



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **CEC Praha a. s.**, se sídlem Praha 5, Tlumačovská 1237/32, zastoupené Mgr. Miloslavem Petřem, LL.M., advokátem se sídlem Praha 1, Jungmannova 745/24, proti žalovanému: **Úřad městského obvodu Plzeň 3**, se sídlem Plzeň, Sady Pětatřicátníků 7, 9, zastoupenému Mgr. Bc. Vladimírem Novým, advokátem se sídlem Plzeň, Žižkova 1737/52, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 8. 2024, č. j. 57 Af 5/2024-132,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Magistrát města Plzně rozhodnutími ze dne 21. 12. 2016, č. j. MMP/307341/16, ze dne 23. 8. 2017, č. j. MMP/199814/17, a ze dne 23. 8. 2017, č. j. MMP/199811/17, zrušil platební výměry, kterými žalovaný vyměřil žalobkyni místní poplatky podle obecně závazné vyhlášky města Plzně č. 43/1998 za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení. Vzniklé přeplatky na místních poplatcích žalovaný vrátil žalobkyni až dne 23. 4. 2021, resp. dne 21. 12. 2023 v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2023, č. j. 10 Afs 541/202 - 46.

[2] Žalobkyně uplatnila dne 19. 1. 2024 u žalovaného námitku podle § 159 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „*daňový řád*“), proti úkonu při vrácení přeplatků na místních poplatcích. V námitce vyzvala žalovaného, aby jí zaplatil úrok z vratitelných přeplatků podle § 254 odst. 3, 4 ve spojení s § 155 odst. 5 daňového řádu ve znění účinném v období zaplacení místních poplatků (úrok ve výši odpovídající ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o čtrnáct procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, jež náleží daňovému subjektu ode dne následujícího po dni, v němž uplynula lhůta pro vrácení přeplatku). Dále žalobkyně žalovaného vyzvala, aby jí zaplatil rovněž úrok z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu (vypočítaný shodným způsobem jako úrok z vratitelného přeplatku, jež náleží daňovému subjektu ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně).

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 2. 2024, č. j. UMO3/04957/24, námitku žalobkyně zamítl s odkazem na § 11 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „*zákon o místních poplatcích*“), podle něhož *se penále, úroky a pokuty, upravené daňovým řádem, s výjimkou pořádkových pokut, neuplatňují*. Žalovaný dále odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, podle nichž citované ustanovení vylučuje pro oblast místních poplatků veškeré úroky podle daňového řádu, tj. i úrok z neoprávněného jednání správce daně a úrok z přeplatku.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“), který ji zamítl kasační stížností napadeným rozsudkem.

[5] Krajský soud předně nepřisvědčil námitce nicotnosti a nezákonnosti napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že žalovaný v úvodu uvedl, že rozhodoval o námitce „*proti rozhodnutí o přeplatku ze dne 8. 1. 2024, č. j. UMO3/63560/23*“. Podle krajského soudu jde pouze o chybu v psaní, neboť z dalšího obsahu napadeného rozhodnutí je bez jakýchkoli pochybností zřejmé, co žalovaného vedlo k vydání napadeného rozhodnutí a o jakém podání žalobkyně rozhodoval.

[6] Krajský soud dále s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2023, č. j. 3 Afs 244/2022 - 29, č. 4540/2024 Sb. NSS, uvedl, že nespochybňuje, že účelem žalobkyní požadovaných úroků je nahrazení újmy způsobené správcem daně a předcházení komplikovanému řízení o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „*zákon č. 82/1998 Sb.*“). V případě místních poplatků je však zřejmý úmysl zákonodárce vyloučit aplikaci úroků podle daňového řádu z důvodu zjednodušení správy místních poplatků pro obecní úřady. Postupy podle daňového řádu jsou sice v případě vzniku nároků na požadované úroky pro daňový subjekt komfortnější, ale pokud jde o samotnou výši nároku, podle krajského soudu není dán důvod dovozovat, že by náhrada škody podle zákona č. 82/1998 Sb. byla nižší než výše zmiňovaných úroků.

[7] Krajský soud dále zdůraznil, že z Listiny základních práv a svobod neplyne požadavek, aby stát učinil dosažení náhrady každé újmy způsobené veřejnou mocí pro poškozeného co nejpohodlnější. Argumentovala-li žalobkyně tím, že právní úprava obsažená v § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích sice snižuje administrativní zátěž obecních úřadů, ale zvyšuje zátěž soudů, podle krajského soudu zákonodárci nic nebránilo

pokračování

vybrat si orgán státu, který zatíží předmětnou agendou. Krajský soud nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že by Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26 odůvodnil vhodnost zvolené právní úpravy tím, že měla odradit poškozené od uplatnění nároků podle zákona č. 82/1998 Sb. Stejně tak Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku odmítl, že by bylo možné systematickým výkladem § 11 zákona o místních poplatcích dovodit, že výluka v odst. 4 citovaného ustanovení se týká pouze těch úroků, které postihují opožděné uhrazení daně daňovým subjektem. Pokud k tomu žalobkyně odkazovala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 Afs 2/2016 - 34, a ze dne 3. 12. 2015, č. j. 10 Afs 168/2015 - 45, na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2016, č. j. 30 Af 5/2015 - 45, a na vyrozumění Veřejného ochránce práv ze dne 15. 7. 2019, sp. zn. 8089/2018/VOP, jejich závěry žalobkyní předestřený systematický výklad citovaného ustanovení nepodporují. Krajský soud rovněž neshledal případným odkaz žalobkyně na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2017, č. j. 30 Af 12/2015 - 24, neboť uvedený rozsudek byl zrušen Nejvyšším správním soudem pro nezákonnost z důvodu nesprávného výkladu § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích.

[8] K námitkám týkajícím se historického a teologického výkladu § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích krajský soud předně odkázal na závěry obsažené v odst. [19] až [22] rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, v nichž Nejvyšší správní soud shrnul vývoj právní úpravy vztahu úroků ve smyslu daňového řádu k místním poplatkům. Pokud jde o žalobkyní zpochybňovaný úmysl zákonodárce, ten podle krajského soudu potvrzují i pozdější novelizace zákona o místních poplatcích provedené zákonem č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní, a zákonem č. 252/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 252/2023 Sb.“), kterým bylo s účinností od 1. 1. 2024 stávající znění § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích zrušeno. Nový § 11c odst. 6 zákona o místních poplatcích stanoví, že penále a úroky podle daňového řádu se neuplatní, přičemž důvodová zpráva k této novelizaci poplatkového zákona uvádí, že „[d]ochází k zachování konceptu stávající právní úpravy, která vylučuje uplatnění penále a veškerých úroků, upravených daňovým řádem. Mezi tyto úroky patří nejen úroky hrazené daňovým subjektem (úrok z prodlení či úrok z posečkané částky), ale též úroky hrazené správcem daně ve smyslu § 251c daňového řádu. Důvodem je nejen potřeba zachovat maximální jednoduchost správy místních poplatků, ale i skutečnost, že výše většiny místních poplatků je natolik nízká, že by úroky velmi často nedosáhly potřebné minimální výše 1 000 Kč podle § 251a odst. 2 daňového řádu. Vznikne-li poplatkovému subjektu jednáním správce poplatku škoda, uplatní se obecný režim náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.“

[9] Krajský soud dále neshledal důvodnou námitku, že právní úprava obsažená v § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích zakládá nedůvodné rozdíly v postavení subjektu povinného k placení místního poplatku a subjektu povinného k placení daní. Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2021, sp. zn. II. ÚS 2925/20, který odkazuje i na žalobkyní citovaný nálezní pléna Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, zdůraznil, že z čl. 1 ve spojení s čl. 3 Listiny základních práv a svobod vyplývá požadavek zakazující libovůli při rozlišování mezi subjekty práv a zákaz diskriminace v přístupu k jednotlivým základním právům a svobodám. Podle krajského soudu právní řád poskytuje subjektům, které uhradily daň či místní poplatek vyměřený nezákonným rozhodnutím právní prostředky k náhradě

škody způsobené státem a ve výši jejich odškodnění není rozdílu. Postavení daňového a poplatkového subjektu se tedy liší pouze ve způsobu uplatnění nároku. Podle krajského soudu však jde o odlišné zacházení, které je přiměřené a ospravedlnitelné důvodem sledujícím legitimní cíl, aby se odškodněním (zahrnujícím mimo jiné výpočet a výplatu úroků podle daňového řádu) nezabývaly obecní úřady. Uvedený cíl je racionálně zdůvodněn jednak rozdílností personálního i materiálního vybavení obecních úřadů oproti finančním úřadům, a dále tím, že v případě místních poplatků jde převážně o nominálně bagatelní místní poplatky zatěžující většinu obyvatel obce. Zákonodárcem zvolené řešení tudíž není nepřiměřené a je racionálně odůvodněno legitimním cílem (viz odst. [36] a [37] nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2925/20).

[10] Krajský soud konečně nepřisvědčil ani žalobní námitce dovolávající se principu *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*. Jejich aplikace je namístě tehdy, pokud lze výkladem právní normy dospět ke dvěma rozdílným a přitom rozumným a přesvědčivým výkladovým alternativám (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155, č. 1778/2009 Sb. NSS, odst. [56] až [60]). V posuzované věci jazykový výklad § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích nevzbuzuje rozumné pochybnosti o jeho obsahu a ani logický, historický, systematický a teleologický výklad jednoznačný jazykový výklad nevyvracejí. Výchozí podmínky pro použití zásad *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate* tak podle krajského soudu nejsou splněny.

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatelka nesouhlasí se závěry napadeného rozsudku krajského soudu, neboť má za to, že úroky podle daňového řádu se ve vztahu k místním poplatkům aplikují. Namítá, že krajský soud porušil její ústavně a mezinárodněprávně garantovaná práva, včetně práva na spravedlivý proces a práva vlastnit a pokojně užívat majetek, a dále princip demokratického (materiálního) právního státu, právní jistoty a ochrany důvěry osob v právo. Podle stěžovatelky je výklad zastávaný krajským soudem v rozporu s teleologickým, systematickým a historickým výkladem § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích, což plyne i z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 Afs 2/2016 - 34, Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2016, č. j. 30 Af 5/2015 - 45, a Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2017, č. j. 30 Af 12/2015 - 24, a rovněž z vyrozumění Veřejného ochránce práv ze dne 15. 7. 2019, sp. zn. 8089/2018/VOP.

[13] Dále namítá, že krajským soudem zastávaný a zdůrazňovaný jazykový (gramatický) výklad § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích není rozhodující a je v rozporu se smyslem a účelem úroku z neoprávněného jednání správce daně. Tím je předcházení komplikovanému řízení o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. a nahrazení újmy přiznáním její paušální náhrady v podobě zákonem stanoveného úroku. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 52/2017 - 26 jsou s uvedeným smyslem a účelem v rozporu. Stěžovatelka coby poškozený plátce místního poplatku musí nárok na náhradu škody uplatnit a v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. škodu prokázat, což znamená právní nejistotu. Navíc ze závěrů krajského soudu není zřejmé, z čeho dovodil, že by výše škody přiznané v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. byla minimálně stejná, jako výše úroků podle daňového řádu. Krajský soud uvedený závěr žádným způsobem neodůvodnil, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

pokračování

[14] Podle stěžovatelky je závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, že zákonodárcem zvolená právní úprava odradí zejména poškozené plátce drobnějších místních poplatků od uplatňování nároků na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., v demokratickém právním státě nepřijatelný. Pokud jsou i malé obce schopny stanovit, evidovat a vymáhat místní poplatky, pak podle stěžovatelky není dán důvod, proč by neměly být schopny rovněž evidovat, vypočítat a vracet úrok z neoprávněného jednání správce daně (případně úrok z přeplatku). Jde o úrok, který je v daňovém řádu specifikován jasným a srozumitelným způsobem, takže jeho evidence, výpočet a vrácení nemůže být pro obce velkou administrativní zátěží.

[15] Dále dovozuje, že výklad krajského soudu je v rozporu se systematickým výkladem § 11 zákona o místních poplatcích. První tři odstavce § 11 zákona o místních poplatcích se netýkají pochybení správce místního poplatku. Poté na ně navazuje sporný čtvrtý odstavec. Ze systematiky § 11 zákona o místních poplatcích je tak podle stěžovatelky zřejmé, že penále, úroky a pokuty upravené daňovým řádem, s výjimkou pořádkových pokut, se neuplatňují pouze v případě pochybení plátce (poplatníka) místních poplatků. Výklad zastávaný krajským soudem je rovněž v rozporu s úmyslem historického zákonodávce. Smyslem a účelem příslušných novel zákona o místních poplatcích bylo zmírnit přísnost dosavadní právní úpravy tak, aby poplatník místního poplatku nebyl sankcionován možným zvýšením místního poplatku až na trojnásobek a současně sankcemi podle zákona č. 357/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „ZSDP“), resp. podle daňového řádu. Jde o přirozený a logický výklad, který odpovídá kontinuitě právní úpravy a naopak nesvědčí paušálnímu vyloučení aplikace veškerých úroků podle daňového řádu ve vztahu k místním poplatkům. Pokud krajský soud k novele zákona o místních poplatcích provedené zákonem č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu (dále jen „zákon č. 281/2009 Sb.“), uvedl, že zákonodárce v důvodové zprávě mlčí o zachování dosavadní koncepce, tak mlčení zákonodávce lze vyložit i tak, že dosavadní koncepce obsažená v ZSDP se nemění. Stěžovatelka dále poznamenává, že ačkoliv důvodová zpráva k zákonu č. 252/2023 Sb. výslovně neodkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, z jejího znění je zřejmé, že doslovně přebírá jeho závěry.

[16] Stěžovatelka rovněž namítá, že výklad § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích zastávaný krajským soudem a Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26 je v rozporu s principem zákazu diskriminace, resp. právem na rovné zacházení. Podle stěžovatelky nejsou pro takové odlišné zacházení splněny podmínky, jak již uvedl Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 30 Af 12/2015 - 24. Výklad § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích zastávaný krajským soudem a Nejvyšším správním soudem je rovněž v rozporu s principem *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*. Podle stěžovatelky existuje více možných výkladů dotčeného ustanovení, a to nejen výklad stěžovatelky, nýbrž i výklad zastávaný v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 Afs 2/2016 - 34, rozsudcích Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2016, č. j. 30 Af 5/2015 - 45, a Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2017, č. j. 30 Af 12/2015 - 24. Srovnatelný výklad plyne i z vyrozumění Veřejného ochránce práv ze dne 15. 7. 2019, sp. zn. 8089/2018/VOP. Jde o výkladovou alternativu, které je rozumná, přesvědčivá a co nejméně zasahuje do práv a svobod stěžovatelky.

[17] Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí se závěry napadeného rozsudku krajského soudu a uvádí, že stěžovatelkou prezentovaný výklad § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích je obtížně hájitelný. Právní úprava obsažená v § 11 odst. 4 zákona o místní poplatcích nezakládá žádnou pochybnost o jejím obsahu, pro kterou by bylo namístě aplikovat zásadu *in dubio mitius*. Takovým důvodem není, pokud stěžovatelka pouze předkládá obtížně hájitelnou vlastní interpretaci citovaného ustanovení. Žalovaný z uvedených důvodů navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Stěžovatelka vznáší v principu shodné námitky k právním otázkám, kterými se Nejvyšší správní soud již komplexně zabýval ve svém rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, z jehož závěrů vyšel i krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že zákonodárce ve vztahu k místním poplatkům v § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích vyloučil aplikaci veškerých úroků ve smyslu daňového řádu, tedy i úroku z neoprávněného jednání správce daně, stejně jako úroku z vratitelného přeplatku v případě prodlení s vrácením takového přeplatku (odst. [14] až [18] citovaného rozsudku). Ani v nynější věci neshledal Nejvyšší správní soud důvod odklonit se od svých již vyslovených závěrů.

[22] Stěžovatelka předně nesouhlasí s tím, že krajský soud neshledal právní úpravu obsaženou v § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích v rozporu s principem zákazu diskriminace, resp. právem na rovné zacházení.

[23] Nejvyšší správní soud uvádí, že ústavní princip rovnosti je výrazem ústavního zákazu libovůle, přičemž rovnost je třeba chápat jako relativní kategorii, jež vyžaduje odstranění nedůvodných rozdílů (nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07). Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Tímto hlediskem krajský soud posoudil právní úpravu obsaženou v § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích a dostatečně vysvětlil, proč rozlišování ve způsobu uplatnění nároku na náhradu škody způsobené veřejnou mocí v oblasti daní a v oblasti místních poplatků neshledal v rozporu s principem rovnosti a zákazem diskriminace. Nejvyšší správní soud považuje za dostačující k této otázce dále odkázat na závěry vyslovené v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, v němž se již zabýval tím, zda je citovaná právní úprava diskriminační. Přestože stěžovatelkou požadované úroky představují ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 22. 12. 2015, č. j. 3 As 113/2014 - 47, č. 3399/2016 Sb. NSS, nebo ze dne

pokračování

14. 12. 2017, č. j. 2 Afs 148/2017 - 36, odst. [43]) paušalizovanou náhradu škody, kterou daňový subjekt kvůli prodlení správce daně či jeho nezákonnému rozhodnutí utrpěl, z citované judikatury zároveň nevyplývá, že by zákonodárce nemohl právo na takový úrok vyloučit (odst. [26] rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26). Podstatné je, že i v takovém případě zůstává zachováno právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, které je však třeba uplatnit podle zákona č. 82/1998 Sb. Poplatník či plátce místního poplatku bude pouze v méně procesně komfortnější situaci, neboť bude muset prokazovat vznik konkrétní škody a její výši.

[24] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že pokud stěžovatelka dovozuje, že i malé obce by byly schopny evidovat, vypočítat a vracet úroky podle daňového řádu, tak tato argumentace představuje polemiku s řešením přijatým zákonodárcem, nikoli argument, na jehož základě by bylo možné dovodit protiústavnost právní úpravy obsažené v § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích. Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší zpochybňovat volbu zákonodárce v situaci, kdy se zvolené řešení opírá o racionální důvody (rozdílnost personálního a materiálního vybavení obecních úřadů oproti finančním úřadům a rozdíly mezi daněmi a místními poplatky) a zároveň naplňuje požadavek čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. V této souvislosti již krajský soud případně odkázal na závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/23, že je věcí zákonodárce, jaký způsob odškodňování nezákonných správních rozhodnutí zvolí. Podle Ústavního soudu totiž neexistuje žádný ústavní princip, podle kterého by náhrada škody způsobené orgány veřejné moci měla být poskytována „automaticky“, a to ani tam, kde spočívá jen v „ceně peněz v čase“. Naopak obecně platí, že takový nárok je třeba nejprve řádně a včas předepsaným způsobem uplatnit a prokázat vznik škody, její výši a příčinnou souvislost s jednáním škůdce; běžná tak není ani tzv. paušalizace náhrady škody (odst. [80] a [84] citovaného nálezu). Uvedené závěry Ústavního soudu lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, byť se týkají právní úpravy, která stanovila, že úrok z neoprávněného jednání správce daně nevzniká v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy.

[25] Stěžovatelka rovněž namítá nepřezkoumatelnost úvahy krajského soudu, že není dán důvod k tomu, aby výše náhrady škody v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. neodpovídala výši úroků stanovených daňovým řádem.

[26] Nejvyšší správní soud k této námitce předesílá, že nepřezkoumatelnost je vyhrazena těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, jež mají za následek nemožnost jej přezkoumat, tedy zejména zjistit jeho obsah či důvody, pro které bylo vydáno (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24 či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Takovou vadou rozsudek krajského soudu netrpí. V případě citované úvahy krajského soudu je zřejmé, že jde o dílčí argument, který navazuje na vypořádání námitek porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace. Z úvah krajského soudu je zřejmé, že (správně) vyšel z toho, že charakter daně a místního poplatku je z hlediska jejich fiskálního účelu obdobný a že jejich uhrazením na základě nezákonného rozhodnutí dojde k zásahu do vlastnického práva. S ohledem na srovnatelné postavení daňového subjektu a plátce, resp. poplatníka místního poplatku proto nelze ani předpokládat, že by se výše náhrady škody

v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. významně lišila od výše úroků ve smyslu daňového řádu. Takový závěr není ani nesrozumitelný ani nedostatečně zdůvodněný. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není dán.

[27] Pokud jde o polemiku stěžovatelky s výkladem § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích, není důvodná námitka, že krajský soud upřednostnil jazykový výklad. Ze závěrů krajského soudu je zřejmé, že vycházel z toho, že jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, jejíž obsah je nutné dovodit i prostřednictvím dalších výkladových metod (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2023, č. j. 2 Afs 363/2019 - 50, č. 4517/2023 Sb. NSS, odst. [36] a tam citovaná judikatura Ústavního soudu). Přestože krajský soud zdůraznil, že jazykový i gramatický výklad citovaného ustanovení je jednoznačný, k čemuž ostatně dospěl již Nejvyšší správní soud v odst. [16] rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, dostatečně podrobně se zabýval jednotlivými metodami výkladu § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích. Pokud jde o metody systematického a teologického výkladu, nejen krajský soud, ale již Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26 dovodil, že přestože první tři odstavce § 11 zákona o místních poplatcích řeší opožděné či chybné zaplacení nebo odvedení poplatku, čtvrtý odstavec se nevztahuje jen k porušení povinností poplatníkem či plátcem místního poplatku, jak stěžovatelka opět opakuje v kasační stížnosti.

[28] Ani z úmyslu historického zákonodárce nelze dovodit jiný záměr než takový, že v § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích zamýšlel vyloučit aplikaci všech úroků ve smyslu daňového řádu na místní poplatky. Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26 vysvětlil, že nejprve bylo zákonem č. 270/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, v § 11 odst. 2 zákona o místních poplatcích stanoveno, že *penále, úrok z posečkáni nebo splátek daně a úrok z prodlení podle zákona upravujícího správu daní se neuplatňují*. Toto znění tedy s účinností od 31. 10. 2007 jednoznačně vylučovalo pouze některé úroky, které znal ZSDP. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uváděla, že účelem citované právní úpravy je vypořádat vzájemný vztah nových postihů za platební pochybení obsažených v obecné úpravě daňového procesu se speciální sankcí upravenou v § 11 zákona o místních poplatcích (sněmovní tisk č. 124, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006–2010). Nyní aplikované znění § 11 odst. 4 zákona o místních poplatcích bylo zakotveno zákonem č. 281/2009 Sb. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu ponechat do té doby existující rozsah výluky, nepochybně mohl pouze upravit termín úrok z posečkáni nebo splátek termínem úrok z posečkané částky a ponechat úrok z prodlení. Namísto toho však dva jasně vymezené úroky podle ZSDP nahradil obecným odkazem na úroky podle daňového řádu bez jakékoliv další specifikace. Nově také vyloučil u místních poplatků použitelnost pokut podle daňového řádu, kromě pořádkových. K uvedenému ustanovení důvodová zpráva pouze uváděla, že se navrhuje doplnit mezi sankce, které se neukládají u místních poplatků, též pokutu za opožděné tvrzení daně, což může být u místních poplatků například hlášení o poplatcích (sněmovní tisk č. 686, Poslanecká sněmovna, 5. volební období, 2006–2010). Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26 uvedl, že důvodová zpráva ke změně týkající se úroků mlčela, což by šlo vykládat i tak, že nebylo záměrem měnit dosavadní koncepci vyloučení konkrétně uvedených úroků, avšak „[n]a druhou stranu důvodová zpráva ani výslovně neuvádí, že jejím cílem je tuto koncepci ponechat. Změna textu zákona týkající se úroků však vede k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo úpravu změnit, jinak by mohl volit úpravu uvedenou

pokračování

shora. I v rámci historického výkladu lze poukázat také na již zmiňovaný § 5 odst. 6 zákona o správních poplatcích a § 9 odst. 9 zákona o soudních poplatcích, které byly také novelizovány zákonem č. 281/2009 Sb. Nicméně, na rozdíl od zákona o místních poplatcích, u nich došlo pouze k vypuštění výluky týkající se tzv. zvýšení daně podle ZSDP, které již daňový řád jako institut nezná. Výslovná výluka pro úroky z prodlení a pro úrok z posečkáání, která byla obdobně formulována doposud i v zákoně o místních poplatcích, však byla v jejich textu zachována. Není proto zřejmé, proč by měla být vůle zákonodárce ponechat výluku pouze na úroky z prodlení, případně i na úroky z posečkané částky, shodná u všech tří poplatkových zákonů, ačkoliv by tuto vůli týmž zákonem vyjádřil zcela odlišně [...]" (odst. 20 až 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 52/2017 - 26). Závěry krajského soudu tak jsou v souladu s citovanými závěry Nejvyššího správního soudu, a to i pokud jde o stěžovatelkou akcentovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 281/2009 Sb. Jestliže stěžovatelka dovozuje, že mlčení zákonodárce v důvodové zprávě může znamenat i ponechání stávající koncepce výslovné výluky uplatnění pouze některých úroků podle daňového řádu při správě místních poplatků, předně přehlíží jak samotné znění § 11 odst. 4 zakotvené zákonem č. 281/2009 Sb. tak další novelizace provedené zákonodárcem v souvislosti s přijetím daňového řádu, které popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, z nichž lze dovodit úmysl historického zákonodárce. Krajský soud nadto historický vývoj dotčené právní úpravy doplnil i o shrnutí navazujícího vývoje právní úpravy, který potvrdil úmysl zákonodárce (viz shrnutí v odst. [8] tohoto rozsudku). Stěžovatelka proti těmto závěrům krajského soudu již nepřináší žádné konkrétní kvalifikované argumenty, ale pouze opakuje žalobní argumentaci a s výkladem krajského soudu nesouhlasí. Ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jde v takovém případě o nepřipustnou kasační argumentaci ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2025, č. j. 3 Afs 49/2024 - 37 odst. [15] a [16] a tam citovaná judikatura).

[29] Právě uvedené platí i pro zopakovanou žalobní argumentaci, že výklad stěžovatelky podporuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 Afs 2/2016 - 34, rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2016, č. j. 30 Af 5/2015 - 45, a Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2017, č. j. 30 Af 12/2015 - 24, a rovněž vyrozumění Veřejného ochránce práv ze dne 15. 7. 2019, sp. zn. 8089/2018/VOP. Krajský soud dostatečně vysvětlil, že jak uvedené rozsudky tak vyrozumění Veřejného ochránce práv výklad stěžovatelky nepodporují, neboť se týkají výkladu § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích, který upravuje zvláštní sankci vůči poplatníku či plátcí místního poplatku, pokud poplatek včas nezaplatí nebo neodvede (srov. též odst. [28] tohoto rozsudku). Stejně tak krajský soud vysvětlil, z jakých důvodů nelze zohlednit závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2017, č. j. 30 Af 12/2015 - 24, který byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 52/2017 - 26. Pokud stěžovatelka dále opakuje žalobní námitku, že nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu uvedeným v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26, že zákonodárcem zvolená právní úprava odradí zejména plátce drobných místních poplatků od uplatňování nároků na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., tak k tomu již krajský soud uvedl, že v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu se takový závěr nenachází, což stěžovatelka nevyvrací.

[30] Stěžovatelka se konečně shodně jako v žalobě dovolává aplikace zásady *in dubio mitius*. K této námitce již krajský soud vysvětlil, že žádnými metodami výkladu nelze dovodit srovnatelnou výkladovou alternativu zákona o místních poplatcích, která by byla ve prospěch stěžovatelky a která by jej vedla k tomu odchýlit se od závěrů Nejvyššího

správního soudu vyslovených v rozsudku č. j. 9 Afs 52/2017 - 26 a vyvolat judikaturní odklon (k takovému postupu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č.j. 1 As 6/2011 - 347, č. 2368/2011 Sb. NSS). Proti tomuto závěru pak stěžovatelka pouze opakuje svoji žalobní argumentaci a ani v této části tak v kasačním řízení nenabízí žádný argument, kterým by uvedené závěry krajského soudu kvalifikovaným způsobem zpochybnila.

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[32] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak jeho zástupce žádné náklady nepožadoval, proto mu je soud nepřiznal.

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

V Brně dne 29. prosince 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu