



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 60

Rozeslána dne 17. dubna 2002

Cena Kč 17,10

O B S A H:

144. Nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2002 ve věci návrhu na zrušení druhé, třetí a čtvrté věty § 10 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách
145. Nález Ústavního soudu ze dne 12. března 2002 ve věci návrhu na zrušení části čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
-

144

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 6. března 2002 v plénu o návrhu Vrchního soudu v Praze na zrušení druhé, třetí a čtvrté věty § 10 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách,

takto:

Návrhu se vyhovuje a druhá, třetí a čtvrtá věta § 10 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, se s účinností od 31. 12. 2002 zrušují.

Odůvodnění

I.

Dne 2. 4. 2001 byl Ústavnímu soudu předložen návrh senátu Vrchního soudu v Praze (senát 6 A) ze dne 28. 3. 2001 na zrušení druhé, třetí a čtvrté věty § 10 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) tak obecný soud učiní, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem. V návrhu, podepsaném předsedou tohoto senátu JUDr. Bohuslavem Hnízdičem, je konstatováno, že vrchní soud vede pod sp. zn. 6 A 44/98 řízení o správní žalobě žalobce JUDr. V. S. proti žalovanému Ministerstvu dopravy a spojů, jíž se žalobce domáhá zrušení dále označených rozhodnutí žalovaného a Drážního úřadu Praha jako správního orgánu prvního stupně. Předmětem řízení před Vrchním soudem v Praze byla skutečnost, že Drážní úřad Praha nařídil žalobci, aby ze svého lesního pozemku odstranil zdroj ohrožení dráhy pokácením čtyř stromů. Učinil tak poté, když na jeden ze stromů, který z pozemku žalobce spadl na koleje, narazil osobní vlak. Drážní úřad uvedl, že hrozí opakování havarijní situace, což bylo potvrzeno místním šetřením i znaleckým posudkem, který zjistil, že k pádu stromu došlo za normálních povětrnostních podmínek. Majitel pozemku proti tomuto rozhodnutí uplatnil námitky, o nichž 4. 11. 1997 správní orgán prvního stupně rozhodl. Rozhodnutím ze dne 4. 11. 1997 č. j. 1112-97-DÚ/S/Su nařídil drážní úřad Českým dráhám odstranění zdroje ohrožení dráhy na náklady žalobce, který nevyhověl jeho předchozí výzvě k pokácení 4 stromů na svém pozemku. Ministerstvo dopravy a spojů dne 12. 1. 1998 pod č. j. 16 178/98-0210 odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo. Vrchní soud v Praze při projednávání správní žaloby v dané věci dospěl k závěru, že § 10 zákona o dráhách, podle něhož správní orgány postupovaly, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, pokud zmocňuje drážní správní úřad naříditi majiteli nebo provozovateli zdroje ohrožení dráhy jeho odstranění, resp. rozhodnout o odstranění zdroje ohrožení na náklady jeho vlastníka nebo provozovatele. Proto v souladu s § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení předmětného ustanovení v jeho větě druhé, třetí a čtvrté.

Vrchní soud v Praze argumentuje ve svém návrhu takto: Má-li vlastník nebo provozovatel zdroje ohrožení dráhy k výzvě drážního úřadu povinnost odstranit zdroj ohrožení, musí mu zákon rovněž ukládat odpovídající povinnost pečovat o svůj majetek, zejména pozemek nebo stavbu, tak, aby riziko vzniku zdroje ohrožení bylo co nejnižší, což zákon o dráhách nečiní. V této skutečnosti spatřuje navrhovatel rozpor s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zákon o dráhách ani jiný zákon upravující povinnosti vlastníků nemovitostí totiž neurčuje, že vlastník nemovitosti je povinen provádět na své nemovitosti zásahy k ochraně cizího pozemku, stavby nebo zařízení, popřípadě tyto zásahy strpět a nést jejich náklady. To vlastníku uloží drážní úřad, když jej vyzve ke splnění této neexistující povinnosti, a pokud výzvě není vyhověno, rozhodne o provedení zásahu na náklady vlastníka. Přitom však § 10 zákona o dráhách nedává správnímu orgánu možnost uvážení: ze slov „nařídí“ a „rozhodne“ vyplývá povinnost úřadu při zjištění zdroje ohrožení dráhy postupovat pouze výše uvedeným způsobem. Dochází tím k takovému omezení vlastnického práva majitele „zdroje ohrožení“, jež nemá zákonný podklad a není prováděno za náhradu, jestliže vlastník sám nese náklady.

Povinnost ukládaná podle napadeného ustanovení je ukládána ve veřejném zájmu a neslouží k ochraně soukromého práva. Odstranění zdroje ohrožení dráhy by se proto nemělo provádět na náklad majitele zdroje ohrožení. Úpravou práv a povinností vlastníků sousedících nemovitostí se zabývá občanský zákoník v § 127. Tato povinnost je však soukromoprávního charakteru a nezakládá pravomoc správního úřadu řešit situaci vydáním správního aktu ukládajícího vlastníku nemovitosti povinnosti.

II.

Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

Ústavní soud zaslal v souladu s § 42 odst. 3 a 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, předmětný návrh k vyjádření Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky a vyžádal si i písemné stanovisko Ministerstva dopravy a spojů. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu ze dne 15. 6. 2001, podepsaném jejím předsedou, prof. Ing. Václavem Klausem, CSc., je uvedeno, že posláním napadených zákonných ustanovení je ochrana dopravní cesty dráhy (především kolejového svršku, trolejového vedení a signalizačního či zabezpečovacího zařízení) před různými zdroji ohrožování, které se v řadě případů vyskytují právě na nemovitostech v ochranném pásmu dráhy (§ 8 a 9 zákona o dráhách), kde je provádění některých činností omezeno, aby nekolidovalo s potřebou bezpečného provozu dráhy. Tím podle názoru Poslanecké sněmovny zákon o dráhách stanoví potřebnou míru prevence, aby nedocházelo ke vzniku zdrojů ohrožení dráhy. Povinnost provozovatele nebo vlastníka zdroje ohrožení dráhy je v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny uložená zákonem. Drážní správní úřady, v jejichž působnosti je zjišťovat zdroje ohrožení dráhy, jsou zřízeny v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy. Napadená právní úprava je tradičním veřejnoprávním institutem, který obsahoval již zákon č. 86/1937 Sb. z. a n., o drahách (železniční zákon), a poté jej v zásadě převzaly i právní úpravy z poválečného období. Obdobná ustanovení obsahují i některé další zákony z oblasti dopravy a energetiky. Poslanecká sněmovna jednala v přesvědčení, že zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, a uzavřela, že ponechává na Ústavním soudu, aby věc posoudil a vydal příslušný nález.

Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

Za Senát Parlamentu České republiky se dne 22. 6. 2001 vyjádřil jeho předseda doc. JUDr. Petr Pithart, který konstatoval, že zákon o dráhách byl doposud čtyřikrát novelizován, žádná z novel se však nedotkla ustanovení, které je předmětem návrhu Vrchního soudu v Praze. Senát jako druhá komora Parlamentu projednal všechny čtyři novely, přičemž v rámci projednávání druhé z nich, později vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 23/2000 Sb., se na své 12. schůzi konané dne 9. 12. 1999 zabýval napadeným ustanovením. Přijal k němu pozměňovací návrh a vrátil návrh novely zákona o dráhách Poslanecké sněmovně, která však při jeho opětovném projednávání senátní návrh nepřijala a setrvala na jeho původně schváleném znění. Senát navrhoval § 10 doplnit o nový odstavec stanovící, že vlastník pozemku, na kterém se vyskytuje zdroj ohrožení dráhy, odpovídá za škody způsobené tímto zdrojem jen v případě, že vznik a působení tohoto zdroje sám vyvolal, a nikoliv tehdy, pokud k němu došlo působením přírodních sil nebo nahodilých událostí. Návrh vycházel z principu stanovení povinnosti provedení nezbytných opatření k zabránění vzniku škod tomu subjektu, v důsledku jehož jednání (činnosti nebo nečinnosti) by případné škody mohly vzniknout. Rovněž Senát své vyjádření uzavřel konstatováním, že je na Ústavním soudu, aby předmětný návrh Vrchního soudu v Praze posoudil a s konečnou platností o něm rozhodl.

Stanovisko Ministerstva dopravy a spojů České republiky

Ministerstvo dopravy a spojů (dále jen „ministerstvo“) ve svém stanovisku ze dne 26. 6. 2001 k návrhu Vrchního soudu v Praze uvedlo, že provozování dráhy, drážní dopravy a služeb s tím spojených představují složitý mechanismus staveb a zařízení, jejichž smyslem je vytvoření potřebné technické základny splňující přísná bezpečnostní kritéria. Jejich prostřednictvím plní stát jeden ze svých základních úkolů, kterým je vytvoření podmínek pro zajištění dopravních potřeb a dopravní obslužnosti na náležité kvalitativní úrovni za nutné garance předepsaných bezpečnostních parametrů. Tato povinnost vyplývá nejen ze samotného zákona o dráhách, kde se např. v § 20 ukládá vlastníku dráhy pečovat o její rozvoj a modernizaci v rozsahu nezbytném pro zajištění dopravních potřeb státu, ale i z příslušné komunitární legislativy, kterou se v rámci harmonizace našeho právního řádu s právními předpisy ES zavazuje Česká republika promítnout do svých předpisů. Vlastnictví dráhy je spojeno s řadou zvláštních povinností, které jsou odůvodněny zvláštním charakterem předmětu tohoto vlastnictví.

Aby na konkrétní dráze mohla být provozována bezpečná drážní doprava, musí být respektovány určité záruky bezpečnosti. K tomuto cíli slouží jednak v zákoně o dráhách vymezené zvláštní právní instituty obvodu dráhy jako zvláštního území určeného k umístění a údržbě dráhy a jednak ochranné pásmo dráhy, kde je odůvodněn zvláštní režim činností (§ 9 zákona o dráhách), které se zde mohou vykonávat pouze se souhlasem drážního správního úřadu a za podmínek jím stanovených. Provoz dráhy však může být ohrožen, poškozen nebo rušen zdroji, které není možno předem obecně vymezit, v důsledku čehož nelze zákonem přímo stanovit konkrétní povinnost vlastníkům nebo provozovatelům těchto zdrojů. Je zde ovšem veřejný zájem na tom, aby mechanismus dráhy a jejího provozu nebyl ohrožován. Tento veřejný zájem je podle názoru ministerstva nepochybně nadřazen vlastnickému právu. Po provedení potřebných odborných zjištění, která odhalí zdroj ohro-

žení provozu dráhy, není možno vystačit se soukromoprávními prostředky řešení sporu, tj. domáhat se ochrany u soudu, neboť veřejný zájem na zachování bezpečnosti provozu dráhy si vyžaduje operativní zásah vydáním správního aktu ukládajícího provozovateli nebo vlastníku zdroje ohrožení okamžité povinnosti k odstranění tohoto stavu. Uvedená operativa je uvedena právě ve větě druhé § 10 zákona o dráhách. Ministerstvo se dále odvolalo na čl. 11 odst. 3 Listiny, přičemž zdůraznilo zásadu „vlastnictví zavazuje“ a konstatovalo, že nelze vytrhovat jednotlivá ustanovení zákona o dráhách z kontextu, koncepce a cíle celého zákona. Drážní doprava je provozována za účasti veřejných rozpočtů, a tím se do ní promítá výrazný veřejnoprávní prvek. Zrušení napadených ustanovení by podle ministerstva mělo za následek nejen zatížení státního rozpočtu, ale také zvýhodnění soukromého vlastnictví na úkor ochrany veřejných statků ve veřejném zájmu.

III.

Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jakož i ze zaslaných příslušných sněmovních tisků a údajů o průběhu hlasování je zřejmé, že zákon o dráhách byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení kvor stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy.

Po věcném projednání návrhu a zvážení všech okolností dospěl Ústavní soud k rozhodnutí napadená ustanovení zákona zrušit, i když z důvodů nikoli zcela shodných s názorem navrhovatele.

Ustanovení § 10 zákona o dráhách, jehož druhou, třetí a čtvrtou větu navrhuje Vrchní soud v Praze zrušit, upravuje tzv. „zdroj ohrožení dráhy“, který definuje jako zdroje ohrožování, poškozování nebo rušení provozování drah, drážní dopravy, drážních telekomunikačních zařízení a vedení a drážních zabezpečovacích zařízení, jež zjišťuje drážní správní úřad (věta první). Napadená ustanovení (věta druhá, třetí a čtvrtá) znějí doslovně takto:

„Při zjištění zdroje ohrožení nařídí provozovateli nebo majiteli zdroje ohrožení jeho odstranění. Nevyhoví-li provozovatel nebo majitel zdroje ohrožení, drážní správní úřad rozhodne o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.“

Obsahem těchto ustanovení je tedy právo a povinnost drážního správního úřadu zjistit a nařídit odstranění zdroje ohrožení a v případě neuposlechnutí rozhodnout o jeho odstranění na náklady provozovatele či majitele. Čtvrtá věta již jen odnímá tomuto rozhodnutí odkladný účinek. Navrhovatelova ústavněprávní argumentace se opírá především o názor, že zákon o dráhách ani žádný jiný zákon upravující povinnosti vlastníků nemovitostí neukládá vlastníku nemovitosti povinnost k preventivním opatřením zabráňujícím vzniku možného ohrožení cizího pozemku, stavby nebo zařízení, resp. povinnost strpět zásahy k jejich ochraně a nést náklady na jejich odstranění.

S navrhovatelovým názorem, že drážní zákon ani žádný jiný zákon neukládá vlastníku nemovitosti povinnost odstraňovat zdroj ohrožení dráhy, nelze souhlasit. Ochranné pásmo dráhy (60, příp. 100 m od osy krajní koleje na obě strany) má veřejnoprávně stanovený zcela specifický režim, v němž jsou práva vlastníků přilehlých nemovitostí v obecném zájmu nesrovnatelně omezenější, než je tomu u lesního zákona (§ 9 zákona o dráhách – srovnatelně např. s § 23 odst. 3 a 4 německého zákona o železnicích z 27. 12. 1993, ve znění pozdějších předpisů). Podle § 9 odst. 1 zákona o dráhách v ochranném pásmu dráhy lze zřizovat a provozovat stavby a provádět dále vyjmenované činnosti jen se souhlasem drážního správního úřadu a za podmínek jím stanovených, přičemž odstavec 2 téhož ustanovení umožňuje provozovateli dráhy a dopravci vstupovat na cizí pozemky za účelem odstraňování jiných překážek omezujících provozování drážní dopravy. Z § 10 zákona o dráhách pak vyplývá povinnost provozovatele nebo majitele zdroje ohrožení tento zdroj ohrožení odstranit.

Také navrhovatelovu názoru, že ani jiné právní předpisy nezakládají odpovídající povinnosti a omezení vlastníků, nelze přisvědčit. Vzhledem k rozmanitosti možných ohrožení provozu dráhy mají zásadní význam obecná ustanovení občanského zákoníku. Ústavní soud proto poukazuje na tyto právní předpisy:

- a) Ustanovení § 127 občanského zákoníku, podle něhož vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by vážně ohrožoval výkon práv jiného, např. i úpravami pozemku, porostem na pozemku, ale např. i světlem (jež by v daném případě mohlo podstatně snížit viditelnost signalizačního zařízení dráhy).
- b) Ustanovení § 415 občanského zákoníku, jež přikazuje každému počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám, přičemž komentář občanského zákoníku (Jehlička, Švestka a kol., Občanský zákoník, komentář, 3. vydání 1996, C. H. Beck) na str. 251 – 252 uvádí, že „každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám“, a proto i „nepočínání si tak je neplněním své právní povinnosti a je konáním protiprávním. Je tedy každý

odpovědný za škodu, která v důsledku toho vznikne“. Tato koncepce odpovídá evropskému právu. V německém právu např. mohou porušit své povinnosti subjekty jak jednáním, tak i opomenutím – např. tím, že neudržovaly svůj majetek v náležitém stavu. Vlastník pozemku se nemůže zbavit odpovědnosti např. za stromy na svém pozemku tvrzením, že je nezasadil a že vyrostly samy.

- c) Ustanovení § 417 občanského zákoníku stanoví přímo povinnost každého, komu škoda hrozí, „zakročit způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení“ tak, aby byla škoda odvrácena, u vědomí toho, že existence zdroje ohrožení nevznikne až nařízením k jeho odstranění. Nařízení pouze zjišťuje, že zdroj ohrožení již existuje a že dosud nebyl odstraněn. Taxativní výčet zdrojů ohrožení a priori není možný, proto je na drážním správním orgánu, který disponuje potřebnou odborností, aby připomněl povinnost, kterou vlastník sám nevnímá. Podle § 419 občanského zákoníku pak ten, kdo odvrací hrozící škodu, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů.

Přístup zákona o dráhách k ochraně veřejného zájmu na bezpečném provozu není v našem řádu ojedinělý.

Tematicky nejbližší zákonu o dráhách je úprava zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění novely č. 102/2000 Sb. Novelizované znění tohoto zákona diferencuje odpovědnost za ohrožení silniční dopravy a omezuje odstranění zdroje ohrožení na náklady vlastníka nebo provozovatele na případy, kdy vznikne toto nebezpečí z jednání vlastníků pozemků v sousedství komunikace samých.

Rovněž zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, svěřuje stavebnímu úřadu právo nařídit ve veřejném zájmu provedení nezbytných úprav na stavbě vlastníku stavby a obdobně vlastníku pozemku. Nařízené úpravy je vlastník povinen provést na svůj náklad (§ 94 odst. 1, obdobně § 94 odst. 4). Podle § 94 nařídí stavební úřad ve veřejném zájmu za podmínek odstavce 1 vlastníku stavby provedení neodkladných zabezpečovacích prací, popř. podle odstavce 2 zajistí jejich okamžité provedení na náklady vlastníka.

Jistá omezení výkonu vlastnických práv obsahují i další zákony, jako např. lesní zákon, energetický zákon, horní zákon, vodní zákon, zákon o životním prostředí, zákon o požární ochraně. Je přirozené, že demokratický stát v postkomunistické fázi vývoje zvýšenou měrou dbá na ochranu svobody vlastnictví, jež byla starým režimem potlačena, resp. podstatně okleštěna. To však neznamená, že jakékoli omezení výkonu vlastnického práva je produktem nebo reliktem komunistického režimu. Československý železniční zákon, tj. zákon o drahách č. 86/1937 Sb. z. a n., který svým textem připomíná rakouskou a německou legislativu v těchto otázkách, upravuje v § 102 a 103 tzv. zakázané pásmo a požární pásmo a stanoví řadu omezení výkonu vlastnického práva v tomto prostoru v § 102 odst. 1 a 2, dále v § 104 odst. 1, 2 a 3 a v § 105 o užívání pozemků v okolí dráhy. Podle § 105 odst. 1 „Pozemků v okolí dráhy nesmí býti užíváno tak, že by to mělo za následek sesouvání půdy, sesypávání kamenů, pád předmětů na trať, zatopování trati nebo jakékoli jiné ohrožení dráhy a jejího provozu. Železniční správní úřad může výslovně označit pozemky, jichž se to týká.“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „Užívá-li se pozemků v okolí dráhy způsobem, jenž je zakázán v odstavci 1, je železniční správní úřad oprávněn nařídit nezbytná opatření, aby dráha nebyla ohrožena; ... Provedení takového opatření může býti uloženo i železničnímu podniku na účet uživatele pozemků.“.

Úprava současného zákona České republiky o dráhách je však v určitém rozsahu srovnatelná i s úpravou jiných evropských států. Jak zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu, tak i ministerstvo ve svých vyjádřeních poukazují na směrnice Rady o rozvoji železnic Společenství z 29. 7. 1991, ve znění směrnic Evropského parlamentu a Rady č. 2001/12/ES, jež se týkají také zásad zajištění bezpečného provozování dráhy a drážní dopravy. V Německu např. platí § 23 odst. 3 a 4 spolkového zákona o železnicích z 27. 12. 1993, ve znění platných předpisů, podle něhož provozovatel dráhy a dopravce je oprávněn v ochranném pásmu dráhy vstupovat na cizí pozemky, a to i za účelem odstraňování zdrojů ohrožení veřejné dopravy. Železniční zákon země Baden-Württemberg z 8. 6. 1995 stanoví v § 5 o ochranných opatřeních, že vlastníci a držitelé pozemků sousedících s dráhou musí strpět opatření nezbytná k ochraně železnice před účinky přírody, jako jsou sněhové závěje, padání kamene, závaly, záplavy. Dotčená osoba je oprávněna potřebná opatření ve shodě s příslušným úřadem provést sama. Podle odstavce 2 porost a ploty, jakož i stohy, hromady a jiná zařízení, jež nejsou pevně spojena s pozemkem, nesmějí ohrožovat bezpečnost a plynulost kolejové dopravy. Na písemnou žádost příslušného úřadu musí být na náklady dotčeného odstraněny. Švýcarský zákon o železnicích z 20. 12. 1957 umožňuje v § 21 odst. 1 rovněž, aby v naléhavých případech železniční podnik činil i na pozemcích třetích osob sám opatření k odvrácení nebezpečí. Podle odstavce 2 náklady na odstranění zdroje nebezpečí nese majitel nebo provozovatel pozemku, aniž by mu náležel nárok na odškodnění. Z tohoto principu však existuje výjimka: jsou-li zdrojem ohrožení stromy, nese náklady na odstranění ohrožení železniční podnik, pokud neprokáže zavinění jiné osoby. Slovenská úprava těchto otázek je téměř identická s úpravou českou.

Současná úprava § 10 zákona o dráhách postihuje srovnatelným způsobem právě ty případy, při nichž k ohrožení provozu dráhy došlo činnostmi nebo opomenutím majitele, resp. provozovatele zdroje ohrožení,

a tím porušení povinností vlastníka podle § 127, resp. § 415 – 420a občanského zákoníku a § 4a, jakož i § 8 – 10 zákona o dráhách. Jestliže tuto svou povinnost vlastník ke dráze přilehlé nemovitosti opomenul, připadá podle § 10 zákona o dráhách drážnímu správnímu úřadu, aby majiteli nebo provozovateli zdroje ohrožení jeho odstranění nařídil a – jestliže tak neučiní – rozhodl o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady. Zákon přitom nemůže definovat všechny jednotlivé kroky, úkony, způsoby chování a jednání majitele přilehlých nemovitostí, jež pokládá vzhledem k rozmanitosti konkrétních situací za potřebné, předpokládá však, že majitel nemovitosti sám – vědom si své povinnosti – sleduje na svém pozemku předměty a děje, jež by mohly ohrozit provoz dráhy, a stará se o jejich odstranění. Nesplněním této povinnosti nemusí být pouze konání (např. vysazení stromu na nevhodném místě), ale i opomenutí (např. ponechání stromu, který sám bez přičinění vlastníka na nevhodném místě vyrostl). Právo drážního správního úřadu naříditi majiteli nutná opatření, popř. rozhodnout o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady je pouze nezbytnou operativní zárukou prioritní ochrany bezpečného provozu dráhy, a tím eminentního veřejného zájmu.

V takových případech je namístě ustanovení o odstranění zdroje ohrožení na náklady majitele nebo provozovatele pozemku, který nevyhověl nařízení o jeho odstranění. I toto „zvýhodnění“ veřejného zájmu je v zájmu ochrany vlastnického práva kompenzováno určitými právy vlastníků, jež je chrání před zvlášť správních orgánů, a to tím, že náhrada nákladů a škod vzniklých nezbytnými opatřeními k odstranění zdroje ohrožení dráhy se řeší v souladu s principem přiměřenosti. Základní význam v tomto směru má ustanovení § 419 občanského zákoníku (na které odkazuje § 9 odst. 2 zákona o dráhách), podle něhož „Kdo odvracel hrozící škodu, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů a na náhradu škody, kterou přitom utrpěl, i proti tomu, v jehož zájmu jednal, a to nejvýše v rozsahu odpovídajícím škodě, která byla odvrácena.“. Komentář k občanskému zákoníku zdůrazňuje, že právo na náhradu škody a vynaložených nákladů směřuje i vůči tomu, v jehož zájmu tento subjekt jednal (Jehlička, Švestka a kol., Občanský zákoník, komentář, 3. vydání 1996, C. H. Beck).

Na druhé straně si však lze představit i řadu jiných situací. Takových, ve kterých by byla specifická povinnost prevence vlastníka nemovitosti v oblasti ochranného pásma dráhy (provozovatele nebo majitele zdroje ohrožení) nad jeho reálné možnosti a jeho následná odpovědnost za zdroj ohrožení v rozporu s principem přiměřenosti. Nejedná se přitom pouze o situace „vis maior“ (stav vyvolaný událostmi, na které nemohl mít vlastník vliv). Vždy je nutno každý případ pečlivě posuzovat s přihlédnutím ke všem jeho okolnostem. Zákon o dráhách takový přístup v inkriminovaném ustanovení vylučuje, když paušálně ukládá správnímu úřadu vydat rozhodnutí o odstranění zdroje ohrožení na náklady jeho majitele či provozovatele.

Ústavní soud poznamenává, že např. citovaný železniční zákon spolkové země Baden-Württemberg sice na jedné straně umožňuje drážnímu úřadu rozhodnout o odstranění porostů, plotů, hromad, stohů a jiných předmětů, jež nejsou pevně spojeny s pozemkem, na náklady majitele, na druhé straně však stanoví právo na přiměřené odškodnění těch vlastníků nebo uživatelů, kterým budou uložena omezení, jež jsou zátěží nepřiměřenou, vůči ostatním nerovnou a nepřijatelnou (§ 4 odst. 4 zákona). V § 5 téhož zákona se ukládá povinnost strpět zásahy na ochranu dráhy před přírodními vlivy, jako jsou závěje, padání kamení, závaly apod., přičemž v těchto případech přísluší postiženému majiteli pozemku přiměřená peněžní náhrada za vzniklou škodu. Odpovědnosti za zdroj ohrožení se majitel pozemku může zprostit též, jestliže specifický režim v ochranném pásmu dráhy mu znemožnil o svůj majetek řádně pečovat.

Z toho je patrné, že úprava českého zákona o dráhách je příliš strohá, jednoznačná a nediferencovaná, takže paušální ustanovení § 10 o odstranění zdroje ohrožení dráhy na náklady majitele tohoto zdroje nepostihuje přiměřeně ty případy, kdy nelze po majiteli pozemku úhradu uvedených nákladů spravedlivě požadovat.

Závěrem lze říci, že Ústavní soud respektuje konkretizaci sociální závaznosti vlastnictví podle čl. 11 odst. 3 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož právo na ochranu majetku nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Takové zákonné úpravy platí i v České republice, i když omezení užívání majetku v souladu s obecným zájmem v občanském zákoníku i jiných zákonech nemají – a vzhledem k rozmanitosti okolností ani nemohou mít – povahu inventáře jednotlivě konkretizovaných povinností, nýbrž povinností sice obecně formulovaných, avšak přiměřeně interpretovatelných.

Současné však, pokud jde o paušální povahu ustanovení o odstranění zdroje ohrožení na náklady jeho majitele či provozovatele, nezbyvá Ústavnímu soudu, než přisvědčit navrhovatelovu názoru. Český zákon o dráhách dosud v této otázce nepřipouští takovou úpravu, která by byla přiměřená rozmanitosti okolností spojených s náklady na odstranění zdroje ohrožení dráhy. Protože ostatní ustanovení věty druhé, třetí a čtvrté v § 10 zákona o dráhách by po zrušení slov „na jeho náklady“ ve třetí větě ztratily potřebnou jasnost a konzistenci, zrušil Ústavní soud napadené věty v celém rozsahu, a umožnil tak celkově vyváženou novou úpravu.

Ze všech uvedených důvodů rozhodl Ústavní soud, jak je ve výroku uvedeno. Účinnost nálezu k 31. 12. 2002 má umožnit novou legislativní úpravu, která by zejména též přiměřeně diferencovala povinnosti náhrady nákladů spojených s odstraněním zdroje ohrožení dráhy.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

145

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 12. března 2002 v plénu o návrhu Krajského soudu v Ostravě na zrušení části čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, vyjádřené číslicí a interpunkčním znaménkem „48,“

takto:

Ustanovení čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, v části vyjádřené číslicí a interpunkčním znaménkem „48,“ se zrušuje dnem uveřejnění nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 11. 10. 2001 návrh Krajského soudu v Ostravě na zrušení čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, v části vyjádřené číslicí a interpunkčním znaménkem „48,“.

V návrhu se uvádí, že Krajský soud v Ostravě, senát 22 Ca, (dále jen „navrhovatel“) projednává žalobu P. P. proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ostravě, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru Finančního úřadu v Českém Těšíně o doměření daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1997. Žalobce prodal v květnu 1997 veřejně neobchodovatelné cenné papíry se ztrátou cca 10 milionů Kč a správce daně posoudil tento případ jako uzavření obchodu mezi jinak spojenými osobami za účelem snížení základu daně podle § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 210/1997 Sb. Navrhovatel má za to, že část čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb. vyjádřená číslicí a interpunkčním znaménkem „48,“ je v rozporu s čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), neboť má retroaktivní účinky.

Bodem 48 čl. I zákona č. 210/1997 Sb. byl rozšířen okruh specifických obchodních případů, u nichž správce daně zkoumá sjednané ceny. Pokud poplatník nedoloží uspokojivě rozdíl mezi cenou sjednanou v takovém případě a cenou, která by byla sjednána v běžných obchodních vztazích mezi nezávislými osobami spojenými jinak než ekonomicky nebo personálně, upraví správce daně základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl. Nedo-statek uspokojivého vysvětlení ze strany daňového poplatníka zde vede ke změně základu daně, a tím i ke změně výše daně. Podle čl. V zákon č. 210/1997 Sb. nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1998, avšak čl. III bod 1 tohoto zákona stanovil, že ustanovení čl. I bodů 33, 34, 48, 51, 52, 62 [týkající se pouze § 24 odst. 2 písm. zf)], 69, 98 a 114 se použijí již pro zdaňovací období 1997.

Podle navrhovatele k základním principům vymezujícím kategorii právního státu patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem. Přestože zákaz retroaktivity právních norem je v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) výslovně upraven jen pro oblast trestního práva (podle uvedeného ustanovení trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, a pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější), je nutno z čl. 1 Ústavy dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva. Akcent kladený na zákaz zpětné účinnosti právních norem jako na jeden ze základních prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty. Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázáno, aby mohl být za porušení zákazu volán k zodpovědnosti. Tento zákaz souvisí i s funkcí právních norem, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna.

S odkazem na právní závěry Ústavního soudu vyjádřené v jeho dosavadní judikatuře k otázce zpětné účinnosti právní normy a ochraně nabytých práv navrhovatel poukazuje na to, že použitím bodu 48 v čl. I zá-

kona č. 210/1997 Sb. již pro zdaňovací období roku 1997, ačkoliv citovaný zákon nabyl účinnosti až dnem 1. 1. 1998, se daňový subjekt ocitl v postavení, kdy je na jeho dosud právně bezzávadné jednání zpětně nahlíženo přísněji, neboť ze strany správce daně je podrobeno i zkoumání těch jeho obchodních aktivit, které podle dosavadní právní úpravy takovému zkoumání nepodléhaly. Podle nové právní normy jsou tak posuzovány právní vztahy, které se uskutečnily dříve, než tato norma nabyla účinnosti, přičemž toto posouzení může mít nepříznivý dopad na práva a povinnosti daňového subjektu. V době před 31. 7. 1997, kdy byl přijat zákon č. 210/1997 Sb., nemohl právní subjekt při vstupování do obchodních vztahů předvídat, které skutečnosti budou mít nově povahu právních skutečností rozhodných pro jeho práva a povinnosti v oblasti daně z příjmů, a neměl tedy možnost volby, zda podstoupí případná rizika s těmito následky spojená. Nová právní úprava mění následky právních vztahů, které nastaly již přede dnem její účinnosti, je tedy případem pravé zpětné účinnosti právní normy. Protože tato změna zpětně zhoršuje právní postavení daňového subjektu, dochází k porušení zásady ochrany nabytých práv.

Navrhovatel uvádí, že nová úprava je v daném případě formulována jednoznačně a nelze ji vyložit ústavně konformním způsobem tak, aby byl zabezpečen její soulad s ústavním pořádkem. Navrhuje proto, aby Ústavní soud nálezem zrušil ustanovení čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb. v části vyjádřené číslicí a interpunkčním znaménkem „48,“.

II.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2001, podepsaném předsedou sněmovny prof. Ing. Václavem Klausem, CSc., uvedla, že smysl bodu 48 čl. I zákona č. 210/1997 Sb. je uveden v důvodové zprávě k bodu 39 návrhu novely zákona o daních z příjmů, kde se uvádí, že důvodem úpravy je umožnit správci daně zamezit daňovým únikům při obchodování za ceny, které se výrazně odchylují od cen sjednávaných v běžných obchodních vztazích, i v případech, kdy spojení obchodních partnerů je založeno jinak než kapitálově či personálně, anebo jestliže obchodní transakce mezi kapitálově či personálně spojenými osobami jsou realizovány prostřednictvím třetí osoby, jejíž zapojení do obchodního řetězce nemá jiný podstatný ekonomický účel, než zkrátit daňovou povinnost. Jde například o prodeje v tuzemsku za velmi nízké ceny ziskového poplatníka ztrátovému poplatníkovi nebo za velmi vysoké ceny ztrátového poplatníka ziskovému poplatníkovi. Protože šlo o značné daňové úniky, Poslanecká sněmovna při projednávání rozhodla, že bod 48 novely bude zahrnut do čl. III Závěrečná ustanovení mezi body, které se použijí již pro zdaňovací období roku 1997.

Podle názoru Poslanecké sněmovny daňovému poplatníkovi však zůstala zachována možnost, aby i po účinnosti zákona č. 210/1997 Sb. uspokojivě doložil správci daně rozdíl sjednaných cen, a v daném případě správce daně jistě posuzoval věc podle všech ustanovení zákona o daních z příjmů, konkrétně § 23 odst. 10, a neopíral se jen o pojem „nebo jinak“, který pouze rozšířil již definované propojení osob v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Zároveň nelze odhlédnout ani od nově vložené věty „Jinak spojenými osobami se rozumí osoby, které vytvořily obchodní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty.“, která má významný vztah k již uvedenému § 23 odst. 10, jenž platil i před účinností zákona č. 210/1997 Sb.

Poslanecká sněmovna má za to, že navrhovatel pochybil, když vyložil novou právní úpravu izolovaně, a proto nesdílí jeho názor, že nelze dosáhnout ústavně konformního výkladu v souladu s čl. 1 Ústavy. Závěrem ve vyjádření uvádí, že zákon č. 210/1997 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny a posléze i Senátem, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.

K návrhu se rovněž vyjádřil Senát Parlamentu České republiky, který ve vyjádření ze dne 9. 11. 2001, podepsaném předsedou Senátu doc. JUDr. Petrem Pithartem, uvedl, že návrh zákona č. 210/1997 Sb. byl přikázán k projednání ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který po diskusi o možné zpětné účinnosti právní úpravy doporučil vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, z nichž jeden se týkal změny znění bodu 1 čl. III odkazujícího na bod 48 čl. I tak, že by zpětná účinnost zůstala zachována jen pro větu vkládanou do § 23 odst. 7 za větu druhou. V diskusi v plénu Senátu vystoupil za vládu České republiky ministr průmyslu a obchodu Karel Kühnl, který se, kromě jiného, vyslovil pro vyloučení jakékoliv retroaktivity v neprospěch poplatníka. Při následném hlasování se však většina senátorů přiklonila k názoru, že vytýkané nedostatky bude možné odstranit v rámci budoucí novely projednávaného zákona, a návrh zákona schválila ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Ve vyjádření se uvádí, že pro přijetí zákona č. 210/1997 Sb. hlasovalo ze 75 přítomných senátorů 49 a 6 bylo proti.

K dotazu Ústavního soudu účastníci řízení souhlasili s upuštěním od ústního jednání v projednávané věci (§ 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

III.

Ústavní soud považuje za potřebné úvodem připomenout svoje usnesení z 15. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 19, usn. č. 27], jímž odmítl návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení novelizujícího zákona s tím, že novelizující zákon nemá samostatnou právní existenci a stává se součástí novelizovaného zákona. Zákon č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje jednak ustanovení novelizující, která se stávají součástí novelizovaného zákona (čl. I), jednak ustanovení přechodná (čl. II), ustanovení závěrečná (čl. III), ustanovení zmocňující k vyhlášení úplného znění zákona o daních z příjmů (čl. IV) a konečně ustanovení o nabytí účinnosti novelizujícího zákona (čl. V). Navrhovatelův petit nesměřuje proti doplnění zákona o daních z příjmů, ale proti ustanovení, které se z legislativnětechnického hlediska nestává součástí novelizovaného zákona, neboť do něho nevznáší změnu či doplnění. Tato část novelizujícího zákona má samostatnou normativní existenci, a proto Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. přistoupil k přezkoumání, zda zákon č. 210/1997 Sb. byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, a k přezkumu samotného napadeného ustanovení.

Z těsnopiseckých zpráv o 12. schůzi Poslanecké sněmovny, II. volební období, konané dne 8. 7. 1997, a o 7. schůzi Senátu, 1. volební období, konané dne 31. 7. 1997, je zřejmé, že vládní návrh novely zákona o daních z příjmů byl ve znění pozměňovacích návrhů přijat Poslaneckou sněmovnou dne 8. 7. 1997, když pro návrh hlasovalo 139 poslanců a poslankyň a 13 bylo proti. Dne 31. 7. 1997 pro návrh ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou hlasovalo z přítomných 75 senátorů a senátorek 49, proti bylo 6. Zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli, vyhlášen pod č. 210/1997 Sb. v částce 74/1997 Sb., rozeslané dne 31. 7. 1997, a nabyl účinnosti dnem 1. 1. 1998.

Ústavní soud konstatuje, že zákon byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

IV.

Ustanovení § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb. bylo novelizováno zákonem č. 259/1994 Sb. a zákonem č. 316/1996 Sb. a před přijetím novely provedené zákonem č. 210/1997 Sb. znělo: „Liší-li se ceny sjednané mezi ekonomicky nebo personálně spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, upraví správce daně základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl. Za cenu, která by byla sjednána mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích při stanovení výše úroků u půjček, se pro účely tohoto ustanovení považuje úrok ve výši 140 % diskontní úrokové sazby České národní banky platné v době uzavření smlouvy. Ekonomicky nebo personálně spojenými osobami se rozumí, jestliže se jedna osoba podílí přímo nebo nepřímo na vedení, kontrole nebo jmění druhé osoby, nebo jestliže se shodné právnické nebo fyzické osoby přímo nebo nepřímo podílejí na vedení, kontrole nebo jmění obou osob anebo fyzické osoby blízké. Účastí na kontrole nebo jmění se rozumí vlastnictví více než 25 % podílů na základním jmění nebo podílů s hlasovacím právem. Toto ustanovení se nepoužije při úplatném poskytnutí místnosti s nezbytným vybavením zaměstnavatelem odborové organizaci pro nezbytnou provozní činnost.“

Bodem 48 čl. I zákona č. 210/1997 Sb. ze dne 31. 7. 1997 bylo ustanovení § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů doplněno takto: V § 23 odst. 7 se ve větě první za slova „personálně“ vkládají tato slova: „nebo jinak“. Za větu druhou se vkládá tato věta: „Nevztahuje se to na případy, kdy věřitelem je osoba se sídlem nebo bydlištěm v zahraničí a sjednaná výše úroku u půjčky je nižší než úrok ve výši 140 % úrokové sazby České národní banky platné v době uzavření smlouvy.“. Za slova „osoby blízké.“ se vkládá tato věta: „Jinak spojenými osobami se rozumí osoby, které vytvořily obchodní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty.“. Následné novely zákona o daních z příjmů se ustanovení § 23 odst. 7 nedotkly.

Ustanovení čl. III Závěrečná ustanovení bod 1 zákona č. 210/1997 Sb. zní: „Ustanovení čl. I bodů 33, 34, 48, 51, 52, 62 [týkající se pouze § 24 odst. 2 písm. zf)], 69, 98 a 114 se použijí již pro zdaňovací období 1997.“.

Jak již bylo uvedeno shora, návrh a argumentace navrhovatele nesměřují proti doplnění zákona, ale směřují proti retroaktivitě závěrečného ustanovení, které způsobuje, že na právní vztahy vzniklé přede dnem platnosti a účinnosti zákona se vztahují právní následky zakotvené v nové právní úpravě.

Podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 210/1997 Sb., správce daně mohl upravit základ daně daňového poplatníka o zjištěný rozdíl, pokud se lišily ceny sjednané mezi ekonomicky nebo personálně spojenými osobami od cen, které byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a pokud tento rozdíl nebyl uspokojivě

doložen. Podle nové právní úpravy může správce daně prošetřit zjištěný rozdíl navíc i u cen, které byly sjednány nejen mezi ekonomicky nebo personálně spojenými osobami, ale i osobami spojenými jinak, přičemž za jinak spojené osoby se považují osoby, které vytvořily obchodní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty. V zájmu zamezení umělého krácení daní v důsledku účelově vytvářených obchodních vztahů se rozšířilo oprávnění správce daně zpětně kontrolovat, prošetřovat a postihovat i tuto formu „obchodního“ chování daňového poplatníka.

Zákazu retroaktivity se ve své judikatuře dotkl Ústavní soud ČSFR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (Sbírka usnesení a nálezu Ústavního soudu ČSFR, 1992, č. 15), ve kterém konstatoval, že principy právního státu vyžadují u každého možného případu retroaktivity jeho výslovné vyjádření v ústavě nebo v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona a zároveň vyžadují v zákoně vyřešit s retroaktivitou spjaté důsledky tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna. Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, náleze č. 30) uvedl, že ke znakům právního státu neoddelitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo a že tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Nepřípustnost zpětné účinnosti právních norem pro oblast trestního práva je výslovně upravena v čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), její působení pro další odvětví práva se dovozuje z čl. 1 Ústavy.

Právní teorie i praxe rozlišuje mezi pravou a nepravou retroaktivitou. Podstatou pravé zpětné působnosti je, že podle určité současné právní normy je možno posoudit právní skutečnosti či právní vztahy, které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti, resp. to, že nová právní norma může změnit právní následky, které podle práva nastaly přede dnem její účinnosti. Pro nepravou retroaktivitu platí, že právní vztahy vzniklé za platnosti práva starého se spravují tímto právem až do doby účinnosti práva nového, poté se však řídí tímto novým právem. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní úpravy a právní nároky z nich vzniklé se řídí původní, zrušenou právní normou. Obecně platí, že v případech časového střetu staré a nové právní normy se použije nepravá retroaktivita.

Analýza principu retroaktivity je obsažena i v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (Sbírka rozhodnutí, svazek 7, náleze č. 13; vyhlášen pod č. 63/1997 Sb.), ve kterém se Ústavní soud zabýval i otázkou možných výjimek z nepřipustnosti retroaktivity právních norem. V nálezu se uvádí, že zatímco nepravá retroaktivita je obecně přípustná a existují jen výjimky její nepřipustnosti, pravá retroaktivita je naopak obecně nepřipustná, vyskytují se však striktně omezené výjimky její přípustnosti. K osvětlení otázky, kdy lze tyto výjimky z principu zákazu pravé retroaktivity připustit, Ústavní soud s podporou citace dřívější i nynější právní teorie uvedl: Právou retroaktivitu „lze ospravedlnit nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocítována“ (A. Procházka, Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno 1934, s. 800). Tuto situaci ostatně řeší i předvídaný čl. 7 Úmluvy, který v odstavci 2 stanoví, že vyloučení zpětné účinnosti norem trestního práva „... nebrání souzení a potrestání osoby za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, bylo trestné podle obecných právních zásad uznávaných civilizovanými národy.“ V citovaném nálezu se dále uvádí, že obdobný názor nacházíme i v současné právní teorii: „Obecně platí, že od zásady zákazu retroaktivity se lze odchýlit zcela výjimečně, a to výslovným pozitivním ustanovením. Jak je patrné z historie, důvodem k takovým postupům byla situace, kdy by se právní jistota dostala do příkrého rozporu s jistotou sociální a s právním vědomím, jak tomu bylo v ČSR v případě retribučních dekretů. Zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem (ordre public), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti.“ (L. Tichý, K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1102). Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada „ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu“ (A. Procházka, Základy práva intertemporálního, Brno 1928, s. 111). O oprávněné důvěře nelze uvažovat tehdy, jestliže právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Příkladem takovéto situace je působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky: „V našem právním řádu můžeme ospravedlnit odkazem na předchozí vládnoucí mravní přesvědčení např. zpětnou platnost lichevních zákonů (viz § 13 zák. č. 47/1881 ř. z., § 10 cís. nař. č. 275/1914 ř. z., § 105 III. dílčí nov. k obč. zák.).“ (A. Procházka, Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno 1934, s. 800).

K tomu, co bylo uvedeno výše, Ústavní soud pro úplnost dodává, že zmíněnými „zásadami uznávanými civilizovanými národy“ lze v jejich souhrnu a komplexnosti stěží rozumět něco jiného než ve společnosti etablovaný hodnotový řád. Hodnoty mají ve společnosti zásadní význam a plní v ní nezastupitelnou funkci, neboť jen díky jim může lidská společnost nejen existovat, ale i historicky a sociálně komunikovat. Bez jejich existence by se sociální vývoj rozpadl v mozaiku navzájem nesouvisejících sociálních jevů a sociální struktury ve vzájemně nekomunikující sociální jednotky. V souhrnu všech svých jednotlivých tvarů vyjadřují tedy hodnoty

„pravidla hry“, jež sice vždy byla, a patrně také budou, porušována, jejichž dodržování se však lidské společnosti vždy znovu ukazuje v podobě základní podmínky její existence a sociálního vývoje.

Teprve na tento hodnotový řád navazuje normativní řád zahrnující etické a právní normy. Jestliže hodnoty lze definovat tak, že se jimi rozumí vzory sociálního myšlení a jednání, vlastnosti, sociální stavy a jevy, institucionální tvary, jejichž společným rysem je jejich konsensuálně podmiňovaná disponibilita k určitému cíli a účelu, lze normy vymezit jako pravidla, nařízení, předpisy pro určitý sankcemi podmiňovaný a zabezpečovaný způsob sociálního jednání, jenž je uznáván nebo stanoven k dosažení takového cíle nebo účelu. Hodnoty sdílejí s normami společnou bázi potud, že spolu s nimi vytvářejí hodnotový a normativní řád společnosti jako její konstituující, etabloující a organizující princip. V rámci tohoto hodnotového a normativního řádu plní však hodnoty a normy specifické, sice často úzce související, nicméně vzájemně nezastupitelné funkce. Obojí, hodnoty i normy, vyznačují se vztázností k určitému cíli nebo účelu, jsou to však pouze hodnoty, jež udávají obecný historický a sociální směr, konstituují cílovou představu i základní způsob její realizace, zatímco bezprostřední aktualizace hodnotových tvarů je záležitostí norem. Přes tuto jejich exekutivní povahu a závislost na daném hodnotovém systému nelze však sociální funkci norem podceňovat a spojovat ji pouze s technickou stránkou sociálního dění. Právě normy představují totiž instrument, jenž umožňuje nejen aktualizaci hodnot, ale také jejich verifikaci; normy napomáhají uvádět hodnotový systém do života a úspěšností či naopak neúspěšností tohoto úsilí naznačují současně jeho sociální utilitu a disponibilitu. Protože hodnoty obsahují především vzory sociálního jednání a jako takové se prezentují ideálně typickými dimenzemi, mohou být stěží normovány v plné šíři své skladby. Společnost, jež by usilovala „normovat vše“, by nakonec vytvořila rozsáhlé vakuum mezi pretendovaným jednáním a jeho možnostmi, jež by nakonec bylo vyplněno spíše simulativními a fiktivními prvky.

Výše uvedený exkurz o hodnotovém a normativním řádu umožňuje tak snad i lépe pochopit otázky související s pravou retroaktivitou, jejichž přípustnost se vzhledem k šíři hodnotových tvarů promítá do všech oblastí společenských vztahů, zejména pak právních vztahů. Jestliže tedy v hodnotovém řádu a vědomí společnosti se konsensuálně etabloval určitý vzor a způsob sociálního myšlení a jednání, kterému se z nejružnějších důvodů, např. v důsledku tlaku určitého politického systému, nemohlo dostat normativního vyjádření, potom právní úprava tohoto jednání, obsahující retroaktivitu, zůstává zcela v souladu s principy právního a demokratického státu. Jinými slovy, odporovalo by naopak principům spravedlnosti, jestliže by se v takových případech pravá retroaktivita nedostala ke slovu. To vše však by tím výrazněji mělo naznačit, že pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl „dostat ke slovu“, nicméně tak neučinil.

Vycházejí z těchto teoretických základů při posuzování dané věci Ústavní soud dospěl k závěru, že ustanovení bodu 1 čl. III odkazujícího na bod 48 čl. I zákona č. 210/1997 Sb. má účinky právé zpětné působnosti.

Protože z ústavněprávního hlediska nemůže být rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy věcí nahodilou nebo věcí libovůle, ale je věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů, Ústavní soud zvažoval, zda jsou dány podmínky pro připuštění výjimky z principu zákazu právé retroaktivity, jež by umožnila ústavní akceptovatelnost této právní normy. Koncepce daňové politiky je věcí státu, který určuje, jaké bude daňové zatížení poplatníka konkrétní daně a jak upraví jeho povinnosti v souvislosti s ověřením správného vyměření daně. Zákon o daních z příjmů ve svém původním znění z roku 1992 zakotvil použití cen obvyklých na trhu v případech, že se od nich ceny sjednané liší a rozdíl není uspokojivě doložen, s tím, že tento postup se použije vždy, jde-li o personální nebo ekonomické propojení stejných právnických nebo fyzických osob. Zákonem č. 259/1994 Sb., účinným od 1. 1. 1995, byla do zákona o daních z příjmů zakotvena povinnost uspokojivě doložit rozdíl cen sjednaných mezi ekonomicky nebo personálně spojenými osobami, od cen sjednaných mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek. Touto novelou došlo k zúžení povinností daňového poplatníka, který měl napříště dbát o uspokojivé doložení rozdílu cen jen v některých zákonem předvídaných právních vztazích, a za případné nesplnění této povinnosti nesl důsledky ve formě úpravy základu daně ze strany správce daně. Zákonem č. 316/1996 Sb., účinným od 1. 1. 1997, bylo stanoveno, co se považuje za cenu sjednanou mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích při stanovení výše úroků u půjček, čímž nedošlo k rozšíření okruhu zákona podrobených právních vztahů. Daňový poplatník tak do přijetí novely provedené zákonem č. 210/1997 Sb. mohl důvodně spoléhat na to, že při vytváření právních vztahů bude muset jen u některých z nich dokládat správci daně cenový rozdíl a nést následky, pokud tak neučiní, zatímco u jiných právních vztahů ho tato povinnost stíhat nebude. Ústavní soud se proto domnívá, že daný případ je případem oprávněné důvěry daňového poplatníka v právo, neboť podle právní situace v době, na kterou se retroaktivní norma vztahuje, daňový poplatník nemohl předpokládat závadnost svého chování a nemohl počítat s možností retroaktivní změny. Přestože se ve společenských vztazích začaly projevovat signály, jež nasvědčovaly nutnosti nové právní úpravy, která je předmětem projednávané věci, pak zákonodárce v podmínkách demokratického státu neučinil nic pro to, aby nepříznivým účinkům zamezil dříve, tedy úpravou pro futuro. V daném případě tedy nejsou dány podmínky pro akceptaci výjimky ze zákazu právé retroaktivity a ústavní rozpor nelze překlenout ani výkladem. Argument Poslanecké

sněmovny, že správce daně se v daném případě jistě opíral i o § 23 odst. 10 zákona o daních z příjmů, na shora uvedeném závěru nic nemění. Podle tohoto ustanovení „Pro zjištění základu daně se vychází z účetnictví vedeného podle zvláštního předpisu,²⁰⁾ pokud zvláštní předpis nebo tento zákon nestanoví jinak anebo pokud nedochází ke krácení daňové povinnosti jiným způsobem.“. Zvláštním předpisem se podle poznámky pod čarou rozumí zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, Směrnice k účtové osnově a Zásady jednoduchého účetnictví vyhlášené ve Sbírce zákonů. Ustanovení § 23 odst. 10 zákona o daních z příjmů považuje Ústavní soud za nezpůsobilé odůvodnit výjimku ze zákazu pravé zpětné účinnosti ustanovení bodu 1 čl. III odkazujícího na bod 48 čl. I zákona č. 210/1997 Sb. a neshledal ani žádný jiný důvod, pro který by tak mohlo být učiněno.

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud návrhu Krajského soudu v Ostravě vyhověl a ustanovení čl. III bodu 1 zákona č. 210/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, v části vyjádřené číslicí a interpunkčním znaménkem „48,“ podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon (02) 792 70 11, fax (02) 795 26 03 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: (02) 614 32341 a 614 33502, fax (02) 614 33502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon 0627/305 161, fax: 0627/321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2002 činí 3000,- Kč, druhá záloha na rok 2002 činí 3000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** celoroční předplatné i objednávky jednotlivých částek – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 0627/305 179, 305 153, fax: 0627/321 417. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – Benešov: HAAGER – Potřeby školní a kancelářské, Masarykovo nám. 101; **Brno:** Knihkupectví M. Ženíška, Květinářská 1, M.C.DES, Cejl 76, SEVT, a. s., Česká 14; **Břeclav:** Prodejna tiskovin, 17. listopadu 410, tel.: 0627/322 132, fax: 0627/370 036; **České Budějovice:** PROSPEKTRUM, Kněžská 18, SEVT, a. s., Česká 3; **Hradec Králové:** TECHNOR, Wonkova 432; **Hrdějovice:** Ing. Jan Fau, Dlouhá 329; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikva-riát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadiónu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, Klatovy 169/I.; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Lidická 69, tel.: 0416/732135, fax: 0416/734875; **Most:** Knihkupectví Šeříková, Ilona Růžicková, Šeříková 529/1057, Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Náchod:** Olga Fašková, Kamenice 139, tel.: 0441/42 45 46; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, BONUM, Ostružnická 10, Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Nádražní 29; **Otrokovice:** Ing. Kuččík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHA-NEC, s. r. o., Sladkovského 414; **Plzeň:** ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, KANT CZ, s. r. o., Hybernská 5, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Moraviapress, a. s., Na Florenci 7-9, tel.: 02/232 07 66, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7; **Praha 2:** ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům), BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, NEWSLETTER PRAHA, Šafaříkova 11; **Praha 4:** PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 02/24 81 35 48; **Praha 10:** Abonentní tiskový servis, Hájek 40, Uhřetěves; **Prerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 0168/303 402; **Šumperk:** Knihkupectví D-G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** L + N knihkupectví, Kapelní 4; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** Severočeská distribuční, s. r. o., Havířská 327, tel.: 047/560 38 66, fax: 047/560 38 77, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 047/5501773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Knihkupectví PATKA, Žižkova 45; **Žatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. čísle 0627/305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.