



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Štěpána Výborného v právní věci žalobce: město **Klatovy**, sídlem náměstí Míru 62, Klatovy, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2017, č. j. 20189/17/5000-10610-701638, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2026, č. j. 57 Af 19/2017-87,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Platebním výměrem ze dne 11. 7. 2016, č. j. 1368066/16/2300-31471-401531 (dále též „původní platební výměr“), Finanční úřad pro Plzeňský kraj (dále jen „správce daně“) stanovil žalobci penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 6. 12. 2013 do 8. 12. 2015. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou, kterou Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 7. 2018, č. j. 57 Af 19/2017-29, zamítl. Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost.

[3] Před krajským soudem paralelně probíhalo řízení o žalobě proti rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně jako rozhodnutí podmiňujícího následný předpis penále, které bylo ukončeno rozsudkem ze dne 30. 11. 2021, č. j. 30 Af 30/2016-110. Jím krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] V řízení o kasační stížnosti proti uložení penále Nejvyšší správní soud postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, který rozsudkem ze dne 28. 1. 2025, č. j. 6 Afs 292/2018-39, č. 4668/2025 Sb. NSS, rozsudek krajského soudu č. j. 57 Af 19/2017-29 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Rozšířený senát dospěl k závěru, že krajský soud pochybil tím, že nevyčkal na výsledek soudního přezkumu podmiňujícího rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně. Vzhledem k tomu, že podmiňující rozhodnutí žalovaného bylo pro nezákonnost zrušeno (a důvody nezákonnosti existovaly již v době jeho vydání), rozhodnutí žalovaného ve věci penále (rozhodnutí podmíněné) nemohlo obstát.

[5] Krajský soud v dalším řízení v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že podmiňující rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně bylo zrušeno rozsudkem č. j. 30 Af 30/2016-110, proti němuž směřovala kasační stížnost žalovaného. Tu Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, č. j. 10 Afs 523/2021-37. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného ve věci penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně nemůže obstát, neboť je podmíněno zrušením rozhodnutím o odvodu. Na tomto závěru dle krajského soudu nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalovaný následně vydal nové rozhodnutí, kterým odvod za porušení rozpočtové kázně snížil; a také nový platební výměr ze dne 21. 7. 2022, č. j. 1472558/22/2300-31471-401531 (dále jen „nový platební výměr“), kterým penále úměrně snížil. V důsledku zrušení původního podmiňujícího rozhodnutí ve věci odvodu však bylo třeba zrušit jím podmíněné rozhodnutí ve věci penále.

II. Kasační stížnost

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že krajský soud nesprávně vyložil závěry plynoucí z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 292/2018-39. Dle stěžovatele krajský soud nezohlednil vydání nového platebního výměru, kterým bylo penále sníženo tak, aby odpovídalo výši stanoveného odvodu. Penále nebylo od počátku nezákonné, nýbrž nezákonná byla pouze částka v rozsahu převyšujícím původně stanovenou částku. Penále jako příslušenství odvodu za porušení rozpočtové kázně bylo v době rozhodování krajského soudu v souladu s výší tohoto odvodu. Tato procesní situace představuje výjimečnou okolnost, pro kterou napadené rozhodnutí ob stojí. Stěžovatel taktéž upozorňuje, že krajský soud napadené rozhodnutí hodnotil formálně, aniž se zabýval materiální stránkou uloženého penále. Žalobce se po vydání nového platebního výměru nachází ve srovnatelné situaci, jako kdyby bylo žalobou napadené rozhodnutí zrušeno a následně byla výše penále

pokračování

změněna v odvolacím řízení. Alternativně stěžovatel namítl, že žaloba měla být krajským soudem odmítnuta. Vydání nového platebního výměru dle jeho názoru způsobilo nejen to, že penále bylo uvedeno do souladu s odvodem, nýbrž tím odpadl i předmět řízení.

[7] Žalobce soudu sdělil, že nevyužije svého právo se vyjádřit ke kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[9] Jak plyne z rekapitulace shrnuté výše, ve věci již dříve rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odkazovaným rozsudkem č. j. 6 Afs 292/2018-39. V něm vyslovil následující obecné závěry: *„Závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, Peklo na Čertovině, se uplatní i na vztah odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. b) a c) rozpočtových pravidel a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odst. 8 téhož paragrafu. Krajský soud při přezkumu podmíněného rozhodnutí správního orgánu vyčká výsledku řízení o žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí správního orgánu. Zrušení (změnu) podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost z důvodů existujících již v době jeho vydání zohlední podle okolností, zejména s ohledem na procesní aktivitu stěžovatele, i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu.“*

[10] Ve vztahu k nyní posuzovanému řízení pak rozšířený senát výslovně uvedl, že *„stěžovatel již v žalobě proti rozhodnutí ve věci penále namítl, že rozhodnutí ve věci odvodu, které je ve vztahu k rozhodnutí ve věci penále rozhodnutím podmiňujícím, je nezákonné a že proti němu taktéž podal správní žalobu. Na své argumentaci setrval i v dalším řízení před krajským soudem a následně i před Nejvyšším správním soudem. Krajský soud nevyčkal rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí ve věci odvodu, kterou stěžovatel podal stejně jako žalobu proti rozhodnutí ve věci penále. Tím zatížil své řízení vadou, která mohla mít, a také měla, jak je patrné z popisu řízení před správními orgány a soudy, vliv na zákonnost jeho rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Rozhodnutí žalovaného ve věci odvodu bylo, jak výše uvedeno, pro nezákonnost zrušeno, přičemž důvody nezákonnosti existovaly již v době jeho vydání. Podmíněné rozhodnutí žalovaného o penále tedy s ohledem na zrušení rozhodnutí o odvolání proti podmiňujícímu rozhodnutí o odvodu nemůže obstát“* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[11] Výše citovanými závěry byl krajský soud v dalším řízení vázán a náležitě se vypořádal také se stěžovatelovou argumentací, opírající se především o vydání nového platebního výměru na penále. Správně však dovodil, že toto rozhodnutí nemohlo „zhojit“ nezákonnost původního platebního výměru. Tento závěr Nejvyšší správní soud potvrzuje.

[12] Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je sekundárním nárokem, který je existenčně spjatý s povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně. Penále je příslušenstvím odvodu, a proto sleduje jeho osud (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2011, č. j. 8 Afs 6/2011-86, nebo ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013-33). V nyní posuzované věci byla výše penále určena dle původně stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně. Dřívější rozhodnutí o výši odvodu však neobstálo, bylo krajským soudem zrušeno a v dalším řízení došlo k jeho snížení. V důsledku

toho ani rozhodnutí o penále (ve výši sdělené v závislosti na dřívější výši odvodu) nemohlo obstát a bylo nutno je pro nezákonnost zrušit.

[13] Krajský soud v napadeném rozsudku správně dovodil, že na této skutečnosti nic nemění ani nová výše penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, která byla stanovena v návaznosti na snížený odvod za porušení rozpočtové kázně. Tento nový platební výměr stěžovatel označuje jako rozdílový s tím, že je v něm zohledněna rozdílná výše penále dle původního a nového platebního výměru. Nejvyšší správní soud však uvádí, že není rozhodující, jak stěžovatel platební výměr označuje, nýbrž jaká je jeho povaha. Nový platební výměr je samostatným rozhodnutím (a také vykonatelným exekučním titulem), které stanovilo penále v odlišné výši. Původní platební výměr nebyl tímto novým rozhodnutím změněn, zrušen ani nahrazen, nadále by tedy (nebyl-li by soudem zrušen) existoval a byl vykonatelný, ačkoli je z důvodů uvedených výše nezákonný. Nedošlo ani ke zrušení rozhodnutí stěžovatele o odvolání proti původnímu platebnímu výměru, krajskému soudu tak nic nebránilo v jeho soudním přezkumu a následném zrušení. Stěžovatel tedy v kasační stížnosti nesprávně poukazuje na odpadnutí předmětu řízení, v důsledku čehož měla být dle jeho názoru žaloba odmítnuta.

[14] Změna se týkala výhradně platební roviny. Nový platební výměr správci daně umožnil, aby s částkou převyšující nově stanovené penále nakládal jako s přeplatkem. Případné vrácení částky, která přesahovala nově stanovenou výši penále, ovšem rovněž nemá vliv na nynější řízení. Ani v takovém případě totiž nelze dovozovat, že původní platební výměr a rozhodnutí stěžovatele o odvolání materiálně zanikly. V nynějším řízení je předmětem přezkumu zákonnost původně stanoveného penále, nikoli to, zda a v jaké výši bylo fakticky uhrazeno či vráceno. Vydáním nového platebního výměru proto nemohlo dojít k odpadnutí předmětu řízení, neboť krajským soudem přezkoumávané rozhodnutí nezaniklo a bylo nadáno právní mocí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2024, č. j. 8 Azs 172/2020-66, č. 4592/2024 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2025, č. j. 4 Afs 32/2022-59). Nelze rovněž dovozovat, jak tvrdí stěžovatel, že část původně stanoveného penále byla od počátku řízení zákonná. Penále je stanoveno konkrétní částkou, která je jako celek buď zákonná, anebo nezákonná. Nelze ji z hlediska posuzování zákonnosti dělit na dílčí části. V daném případě bylo penále stanovené původním platebním výměrem nezákonné, neboť bylo zrušeno rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně jako rozhodnutí podkladové pro původní platební výměr na penále.

[15] Na věc pak nelze aplikovat ani závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v bodě 53 rozsudku č. j. 6 Afs 292/2018-39. V něm rozšířený senát uvedl: *„Pokud podmiňující rozhodnutí bylo skutečně pro nezákonnost zrušeno či změněno, pak bude zpravidla namístě zrušit žalobou napadené podmíněné rozhodnutí. Pouze výjimečně ani taková situace nemusí vést ke zrušení podmíněného rozhodnutí soudem. Takovou situaci si lze představit například u změny podmiňujícího rozhodnutí. Pokud tedy krajský soud výjimečně podmíněné rozhodnutí nezruší, musí náležitě odůvodnit, proč zrušení či změna podmiňujícího rozhodnutí neměly vliv na zákonnost podmíněného rozhodnutí.“* Stěžovatel se dovolává toho, že v tomto případě taková výjimečná okolnost nastala. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V nyní posuzované věci došlo ke zrušení podmiňujícího rozhodnutí, což vylučuje, aby mohlo podmíněné rozhodnutí obstát jako zákonné. Mezi výší odvodu a penále je vztah přímé úměry, bylo tedy nutno „odklidit“ i nezákonně vydané rozhodnutí na penále.

pokračování

V posuzovaném případě nedošlo k žádné výjimečné okolnosti, na kterou by bylo možno vztáhnout citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch a žalobci žádné náklady nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. května 2026

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu