městského úřadu je diskriminační také z toho důvodu, že pokud poplatník zaplatí poplatek za rok 2014 v období od 1. 6. 2014 do 31. 8. 2014, poplatek není navýšen, zatímco pokud jej zaplatí po 1. 9. 2014, je navýšen na dvojnásobek. Nadto, poplatník, který zaplatí 1. 9. 2014, zaplatí stejnou částku jako poplatník, který zaplatí až za dva roky, přestože dluží mnohem delší dobu a náklady s jeho upomínáním jsou vyšší.

Jednání před soudem

17. Při jednání konaném dne 28. 8. 2020 účastníci setrvali na svých stanoviscích a zopakovali stěžejní část své argumentace obsažené v písemných podáních.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházející ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

19. Soud ze správního spisu zjistil, že Zastupitelstvo města B. vydalo dne 24. 9. 2012 vyhlášku č. 5/2012, kterou s účinností od 1. 1. 2013 upravilo místní poplatky za komunální odpad. Poplatníkem poplatku za komunální odpad byla podle čl. 2 mimo jiné fyzická osoba, která má ve městě B. trvalý pobyt. Sazba poplatku byla v čl. 4 odst. 1 stanovena ve výši 700 Kč. Podle čl. 5 byl poplatek splatný jednorázově, a to nejpozději do 31. května příslušného kalendářního roku. Článek 7 upravoval prodlení s úhradou a stanovil: „(1) *Nebudou-li poplatky zaplacený včas nebo ve správné výši, vyměří správce poplatku poplatek platebním výměrem nebo bromadným předpisným seznamem.* (2) *Poplatek podle čl. 4 odst. 1 se v případě prodlení s úhradou poplatku nebo jeho části delším 90 dnů zvyšuje v souladu s § 11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, na dvojnásobek.*“
20. Ze sdělení městského úřadu (odboru správního a obecního živnostenského úřadu) plyne, že žalobkyně je trvale hlášena na adresu ve městě B. od 12. 10. 2011.
21. Dne 13. 3. 2017 vydal městský úřad (odbor finanční) platební výměr, kterým podle § 10b a § 11 zákona o místních poplatcích a čl. 7 vyhlášky č. 5/2012 vyměřil žalobkyni zvýšení místního poplatku za komunální odpad za rok 2014 ve výši 700 Kč z důvodu nezaplacení poplatku ve lhůtě splatnosti podle čl. 5 odst. 1 citované vyhlášky. Městský úřad odkázal na čl. 2 vyhlášky č. 5/2012 ve spojení s § 10b zákona o místních poplatcích, podle kterých vznikla žalobkyni poplatková povinnost. Konstatoval, že žalobkyně nesplnila poplatkovou povinnost ve lhůtě splatnosti stanovené vyhláškou č. 5/2012, proto přistoupil ke zvýšení poplatku v souladu s čl. 7 odst. 2 vyhlášky č. 5/2012 a § 11 zákona o místních poplatcích.
22. Žalobkyně napadla platební výměr odvoláním, které žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím a platební výměr potvrdil. Nepřisvědčil námitce nedostatečného odůvodnění

platebního výměru. Zákodárce svěřil správci poplatku pravomoc navýšit včas nezaplacený poplatek až na trojnásobek. Náležitosti platebního výměru jsou uvedeny v daňovém řádu. Správce daně (poplatku) v něm uvede především důvody výroku. V konkrétním případě byl výrok opřen o čl. 7 odst. 2 ve spojení s čl. 5 odst. 1 vyhlášky č. 5/2012, podle kterého byl poplatek splatný do 31. 5. 2014. Žalobkyně uhradila poplatek za komunální odpad až dne 5. 9. 2014, prodlení s úhradou tedy činilo více než 90 dnů, čímž byla naplněna podmínka pro zvýšení poplatku podle citované vyhlášky. Ze znění této vyhlášky „*poplatek se zvyšuje na dvojnásobek*“ (nikoliv „*může být zvýšen na dvojnásobek*“) plyne, že správce poplatku je povinen včas neuhrazený poplatek navýšit. Nelze proto hovořit o libovůli správce poplatku. Odůvodnění obsahuje důvody, pro které městský úřad přistoupil ke zvýšení, včetně odkazů na příslušnou vyhlášku. Žalobkyní odkazované rozsudky řeší situaci, kdy vyhláška neobsahovala kritéria a správce poplatku vycházel ze zákonného znění „*může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek*“. V nyní posuzované věci je ovšem kritérium pro zvýšení obsaženo přímo ve vyhlášce č. 5/2012, nedochází zde tedy k uplatnění správního uvážení.

23. Žalovaný neshledal důvodnou ani námitku rozporu vyhlášky č. 5/2012 s ústavním pořádkem. Připomněl, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami provádí Ministerstvo vnitra, které zkoumá i případný rozpor s ústavním pořádkem a může podat návrh na jejich zrušení k Ústavnímu soudu. Žalovanému není známo, že by Ministerstvo vnitra tento postup uplatnilo, vyhlášce č. 5/2012 tedy svědčí presumpce správnosti veřejnoprávního aktu. Žalobkyně nepřipadně odkazuje na § 252 daňového řádu, který upravuje úrok z prodlení. Zákon o místních poplatcích upravuje některé procesní otázky odlišně, tak je tomu i v případě navýšení místního poplatku. Obdobně k námitce protiústavnosti § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích žalovaný konstatoval, že tomuto ustanovení svědčí presumpce správnosti, a zopakoval, že navýšení místního poplatku nemůže být považováno za úrok z prodlení. K tvrzení o rozdílné sazbě poplatků v různých obcích žalovaný podotkl, že podle zákona o místních poplatcích se poplatek za komunální odpad skládá ze dvou částí – částky za osobu a částky na základě skutečných nákladů na provoz systému s nakládáním s komunálním odpadem. Ne všechny obce mají náklady ve stejné výši. Zákon o místních poplatcích stanoví obcím pouze mantinely. V kompetenci zastupitelstva jsou naopak otázky, zda obec zavede maximální sazbu poplatku, promíne poplatky některým skupinám poplatníků nad rámec zákona nebo poplatky navýší až v trojnásobné výši. V různých obcích tak může nastat různá poplatková povinnost a různé následky spojené s neuhrazením.
24. Za nedůvodnou žalovaný označil také poslední námitku, podle které nelze přistoupit k navýšení, pokud byl již místní poplatek uhrazen. Z § 2 odst. 5 téhož zákona vyplývá, že se zánikem daně zanikají pouze úroky, penále a pokuta za opožděné tvrzení daně. Zvýšení místního poplatku není ani jedním. Jedná se o příslušenství podle § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích. Uhrazením místního poplatku až po lhůtě splatnosti neztrácí správce poplatku pravomoc poplatek navýšit. Žalobkyní odkazovaná metodika Ministerstva financí není použitelná, neboť počítá pouze se základní výší poplatku, bez navýšení. Žalobkyně uhradila po splatnosti pouze základní výši poplatku, bez navýšení. Městský úřad jí proto platebním výměrem vyměřil zbývajícím částku k úhradě. Protože městský úřad nevydal platební výměr na základní výši poplatku, který by pouze vložil do spisu, ale vydal až platební výměr na zbývajícím částku představující navýšení, nejedná se o nepřípustné doměření daně. Správce daně je při vydávání platebních výměrů limitován

pouze lhůtou pro stanovení daně, která je v oblasti místních poplatků (podle § 148 odst. 1 daňového řádu) 3 roky a začíná běžet dnem, ve kterém se daň stala splatnou.

Posouzení žalobních bodů

25. Soud nepřisvědčil námitce, podle níž nebyl městský úřad oprávněn vydat platební výměr na zvýšení místního poplatku za komunální odpad, nevydal-li platební výměr na samotný poplatek.
26. Poplatky lze obecně vymezit jako nesankční peněžitá plnění, která ukládají veřejnoprávní subjekty jednotlivcům a která jsou příjmem veřejných rozpočtů. Zákonným podkladem pro výběr místních poplatků je § 1 zákona o místních poplatcích, který obsahuje taxativní výčet poplatků, které lze vybírat. Mezi tyto poplatky je zařazen také „*poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů*“.
27. Konkrétní místní poplatek může zavést obec v rámci své samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jeho vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůtu pro splnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatku (§ 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích). Správa poplatků (řízení o nich) naopak patří do přenesené působnosti obce a vykonává ji obecní úřad jako správce poplatku (§ 14 a 15 citovaného zákona).
28. Podle § 11 zákona o místních poplatcích se platebním výměrem (nebo hromadným předpisným seznamem) poplatek vyměří, nebude-li zaplacen poplatníkem včas nebo ve správné výši.
29. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 24. 6. 2014, č. j. 2 Afs 68/2012 – 34, č. 3096/2014 Sb. NSS, z citovaného ustanovení dovodil, že správce poplatku není obecně povinen při včasné a správné úhradě poplatku vydávat platební výměr. Toto ustanovení je postaveno na předpokladu, že při placení místních poplatků obvykle nebude vzhledem k jejich jednoduchosti docházet k rozporům mezi poplatníkem (plátcem) místního poplatku a obecním úřadem, který jej spravuje, ohledně toho, zda má být místní poplatek uhrazen a v jaké výši. Z uvedeného důvodu také zákon o místních poplatcích obsahuje odlišnou procesní úpravu, než pro nesporné případy stanoví § 140 odst. 1 daňového řádu. Pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel uložit obecním úřadům povinnost vyměřovat místní poplatky platebním výměrem vždy, byl by celý § 11 zákona o místních poplatcích matoucí a nadbytečný.
30. Speciální úprava v zákoně o místních poplatcích na druhou stranu podle rozšířeného senátu neznamená, že by v případě, kdy je včasná a řádně uhrazená poplatková povinnost sporná, neměl poplatník možnost platební výměr získat, a neměl tak možnost následné obrany prostřednictvím odvolání nebo soudního přezkumu. Povinnost vydat platební výměr a řádně jej doručit má proto správce poplatku tehdy, pokud nejpozději v poslední den lhůty, ve které byl poplatník povinen splnit ohlašovací povinnost, sdělil kvalifikovaným způsobem své pochybnosti a současně o vydání platebního výměru požádal, přestože místní poplatek ve stanovené lhůtě včas a ve správné výši uhradil.
31. Jinými slovy, v důsledku speciální úpravy obsažené v § 11 zákona o místních poplatcích není správce poplatku povinen vyměřovat poplatky vždy, tj. i v případě nesporných poplatkových povinností. Současně však při pochybnostech na straně poplatníků je zachováno jejich legitimní právo na vydání platebního výměru, jehož prostřednictvím se

domůžbou přezkumu sporné poplatkové povinnosti. Takový postup vyžaduje kvalifikované sdělení pochybností poplatníkem a včasnou žádost o vydání platebního výměru.

32. Rozšířený senát dodal, že pokud poplatník kvalifikovaným způsobem a ve stanovené lhůtě o vydání platebního výměru nepožádá, nelze poplatkovou povinnost považovat za spornou. V takovém případě se plně uplatní úprava stanovená v § 11 zákona o místních poplatcích. Dále rozšířený senát zdůraznil, že o případné nečinnosti správce místního poplatku, spočívající v nevydání platebního výměru, je možné uvažovat pouze při sporných poplatkových povinnostech, tj. v situacích, kdy se § 11 zákona o místních poplatcích neaplikuje. Naopak při aplikaci § 11 zákona o místních poplatcích správce místního poplatku nemá zákonnou povinnost platební výměr vydat. Dále rozšířený senát doplnil, že v případě nečinnosti správce místního poplatku nedochází k vystavení platebního výměru podle § 140 daňového řádu (*„Neodchyluje-li se vyměřovaná daň od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem; to neplatí, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností. Platební výměr správce daně založí do spisu.“*). Důsledkem eventuální nečinnosti správce poplatku tedy nemůže být „fiktivní platební výměr“, o jehož zákonnost by se následně vedl spor.
33. Na toto rozhodnutí rozšířeného senátu, které se primárně zabývalo situací, kdy poplatník řádně a včas místní poplatek uhradil (ale měl současně kvalifikované pochybnosti o své poplatkové povinnosti), navázal Nejvyšší správní soud další judikaturou zabývající se situací, kdy poplatník sice zaplatil místní poplatek ve správné výši, ale po lhůtě splatnosti (viz rozsudky ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 Afs 201/2018 – 27, a ze dne 13. 2. 2019, č. j. 1 Afs 184/2018 – 31). Nepřisvědčil přitom Krajskému soudu v Brně, který dovodil, že v případě úhrady místního poplatku ve správné výši, avšak po lhůtě splatnosti, nemohl být bez příslušného platebního výměru poplatek vůbec předepsán (viz rozsudky Krajskému soudu v Brně ze dne 26. 4. 2018, č. j. 29 Af 119/2015 – 65, a ze dne 23. 4. 2018, č. j. 29 Af 49/2016 – 72). Poplatková povinnost k místnímu poplatku vzniká totiž podle Nejvyššího správního soudu přímo na základě zákona, obecně závazné vyhlášky a právní skutečnosti, spojené se vznikem poplatkové povinnosti. Platební výměr je v tomto případě deklaratorní. Jeho účelem je podání informace poplatníkovi o vzniku povinnosti, výši poplatku, skutečnostech tuto výši určujících a v neposlední řadě výzva k zaplacení. Platební výměr v těchto případech slouží jen jako podklad pro další obranu v případě sporné poplatkové povinnosti.
34. Také v případě žalobkyně v nyní posuzované věci existoval zákonný podklad pro vybrání místního poplatku (zákon o místních poplatcích ve spojení s vyhláškou č. 5/2012) a nastala skutková okolnost, s níž právní úprava spojuje vznik poplatkové povinnosti (žalobkyně má trvalý pobyt ve městě B.). Žalobkyně poplatek v základní výši zaplatila, třebaže po lhůtě splatnosti. Z tvrzení žalobkyně, ani ze správního spisu nevyplývá, že by sdělila správci poplatku kvalifikované pochybnosti o své poplatkové povinnosti a že by o vydání platebního výměru požádala. Za těchto okolností nelze tvrdit, že místní poplatek co do základní výše nebyl vůbec předepsán, nevydal-li městský úřad platební výběr, jímž by jej žalobkyni vyměřil.
35. Vyjádření Ministerstva financí ze dne 1. 11. 2018 k dotazu položenému prostřednictvím webových stránek, podle kterého správce poplatku vyměří místní poplatek vždy (tedy i v situaci, kdy již poplatník místní poplatek zaplatil), a to jedním platebním výměrem

včetně zvýšení, není pro soud závazné a soud se s ním z výše popsaných důvodů neztotožňuje.

36. Žalobkyni poplatková povinnost v předmětném období tížila, což není sporné. Proti úhradě poplatku co do základní výše nic nenamítá ani v žalobě. Není sporná ani skutečnost, že žalobkyně poplatek (v základní výši) uhradila až dne 5. 9. 2014, přestože byl splatný do 31. 5. 2014. Žalobkyně tedy byla v prodlení s úhradou více než 90 dnů (konkrétně uhradila poplatek až 96. den po splatnosti), což je skutková okolnost, se kterou čl. 7 odst. 2 vyhlášky č. 5/2012 spojuje navýšení poplatku na dvojnásobek. Kromě poplatku v základní výši 700 Kč tak byla žalobkyně povinna uhradit také zvýšení poplatku o dalších 700 Kč. Vyměření tohoto zvýšení platebním výměrem nebránila skutečnost, že městský úřad nevydal platební výměr na základní výši poplatku, jak bylo shora vysvětleno.
37. Vydání platebního výměru na zvýšení poplatku nebránilo ani omezení prekluzivní lhůtou, v níž je správce poplatku oprávněn poplatek stanovit. S žalobkyní lze souhlasit potud, že zvýšení poplatku je příslušenstvím poplatku (§ 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích), a proto jej lze vyměřit pouze, dokud neuplynula prekluzivní lhůta pro vyměření samotného poplatku. Prekluzivní lhůta pro vyměření místního poplatku je stanovena v daňovém řádu, který v § 148 odst. 1 stanoví: *„Daň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení.“* Prekluzivní lhůta tedy činí 3 roky a počíná běžet dnem, v němž se stal místní poplatek splatný.
38. V nyní posuzované věci nastala splatnost poplatku dne 31. 5. 2014 a od tohoto dne běžela po dobu 3 let. Zvýšení místního poplatku městský úřad vyměřil platebním výměrem ze dne 13. 3. 2017, který byl žalobkyni doručen dne 15. 3. 2017, tedy v rámci tříleté prekluzivní lhůty. Je třeba doplnit, že daň musí být v rámci prekluzivní lhůty vyměřena či doměřena pravomocně (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 – 61, č. 954/2006 Sb. NSS). K pravomocnému vyměření místního poplatku došlo doručením rozhodnutí o odvolání dne 20. 10. 2017, i tak byla ovšem prekluzivní lhůta zachována, neboť podle § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu se lhůta pro stanovení daně prodlužuje o 1 rok, *„pokud v posledních 12 měsících před uplynutím dosavadní lhůty pro stanovení daně došlo k oznámení rozhodnutí o stanovení daně“*. Oznámením platebního výměru žalobkyni dne 15. 3. 2017, tedy v posledních 12 měsících před koncem základní prekluzivní lhůty, došlo k jejímu prodloužení o jeden rok, tedy do 31. 5. 2018. Zvýšení místního poplatku bylo pravomocně vyměřeno dne 20. 10. 2017, tedy v rámci prekluzivní lhůty.
39. V této souvislosti soud neshledal opodstatněnou ani výtku žalobkyně, že správce poplatku nepostupoval bez zbytečných průtahů, pokud vyměřil zvýšení poplatku až po dvou a půl letech od jeho zaplacení. Správce poplatku byl oprávněn vyměřit zvýšení poplatku v rámci prekluzivní lhůty stanovené zákonem, a tak se také stalo.
40. Soud nepřisvědčil ani námitce, podle které městský úřad nebyl oprávněn vyměřit zvýšení poplatku poté, kdy žalobkyně poplatek v základní výši uhradila. Žalobkyně tento názor nesprávně dovozuje ze skutečnosti, že navýšení místního poplatku je jeho příslušenstvím. Tato skutečnost sama o sobě není sporná, povahu příslušenství přiřkl zvýšení místního poplatku výslovně zákonodárce v § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích. Žalobkyně také argumentuje tím, že příslušenství sdílí osud poplatku, což opírá o názor odborné literatury a novelu zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 278/2019 Sb.

V této dílčí otázce soud s žalobkyní souhlasí, neboť skutečnost, že příslušenství sleduje osud daně, poplatku či pohledávky je jeho typickou vlastností a ze zákona o místních poplatcích ve znění účinném před novelou neplyne, že by zákonodárce zamýšlel tuto otázku upravit jinak. Ostatně i z důvodové zprávy k zákonu č. 278/2019 Sb. lze dovodit, že se nejednalo o věcnou změnu, ale pouze upřesnění dosavadní právní úpravy [ke změně dotčeného ustanovení důvodová zpráva uvádí: „*Protože zvýšení poplatku plní obdobnou funkci jako úrok z prodlení resp. penále, stejně jako úrok z prodlení resp. penále sleduje osud poplatku (srov. § 2 odst. 5 daňového řádu).*“].

41. Rozhodující senát si je vědom, že jiný senát tohoto soudu dospěl v rozsudku ze dne 5. 6. 2020, č. j. 48 Af 42/2017 – 37, k odlišnému závěru ohledně otázky, zda zvýšení poplatku jakožto jeho příslušenství před účinností novely č. 278/2019 Sb. sledovalo jeho osud. Tato dílčí odlišnost však nevede k odlišnému výsledku posouzení důvodnosti žaloby, neboť i pokud je přijat závěr, že zvýšení poplatku sleduje jeho osud, nemá to na posouzení rozhodné otázky vliv.
42. Skutečnost, že příslušenství „sleduje osud“ poplatku, má obdobně jako v případě příslušenství daně vliv především na otázku případné prekluze, opravných či dozorčích prostředků nebo prominutí (srov. např. Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, komentář k § 2 odst. 5, nebo Rozehnal, T. *Daňový řád. Praktický komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, komentář k § 251). Nemá však za následek, že by platba základní výše poplatku po lhůtě splatnosti vedla k zániku oprávnění správce poplatku vyměřit zvýšení poplatku. Takový důsledek ze zákona o místních poplatcích (ve znění účinném před novelou č. 278/2019 Sb. i po ní), ani z povahy příslušenství nevyplývá. V posuzované věci byly splněny předpoklady pro zvýšení poplatku obsažené v § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích. Toto ustanovení ve znění před ani po novelizaci provedené zákonem č. 278/2019 Sb. nevymezuje žádnou skutečnost, která by měla za následek zánik povinnosti hradit poplatek nebo jeho zvýšení. Takový důsledek nelze dovodit ani z doplnění slov „*sledujícím jeho osud*“. Úhrada poplatku v základní výši po splatnosti nebrání správci daně, aby v případě naplnění podmínek § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích a příslušné obecně závazné vyhlášky konstitutivně vyměřil zvýšení poplatku.
43. Zvýšení poplatku nemá pouze motivační funkci (jež má přimět poplatníka k včasné úhradě), ale plní také funkci sankční (viz např. rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 10 Afs 168/2015 – 45) a představuje ekonomickou náhradu za nedoplatky na poplatek i náhradu za administraci spojenou s vymáháním poplatků a jejich příslušenství (k funkcím institutu zvýšení poplatku viz též dále bod 55). Výklad žalobkyně by naplnění těchto funkcí zcela znemožnil. Žalobkyně nepřipadně přirovnává zvýšení místního poplatku k úroku z prodlení (k této otázce viz též níže bod 54). Pro úplnost lze však dodat, že k zániku povinnosti uhradit již vzniklý úrok z prodlení by nedošlo ani např. v případě splnění dluhu či zaplacení daně po splatnosti. Úrok z prodlení zaplacením dluhu nebo daně po splatnosti dále nenarůstá, ale to neznamená, že dlužník není povinen uhradit úrok z prodlení, který od splatnosti do splnění základní povinnosti vznikl. Pro srovnání lze odkázat také např. na poplatek z prodlení, který podle dříve účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, existoval pro určité typy prodlení (např. prodlení s placením nájemného podle § 697) vedle úroku z prodlení a svým sankčním charakterem byl blízký zvýšení místního poplatku. K poplatku z prodlení Nejvyšší soud konstatoval, že zaplacením záloh na úhradu za plnění spojená s užíváním bytu po datu, kdy mělo dojít k

vyúčtování, do té doby vzniklý nárok na poplatek z prodlení z těchto záloh pronajímateli nezaniká (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016, sp. zn. 25 Cdo 1977/2015).

44. Komentářová literatura, která se přiklání k závěru, že po zaplacení místního poplatku nelze vyměřit jeho zvýšení, není pro soud závazná a soud se s ní z výše uvedených důvodů neztotožňuje.
45. Žalobkyně městskému úřadu také nedůvodně vytýká, že platební výměr nebyl dostatečně odůvodněn. K této námitce se již vyjádřil žalovaný v napadeném rozhodnutí a soud se s jeho názorem ztotožňuje.
46. Předně nelze přehlédnout, že městský úřad nedisponoval správním uvážením co do výše zvýšení poplatku. Byť zákonodárce obecně svěřil správci poplatku v otázce případného navýšení poplatku správní uvážení (§ 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích stanoví, že „[v]čas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek“; zdůraznění doplněno), Zastupitelstvo obce B. se rozhodlo správní uvážení ve vztahu k výši zvýšení poplatku vyloučit jednoznačnou úpravou v obecně závazné vyhlášce. Za tímto účelem v čl. 7 odst. 2 vyhlášky č. 5/2012 rozlišilo dvě situace, které mohou při prodlení nastat: (1) pokud je poplatník v prodlení 1 až 89 dnů po splatnosti, k zvýšení poplatku nedojde, zatímco (2) pokud je poplatník v prodlení více než 90 dnů po splatnosti, poplatek se zvýší na dvojnásobek (tedy základní sazba 700 Kč bude navýšena o dalších 700 Kč).
47. Omezení správního uvážení správce poplatku prostřednictvím obecně závazné vyhlášky soud nepovažuje za rozporné se zákonem, ani s ústavním pořádkem. Naopak dává za pravdu žalovanému, že lze ústavnost takové úpravy opřít o závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/10. Úprava obecně závazné vyhlášky města CH. posuzovaná v citované věci byla v skutku podobná vyhlášce č. 5/2012, neboť také vylučovala správní uvážení správce poplatku stanovením sazeb paušální výše zvýšení poplatku v případě prodlení [jediným rozdílem bylo, že stanovovala celkem tři pásma: při prodlení kratším než jeden měsíc byl poplatek zvýšen na 1,2 násobek (tj. 600 Kč), při zaplacení do konce kalendářního roku byl poplatek zvýšen na 1,5 násobek (tj. 750 Kč) a při nezaplacení do skončení kalendářního roku byl poplatek zvýšen na trojnásobek (tj. 1 500 Kč)]. Podle Ústavního soudu byla obecně závazná vyhláška, která takto usměrnila úvahu správce poplatku v tom, o kolik poplatek zvýší, souladná s ústavním pořádkem. Ústavní soud poznamenal, že „[p]okud samospráva hodnoty navýšení stanoví, musí z toho správce poplatku vycházet a jeho diskreční pravomoc je v daném směru omezena. A to přípustně, ne-li dokonce žádoucím způsobem. [...] Ústavní soud nevidí důvod, aby obec, pokud může stanovit např. splatnost, úlevy či dokonce osvobození od poplatku, nemohla stanovit hodnoty jeho sankčního navýšení. [...] Napadená ustanovení vyhlášky sledovala stanovení přesnějších a čitelnějších pravidel pro finanční postih poplatníků, kteří svou poplatkovou povinnost nesplnili řádně, přičemž vlastní možnost takového postihu vyplývá ze samotného zákona o místních poplatcích. Ve shodě s veřejným ochráncem práv je Ústavní soud dokonce toho názoru, že předmětné upřesnění výše sankce vyhláškou jen žádoucím způsobem přispěje k právní jistotě adresátů právních povinností a příslušná rozhodnutí činí předvídatelnými a spravedlivějšími, neboť minimalizují nerovný přístup k poplatníkům při ukládání sankce, resp. stanovení její výše.“
48. Soud proto přisvědčil žalovanému, že městský úřad nebyl povinen blíže odůvodňovat výši zvýšení poplatku, neboť ta vyplývala přímo z příslušné obecně závazné vyhlášky. Co se

týče dalších náležitostí odůvodnění, městský úřad odkázal na relevantní ustanovení vyhlášky č. 5/2012 a zákona o místních poplatcích, stejně tak jako na skutečnost, že žalobkyně byla v prodlení s úhradou místního poplatku. Byť městský úřad neupřesnil, od kdy do kdy prodlení žalobkyně trvalo, tento dílčí nedostatek napravil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Podle ustálené judikatury je třeba správní řízení posuzovat v zásadě jako jeden celek, vady rozhodnutí prvního stupně lze proto zpravidla odstranit i v řízení odvolacím, případně v řízení o rozkladu (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 As 72/2006 – 167, ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 – 48, ze dne 8. 10. 2010, č. j. 4 Ads 104/2010 – 76, ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 Afs 16/2011 – 55, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 8 Afs 17/2012 – 375, č. 2822/2013 Sb. NSS). Rozhodnutí městského úřadu a rozhodnutí žalovaného posuzována jako jeden celek tak plně odpovídají požadavkům na přezkoumatelnost odůvodnění.

49. Rozsudky Nejvyššího správního soudu, jichž se žalobkyně z hlediska rozsahu odůvodnění dovolává, nejsou na posuzovanou věc přílehlavé, neboť se zabývají situacemi, kdy správce poplatku nebyl ve svém správním uvážení co do výše zvýšení poplatku omezen obecně závaznou vyhláškou, jako tomu bylo v nyní posuzované věci, ale disponoval správním uvážením podle § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích. Nadto, žalobkyní odkazovaná rozhodnutí se týkala místních poplatků za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení, u nichž nebyla po určitou dobu vyjasněna řada právních otázek (zejména zda mohou být zpoplatněny jednotlivé koncové terminály, nebo pouze celé centrální loterní systémy) a současně existovala rozporná judikatura v otázce, zda se poplatník mohl a měl v případě nesouhlasu s poplatkovou povinností bránit jiným způsobem než pozdní úhradou poplatku. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud uzavřel, že pouhá základní úvaha (kratší, nebo delší prodlení; poplatník ochotný, nebo naopak zatvrzelý) postačí tam, kde poplatník neplatí a mlčí (případně neplatí a vyjadřuje se méně kvalifikovaným způsobem než stěžovatelka ve věci sp. zn. 10 Afs 168/2015). Není však dostatečná v případech, kde poplatník sdělil, že je připraven k úhradě poplatku, ale zároveň upozornil na související nevyřešené právní otázky, kterými je ve svém jednání omezován (viz rozsudek č. j. 10 Afs 168/2015 – 45, obdobně např. rozsudek č. j. 1 Afs 3/2016 – 40 citovaný žalobkyní). K tomuto typu případů se vyjadřuje i odborná literatura, na niž žalobkyně odkázala.
50. V nyní posuzované věci je situace odlišná. Správce poplatku nedisponoval správním uvážením co do výše zvýšení poplatku, žalobkyně nepoukázala na žádné sporné právní otázky, které by jí bránily v řádné úhradě poplatku, a z jejích tvrzení, ani ze správního spisu nevyplynuly žádné okolnosti, které by městský úřad a žalovaný byli povinni zohlednit, a neučinili tak. V posuzované věci tak bylo nepochybné, že nastaly skutkové okolnosti, s nimiž vyhláška č. 5/2012 spojuje povinnost uhradit zvýšení poplatku za komunální odpad o 700 Kč. Odůvodnění správních rozhodnutí proto plně odpovídá skutkovým okolnostem projednávané věci, umožňuje žalobkyni vznášet vůči němu námitky v rámci odvolání či žaloby a soudu napadená rozhodnutí přezkoumat.
51. Soud neshledal důvodnými ani námitky protiústavnosti vyhlášky č. 5/2012 a § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích.
52. Ve vztahu námitce protiústavnosti vyhlášky č. 5/2012 soud předesílá, že podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce „*při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou*“. Zároveň v § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o

Ústavním soudu, je taxativně uveden výčet orgánů, které jsou oprávněny podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Soud mezi těmito orgány uveden není. Obecné soudy proto nejsou oprávněny podávat k Ústavnímu soudu návrhy na zrušení tzv. jiných právních předpisů (než je zákon), viz např. náleží ÚS ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 28/95, č. 1/1997 Sb. V případě, že by soud dospěl k závěru o protiústavnosti obecně závazné vyhlášky, „pouze“ by ji neaplikoval. K takovému závěru však v nyní posuzované věci nedospěl.

53. Jak již soud nastínil výše, obdobnou úpravou zvýšení místního poplatku v obecně závazné vyhlášce jiné obce se již Ústavní soud zabýval (k návrhu Ministerstva vnitra) a shledal ji souladnou s ústavním pořádkem z hlediska způsobu, jakým omezila správní uvážení správce poplatku. Tyto závěry lze plně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc z důvodů rozebraných výše. Žalobkyně ovšem spatřuje protiústavnost především ve výši zvýšení poplatku na dvojnásobek, což podle ní představuje úrok 380 % p. a., a v nerovnosti poplatníků z časového hlediska. Předmětná úprava podle ní nesplňuje požadavek rozumnosti. Ani těmto námitkám soud nepřisvědčil.
54. Žalobkyně mylně ztotožňuje zvýšení místního poplatku na dvojnásobek (tj. o 700 Kč) s úrokem z prodlení. Ač se jedná v obou případech svou povahou o příslušenství (poplatku, daně, dluhu apod.), nelze jednotlivé typy příslušenství ztotožňovat a vzájemně „přepočítávat“, jak to činí žalobkyně. Předně žalobkyně nesprávně dovozuje, že jí bylo vyměřeno zvýšení poplatku ve výši, která představuje úrok 380 % p. a. Napadeným platebním výměrem jí správce poplatku vyměřil zvýšení místního poplatku na dvojnásobek, tedy došlo ke zvýšení o 100 % bez časového určení a zároveň jednorázově. Krom toho, různé typy příslušenství plní různé funkce, z nichž pak plynou odlišné důsledky. Např. povaha penále se v předpisech daňového práva vyvíjela v souvislosti se změnami aplikované právní úpravy. Do 31. 12. 2006 byl institut penále upraven v § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a z hlediska současného rozlišování se fakticky jednalo o kombinaci penále a úroku z prodlení. Naopak od roku 2007 byly v právní úpravě (nejprve v § 37b a § 63 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 1. 2007 a následně v § 251 a § 252 daňového řádu) zakotveny dva samostatné instituty (1) úrok z prodlení jako ekonomická náhrada za nedoplatky peněžních prostředků na daních, které musí veřejné rozpočty získávat z jiných zdrojů (jedná se v podstatě o cenu finančních prostředků v čase, která je daná úrokovou mírou), a (2) penále jako jednorázová sankce stanovovaná ze zákona ve výši procentní výměry z nesprávně tvrzené daně, daňového odpočtu nebo daňové ztráty (blíže viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 – 57, č. 3348/2016 Sb. NSS).
55. Zákon o místních poplatcích v § 11 odst. 4 úrok z prodlení i penále výslovně vylučuje. Zvýšení místního poplatku proto s úrokem z prodlení ani s penále nelze ztotožňovat, neboť takový výklad by byl v rozporu s výslovnou právní úpravou. Jedná se tedy o příslušenství *sui generis*, které spojuje funkci motivační (k řádné a včasné úhradě poplatku), kompenzační (jakožto ekonomická náhrada za nedoplatky na poplatku i náhrada za administraci spojenou s vymáháním poplatků a jejich příslušenství) a v neposlední řadě funkci sankční (viz již zmiňovaný rozsudek č. j. 10 Afs 168/2015 – 45). Při hodnocení přiměřenosti výše zvýšení poplatku za komunální odpad je proto třeba přihlížet ke všem funkcím, které má zvýšení poplatku plnit, stejně tak jako ke skutečnosti, že zvýšení místního poplatku v nyní posuzované věci podle vyhlášky č. 5/2012 je jednorázové (v čase nenarůstá), nastupuje teprve v důsledku prodlení delšího než 90 dnů (prodlení dosahující

v podstatě čtvrt roku soud považuje za nikoliv bagatelní) a je tvořeno paušální částkou, která je stanovena v polovině zákonem dovoleného rozpětí (zvýšení poplatku na dvojnásobek, přičemž zákon o místních poplatcích dovoluje zvýšit poplatek až na trojnásobek) a která svou nominální výší (700 Kč) zpravidla nepředstavuje citelný zásah do majetkových poměrů poplatníka. Byť v procentuálním vyjádření se tato částka může jevit jako vysoká hodnota, s ohledem na nízkou nominální výši poplatku by užití nižších sankcí v řádu pouhých desítek procent nemuselo být pro nespolupracující poplatníky dostatečně motivující a mohlo by podstatně ztížit řádný výběr místních poplatků za komunální odpad.

56. Zároveň § 16a zákona o místních poplatcích umožňuje na žádost poplatníka z důvodu odstranění tvrdosti právního předpisu zcela nebo částečně prominout poplatek za komunální odpad nebo jeho příslušenství, lze-li to s přihlédnutím k okolnostem daného případu ospravedlnit. Podle § 16b téhož zákona pak správce poplatku může z moci úřední poplatek nebo jeho příslušenství zcela nebo částečně prominout při mimořádných, zejména živelních událostech. Byť byla obě tato ustanovení do zákona o místních poplatcích zařazena až s účinností od 29. 10. 2015 novelou provedenou zákonem č. 266/2015 Sb., podle přechodného ustanovení je lze použít i pro poplatek nebo jeho příslušenství vzniklé před tímto dnem. Listinami předloženými žalobkyní při jednání bylo prokázáno, že požádala o prominutí příslušenství místního poplatku, ovšem správce poplatku jí s poukazem na obsah vyhlášky č. 5/2012 nevyhověl. Soud k tomu uvádí, že předmětem soudního přezkumu v dané věci je rozhodnutí o vyměření příslušenství daně, nikoliv rozhodnutí o žádosti o prominutí příslušenství daně. Soud se proto nemůže zabývat nejen zákonností postupu správce poplatku ve věci žádosti žalobkyně o prominutí příslušenství, ale ani hodnotit zákonnost správní praxe městského úřadu ohledně aplikace § 16a a § 16b zákona o místních poplatcích ve spojení s vyhláškou č. 5/2012. Soud proto nevyhověl návrhu žalobkyně a neprovedl důkaz správními spisy vedenými městským úřadem ke všem žádostem o prominutí zvýšení poplatku za komunální odpad, neboť jeho provedení by bylo neúčelné, jelikož skutková zjištění, která by jím měla být zjištěna, nejsou pro posouzení důvodnosti žaloby právně významná.
57. Po zhodnocení všech těchto okolností soud neshledal, že by zvýšení místního poplatku podle vyhlášky č. 5/2012 bylo nepřiměřené, zjevně nerozumné nebo protiústavní.
58. Slovenská právní úprava, která pro prodlení s úhradou místních poplatků za komunální odpad počítá s úrokem z prodlení, je jednou z možných variant, nejedná se však o jedinou přípustnou variantu a pro posuzovanou věc není jakkoliv relevantní.
59. Soud nesdílí názor žalobkyně, že vyhláška staví na roveň poplatníky, kteří jsou v prodlení 1 den, poplatníky, kteří jsou v prodlení 1 rok, i poplatníky, kteří jsou v prodlení 3 roky. Tento názor nemá oporu v samotném znění vyhlášky. Místní poplatek je podle jejího čl. 5 splatný k 31. 5. příslušného kalendářního roku. Článek 7 pak stanoví, že při prodlení delším 90 dnů od splatnosti se zvyšuje na dvojnásobek. Vyhláška tedy dává určité beneficium poplatníkům, kteří sice nezaplatí ve lhůtě splatnosti, ale zároveň v určitém relativně krátkém čase (90 dnů) od splatnosti. Naopak lhůtu delší 90 dnů již považuje za „neomluvitelnou“ a v takovém případě stanoví následek v podobě zvýšení poplatku na dvojnásobek. Soud neshledává důvod, proč by měla být taková úprava považována za zjevně nerozumnou ve smyslu čtvrtého kroku testu, který Ústavní soud používá při přezkumu obecně závazných vyhlášek. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/10 Ústavní soud uvedl, že aplikace zjevné nerozumnosti přichází v úvahu jen za extrémních okolností a měla by se

omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví na první pohled jako absurdní. O takový případ se zjevně nejedná.

60. Závěrem soud neshledal důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích z důvodu tvrzeného rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 a čl. 11 odst. 1 Listiny. Žalobkyně opírá své tvrzení o protiústavnosti o tři argumenty: (1) zvýšení poplatku na dvojnásobek podle ní představuje nepřipustně vysoký úrok 380 % p. a., (2) poplatník, který uhradí poplatek 1 den po splatnosti, je postaven na roveň poplatníkovi, který nezaplatí vůbec a (3) poplatková povinnost, která vznikne v různých částech České republiky, podléhá různé sankci za prodlení.
61. K prvnímu bodu týkajícímu se tvrzeného úroku ve výši 380 % p. a. se soud již vyjádřil výše, a proto na své odůvodnění odkazuje. Obdobně se již vyjádřil k odlišným důsledkům zaplacení poplatku do 90 dnů po splatnosti a později, viz bod 59. Nadto, oba tyto body míří spíše proti vyhlášce č. 5/2012 než samotnému § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích, který neupravuje konkrétní výši zvýšení místního poplatku, pouze jeho horní hranici, a neupřesňuje ani časové aspekty prodlení, které je ponecháno na úpravě v jednotlivých obecně závazných vyhláškách.
62. Soud neshledal ani tvrzenou diskriminaci na územním základě. Jak již správně poukázal žalovaný, místní poplatek za komunální odpad se skládá ze dvou částí. Podle § 10b odst. 4 ve znění účinném pro rok 2014 (odstavec 5 v současném znění) sazbu poplatku tvoří „a) částka až 250 Kč za osobu uvedenou v odstavci 1 a kalendářní rok a b) částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až 750 Kč za osobu uvedenou v odstavci 1 a kalendářní rok; obec v obecně závazné vyhlášce stanoví rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu.“ Z citovaného ustanovení je zřejmé, že místní poplatek za komunální odpad má pro všechny obce stejný základ 250 Kč, jeho druhá část se však v různých obcích může lišit podle skutečných nákladů spojených se systémem sběru a svozu komunálního odpadu a zákon ji omezuje pouze horní hranicí. Výsledná částka samotného poplatku tedy může být z těchto důvodů odlišná, což se pak promítne i do zvýšení poplatku (např. zvýšení poplatku ve výši 500 Kč na dvojnásobek bude odlišné od zvýšení poplatku 700 Kč na dvojnásobek). Krom toho, k rozdílům mezi jednotlivými obcemi může dojít i v případě, že bude sazba poplatku shodná, ale k různým částkám navýšení dojde v důsledku odlišné úpravy období, za něž vzniká povinnost hradit poplatek ve zvýšené sazbě, nebo v důsledku rozdílné úpravy navýšení. Na rozdíl od žalobkyně však soud v takto rozdílné úpravě neshledává nepřipustnou diskriminaci, ale realizaci diskrece, kterou zákonodárce obcím svěřil. Jak již napovídá i samotné označení *místního* poplatku jedná se o místní úpravu, která spadá do regulace jednotlivých obcí. Tvrzení o diskriminaci dovozované ze skutečnosti, že jedna obec si danou otázku upraví odlišně od jiné obce, se zcela míjí s cíli a účelem existence obecní samosprávy. Na tom nic nemění ani to, že správa poplatku je výkonem přenesené působnosti (§ 15 odst. 2 zákona o místních poplatcích), neboť ji nelze zcela oddělit od hmotněprávních základů poplatku za komunální odpad, které je oprávněna stanovit každá obec v samostatné působnosti (a to třeba i odchylně, v zákonem stanovených mezích).
63. Závěrem rozhodující senát doplňuje, že si je vědom částečně odlišných východisek, na nichž je založen rozsudek č. j. 48 Af 42/2017 – 37, který řeší skutkově a právně obdobnou věc, a to v otázce, zda zvýšení poplatku sleduje jeho osud, a v interpretaci usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 68/2012 – 34, navazující judikatury a jejich dopadů na nyní

posuzovanou věc (srov. body 32 až 34 rozsudku č. j. 48 Af 42/2017 – 37 a body 29 až 36 a 40 až 43 nynějšího rozsudku). I přes tyto dílčí odlišnosti rozhodující senát dospěl ke shodnému závěru, že městský úřad byl oprávněn vyměřit zvýšení místního poplatku i přes to, že nevydal platební výměr na poplatek v základní výši. Odlišné rozhodování různých senátů téhož soudu je judikaturou vnímáno jako nežádoucí, děje-li se nereflektovaně (viz rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 As 94/2006 – 51, č. 1424/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004 – 83, č. 398/2004 Sb. NSS). Taková situace však v nyní posuzované věci nenastala, rozhodující senát je proto přesvědčen, že jeho odlišný právní názor na některé dílčí aspekty věci nevede k nezákonnosti rozsudku, ani k porušení práva účastníků na spravedlivý proces. Ke sjednocení judikatury je povolán Nejvyšší správní soud (§ 12 s. ř. s.).

Závěr a náklady řízení

64. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobní body důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl žalobu pro nedůvodnost (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
65. Žalobkyně se v závěrečném návrhu domáhala poskytnutí poučení ze strany soudu, jehož obsahem mělo být sdělení, zda se právní náhled soudu na žalobní body ztotožňuje s právním náhledem žalobkyně. Soud jí takové poučení neposkytl, neboť ani z § 36 odst. 1 či § 49 odst. 4 s. ř. s. taková povinnost neplyne. Soud je povinen vést účastníky k tomu, aby se vyjádřili i o těch skutkových a právních otázkách, které jsou dle jeho mínění pro rozhodnutí určující a k nimž se účastníci doposud nevyjádřili. Taková procesní situace však v daném řízení nenastala.
66. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, jelikož v závěrečném návrhu při jednání soudu uvedl, že náhradu nákladů řízení nežádá.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 28. srpna 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu