

# ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

## ÚSTAVNÍ SOUD

**Dodatečné daňové přiznání a změna judikatury ohledně prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu.**

*Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (<http://nalus.usoud.cz>).*

29. Na straně druhé neexistuje a nemůže existovat žádná garance proti změně judikatury jako takové; i když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný právní názor zvrátit, resp. překonat [srov. např. nález ze dne 11. 6. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), ze dne 15. 1. 2008 sp. zn. I. ÚS 605/06 (N 10/48 SbNU 95) a ze dne 22. 12. 2010 sp. zn. III. ÚS 1275/10 (N 253/59 SbNU 581), rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Harrach proti České republice, 28. 6. 2011, č. 40974/09].

33. Jako řešení se nabízí možnost zohlednění principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo v rámci testu přiměřenosti, kdy v případě, že převáží zájem účastníků, event. veřejný zájem, se změně judikatury přiznají účinky toliko *pro futuro* (k tomu viz i bod 34), a změna právního názoru se tak jen avizuje. Výše zmíněný postup (v podobě pouhého oznámení) by však znamenal, že soudce by byl nucen v řešeném „zlomovém“ případě aplikovat původní, nutno zdůraznit nesprávný právní názor, a tedy vědomě vydat nezákonné rozhodnutí, což zjevně koliduje s výše zmíněným principem nezávislosti soudce a jeho vázanosti zákonem (čl. 82 a čl. 95 odst. 1 Ústavy). Takový postup navíc může vést k poškození práv třetích osob, neboť v řadě soudních řízení, a nejde jen o řízení v civilních věcech, ale i o některá správní řízení, jsou jeho účastníky osoby, jejichž zájmy stojí v protikladu se zájmy osoby negativně dotčené judikatorní změnou. Pokud by soud v „přelomovém“ případě odmítl použít nový výklad, nastala by situace, kde účastníkovi, jemuž se ve sporu podařilo zvrátit dosavadní judikaturu s tím výsledkem, že mu sporné právo svědčí, by nakonec příznivé rozhodnutí bylo odepráno, čímž by byla zklamána jeho důvěra v použití „správného“ práva, jež je ostatně ústavně přikázáno (prin-

cip legality). V odborné literatuře diskutovaná možnost pouhého avizování budoucí změny judikatury, v důsledku které by se oslabilo očekávání dotčených subjektů, může být vhodným nástrojem, nikoliv však ve všech případech, zejména pak ne tehdy, kdy by mohl a měl být nový výklad použit k vyřešení samotného sporu.

34. Stejně otázky ohledně účinku nového právního názoru vyvstávají také ohledně (dalších) případů, jejichž skutkový základ taktéž spočívá v minulosti a jež budou rozhodovány až po rozhodnutí v „přelomové“ kauze. Výše uvedená východiska lze přitom v principu vztáhnout i na tyto případy, přičemž je zde třeba ještě vzít v úvahu zásadu rovnosti v použití práva. Také zde však existují výjimky, kdy např. Ústavní soud se ve svém nálezu ze dne 9. 8. 2013 sp. zn. II. ÚS 2234/10 (dostupný na adrese <http://nalus.usoud.cz>) neshledal s ohledem na konkrétní okolnosti případu za (ústavně relevantní) pochybení, pokud soudy nižších stupňů použily v podstatě ustálený právní názor Nejvyššího soudu, jenž však byl v průběhu odvolacího řízení zvrácen rozhodnutím jeho velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia. Z toho však nelze vyvozovat, že by daný přístup, vycházející z (omezené čisté) prospektivity (viz výše), byl použitelný univerzálně, vždy půjde o hledání obecně přijatelných řešení v závislosti na konkrétních okolnostech toho kterého případu.

35. Jak plyne z výše uvedeného, vyvažování zájmů v rámci tzv. testu proportionality se obecně nejeví jako ideální právní nástroj, a tudíž je pro ně vhodné zvažovat i cestu jinou. Tou pak (primárně) je zohlednění principu důvěry v právo v rámci interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, to samozřejmě za předpokladu, poskytuje-li toto adekvátní prostor; pro oblast civilního práva jako příklad možno uvést korektiv dobrých mravů ve smyslu § 3 odst. 1 občanského zákoníku [viz nález sp. zn. II. ÚS 3168/09], v oblasti trestního práva pak může jít o omyl v právu ve smyslu § 19 trestního zákoníku. Pokud takový prostor neexistuje, lze k „neaplikaci“ nového právního názoru z důvodů výše uvedených přistoupit spíše jen za výjimečných okolností.

### **Úhradová vyhláška pro rok 2013.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/12 (396/2013 Sb.).*

**II. Vyhláška č. 475/2012 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2013, se ruší uplynutím dne 31. 12. 2014.**

46. Z čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika právním státem, vyplývají základní principy vztahující se obecně na normotvorbu. Jejich součástí je i princip předvídatelnosti práva, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.),

bod 36]. Jakákoliv právní úprava může dostát tomuto požadavku pouze za předpokladu, že je adekvátně přístupná tak, aby osoby byly schopné seznat, že pravidlo, které vytvořila, dopadá na konkrétní věc. Současně však musí být formulována dostatečně precizně, aby umožnila osobám přizpůsobit jí své chování. Osoba musí být schopna, jsouc eventuálně vybavena vhodnou odbornou radou, předvídat důsledky, jež může vyvolat určité (její) chování, a to se stupněm jistoty, který odpovídá okolnostem [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 4. 1979 ve věci stížnosti Sunday Times proti Spojenému království č. 6538/74, § 49].

47. Při posuzování, zda právní úprava ob stojí z hlediska požadavku na vnitřní koherenci právního řádu a na jeho určitost a srozumitelnost [srov. např. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 9/95 ze dne 28. 2. 1996 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.) nebo nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 2/97 ze dne 2. 7. 1997 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.)], nelze obecně upřít relevanci poukazů na možné složitější nebo nejednoznačné případy její aplikace. Samotná skutečnost, že tyto případy mohou nastat, však ještě neodůvodňuje závěr o její protiústavnosti. Ten by přicházel v úvahu toliko tehdy, pokud by znění právního předpisu neumožňovalo určit jeho normativní obsah ani pomocí obvyklých interpretačních metod [k tomu blíže zejména nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 2/97, rovněž nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), bod 186; nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (č. 437/2012 Sb.), body 338 a 339].

57. Navrhovatelem tvrzená nepředvídatelnost napadené vyhlášky, ze které dovozuje její nesoulad s čl. 1 odst. 1 Ústavy a potažmo také s čl. 26 odst. 1 Listiny, má několik rovin. Je zřejmé, že zjištění celkové výše úhrad, na kterou vznikne poskytovateli nárok v roce 2013, vyžaduje aplikaci více či méně složitých matematických operací. Její výpočet může v závislosti na druhu zdravotních služeb sestávat dokonce z desítek dílčích výpočtů zahrnujících velký počet proměnných. Ústavní soud nicméně nedospěl k závěru, že by samotná tato charakteristika postačovala pro závěr o neurčitosti napadené vyhlášky (srov. body 46 a 47). Vzal přitom v úvahu, že jde o právní předpis dopadající na velmi specifický okruh právních vztahů, u jejichž subjektů se předpokládá určitá odborná znalost, a že jeho složitost je v míře nikoliv nepodstatné důsledkem složitosti samotné materie, kterou upravuje. Aniž by Ústavní soud na tomto místě zaujímal stanovisko k vyhlášce jako celku, a v tomto směru tak do budoucna obecně zakládal překážku věci rozhodnuté, v případě těch jejích částí, kterými se v tomto řízení zabýval, bylo normativní vyjádření jednotlivých výpočtů vždy dostatečně určité na to, aby je po dosazení vstupních hodnot (proměnných) bylo možné provést. Jestliže proto lze uvažovat o nepředvídatelnosti napadené vyhlášky, její hlavní důvod nelze spatřovat v její pouhé složitosti, nýbrž je nezbytné zabývat se podrobně samotnou strukturou výpočtu výše úhrad, včetně uvedených limitací a regulačních omezení, které výši úhrad umožňují snižovat. Právě na posouzení těchto dvou typů omezení se v této části zaměřil i Ústavní soud, a to konkrétně v tom smyslu, zda jsou s ohledem na svou regulační funkci, kdy je překročení stanovených limitů fakticky sankcionováno snížením hodnoty

bodu nebo možností snížení výše úhrad, ve vztahu k poskytovatelům zdravotních služeb dostatečně určitá a předvídatelná.

65. Je třeba zdůraznit, že konkrétní nastavení výše úhrad zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění závisí především na politickém rozhodnutí, k němuž je v rámci své zákonodárné kompetence příslušný Parlament a v rozsahu a mezích jím přijatého zákonného zmocnění také Ministerstvo zdravotnictví. Ústavnímu soudu naopak zásadně nepřisluší vstupovat do jejich kompetence a nahrazovat nebo přehodnocovat jejich rozhodnutí toliko z důvodu odlišného názoru na jeho správnost či účelnost, a proto se musí i v řízení o kontrole norem, jejichž předmětem je právním předpisem vyjádřené snížení výše těchto úhrad, omezit na posouzení jejich souladu s ústavním pořádkem. Základní otázka, kterou tak musel v dané věci zodpovědět, zní, zda povinnost poskytovatelů poskytovat zdravotní služby za úhradu v takto snížené výši obстоjí z hlediska jejich práva podnikat podle čl. 26 Listiny.

87. Ústavní soud si je vědom faktických i právních limitů svého případného dero- gačního zásahu v projednávané věci a nezastírá, že právní závěry obsažené v tomto nálezu se mají promítnout především do podoby úhradových vyhlášek, jež budou vydány pro následující roky. Okamžité zrušení některých částí napadené vyhlášky by vedlo ve velkém množství případů k tomu, že se poskytovatelé zdravotních služeb mohou v důsledku absence právní úpravy výše úhrad ocitnout v mnohem horším postavení, než jaké by měli za její účinnosti. Místo odstranění zásahu do jejich ústavně garantovaných práv by tak tento nález naopak vedl k jeho prohloubení, což by bylo zcela v rozporu s jeho smyslem. Přehlédnout ale nelze ani možný dopad ve vztahu k veřejným financím, kde by případný nezamýšlený nárůst výdajů veřejného zdravotního pojištění v důsledku dílčí derogace napadené vyhlášky musel být kompenzován v příštích letech.

88. Vzhledem k těmto skutečnostem bylo namístě zvážit odklad vykonatelnosti tohoto nálezu ve smyslu čl. 89 odst. 1 Ústavy, který by zabránil uvedeným negativním následkům. Ústavní soud tak předně zvažoval možnost, že by napadenou vyhlášku zrušil uplynutím dne 31. prosince 2013, neboť tato vyhláška by se stejně nemohla aplikovat na výpočet výše úhrad za zdravotní služby, k jejichž poskytnutí by došlo až v roce 2014, tedy po tomto okamžiku. Takovémuto kroku nicméně brání skutečnost, že tato vyhláška by jinak zůstala i po skončení roku 2013 účinným právním předpisem, jenž vedle toho, že zůstane aplikovatelným ve vztahu k již poskytnutým zdravotním službám (na čemž by nic nezměnilo ani případné pozby- tí účinnosti), bude dále zakládat přinejmenším oprávnění zdravotní pojišťovny k uplatnění regulačních srážek. K těm může totiž z povahy věci dojít až po skončení hodnotícího období. Je třeba zdůraznit, že jejich uplatnění je právním úkonem (právním jednáním), který může působit změnu výše nároku poskytovatelů na úhradu pouze za předpokladu, že s ním takovýto následek bude spojovat účinná právní norma. Jestliže tedy napadená vyhláška počítala s uplatněním regulačních srážek,

a tomu přizpůsobila i výši jednotlivých dalších svých parametrů, pak Ústavní soud, a to přes výše uvedenou kritiku jejich právní úpravy, nemůže k této skutečnosti s ohledem na možné výše popsané negativní důsledky nepřihlídnout. Za účelem vytvoření dostatečného časového prostoru pro zúčtování výše úhrad jednotlivých poskytovatelů ze strany zdravotních pojišťoven, jakož i k eventuálnímu uplatnění regulačních omezení, rozhodl Ústavní soud o zrušení napadené vyhlášky až uplynutím dne 31. prosince 2014.

### **K pokutě ve výši 10% ze zajištění daně při nedoplatku spotřební daně**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (375/2013 Sb.).*

47. Ústavní soud se otázkou ústavnosti sankce (§ 135d zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.) z důvodu údajného porušení principu diferenciacie a přiměřenosti sankce zabýval ve svém nedávném nálezu ze dne 30. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 37/11 (vyhlášeném pod č. 299/2013 Sb.; dostupném jako ostatní výše citované nálezy Ústavního soudu též na <http://nalus.usoud.cz>), ve kterém konstatoval, že zodpovězení otázky potřebnosti sankce jako takové (ve smyslu druhu této sankce), resp. související otázky intenzity chráněného veřejného zájmu, soudním výkladem provést nelze. Ústavní soud uvedl, že se jedná o otázky politického charakteru, jejichž řešení je ve výlučné kompetenci zákonodárce, jemuž nakonec obecně náleží legislativní úprava otázek, zda určité jednání má být trestné nebo nikoliv, definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků, jiných správních deliktů) a stanovení druhu a výše sankcí. V citovaném nálezu Ústavní soud taktéž poukázal na přetrvávající roztržičnost a nekonceptnost právní úpravy správního trestání a dovodil, že absenci možnosti správního uvážení v právním předpise nelze vykládat tak, že zákonodárce měl v úmyslu vyloučit povinnost správních orgánů dbát cestou správního uvážení ústavně zaručených základních práv občanů; takovýto výklad by nebylo možné považovat za ústavně konformní. Absenci explicitní úpravy takové možnosti v zákoně tedy neshledal samu o sobě důvodem pro zásah Ústavního soudu ani pro to, aby Ústavní soud vyslovil protiústavnost této mezery v právu.

## **NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD**

### **Daně.**

*Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, čj. 1 Afs 6/2013 – 46 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).*

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá tato předběžná otázka:

Je třeba článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skle-

níkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, vykládat v tom smyslu, že brání uplatnění takových vnitrostátních předpisů, které podrobují bezplatné přidělení emisních povolenek v příslušném období dani darovací?

17. Nejvyšší správní soud má však přetrvávající pochybnosti o tom, zda česká právní úprava stanovující daň darovací z bezúplatně nabytých emisních povolenek nepředstavuje poplatek (platbu) za přidělení povolenek, jehož zavedení je v rozporu s článkem 10 uvedené směrnice. Na rozdíl od španělského poplatku, jenž byl předmětem uvedeného řízení před Soudním dvorem, totiž česká legislativa zavádí platbu, která souvisí se samotným přidělením emisní povolenky, nikoliv až s jejím dalším uplatněním. ...

19. Nejvyšší správní soud se přiklání k první z uvedených možností výkladu, neboť je toho názoru, že článek 10 směrnice brání přijetí jakéhokoliv opatření, které by ve svém důsledku představovalo platbu za bezplatné přijetí povolenek. To by znamenalo, že vnitrostátní legislativa nemůže zavést jakoukoliv platbu, která by svým působením popřela („neutralizovala“) zásadu bezplatnosti přijetí emisních povolenek. Pokud by se naopak soud přiklonil ke druhé variantě výkladu, zásada bezplatnosti by dle jeho názoru nebyla následným zdaněním bezplatného přijetí povolenek zachována.

### **Hospodářská soutěž.**

*Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 7 Afs 57/2011 – 1174 (www.nssoud.cz).*

Věc se postupuje rozšířenému senátu

Při předběžném hodnocení závěrů vyslovených krajským soudem, vůči nimž směřují výše uvedené stížní námitky, sedmý senát Nejvyššího správního soudu:

1/ dospěl k odlišnému právnímu názoru, než jaký byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, č. j. 5 Afs 7/2011 – 619 v otázce výkladu, z kterého posledního ukončeného účetního období má správní orgán vycházet při ukládání pokuty,

2/ zjistil, že v otázce, zda je či není vyloučen jednočinný souběh komunitárního a vnitrostátního deliktu existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

### **Přístup k informacím.**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013 – 58 (www.nssoud.cz).*

[17] Zdejší soud nicméně zdůraznil, že pokud se interní předpisy týkají výkonu veřejné správy navenek, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za infor-



mace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek, či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

[21] ... Metodická pomůcka má tedy pracovníky Finanční správy „provést“ správním řízením a upozornit je na typové problematické okamžiky, při nichž je třeba se vyvarovat procesních pochybení (zde metodická pomůcka odkazuje na judikaturu). V tomto směru by bylo možné metodickou pomůcku označit jako manuál, didaktický materiál, či jakéhosi „průvodce úředníka správním řízením ve věci správních deliktů“.

[22] Obsahem metodické pomůcky není podání závazného výkladu skutkových podstat správních deliktů podle zákona o účetnictví ani nastolení interních pravidel pro stanovení výše pokut. Např. k výši pokut metodická pomůcka uvádí pouze jejich zákonem stanovené rozpětí a zákonná kritéria, která je třeba při stanovení konkrétní výše pokuty zohlednit. Dále metodická pomůcka zdůrazňuje, že stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení, které je třeba řádně odůvodnit. Soud považuje za podstatné poukázat na to, že v metodické pomůcce nejsou obsažena žádná pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění správní praxe v mezích stanovených zákonem (např. v podobě bližšího stanovení výše pokuty za určité typové porušení povinností dle zákona o účetnictví).

[23] Informace obsažené v metodické pomůcce vyplývají z právních předpisů upravujících správní trestání v této oblasti. V tom je třeba stěžovatelkou požadovanou metodickou pomůcku odlišit od jiných dokumentů, u nichž Nejvyšší správní soud v minulosti judikoval, že se nejedná o vnitřní pokyny. Pokyny řady D a DS vydávané Ministerstvem financí zpravidla obsahují závazný výklad ustanovení daňových předpisů, jež územní finanční orgány aplikují v rámci řízení vedených s daňovými subjekty, nebo v rámci zákonem stanoveného oprávnění vymezují konkrétní kritéria ovlivňující výkon oprávnění správního orgánu. ...

[25] Stěžovatel argumentuje tím, že je v zájmu adresátů veřejnosprávního působení seznámit se s praxí orgánů veřejné správy a řádně se připravit na možné správní řízení. K tomu soud uvádí, že nic nebrání stěžovateli ani jiným adresátům veřejné správy, aby se seznámili s právními předpisy významnými pro správní trestání na úseku zákona o účetnictví (zákon o účetnictví, přestupkový zákon, správní řád) a s relevantní judikaturou. Tyto všechny informace jsou veřejně přístupné. Metodický pokyn neobsahuje žádné informace, které by tento základní, veřejně přístupný rámec práva v materiálním slova smyslu překračovaly.

*Alena Hálková*