



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Martiny Kűchlerové (soudkyně zpravodajka) a Veroniky Juřičkové v právní věci žalobce: **Asociace Falun Gong České republiky, z. s.**, sídlem V Brance 436, Komárov, zastoupeného Mgr. Helenou Hejskovou, advokátkou, sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2023, č. j. MHMP 1613584/2023, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2024, č. j. 14 Af 31/2023-48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2024, č. j. 14 Af 31/2023-48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým městský soud vyhověl žalobě, zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 28. 8. 2023, č. j. MHMP 1613584/2023, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Žalobce je zapsaným spolkem. Jak plyne z jeho stanov, žalobce mj. pořádá kulturní představení na podporu v Číně pronásledovaných stoupenců hnutí Falun Gong. Ve dnech 28. 5. 2022 a 29. 5. 2022 v Kongresovém centru Praha pořádal tři kulturní akce Shen Yun. Úřad městské části Prahy 4 (dále jen „správce poplatku“) vyměřil žalobci místní poplatek ze vstupného na představení ve výši 638 622 Kč, který zvýšil dle § 11 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích na dvojnásobek, tedy 1 277 244 Kč (platební výměr ze dne 21. 12. 2022). Správce poplatku se neztotožnil s tvrzením žalobce, že představení měla

spadat pod výjimku stanovenou v § 6 odst. 1 věty poslední zákona o místních poplatcích. Na základě této výjimky se poplatek ze vstupného neplatí, pokud celý výtěžek pořadatel odvede na charitativní a veřejně prospěšné účely. Dle správce poplatku žalobce nemohl využít této výjimky z povinnosti zaplatit poplatek, neboť neohlásil údaje ve smyslu § 14a odst. 1 a 6 zákona o místních poplatcích.

[3] Proti platebnímu výměru se žalobce odvolal. K odvolání stěžovatel v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil platební výměr tak, že místní poplatek ze vstupného snížil na částku 638 623 Kč. Odstranil tedy sankční 100% navýšení poplatku.

[4] Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce žalobu a městský soud dle § 78 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval otázkou, zda nárok na neplacení místního poplatku ze vstupného dle § 6 odst. 1 věty poslední zákona o místních poplatcích mohl žalobci zaniknout dle § 14a odst. 6 téhož zákona, pokud svou akci neohlásil v souladu s § 14a odst. 1 tohoto zákona. Klíčová námitka žalobce totiž spočívala v tom, že ustanovení § 14a odst. 6 zákona o místních poplatcích na tento případ nedopadá, neboť se týká pouze zániku nároku na osvobození nebo úlevy. Úlevu může obec upravit v obecně závazné vyhlášce, avšak obecně závazná vyhláška č. 10/2011 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku ze vstupného (dále jen „vyhláška č. 10/2011 Sb.“), žádnou úlevu neupravuje. Žalobce proto tvrdil, že výjimka z povinnosti platit místní poplatek upravená v § 14a odst. 6 zákona o místních poplatcích nedopadá na situace, v nichž se poplatek neplatí ze zákona.

[6] Městský soud se zabýval jazykovým a historickým výkladem i účelem § 6 odst. 1 věty poslední ve spojení s § 14a odst. 1 a 6 zákona o místních poplatcích. Po provedené analýze právní úpravy uvedl, že se v obecné rovině kloní k závěru stěžovatele, dle něhož neplacení místního poplatku ze vstupného dle § 6 odst. 1 věty poslední zákona o místních poplatcích *pravděpodobně* představuje osvobození od místního poplatku. Kdyby tomu tak bylo, žalobce měl splnit ohlašovací povinnost dle § 14a odst. 1 téhož zákona. Pokud ji nesplnil, jeho nárok na osvobození (neplacení) zanikl. Tento výklad dle městského soudu nejlépe vystihuje racionální nastavení mechanismu vzniku, hlášení a placení místního poplatku ze vstupného. Městský soud nicméně dále uvedl, že sice jde o „nejlepší“ výklad, nikoli však jediný možný.

[7] S ohledem na nejednoznačnost terminologie zákona o místních poplatcích měl městský soud pochopení pro adresáty § 6 odst. 1 věty poslední, kteří nedovodí, že neplacení poplatku je pouze „převlečeným“ osvobozením od tohoto poplatku. Zdůraznil, že neposkytuje-li § 6 odst. 1 věta poslední ve spojení s § 14a odst. 1 a 6 jasné a přímočaré stanovení notifikační povinnosti, včetně stanovení následků za její nesplnění (nejde o tzv. *legi certa*), patrně ani žalobce nemohl na základě takového znění zákona o místních poplatcích předvídat, že musel akci předem ohlásit. Pokud akci včas neohlásil, nemohl v tomto řízení čelit ani kvazisankční povinnosti placení místního poplatku ze vstupného pro zánik nároku na osvobození, resp. zánik nároku na neplacení (§ 14a odst. 6 zákona o místních poplatcích).

[8] Městský soud uzavřel, že zde existovaly srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. Jedna svědčila o tom, že žalobce byl osvobozen od povinnosti platit poplatek,

pokračování

druhá, že byl z poplatkové povinnosti vyňat, pročez mu nesvědčila ani ohlašovací či jiná povinnost. Na základě nejednoznačné terminologie zákona o místních poplatcích nelze dovodit, že by institut osvobození byl sběrnou kategorií, do níž by bylo možné zařadit také případy, kdy zákonodárce vyňal konkrétní typy situací či osob z poplatkové povinnosti. Za takové situace městský soud uzavřel, že je nezbytné přiklonit se k výkladové variantě, která je pro soukromou osobu výhodnější dle zásady *in dubio mitius*.

[9] Městský soud se zabýval i dalšími námitkami žalobce, které není třeba s ohledem na obsah kasační stížnosti sumarizovat. Závěrem městský soud zavázal stěžovatele svým závazným právním názorem. Uvedl, že stěžovatel nemůže žalobci odepřít nárok na neplacení místního poplatku ze vstupného s odkazem na § 14a odst. 6 zákona o místních poplatcích. V dalším řízení se má stěžovatel zabývat otázkou, zda žalobce zcela splnil podmínky pro neplacení místního poplatku ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích. K tomu mu zašle konkrétně formulovanou výzvu k doplnění rozhodných údajů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že výklad § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích přijatý městským soudem je nesprávný a nepřijatelný. Uvedl, že v případě daného ustanovení jde o osvobození od poplatku, což plyne z vývoje právní úpravy a logiky jejího výkladu. V této souvislosti považoval stěžovatel za klíčové, že:

- a) aplikovaná ustanovení zákona o místních poplatcích v době svého přijetí nerozlišovala mezi osvobozením a vynětím z poplatkové povinnosti, přičemž převažující doktrína měla historicky za to, že se takto formulované výjimky ve svých důsledcích nijak neliší. Systematicky a co do důsledku je nerozlišují ani další poplatkové zákony.
- b) doktrína a posléze i zákonodárce akceptovali judikaturou dovozené negativní vymezení poplatníka („poplatku nepodléhají“ - § 3 odst. 2 zákona o místních poplatcích účinný do 31. 12. 2019), resp. předmětu poplatku („předmětem poplatku není“ - § 3a odst. 2 téhož zákona) včetně zásadního rozdílu, že osoby spadající do takové výjimky se na rozdíl od osvobozených osob vůbec nestávají poplatkovým subjektem, a proto je netíží ani nepeněžitě (ohlašovací, evidenční) povinnosti při správě místních poplatků. Narozdíl od poplatkových subjektů nejsou povinni prokazovat všechny skutečnosti rozhodné pro správné stanovení poplatku.
- c) současná doktrína i zákonodárce se převážně shodují na skutečnosti, že výraz „poplatek neplatí“ užitý v § 4 odst. 1 větě poslední, § 6 odst. 1 větě poslední a § 10 odst. 1 větě druhé zákona o místních poplatcích stanovuje osvobození od poplatku, a nikoliv vynětí z předmětu poplatku.
- d) výklad přijatý napadeným rozsudkem by v důsledku uplatnění doktrinálních závěrů ve vztahu k vynětí z předmětu poplatku vedl k nepřijatelným, nepřiměřeným a absurdním důsledkům a nemožnosti stěžovatele postupovat v souladu s vysloveným závazným právním závěrem městského soudu. Jen stěží by stěžovatel totiž mohl vyzvat osobu, která tvrdí, že v důsledku vynětí z předmětu poplatku není

poplatníkem, k prokázání skutečností rozhodných pro stanovení poplatku. Tedy ke splnění povinnosti, která tíží výhradně poplatníky.

[11] Stěžovatel uvedl, že slovní vyjádření „poplatek neplatí“ je v zákoně o místních poplatcích použito u místního poplatku za užívání veřejného prostranství (§ 4 odst. 1), ze vstupného (§ 6 odst. 1) a za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst (§ 10 odst. 1). Ve všech těchto případech je podle názoru stěžovatele zcela nezbytné zachovat povinnost ohlásit rozhodné skutečnosti pro stanovení výše poplatku a také povinnost tyto skutečnosti případně prokázat. Jedná se totiž o skutečnosti zakládající osvobození. Uložit povinnost tyto skutečnosti prokázat osobě, která není poplatníkem, resp. tvrdí, že jí svědčí vynětí z předmětu poplatku, je velmi problematické.

[12] Připuštění alternativního výkladu zvoleného městským soudem by vedlo k nežádoucím absurdním důsledkům při správě poplatku. Výklad městského soudu je tak nutno označit za zjevně nepřesvědčivý, a tudíž odmítnout možnost alternativního výkladu ve prospěch žalobce na základě aplikace zásady *in dubio mitius*.

[13] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou, a navrhl její zamítnutí. Odkázal na obsah odůvodnění rozsudku městského soudu a některé jím přijaté závěry zopakoval. Uvedl, že princip osvobození chápe tak, že povinnost subjektu vznikla, avšak při splnění podmínek není subjekt povinen poplatek platit. Nejedná se proto o úplné vynětí z platební povinnosti. Sémantickým výkladem je zcela jasné, že v případě slovního spojení „poplatek se neplatí“ a „od poplatku se osvobozuje osoba“ se nejedná o totožné situace.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[15] Podle § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích platí, že *poplatek ze vstupného se vybírá ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, sníženého o daň z přidané hodnoty, je-li v ceně vstupného obsažena. Vstupným se pro účely tohoto zákona rozumí peněžitá částka, kterou účastník akce zaplatí za to, že se jí může zúčastnit. Z akcí, jejichž celý výtěžek je odveden na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí.*

[16] Městský soud nejprve správně poznamenal, že zákon o místních poplatcích již od počátku jeho účinnosti používá různá jazyková vyjádření pro omezení poplatkové povinnosti, např. předmětem poplatku *není*, poplatku *nepodléhá*, poplatek se *neplatí* či od místního poplatku výslovně *osvobozuje*.

[17] Jádrem nyní přezkoumávané věci je zodpovězení otázky, zda je možné na pojem „neplatí“ použitý v § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích nahlížet jako na osvobození od poplatkové povinnosti či jde o vynětí z působnosti tohoto zákona. Pouze poplatkový subjekt je povinen prokazovat všechny skutečnosti rozhodné pro správné stanovení poplatku. Městský soud v bodě 39 svého rozsudku dospěl závěru, že pravděpodobnější je výklad stěžovatele, tedy že jde o osvobození od místního poplatku, avšak dále aplikoval závěry rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2017, č. j. 2 Afs 62/2017-37, č. 3636/2017 Sb. NSS, *ACE Trade*, bod 34, resp. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, *Komerční banka*, bod 64. Z nich plyne: „Ne

pokračování

každá interpretační nejasnost povede v daňovém právu k výkladu výhodnému pro soukromou osobu; bude tomu tak pouze tehdy, budou-li proti sobě stát srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. Srovnatelně přesvědčivé jsou výkladové alternativy tehdy, není-li žádná z nich zjevně a jednoznačně přesvědčivější než alternativy ostatní; nestačí tedy, že určitá alternativa je o něco přesvědčivější než jiná (jiné). Obě alternativy jsou v nyní projednávaném případě velmi dobře hajitelné a srovnatelně přesvědčivé, neboť jsou opřeny o racionální argumentaci a obecně uznávané výkladové metody a žádná z nich není zjevně přesvědčivější než alternativa opačná. Proto je nezbytné přiklonit se k té z nich, která je pro soukromou osobu [...] výhodnější.“

[18] Ve smyslu výše uvedené judikatury a s respektem k zásadě *in dubio mitius*, dle městského soudu převážil nad jinými interpretačními alternativami výklad, že vynětí z poplatkové povinnosti dle § 6 odst. 1 věty poslední zákona o místních poplatcích, nelze považovat za osvobození dle téhož zákona.

[19] Přestože závěr městského soudu je velmi pečlivě odůvodněn, Nejvyšší správní soud se s ním z níže uvedených důvodů neztotožňuje.

[20] V první řadě je nutno poukázat na úskalí tohoto výkladu v nyní posuzované věci ale i obecně. Městský soud se přiklonil k tomu, že žalobce je pro nejasnost právní úpravy vyňat z působnosti zákona o místních poplatcích. Zároveň ale stěžovateli uložil v dalším řízení zkoumat, zda byly splněny podmínky pro „vynětí“ z poplatkové povinnosti, tedy zda celý výtěžek z akce byl odveden na charitativní či veřejně prospěšný účel, jak předvídá § 6 odst. 1 zákona o místních poplatcích.

[21] Právní úprava počítá s tím, že skutečně odvést celý výtěžek na charitativní a veřejně prospěšné účely lze zpravidla až po konání akce. Vyhláška č. 10/2011 Sb. v § 5 odst. 1 písm. c) stanovuje povinnost v ohlášení týden před konáním akce uvést účel využití výtěžku. Podle § 5 odst. 4 vyhlášky č. 10/2011 Sb. je do 15 dnů po konání akce poplatník povinen sdělit částku vybraného vstupného a ve stejné lhůtě je podle § 6 odst. 1 poplatek splatný, nejde-li o pravidelně se opakující akci a není-li poplatek stanoven paušální částkou. Nemá-li se dostat do prodlení, měl by pořadatel akce ve stejné lhůtě též správci poplatku oznámit, že skutečně veškerý výtěžek na charitativní nebo veřejně prospěšné účely odvedl, což je podřaditelné pod změnu údajů uvedených v ohlášení podle § 14a odst. 4 zákona o místních poplatcích a § 5 odst. 4 vyhlášky č. 10/2011 Sb.

[22] Neshromáždí-li tímto postupem správce poplatku dostatek podkladů pro správné zjištění a stanovení poplatku (§ 1 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád), může použít vyhledávací a kontrolní postupy upravené daňovým řádem nebo přímo zahájit řízení o stanovení poplatku a v rámci dokazování postupem podle § 92 odst. 3 a 4 daňového řádu vyzvat pořadatele jakožto poplatníka, aby v přiměřené lhůtě prokázal, že celý výtěžek odvedl na charitativní a veřejně prospěšné účely. Právní úprava v tomto směru stanovuje jasné lhůty i případné sankce v podobě potenciální pokuty za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy (§ 247a daňového řádu), rizika ztráty nároku na osvobození nebo úlevu od poplatku (§ 14a odst. 6 zákona o místních poplatcích) či stanovení poplatku podle pomůcek (§ 98 odst. 1 daňového řádu).

[23] Naopak zákon ani vyhláška č. 10/2011 Sb. neupravují žádnou lhůtu k oznámení a případnému prokázání vynětí z předmětu poplatku. Dle závěrů rozsudku městského soudu by tak kterýkoliv pořadatel mohl po realizaci akce (např. nepříliš komerčně úspěšné) spekulativně a bez ohledu na svůj předcházející záměr při realizaci akce až do konce lhůty pro stanovení poplatku tvrdit, že celý (čistý) výtěžek z akce odvedl na charitativní nebo veřejně prospěšné účely.

[24] Novelou č. 278/2019 Sb. pak bylo upraveno zákonné osvobození od poplatku ze vstupného upravené § 6 odst. 1 větou poslední zákona o místních poplatcích: „Z akcí, jejichž celý výtěžek je odveden [v dřívějším znění určen] na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí.“ Změna byla motivována záměrem „snížení možnosti spekulativního jednání některých pořadatelů akcí, kteří sice prohlásí, že akce je pořádána za účelem získání finančních prostředků na charitu nebo veřejně prospěšné účely, ale ve svém důsledku žádný finanční výtěžek na tuto činnost neodvedou, neboť prohlásí, že akce konaná za uvedeným účelem nebyla úspěšná a nepřinesla žádné finanční prostředky.“ [Důvodová zpráva k bodu 18 (§ 6 odst. 1) zákona č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 286, 8. volební období, 2017-2021, digitální depozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz].

[25] Výkladem městského soudu by byl zcela popřen úmysl zákonodárce vyjádřený při přijetí novely zákona o místních poplatcích č. 278/2019 Sb., tedy omezit případné spekulativní jednání některých pořadatelů akcí pořádaných za údajně charitativním nebo prospěšným účelem, a naopak by byla řadě pořadatelů otevřena prakticky neohrazená možnost vyhnout se poplatkové povinnosti prostřednictvím takové výjimky a případně i požádat o vrácení již uhrazeného poplatku ze vstupného.

[26] Negativní důsledky výkladu městského soudu lze demonstrovat i v případě poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst a podobně formulované výjimky podle § 10 odst. 1 věty druhé a třetí zákona o místních poplatcích. Podle této výjimky platí: „Poplatek neplatí fyzické osoby přihlášené nebo vlastníci nemovitosti ve vybraném místě, osoby jim blízké, manželé těchto osob a jejich děti. Dále osoby, které ve vybraném místě užívají nemovitost k podnikání nebo veřejně prospěšné činnosti nebo osoby, které jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P a jejich průvodci.“ Správce poplatku by vlastní činností jen stěží mohl ověřit a čelit potenciálně zpětně uplatňovanému spekulativnímu tvrzení poplatníků o tom, že jim svědčí vynětí z předmětu poplatku např. z důvodu, že jsou ve vztahu osoby blízké k osobě v místě přihlášené nebo vlastníci nemovitost.

[27] Výše uvedené závěry dle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně převažují, stran smyslu a účelu právní úpravy, nad výkladem, který zvolil městský soud.

[28] Městský soud svůj „rovnocenný“ výklad ohledně vynětí žalobce z působnosti zákona o místních poplatcích částečně opřel o gramatický výklad výrazu „neplatí“, který podle napadeného rozsudku indikuje tzv. věcné či osobní vyjmutí z poplatkové povinnosti. Logický výklad *a contrario* „neplatí“ není totéž co „osvobozuje“ (body 27 a 31 napadeného rozsudku). Poukázal na judikaturu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 2 Afs 51/2009-85, k § 3 odst. 2 zákona o místních poplatcích ve znění ke dni 6. 5. 2008), podle níž výraz „nepodléhá“ indikuje negativní definici poplatníka, přičemž označuje výrazy „nepodléhá“ a „neplatí“ za „svého druhu synonymní výrazy“ (bod

pokračování

30 napadeného rozsudku). Zpochybnil historický výklad, jímž argumentoval ve zrušeném rozhodnutí stěžovatel (body 35 až 37 napadeného rozsudku). Toto zpochybnění však vychází primárně ze závěrů, že důvodové zprávy mají jen podpůrný výkladový význam. Stejně jako interní dokumenty vydané ústředními správními orgány pro účely výkladu sporných ustanovení (např. metodické doporučení Ministerstva vnitra vydané ve spolupráci s Ministerstvem financí). Avšak z hlediska teleologického a systematického výkladu přisvědčil výkladu stěžovatele (bod 38 napadeného rozsudku).

[29] Právě hledisko teleologického a systematického výkladu je v nynější věci převažující a činí výklad městského soudu „ne stejně přesvědčivý“ či „rovnocenný“ jako ten, který zvolil stěžovatel (ve smyslu judikatury, která je citována výše v bodě 17 tohoto rozsudku).

[30] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v posuzované věci jsou klíčovými systematický a zejména teleologický výklad, podle nichž by připuštění alternativního výkladu městského soudu vedlo k nežádoucím důsledkům při správě poplatku, jak je ostatně velmi podrobně uvedeno výše. Je proto namísto od počátku zvolený výklad stěžovatele označit za zjevně přesvědčivější a odmítnout možnost alternativního výkladu ve prospěch žalobce na základě aplikace zásady *in dubio mitius*.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, pročez napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. června 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu