

Ročník 2015



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 126

Rozeslána dne 10. listopadu 2015

Cena Kč 59,-

O B S A H:

298. Zákon, kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
299. Nález Ústavního soudu ze dne 15. září 2015 sp. zn. Pl. ÚS 18/14 ve věci návrhu na zrušení § 264 odst. 4 vět první a druhé zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád
-

298**ZÁKON**

ze dne 22. října 2015,

**kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje,
ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

a obcí, jehož rozvoj může být podporován podle tohoto zákona.

ČÁST PRVNÍ**Změna zákona o podpoře regionálního rozvoje****Čl. I**

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 138/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 66/2007 Sb., zákona č. 154/2009 Sb., zákona č. 199/2010 Sb., zákona č. 253/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 239/2012 Sb. a zákona č. 250/2014 Sb., se mění takto:

1. Části první až třetí včetně nadpisů a poznámek pod čarou č. 7 a 11 až 14 znějí:

„ČÁST PRVNÍ**OBECNÁ USTANOVENÍ****§ 1****Předmět úpravy**

Tento zákon upravuje podmínky pro

- a) poskytování podpory regionálnímu rozvoji a s tím související působnost ústředních správních úřadů, krajů a obcí,
- b) koordinaci a realizaci podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti,
- c) činnost evropského seskupení pro územní spolupráci (dále jen „seskupení“) v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie⁷⁾.

§ 2**Vymezení pojmu**

Pro účely tohoto zákona se regionem rozumí územní celek, vymezený územními obvody krajů

ČÁST DRUHÁ**PODPORA REGIONÁLNÍHO ROZVOJE****§ 3**

(1) Cílem podpory regionálního rozvoje je zajistit dynamický a vyvážený rozvoj území České republiky se zřetelem na kvalitu života a životního prostředí, přispět ke snižování regionálních rozdílů a zároveň umožnit využití místního potenciálu pro zvýšení hospodářské a sociální úrovně jednotlivých regionů.

(2) Oblasti podpory regionálního rozvoje na úrovni České republiky podrobněji vymezí strategie regionálního rozvoje České republiky (dále jen „Strategie regionálního rozvoje“) a na úrovni kraje strategie rozvoje územního obvodu kraje.

(3) Strategie regionálního rozvoje a strategie rozvoje územních obvodů krajů jsou zpracovávány s platností pro programové období Evropské unie.

§ 4

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „Ministerstvo“) ve spolupráci s ostatními dotčenými ústředními správními úřady a kraji navrhuje vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na dynamický a vyvážený rozvoj České republiky, zvyšování hospodářské a sociální úrovně územních samosprávních celků a udržování jejich hospodářské, sociální a územní soudržnosti (dále jen „státem podporované regiony“).

§ 5**Strategie regionálního rozvoje**

Strategie regionálního rozvoje určuje zaměření a cíle regionálního rozvoje, zejména s ohledem na

dynamický a vyvážený rozvoj státu a jeho jednotlivých regionů, a stanoví základní podmínky pro naplňování těchto cílů.

§ 6

Obsah Strategie regionálního rozvoje

Strategie regionálního rozvoje zejména

- a) analyzuje stav regionálního rozvoje,
- b) stanoví republikové priority a strategické cíle regionální politiky pro zajištění dynamického a vyváženého rozvoje území,
- c) stanoví podklady pro vymezení priorit podpory regionálního rozvoje prostřednictvím fondů Evropské unie,
- d) stanoví podmínky pro vymezení státem podporovaných regionů,
- e) vymezuje nástroje k realizaci stanovených priorit a cílů,
- f) stanoví zaměření programu¹¹⁾ regionálního rozvoje Ministerstva,
- g) vymezuje úkoly ostatních dotčených ústředních správních úřadů k zabezpečení realizace stanovených priorit a cílů,
- h) stanoví způsob sledování a vyhodnocování účinnosti Strategie regionálního rozvoje,
- i) obsahuje doporučení krajům pro zaměření jejich rozvoje.

§ 7

Postup při zpracování Strategie regionálního rozvoje

(1) Ministerstvo zpracovává návrh Strategie regionálního rozvoje pro celé území České republiky ve spolupráci především s ostatními dotčenými ústředními správními úřady, kraji a sdruženími obcí s celostátní působností.

(2) Návrh Strategie regionálního rozvoje zpracovává Ministerstvo zejména na základě

- a) právních předpisů a dokumentů České republiky a Evropské unie, které mají vliv na regionální rozvoj státu,
- b) mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k regionálnímu rozvoji,
- c) politiky územního rozvoje, příslušných územně

plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona,

- d) cílů a priorit souvisejících s rozvojem území měst a venkova,
- e) podkladů ke strategiím rozvoje územních obvodů krajů, popřípadě jiných koncepčních dokumentů zpracovávaných kraji,
- f) statistických údajů,
- g) principů udržitelného rozvoje.

§ 8

Schvalování Strategie regionálního rozvoje

(1) Strategii regionálního rozvoje schvaluje vláda. Ministerstvo předkládá vládě ke schválení návrh Strategie regionálního rozvoje se stanoviskem Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivu provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví¹²⁾ a se sdělením, jak bylo toto stanovisko zohledněno.

(2) Ministerstvo zveřejňuje schválenou Strategii regionálního rozvoje způsobem umožňujícím dálkový přístup.

§ 9

Zpráva o uplatňování Strategie regionálního rozvoje

(1) Ministerstvo zpracovává ve spolupráci s ostatními dotčenými ústředními správními úřady a kraji v polovině programového období Evropské unie zprávu o uplatňování Strategie regionálního rozvoje.

(2) Zpráva o uplatňování Strategie regionálního rozvoje obsahuje zejména

- a) vyhodnocení účinnosti implementace Strategie regionálního rozvoje,
- b) posouzení vlivu strategií rozvoje územních obvodů jednotlivých krajů a koncepčních dokumentů veřejné správy s celostátním zaměřením na uplatňování Strategie regionálního rozvoje,
- c) návrhy na aktualizaci Strategie regionálního rozvoje a jejich zdůvodnění, popřípadě návrh a důvody ke zpracování nové Strategie regionálního rozvoje,
- d) návrh opatření, která je nutno provést při podpoře regionálního rozvoje v působnosti dotčených ústředních správních úřadů, a návrh do-

poručení pro podporu regionálního rozvoje v působnosti krajů,

- e) vyhodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí a veřejné zdraví, spolu s návrhy pro jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci.

§ 10

Aktualizace Strategie regionálního rozvoje

(1) Na základě zprávy o uplatňování Strategie regionálního rozvoje vláda případně rozhodne o aktualizaci Strategie regionálního rozvoje nebo o zpracování nového návrhu Strategie regionálního rozvoje; při tom se použije obdobně § 7 a § 8 odst. 1.

(2) Z důvodů naléhavého veřejného zájmu může vláda rozhodnout o aktualizaci Strategie regionálního rozvoje a jejím obsahu bez předložení zprávy o uplatňování Strategie regionálního rozvoje. Při této aktualizaci se použijí obdobně § 7 a § 8 odst. 1.

(3) Pro zveřejnění aktualizované Strategie regionálního rozvoje se použije obdobně postup podle § 8 odst. 2.

§ 11

Finanční podpora regionálního rozvoje

K finanční podpoře regionálního rozvoje v působnosti Ministerstva se v návrhu státního rozpočtu vyčleňují finanční prostředky na uskutečňování opatření v působnosti Ministerstva obsažených ve Strategii regionálního rozvoje.

§ 12

Strategie rozvoje územního obvodu kraje

(1) Strategie rozvoje územního obvodu kraje určuje ve stanoveném období zaměření a cíle rozvoje kraje zejména s ohledem na dynamický a vyvážený rozvoj kraje a jednotlivých částí jeho území a stanoví základní podmínky pro naplňování těchto cílů.

(2) Strategie rozvoje územního obvodu kraje zejména

- a) analyzuje současný stav a očekávaný vývoj územního obvodu kraje,
- b) stanoví strategické cíle a priority rozvoje kraje a nástroje regionální politiky pro zajištění dy-

namického a vyváženého rozvoje územního obvodu kraje a částí jeho území,

- c) vymezuje krajem podporované části jeho území.

(3) Návrh strategie rozvoje územního obvodu kraje se předkládá ke schválení zastupitelstvu kraje se stanoviskem Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivu provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví¹²⁾ a se sdělením, jak bylo toto stanovisko zohledněno.

(4) Pro podklady ke zpracování strategie rozvoje územního obvodu kraje se použije přiměřeně § 7 odst. 2.

(5) V polovině programového období Evropské unie kraj zpracovává zprávu o uplatňování strategie rozvoje územního obvodu kraje, na jejímž základě zastupitelstvo kraje případně rozhodne o aktualizaci strategie rozvoje územního obvodu kraje nebo o zpracování nové strategie rozvoje územního obvodu kraje.

§ 13

Finanční podpora rozvoje územního obvodu kraje

K finanční podpoře regionálního rozvoje územního obvodu kraje jsou v návrhu krajského rozpočtu vyčleněny finanční prostředky na uskutečňování strategie rozvoje územního obvodu kraje.

ČÁST TŘETÍ

PŮSOBNOST SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ, KRAJŮ A OBCÍ PŘI PODPOŘE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE

§ 14

(1) Ministerstvo

- a) sleduje a vyhodnocuje činnost správních úřadů, krajů a obcí při podpoře regionálního rozvoje a doporučuje ve vztahu k jejich působnostem opatření pro realizaci priorit a cílů obsažených ve Strategii regionálního rozvoje,
- b) koordinuje na celostátní úrovni mezinárodní spolupráci v oblasti podpory regionálního rozvoje a územní spolupráce,
- c) napomáhá zapojování územních samosprávných celků do evropských regionálních struktur.

(2) Ústřední správní úřady

- a) spolupracují s Ministerstvem při přípravě Strategie regionálního rozvoje a zabezpečují naplňování opatření obsažených ve Strategii regionálního rozvoje,
- b) na žádost kraje spolupracují při přípravě strategie rozvoje územního obvodu kraje.

(3) Kraj

- a) analyzuje a hodnotí úroveň rozvoje svého územního obvodu,
- b) schvaluje a realizuje strategii rozvoje územního obvodu kraje, sleduje a hodnotí její plnění,
- c) podporuje rozvoj regionů vymezených ve strategii rozvoje územního obvodu kraje,
- d) doporučuje ve vztahu k působnostem správních úřadů a obcí opatření pro realizaci priorit a cílů obsažených ve strategii rozvoje územního obvodu kraje,
- e) koordinuje ve svém územním obvodu spolupráci v oblasti regionálního rozvoje.

(4) Obec

- a) spolupracuje s krajem, na jehož území se nachází, při přípravě a realizaci strategie rozvoje územního obvodu kraje,
- b) v souladu s místními podmínkami a rozvojovými dokumenty samostatně nebo ve spolupráci s jinými obcemi zabezpečuje nebo podporuje aktivity zaměřené na rozvoj územního obvodu obce.

(5) Obecní úřad obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti spolupracuje s krajem při přípravě a hodnocení realizace strategie rozvoje územního obvodu kraje a s Ministerstvem při přípravě a hodnocení realizace Strategie regionálního rozvoje.

§ 14a

(1) Zřizuje se Centrum pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „Centrum“) jako státní příspěvková organizace se sídlem v Praze. Centrum je příslušné hospodařit s majetkem státu podle zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a při své činnosti se řídí zvláštními zákony. Centrum je podřízeno Ministerstvu, které vykonává funkci zřizovatele. Bližší podmínky

činnosti Centra upraví statut, který schvaluje ministr pro místní rozvoj.

(2) Statutárním orgánem Centra je generální ředitel; jeho výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě.

(3) Centrum

- a) vykonává v určeném rozsahu činnosti zprostředkujícího subjektu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹³⁾ pro vybrané operační programy financované z Evropských strukturálních a investičních fondů,
- b) plní funkce společného sekretariátu a kontrolora podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁴⁾ pro vybrané operační programy v rámci cíle Evropská územní spolupráce,
- c) poskytuje poradenské služby v souvislosti s využíváním prostředků z Evropských strukturálních a investičních fondů,
- d) plní další úkoly v oblasti podpory regionálního rozvoje.

§ 14b

(1) Na zaměstnance Centra, kteří vykonávají činnosti uvedené v § 5 zákona o státní službě, se vztahuje zákon o státní službě.

(2) Centrum se považuje za služební úřad. Za vedoucího služebního úřadu a služební orgán se považuje generální ředitel.

(3) Nadřízeným služebním úřadem Centra je Ministerstvo.

(4) Výkon činnosti uvedené v § 5 zákona o státní službě nebo činnosti obdobné zaměstnancem v Centru nebo právním předchůdci Centra se pro účely započítání praxe podle zákona o státní službě považuje za výkon činnosti ve správním úřadu.

⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1302/2013.

¹¹⁾ § 12 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁾ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ Čl. 123 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

¹⁴⁾ Čl. 23 odst. 2 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. prosince 2013 o zvláštních ustanoveních týkajících se podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj pro cíl Evropská územní spolupráce.“.

2. Poznámky pod čarou č. 1 až 5 se zrušují.

3. Nadpis části čtvrté zní: **„KOORDINACE PODPORY HOSPODÁŘSKÉ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOSTI“**.

4. V § 15 úvodní části ustanovení se slova „hospodářské a sociální“ nahrazují slovy „podpory hospodářské, sociální a územní“.

5. V § 15 písm. f) se slova „kraje Vysočina“ nahrazují slovy „Kraje Vysočina“.

6. Poznámka pod čarou č. 6a zní:

„^{6a)} Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.“.

7. V § 16 se na začátek odstavce 5 vkládá věta „Regionální rada vykonává působnost v oblasti veřejné správy.“.

8. V § 16d odst. 1 větě první se slova „ , a to nejpozději do 90 dnů ode dne, ve kterém se konalo ustavující zasedání zastupitelstva kraje, nebo ode dne, kdy došlo k zániku funkce člena výboru podle odstavce 2“ zrušují.

9. V § 16d odstavec 2 zní:

„(2) Člen výboru, pokud z funkce neodstoupil nebo nebyl odvolán, vykonává svou funkci, dokud zastupitelstvo kraje nezvolí jeho nástupce. Odstoupí-li člen výboru nebo je-li odvolán, zvolí zastupitelstvo kraje jeho nástupce do 90 dnů. V případě odstoupení člena výboru skončí výkon jeho funkce uplynutím 30 dnů od doručení odstoupení zastupitelstvu. Bude-li člen výboru odvolán, skončí výkon jeho funkce dnem odvolání, pokud zastupitelstvo

neuvede ve svém rozhodnutí o odvolání den pozdější.“.

10. V § 16d se odstavec 3 zrušuje.

Dosavadní odstavce 4 až 8 se označují jako odstavce 3 až 7.

11. V § 16f se doplňuje odstavec 5, který zní:

„(5) Dosavadní předseda a místopředseda vykonávají funkce do doby, než výbor zvolí nového předsedu nebo místopředsedu.“.

12. V § 17 se doplňuje odstavec 7, který zní:

„(7) Pro účely zákona o státní službě se zaměstnanec Regionální rady považuje za úředníka územního samosprávného celku. Výkon činnosti uvedené v § 5 zákona o státní službě nebo činnosti obdobné zaměstnancem Regionální rady se pro účely započítání praxe podle zákona o státní službě považuje za výkon činnosti úředníka územního samosprávného celku v krajském úřadu.“.

13. § 18 včetně poznámek pod čarou č. 15 až 20 zní:

„§ 18

(1) Ministerstvo zabezpečuje spolupráci České republiky s orgány Evropské unie v oblastech podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti a územní spolupráce.

(2) Ministerstvo po projednání s řídicími orgány v rámci Evropských strukturálních a investičních fondů vytváří jednotný národní rámec přijímaný usneseními vlády České republiky, kterým metodicky sjednocuje postupy spojené s přípravou, řízením, realizací, monitorováním a vyhodnocováním programů těchto fondů.

(3) Postupy spojené s přípravou, řízením, realizací, monitorováním a vyhodnocováním Programu rozvoje venkova zpracovává a vládě po projednání s Ministerstvem předkládá Ministerstvo zemědělství. Tyto postupy musí vycházet z jednotného národního rámce podle odstavce 2 a vytvářet podmínky pro naplňování povinností plynoucích z Dohody o partnerství uzavřené mezi Českou republikou a Evropskou komisí o čerpání z Evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „Dohoda o partnerství“).

(4) Ministerstvo po projednání s řídicími

orgány¹⁵⁾ vydává řídicí akty závazné pro řídicí orgány operačních programů, kterými metodicky sjednocuje postupy spojené s přípravou, řízením, realizací, monitorováním a vyhodnocováním těchto programů. V případě, že po projednání s řídicími orgány operačních programů nebude dosaženo shody mezi Ministerstvem a řídicími orgány operačních programů, rozhodne o rozporech vláda na návrh Ministerstva.

(5) Monitorovací systém podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁶⁾ je veřejným informačním systémem veřejné správy a jeho správcem je Ministerstvo. Monitorovací systém zajišťuje vzájemnou komunikaci subjektů implementační struktury a informační zabezpečení činností a procesů souvisejících především s

- a) přípravou a naplňováním Dohody o partnerství,
- b) přípravou a uplatňováním finančních, programových, popřípadě jiných nástrojů vymezených metodickými dokumenty Ministerstva.

(6) Monitorovací systém se využívá v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti také pro informační zabezpečení činností a procesů souvisejících s

- a) přípravou, plánováním, řízením, monitorováním, podáváním zpráv a vyhodnocováním operačních programů,
- b) vyhlásováním výzev k podávání žádostí o dotace nebo návratné finanční výpomoci,
- c) předkládáním žádostí o dotace nebo návratné finanční výpomoci, žádostí o platbu, změnových hlášení a dalších obdobných dokumentů,
- d) přípravou, plánováním, řízením, monitorováním, podáváním zpráv a vyhodnocováním projektů v průběhu jejich celého životního cyklu včetně vymezené doby udržitelnosti,
- e) plánováním a řízením kontrol programů a projektů.

(7) Pro potřeby koordinace pomoci poskytované Evropskou unií na úrovni státu je pro programové období 2007–2013 zřízen Řídicí a koordinační výbor. Jeho členy jsou delegovaní zástupci dotčených ministerstev, krajů, podnikatelů, odborů, nestátních neziskových organizací a dalších právnických osob. Podrobnosti týkající se složení, působnosti, organizace a činnosti Řídicího a koordinačního

výboru stanoví jeho statut a jednací řád, který na návrh Ministerstva schvaluje vláda.

(8) Zřizuje se Rada pro Evropské strukturální a investiční fondy (dále jen „Rada“), která je poradním orgánem vlády. Předsedou Rady je předseda vlády. Jejími členy jsou zástupci ústředních orgánů státní správy a zástupci poradních a pracovních orgánů vlády. Podrobnosti týkající se složení, působnosti, organizace a činnosti Rady stanoví její statut, který schvaluje vláda.

(9) Rada projednává zejména

- a) zajištění souladu realizace programů Evropských strukturálních a investičních fondů vůči Dohodě o partnerství a vůči strategickým dokumentům České republiky a Evropské unie,
- b) přínosy jednotlivých politik Evropské unie, tj. politiky soudržnosti, politiky rozvoje venkova a rybářské politiky pro účely plnění priorit financování Dohody o partnerství,
- c) věcná rozhraní a návaznosti mezi programy spolufinancovanými Evropskými strukturálními a investičními fondy se zaměřením na zajištění synergických efektů,
- d) návrhy řešení závažných problémů a řízení rizik v programech, systémová opatření nutná pro řádnou a efektivní realizaci politiky soudržnosti, politiky rozvoje venkova a rybářské politiky,
- e) aktualizace Dohody o partnerství a informace o změnách programů Evropských strukturálních a investičních fondů spojených se změnami platného rozdělení finančních prostředků mezi programy.

(10) Rozdělení finančních prostředků Evropských strukturálních a investičních fondů v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti mezi operačními programy a návrhy případných změn platného rozdělení finančních prostředků schvaluje vláda na návrh Ministerstva po předchozím projednání s Radou.

(11) V oblasti podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti je poskytovatelem dotace nebo návratné finanční výpomoci z Evropských strukturálních a investičních fondů podle zvláštních právních předpisů¹⁷⁾ řídicí orgán podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁵⁾, nebo jiný řídicím orgánem písemně pověřený subjekt.

(12) Poskytovatelé dotace podle odstavce 11 jsou povinni poskytnout Ministerstvu na jeho výzvu podklady potřebné pro naplňování cílů Dohody o partnerství.

(13) V oblasti podpory hospodářské, sociální a územní soudržnosti řídicí orgán vydává řídicí akty, kterými stanovuje postupy spojené s přípravou, řízením, realizací, kontrolou, monitorováním a vyhodnocením operačního programu. Tyto řídicí akty jsou pro zprostředkující subjekt¹³⁾ závazné.

(14) Města Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice, Olomouc a hlavní město Praha zpracovávají a naplňují udržitelné městské strategie¹⁸⁾. Za tímto účelem mohou uzavírat s dalšími obcemi veřejnoprávní smlouvy¹⁹⁾. Správním orgánem pro řešení sporů z těchto smluv je Ministerstvo.

(15) Řídicí orgán¹⁵⁾ s výjimkou řídicího orgánu Operačního Programu Praha – pól růstu pověří města uvedená v odstavci 14 funkcí zprostředkujícího subjektu. Funkci zprostředkujícího subjektu vykonávají města uvedená v odstavci 14 v přenesené působnosti. Věcná působnost při výkonu funkce zprostředkujícího subjektu je vázána vždy na udržitelnou městskou strategii¹⁸⁾, za jejíž provádění je každé z pověřených měst uvedených v odstavci 14 odpovědné, a zahrnuje výběr operací. O výběru operací vydává pro účely řízení o poskytnutí dotace závazné stanovisko.

(16) K pověření měst podle odstavce 15 dochází uzavřením veřejnoprávní smlouvy²⁰⁾, která upraví také vztahy mezi řídicím orgánem a městem pověřeným výkonem funkce zprostředkujícího subjektu včetně způsobu financování. K souhlasu s uzavřením každé z těchto smluv a k řešení sporů z nich vzniklých je příslušný ministr stojící v čele ministerstva pověřeného řízením operačního programu, které je stranou této smlouvy.

(17) Město je povinno nahradit státu škodu způsobenou při výkonu funkce zprostředkujícího subjektu podle odstavce 15. Při vymáhání této škody se postupuje podle občanského soudního řádu.

¹⁵⁾ Čl. 123 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

¹⁶⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

¹⁷⁾ Zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁾ Čl. 7 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost a o zrušení nařízení (ES) č. 1080/2006.

¹⁹⁾ § 46 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁾ § 159 až 170 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

14. § 18a zní:

„§ 18a

(1) Tato část upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie o evropském seskupení pro územní spolupráci⁷⁾ (dále jen „nařízení o evropském seskupení“) postup při schvalování účasti v seskupení, při zřízení a registraci seskupení se sídlem na území České republiky a další související vztahy.

(2) Seskupení s účastí člena s omezenou odpovědností jsou povinna mít po celou dobu své činnosti odpovídající pojištění či jiné zajištění podle čl. 12 nařízení o evropském seskupení.

(3) Název seskupení se sídlem na území České republiky musí obsahovat označení „Evropské seskupení pro územní spolupráci“ nebo zkratku „ESÚS“.

(4) Pokud je odpovědnost alespoň jednoho člena seskupení z členského státu omezena v důsledku vnitrostátního práva, podle něhož je zřízen, mohou ostatní členové v úmluvě rovněž omezit svou odpovědnost.“

15. V § 18b odstavec 4 zní:

„(4) Člen seskupení, jemuž byla Ministerstvem schválena účast v seskupení se sídlem na území České republiky, ale seskupení nebylo dosud registrováno, nebo člen seskupení, jemuž byla schválena účast v seskupení se sídlem na území jiného členského státu Evropské unie, je povinen Ministerstvu písemně oznámit plánovanou změnu úmluvy nebo změnu stanov podle čl. 4 odst. 6 nařízení o evropském seskupení a požádat o schválení změny úmluvy, s výjimkou změny úmluvy, která spočívá v přistoupení nového člena, na něž se vztahuje čl. 4 odst. 6a písm. a) nařízení o evropském seskupení.“

16. V § 18c odstavec 3 zní:

„(3) Ministerstvo registraci odmítne, pokud

- a) neschválilo postupem upraveným v § 18b účast v seskupení členovi, který byl zřízen nebo založen podle právních předpisů České republiky,
- b) žadatel nepředloží doklady o pojištění či zajištění podle § 18a odst. 2.“

17. V § 18c odstavec 7 zní:

„(7) Seskupení se sídlem v České republice je povinno písemně oznámit Ministerstvu plánovanou změnu úmluvy nebo stanov podle čl. 4 odst. 6 nařízení o evropském seskupení před jejím přijetím orgány seskupení a požádat o schválení změny úmluvy, s výjimkou takové změny úmluvy, která spočívá v přistoupení nového člena, na něž se vztahuje čl. 4 odst. 6a písm. a) nařízení o evropském seskupení. Ministerstvo žádost o schválení změny úmluvy zamítne, shledá-li důvody uvedené v čl. 4 odst. 3 nařízení o evropském seskupení. V opačném případě oznámí seskupení, že změnu úmluvy může přijmout.“

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Strategie regionálního rozvoje schválená vládou České republiky přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona s platností stanovenou minimálně do roku 2017 se považuje za Strategii regionálního rozvoje podle tohoto zákona.

2. Program rozvoje územního obvodu kraje schválený zastupitelstvem kraje přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona s platností stanovenou minimálně do roku 2017 se považuje za strategii rozvoje územního obvodu kraje podle tohoto zákona. Za strategii rozvoje územního obvodu kraje podle tohoto zákona se považuje také jiný strategický dokument schválený zastupitelstvem kraje přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona s platností stanovenou minimálně do roku 2017, je-li jeho obsah v souladu se strategií rozvoje územního obvodu kraje podle tohoto zákona.

3. Ustanovení § 18 odst. 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 a 17 zákona č. 248/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se nepoužijí u programů schválených pro období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013.

4. Ustanovení § 18 odst. 7 zákona č. 248/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se nepoužije pro koordinaci pomoci poskytované Evropskou unií prostřednictvím programů schválených pro období od 1. ledna 2014.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o krajích (krajské zřízení)

Čl. III

V § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), se slovo „programy“ nahrazuje slovem „strategie“.

ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o hlavním městě Praze

Čl. IV

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 145/2001 Sb., zákona č. 273/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb., zákona č. 450/2001 Sb., zákona č. 311/2002 Sb., zákona č. 312/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 216/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 387/2004 Sb., zákona č. 421/2004 Sb., zákona č. 499/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 234/2006 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 66/2008 Sb., zákona č. 169/2008 Sb., zákona č. 298/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 477/2008 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 199/2010 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 424/2010 Sb., zákona č. 246/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 142/2012 Sb., zákona č. 239/2012 Sb., zákona č. 350/2012 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákona č. 64/2014 Sb. a zákona č. 24/2015 Sb., se mění takto:

1. V § 17 odst. 1 písm. g), § 18 odst. 1 písm. a), § 59 odst. 2 písm. d) a v § 89 odst. 1 písm. f) se slovo „programu“ nahrazuje slovem „strategie“.

2. V § 59 odst. 2 písm. d) a v § 89 odst. 1 písm. g) se slovo „program“ nahrazuje slovem „strategii“.

3. V § 89 odst. 1 písm. g) se slova „s programem“ nahrazují slovy „se strategií“.

ČÁST ČTVRTÁ

Změna zákoníku práce

Čl. V

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 585/2006 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 362/2007 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 116/2008 Sb., zákona č. 121/2008 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 294/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 382/2008 Sb., zákona č. 286/2009 Sb., zákona č. 320/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., zákona č. 180/2011 Sb., zákona č. 185/2011 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 367/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 466/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 385/2012 Sb., zákona č. 396/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 155/2013 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákona č. 101/2014 Sb., zákona č. 182/2014 Sb., zákona č. 250/2014 Sb. a zákona č. 205/2015 Sb., se mění takto:

1. V § 109 odst. 3 se na konci písmene d) slovo „nebo“ zrušuje.

2. V § 109 odst. 3 se na konci písmene e) čárka nahrazuje slovem „ , nebo“ a doplňuje se písmeno f), které zní:

„f) regionální rada regionu soudržnosti,“.

ČÁST PÁTÁ

Změna zákona o státní službě

Čl. VI

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění zákona č. 131/2015 Sb. a nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 199/2015 Sb., se mění takto:

1. V § 53 odst. 5 se za písmeno b) vkládá nové písmeno c), které zní:

„c) zaměstnanec regionální rady regionu soudrž-

nosti (dále jen „regionální rada“) zařazený na pracovním místě ředitele úřadu regionální rady,“.

Dosavadní písmena c) a d) se označují jako písmena d) a e).

2. V § 53 odst. 5 závěrečné části ustanovení, § 55 odst. 3 závěrečné části ustanovení a § 55 odst. 5 závěrečné části ustanovení se za slovo „celku“ vkládají slova „ , regionální radě“.

3. V § 54 odst. 3 a § 54 odst. 5 se za slova „mezinárodní organizaci“ vkládají slova „ , regionální radě“.

4. V § 55 odst. 3 se na konci písmene b) slovo „nebo“ zrušuje.

5. V § 55 odst. 3 se za písmeno b) vkládá nové písmeno c), které zní:

„c) zaměstnanec regionální rady zařazený na pracovním místě ředitele úřadu regionální rady, nebo“.

Dosavadní písmeno c) se označuje jako písmeno d).

6. V § 55 odst. 5 se za písmeno b) vkládá nové písmeno c), které zní:

„c) zaměstnanec regionální rady zařazený na pracovním místě vedoucího odboru úřadu regionální rady,“.

Dosavadní písmena c) až g) se označují jako písmena d) až h).

7. V § 57 odst. 3 se na konci písmene b) slovo „nebo“ zrušuje.

8. V § 57 odst. 3 se za písmeno b) vkládá nové písmeno c), které zní:

„c) vedoucí zaměstnanec regionální rady zařazený v úřadu regionální rady, který řídí jiné vedoucí zaměstnance, vykonává-li správní činnost obdobnou oboru služby, jehož se obsazované služební místo týká, nebo“.

Dosavadní písmeno c) se označuje jako písmeno d).

9. V § 57 odst. 3 závěrečné části ustanovení a § 57 odst. 5 závěrečné části ustanovení se za slova „obecním úřadu obce s rozšířenou působností“ vkládají slova „ , regionální radě“.

10. V § 57 odst. 5 se za písmeno b) vkládá nové písmeno c), které zní:

„c) vedoucí zaměstnanec regionální rady zařazený v úřadu regionální rady,“.

Dosavadní písmena c) až f) se označují jako písmena d) až g).

Dosavadní písmena c) až g) se označují jako písmena d) až h).

11. V § 58 odst. 3 se za písmeno b) vkládá nové písmeno c), které zní:

„c) zaměstnanec regionální rady zařazený v úřadu regionální rady,“.

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

ČÁST ŠESTÁ

ÚČINNOST

Čl. VII

Hamáček v. r.

Zeman v. r.

Sobotka v. r.

299**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 18/14 dne 15. září 2015 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimička, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího správního soudu, za který jedná předseda senátu 4 Afs JUDr. Jiří Palla, na zrušení § 264 odst. 4 vět první a druhé zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky a Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., veřejné ochránkyně práv, jako vedlejších účastníků řízení

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.****Předmět řízení**

1. Před Nejvyšším správním soudem (dále též „navrhovatel“) je pod sp. zn. 4 Afs 105/2014 vedeno řízení o kasační stížnosti Odvolacího finančního ředitelství (jako procesního nástupce Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. dubna 2014 č. j. 11 Af 15/2013-124, kterým byla k žalobě obchodní společnosti ODIN Investment, a. s., (dále jen „žalobkyně“) zrušena rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 20. prosince 2012 č. j. 18268/12-1300-106629, č. j. 19192/12-1300-106629 a č. j. 19193/12-1300-106629. Uvedenými rozhodnutími byla zamítnuta odvolání žalobkyně proti dodatečným platebním výměrům Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 20. března 2012 č. j. 143558/12/001513105042, ze dne 19. března 2012 č. j. 143684/12/001513105042 a ze dne 20. března 2012 č. j. 143722/12/001513105042, jimiž jí byla doměřena daň z přidané hodnoty za zdaňovací období druhého čtvrtletí 2007 ve výši 1 064 754 Kč, za zdaňovací období třetího čtvrtletí 2007 ve výši 776 801 Kč a za zdaňovací období čtvrtého čtvrtletí 2007 ve výši 3 363 411 Kč. Tyto výměry byly zároveň potvrzeny.

2. Rozhodnutí o kasační stížnosti závisí podle Nejvyššího správního soudu na zodpovězení otázky, zda uvedená daň byla doměřena pravomocným rozhodnutím před uplynutím k tomu stanovené prekluzivní lhůty. Zahájení daňové kontroly u žalobkyně dne 23. listopadu 2009 představovalo úkon, kterým byl podle § 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb., přerušen běh prekluzivní lhůty pro vyměření daně z přidané hodnoty za zdaňovací období druhého, třetího a čtvrtého čtvrtletí 2007. Nová tříletá lhůta tak započala běžet ode dne 31. prosince 2009 a k jejímu uplynutí mělo dojít na konci roku 2012. V projednávané věci je nesporné, že žalobou napadená rozhodnutí finančního ředitelství nabyla právní moci až dne 25. ledna 2013, kdy

byla řádně doručena zástupci žalobkyně. K včasnému doměření daně proto mohlo dojít pouze v případě, že ještě před uplynutím prekluzivní lhůty nastala právní skutečnost, která měla za následek její opětovné přerušení nebo prodloužení. Jinak by musela být konstatována nezákonnost rozhodnutí, jimiž k doměření daně došlo.

3. Zatímco Městský soud v Praze žádnou takovouto skutečnost neshledal a žalobou napadená rozhodnutí zrušil, Nejvyšší správní soud věc hodnotil po právní stránce odlišně. Podle jeho názoru bylo třeba doručení dodatečných platebních výměrů dne 20. března 2012 posuzovat jako oznámení rozhodnutí o doměření daně, s nímž § 148 odst. 2 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, spojuje prodloužení této lhůty o 1 rok. Na základě § 264 odst. 4 vět první a druhé daňového řádu se totiž účinky právních skutečností, jež nastaly po jeho účinnosti a mají vliv na běh prekluzivní lhůty pro stanovení daně (včetně jejího prodloužení), posuzují podle daňového řádu i v případě, že předmětná lhůta započala ještě za účinnosti zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“).

4. Tyto úvahy vedly Nejvyšší správní soud k předběžnému závěru, že vzhledem k prodloužení předmětné prekluzivní lhůty byla z hlediska podústavního práva daň z přidané hodnoty za období druhého, třetího a čtvrtého čtvrtletí 2007 pravomocně doměřena včas. Přesto však kasační stížnosti (zatím) nemohl vyhovět. Podle jeho názoru je totiž přechodné ustanovení § 264 odst. 4 vět první a druhé daňového řádu, jež takovéto prodloužení ve věci žalobkyně umožnilo, v rozporu se zákazem retroaktivity jako jedním z principů právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 7. srpna 2014 č. j. 4 Afs 105/2014-38 předložil návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu a na dobu do jeho rozhodnutí přerušil řízení o kasační stížnosti. Jeho návrh byl Ústavnímu soudu doručen dne 4. září 2014.

II.

Argumentace navrhovatele

5. Závěr o nesouladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem odůvodňuje Nejvyšší správní soud tím, že za situace, kdy prekluzivní lhůta pro stanovení daně začala běžet za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, je třeba v jejím prodloužení na základě pozdější právní úpravy – v důsledku oznámení rozhodnutí o doměření daně podle § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu – spatřovat výjimečný případ ústavně nepřipustné nepravé retroaktivity. Je tomu tak z toho důvodu, že předmětná lhůta časově vymezuje existenci právního vztahu mezi správcem daně a daňovým subjektem, do něhož by se nemělo zasahovat stanovením jiných pravidel, mají-li mít za následek její prodloužení. V opačném případě by byla do tohoto právního vztahu vnesena nejistota, která by se dotýkala práv daňového subjektu, včetně těch, jež souvisí s jeho povinnostmi plynoucími z jiných právních předpisů, např. povinností uchovávat účetní a jiné doklady.

6. Navrhovatel sice připouští, že napadeným ustanovením stanovené řešení vztahu staré a nové právní úpravy by navzdory tomuto negativnímu dopadu mohlo obstát, nespátřuje však existenci žádného významného či naléhavého důvodu, o který by tento závěr mohl být opřen. Za takovýto důvod přitom nelze považovat ani snahu vyhnout se výkladovým problémům při přechodu ze starého na nový systém posuzování lhůt pro stanovení a placení daně (a s ní spojené hledisko právní jistoty), ani eliminaci dvojího právního režimu při posuzování lhůty pro stanovení daně ve vztahu k úkonům učiněným ode dne 1. ledna 2011. Jakkoliv lze pravidla obsažená v daňovém řádu označit za přesněji formulovaná, již za předchozí právní úpravy zákona o správě daní a poplatků byla řada interpretačních nejasností odstraněna prostřednictvím judikatury. Situace, kdy se určitý institut aplikuje u některých právních vztahů podle dosavadní právní úpravy a u jiných podle nového právního předpisu, jsou navíc v praxi zcela běžným jevem, kterému se většinou není nutné bránit. Žádný další důvod, pro který by prekluzivní lhůta pro stanovení daně započatá ještě za účinnosti zákona o správě daní a poplatků musela být ve vztahu k úkonům učiněným po nabytí účinnosti daňového řádu posuzována podle nových pravidel, již podle navrhovatele není možné vymyslet. Takto vymezenou nepravou retroaktivitu je proto třeba hodnotit jako neproporcionální opatření.

7. Uvedená argumentace se týká pouze napadeného ustanovení. Navrhovatel naopak nijak nezpochybňuje ústavnost § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu, jehož účelem je nastolení stavu právní jistoty o běhu prekluzivní lhůty pro stanovení daně a umožnění řádného výkonu správy daní při respektu k daňovým subjektům, do jejichž práv není prodloužením této lhůty započaté po účinnosti daňového řádu o jeden rok neúměrně zasahováno. Toto prodloužení má do budoucna zabránit vzniku situací, kdy správce daně druhého stupně měl minimální časový prostor pro provedení odvolacího řízení, což se negativně odráželo na kvalitě jeho rozhodovací činnosti.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

8. Ústavní soud podle § 69 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh komorám Parlamentu jako účastníkům řízení a dále vládě a veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení. Současně si od Nejvyššího správního soudu vyžádal spis vedený pod sp. zn. 4 Afs 105/2014, s jehož obsahem koresponduje výše uvedené shrnutí řízení o kasační stížnosti.

9. Poslanecká sněmovna i Senát ve svých vyjádřeních z 8. října 2014 a 1. října 2014, podepsaných předsedy jednotlivých komor Janem Hamáčkem a Milanem Štěchem, stručně shrnuly průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl projednán a schválen daňový řád.

10. Dne 9. října 2014 obdržel Ústavní soud vyrozumění vlády, že vstupuje do tohoto řízení (usnesení vlády ze dne 8. října 2014 č. 827). Obsahově totožné vyrozumění veřejné ochránkyně práv mu bylo doručeno 22. září 2014. V obou případech tak bylo učiněno v zákonem předepsaných lhůtách.

11. Z vyjádření vlády ze dne 23. října 2014, podepsaného ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Mgr. Jiřím Dienstbierem, vyplývá, že vymezení lhůty pro stanovení daně podle § 47 zákona o správě daní a poplatků vyvolávalo po dlouhou dobu právní nejistotu z důvodu nejednoznačnosti jeho výkladu. Bez znalosti rozhodovací praxe soudů, která se vyvíjela několik let, toto ustanovení v podstatě nebylo možné vykládat a aplikovat. Vyvstala proto potřeba tento stav řešit novou právní úpravou, která by jej co nejdříve a definitivně napravila. Napadené ustanovení doplňuje právní úpravu předmětné lhůty podle daňového řádu v tom smyslu, že brání pokračování stavu právní nejistoty tím, že se po určité období (jež by se svou délkou eventuálně mohlo blížit 10 rokům) budou aplikovat dvě právní úpravy. Jakkoliv obecně platí, že zachování takovéto duality představuje legitimní řešení vztahu staré a nové právní úpravy, v daném případě jde o řešení nežádoucí, a to s ohledem na kvalitativně lepší úpravu podle daňového řádu, dále velký počet subjektů, jichž by se tento stav týkal, a možnou délku jeho trvání a nutnost činit v některých případech určité úkony či postupy s dopadem do více zdaňovacích období, jež by při zachování uvedené duality vedlo k nejednotnosti při posuzování účinku jednotlivých úkonů. Zmínit lze i zájem na hospodárném výkonu veřejné moci. Přechod na novou právní úpravu i v případě řízení, jež byla zahájena před 1. lednem 2011, měl pro daňové subjekty představovat srozumitelný model, v němž jsou jednotně uplatňována nová pravidla. Pakliže daňový řád spojuje prodloužení lhůty pro stanovení daně s důvody, s nimiž tak nečinil zákon o správě daní a poplatků, tato skutečnost má jen omezený význam, protože daňový subjekt nemohl ani podle původní právní úpravy odhadnout, jaká bude skutečná délka této lhůty.

12. Uvedené důvody podle názoru vlády opodstatňují nepravou retroaktivitu, kterou založilo napadené ustanovení. Lze v nich spatřovat silný veřejný zájem na zvoleném legislativním řešení, které přispěje k větší srozumitelnosti či přehlednosti právního postavení jednotlivých daňových subjektů. Nadto platí, že nová právní úprava pro stanovení daně nejde vždy jen k tíži daňového subjektu, neboť jejím prodloužením se i jemu prodlužuje doba, ve které je oprávněn podat dodatečné daňové přiznání na daň nižší nebo uplatnit nadměrný odpočet. Ačkoliv Nejvyšší správní soud zpochybňuje ústavnost napadeného ustanovení z hlediska právní jistoty, vláda je přesvědčena, že v tomto směru by mělo ne-

gativní dopad na postavení daňových subjektů naopak jeho zrušení náležením Ústavního soudu. V případech, v nichž dosud nedošlo k pravomocnému stanovení daně, nebo je toto stanovení předmětem mimořádných opravných a dozorčích prostředků, popřípadě soudního přezkumu, by se na některé úkony podle § 148 odst. 2 daňového řádu hledělo tak, že běh této lhůty neovlivňují, což by v závislosti na konkrétních okolnostech mohlo mít za následek nemožnost stanovit daň nebo nezákonnost dosud nepravomocného stanovení daně. V případech, v nichž již byla daň pravomocně stanovena, avšak dosud nedošlo k její úhradě, by zas příslušná rozhodnutí pozbyla vykonatelnost. U první skupiny lze odhadovat dopady derogace na veřejné rozpočty v rozsahu přibližně 6 mld. Kč, u druhé skupiny takovýto odhad nelze učinit. Ze všech těchto důvodů vláda nesouhlasí s návrhem na zrušení napadeného ustanovení.

13. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., rovněž vyjádřila nesouhlas s návrhem Nejvyššího správního soudu. Ve svém vyjádření ze dne 22. října 2014 uvedla, že daňový řád dává daňovým subjektům s účinností od 1. ledna 2011 podstatně větší právní jistotu již jen tím, že taxativně vymezuje skutečnosti vedoucí k prodloužení lhůty a jejímu přerušení, jakož i okolnosti, za nichž lhůta neběží. Považuje proto za sporné tvrdit, že nový daňový řád svým nepravě retroaktivním přechodným ustanovením zasáhl do právní jistoty, legitimního očekávání a ochrany důvěry v právo. K tomu by naopak mohlo dojít právě zrušením napadeného ustanovení. Ve zbytku svého vyjádření upozorňuje, že vyhověním návrhu by vyvstala potřeba výkladu aplikace prekluzivní lhůty podle zákona o správě daní a poplatků v „nových podmínkách“. U daňových povinností, u nichž začala běžet lhůta pro stanovení daně za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, by v takovém případě pravděpodobně nebylo možné aplikovat § 55b odst. 2 tohoto zákona, podle něhož může být přezkoumání daňového rozhodnutí zahájeno nejpozději do dvou let následujících po roce, v němž nabylo přezkoumávané rozhodnutí právní moci. Daňový řád totiž váže možnost přezkoumání rozhodnutí na běh lhůty pro stanovení daně. Následkem by tak byla buď nepřezkoumatelnost některých rozhodnutí, nebo naopak úplné otevření přezkumu až do uplynutí původní mezí lhůty pro vyměření daně. Ustanovení § 264 odst. 3 daňového řádu by ve vztahu k této lhůtě nebylo aplikovatelné.

14. Uvedená vyjádření byla zaslána Nejvyššímu správnímu soudu, který na ně reagoval replikou ze dne 18. listopadu 2014. V ní opětovně zdůraznil, že napadené ustanovení vytváří prostor pro aplikaci § 148 daňového řádu i na lhůty pro vyměření či doměření daně, jež začaly běžet za účinnosti předchozí právní úpravy. Tím ale nepřipustným způsobem zasahuje do již běžící prekluzivní lhůty, v níž mají být definitivně vypořádány materiální vztahy mezi veřejným rozpočtem a daňovým subjektem. Na jeho základě totiž může být tato lhůta prodloužena nad rámec objektivně daného časového prostoru, jež přesně vymezovala původní právní úprava. K tomuto prodloužení přitom dochází téměř výlučně ve prospěch státu, a nikoliv též daňového subjektu, pro nějž nebude mít zachování možnosti podat dodatečné daňové přiznání v praxi téměř žádný význam. Použití nepravé retroaktivity pro řešení vztahu staré a nové právní úpravy v tomto případě nebylo nezbytné a nebyl na něm dán ani žádný významný či naléhavý veřejný zájem. To platí i pro tvrzený zájem na právní jistotě, z jejíhož hlediska by bylo jistě únosné i doběhnutí dosavadních lhůt. Pokud jde o negativní důsledky derogace, i kdyby nebyl odhad jejího dopadu na veřejné rozpočty ve výši 6 mld. Kč nadnesený, nelze přehlédnout, že uvedený příjem byl dosažen za cenu zásahu do již běžící prekluzivní lhůty, který jednoznačně svědčil zájmům státu na úkor práv daňových subjektů. Závěrem navrhovatel setrval na svém návrhu.

15. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV.

Znění a kontext napadeného ustanovení

16. Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud se domáhá zrušení části (vět první a druhé) přechodného ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu, jehož celé znění je následující:

„§ 264

Přechodná ustanovení

...

(4) Běh a délka lhůty pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně; okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován. Účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Právní skutečnosti nově zakládající stavění běhu lhůty pro stanovení daně podle tohoto zákona, které započaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, staví běh lhůty až ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

17. Smyslem lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, stejně jako někdejší lhůty pro vyměření daně podle § 47 zákona o správě daní a poplatků, je vymezení období, během něhož je správce daně oprávněn stanovit daňovému subjektu určitou daňovou povinnost svým rozhodnutím. K tomu, aby ke stanovení daně došlo v souladu se zákonem, musí uvedené rozhodnutí (s výjimkou případů upravených v § 148 odst. 6 a 7 daňového řádu) nabýt právní moci před uplynutím této lhůty. Tímto okamžikem totiž předmětné oprávnění zaniká. Pouze v uvedené lhůtě může zároveň dojít k uplatnění jiných instrumentů sloužících ke změně poslední známé daně, ať už ve prospěch nebo v neprospěch daňového subjektu, včetně dodatečného daňového přiznání podle § 141 daňového řádu. Jejím uplynutím by tak měly být definitivně vypořádány vztahy mezi veřejným rozpočtem a daňovým subjektem.

18. Napadené ustanovení stanoví, podle jaké právní úpravy má být ode dne 1. ledna 2011, kdy nabyl účinnosti daňový řád, posuzována neskončená lhůta pro vyměření daně, jež započala ještě za účinnosti zákona o správě daní a poplatků. Na jeho základě je třeba s právními skutečnostmi, které nastaly od uvedeného data, spojovat ve vztahu k běhu a délce této lhůty právní účinky předvídané § 148 daňového řádu, včetně jeho odstavce 2 písm. b), podle něhož se lhůta pro stanovení daně prodlužuje o 1 rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím dosavadní lhůty pro stanovení daně došlo k oznámení rozhodnutí o stanovení daně. Není přitom podstatné, že takovéto prodloužení zákon o správě daní a poplatků neumožňoval.

19. Pro úplnost je namístě dodat, že napadené ustanovení představuje zvláštní úpravu ve vztahu k přechodnému ustanovení § 264 odst. 3 daňového řádu, podle něhož se pro posouzení běhu a délky lhůty, která započala podle dosavadních právních předpisů, postupuje ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu, jež je jí svou povahou a účelem nejbližší; tato lhůta neskončí dříve než v den, ve který by končila podle dosavadních právních předpisů. Je zřejmé, že ve vztahu k někdejší lhůtě pro vyměření daně by měla svou povahou a účelem nejbližší právě lhůta pro stanovení daně, protože by byl v případech, na které dopadá napadené ustanovení, i na základě tohoto ustanovení aplikovatelný § 148 daňového řádu.

V.

Podmínky meritorního posouzení návrhu

20. Předtím, než mohl Ústavní soud přistoupit k věcnému projednání návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, musel zkoumat, zda jsou k tomu splněny všechny podmínky stanovené zákonem o Ústavním soudu.

21. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu stanoví, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle tohoto článku dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při

řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Uvedená podmínka návrhového oprávnění je přitom splněna, jestliže se jedná o zákon, jehož aplikace má být v dané věci bezprostřední, resp. nevyhnutelná [usnesení ze dne 23. října 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu konkrétní kontroly ústavnosti pak plyne, že „zákon, jehož má být při řešení věci použito“, je pouze ten (resp. jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku [např. nález ze dne 6. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26; nález ze dne 28. ledna 2014 sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.)].

22. V případě projednávaného návrhu je uvedená podmínka splněna, neboť právě od posouzení ústavnosti § 264 odst. 4 vět první a druhé daňového řádu a případných z něj plynoucích následků pro aplikaci tohoto ustanovení se odvíjí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v konkrétní věci. Bude-li napadené ustanovení i po rozhodnutí Ústavního soudu aplikovatelné, pak doručení dodatečných platebních výměrů žalobkyni vedlo podle § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu k prodloužení lhůty pro stanovení daně o 1 rok (tj. do 31. prosince 2013). Rozhodnutí o odvolání, jimiž byly tyto platební výměry potvrzeny, by tak nabyla právní moci ještě v jejím průběhu (tj. v lednu 2013), což by znamenalo, že k pravomocnému stanovení daně došlo v souladu se zákonem. Naopak v případě, že by Ústavní soud konstatoval jeho protiústavnost a tento závěr by měl za následek jeho (zpětnou) neaplikovatelnost, byl by tím založen důvod pro vyslovení nezákonnosti správní žalobou napadených rozhodnutí finančních orgánů. K pravomocnému doměření daně by totiž na jejich základě došlo po 31. prosinci 2012, tedy v době, kdy toto oprávnění státu již zaniklo (bylo prekludováno).

23. Uvedené závěry je třeba vztáhnout na obě věty napadeného ustanovení. Přestože by pravidlo vyjádřené v jeho druhé větě obstálo i samostatně, napadené ustanovení je koncipováno způsobem, že tato věta navazuje na větu první a upřesňuje její obsah. Jejím prostřednictvím je tak v daňovém řádu vymezena intertemporální právní norma, jež určuje vztah staré a nové právní úpravy předmětné prekluzivní lhůty. Jestliže by proto Ústavní soud dospěl k závěru, že tato právní norma je v rozporu s ústavním pořádkem, musel by zrušit obě tyto věty. I v takovém případě by však nadále platilo, že účinky právních skutečností, které mají vliv na běh započaté lhůty pro vyměření a které nastaly přede dnem účinnosti daňového řádu, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Rozdíl by byl pouze v tom, že právní základ tohoto pravidla by nově spočíval přímo v zákazu (pravé) retroaktivity, jenž je normativně vyjádřen v zásadě právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy (viz níže body 29 a násl. tohoto nálezu).

24. Pokud jde o ostatní podmínky, Ústavní soud neshledal ani důvod nepřipustnosti návrhu, ani důvod pro zastavení řízení o něm. Návrhem se proto mohl zabývat meritorně.

VI.

Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

25. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

26. V případě napadeného ustanovení je mimo jakoukoliv pochybnost, že Parlament měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci k jeho přijetí. Z vyjádření jeho komor, jakož i dalších veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu dále Ústavní soud zjistil, že návrh daňového řádu (sněmovní tisk č. 685, 5. volební období, 2006–2010), jehož součástí bylo i napadené ustanovení, předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 15. prosince 2008. Poslanecká sněmovna jej schválila ve třetím čtení dne 17. června 2009 na své 59. schůzi (usnesení č. 1297), kdy pro něj hlasovalo 112 z přítomných 127 poslanců, 2 hlasovali proti a 13 se hlasování zdrželo. Senát projednal a schválil návrh zákona (senátní tisk č. 132, 7. funkční období, 2008–2010) dne 22. července 2009 na své 9. schůzi (usnesení č. 240). Pro hlasovalo 62 ze 71 přítomných senátorů, proti 4, zdrželo se 5. Přijatý zákon byl

doručen prezidentu republiky dne 4. srpna 2009 a podepsán jím byl dne 11. srpna 2009. K jeho vyhlášení došlo ve Sbírce zákonů dne 3. září 2009 v částce 87 pod č. 280/2009 Sb.; účinnost nabyl dne 1. ledna 2011. Tato zjištění v tomto řízení postačují k závěru, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem [obdobně náleze ze dne 30. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 24/14 (187/2015 Sb.), body 28 a 29].

27. Vzhledem k výše uvedeným zjištěním přistoupil Ústavní soud k posouzení věcného souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem, načež zjistil, že návrh na jeho zrušení není důvodný. Tento svůj závěr učinil z následujících důvodů.

VII.

Obecně k zákazu retroaktivity

28. Pro posouzení ústavnosti napadeného ustanovení byla rozhodující otázka, zda je z hlediska zákazu retroaktivity přípustné, aby se běh a délka doposud neskončené lhůty pro stanovení daně posuzovaly podle zákona, který nabyl účinnosti teprve po jejím započetí a který umožňuje její prodloužení nad rámec původní zákonné úpravy.

29. V demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) musí mít adresáti právních norem reálnou možnost seznámit se předem s jejich obsahem, a poznat tak rozsah svých práv a povinností. Jen v takovém případě jim totiž mohou přizpůsobit své jednání a nést za něj odpovědnost. Právní norma, která se stává účinnou teprve poté, co nastaly skutečnosti, ve vztahu k nimž se má uplatnit, již na toto jednání nemůže mít vliv; může mu pouze – ať už zpětně nebo do budoucna – přiznat nebo odepřít právní účinky. Protože však jednotlivec obsah takovéto právní normy nemohl v minulosti znát, je zásadně nepřipustné, aby bylo jeho původně dovolené jednání zpětně učiněno protiprávním, nebo aby s ním byly dodatečně spojeny právní následky, jež jdou k jeho tíži. Přednost zde musí dostat jeho právní jistota a důvěra v právo. V opačném případě by si nikdo nemohl být nikdy jist, zda jedná po právu, neboť v tomto směru by byl vystaven neomezené moci budoucího zákonodárce.

30. Zásady právní jistoty, důvěry v právo či ochrany nabytých práv (resp. zákaz zásahu do nabytých práv) se nedotýkají jen změn právních norem, které působí zpětně. Zákonodárce musí i jinak dbát o to, aby zásah do již existujících právních vztahů neznamenal popření legitimního očekávání, které u jejich subjektů působením předchozí právní úpravy vyvolal. Tím je do budoucna možnost některých změn buď vyloučena, nebo alespoň omezena, pokud jde o způsob jejich provedení, včetně případné nezbytnosti ponechat po přechodnou dobu v účinnosti dosavadní právní úpravu, aby se adresáti nové právní úpravy mohli reálně přizpůsobit z ní plynoucím právům a povinnostem.

31. Takto vyjádřené meze oprávnění zákonodárce, jež lze dovodit z uvedených zásad, tvoří ve svém souhrnu zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti právních norem), jenž je normativně vyjádřen v zásadě právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy; přesněji řečeno, jde o jeden z jejích definičních znaků [náleze Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 10. prosince 1992 sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (náleze č. 15 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, Praha: Linde Praha, a. s., 2011, s. 92); dále náleze ze dne 24. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)].

32. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. zejména náleze ze dne 4. února 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), náleze ze dne 12. března 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.) a náleze ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)], zákaz retroaktivity se uplatní rozdílně v závislosti na tom, zda se v konkrétním případě změny právní normy jedná o pravou nebo nepravou retroaktivitu. Obecně platí, že zatímco pravá retroaktivita je přípustná pouze výjimečně, v případě nepravé retroaktivity je zásadou její přípustnost.

33. Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud na jejím základě dochází ke

změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona (blíže např. Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 75; Procházka, A. Základy práva intertemporálního se zřetelem k § 5 obč. zák. Brno, 1928, s. 70; Tichý, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. Právník č. 12, 1984, s. 1104). Její zákaz se přitom týká pouze případů, kdy by uvedená zpětná působnost byla v neprospěch (k tíži) jednotlivce, ledaže by dotčený právní subjekt s ohledem na obsah předchozí právní normy nemohl být v oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu), nebo by dokonce musel s retroaktivní regulací počítat. Tak by tomu bylo zejména tehdy, jestliže by právní norma byla v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky nebo s nezměnitelnými náležitostmi demokratického právního státu.

34. Pokud jde o nepravou retroaktivitu, v jejím případě zákon sice nezakládá právní následky zpětně, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (např. Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 78; Procházka, A. Retroaktivita zákonů. In Slovník veřejného práva. Sv. III. Brno, 1934, s. 800). Ačkoliv ji na rozdíl od pravé retroaktivity lze považovat za zásadně přípustnou, ani v jejím případě nesmí být popřena důvěra v právo tam, kde je na straně adresáta právní normy legitimní očekávání, že dosavadní právní úprava bude zachována. Nepravá retroaktivita je v souladu se zásadami právní jistoty a důvěry v právo, je-li vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměřování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58).

VIII.

Meze plynoucí ze zákazu retroaktivity ve vztahu k zákonné úpravě daní

35. Ústavní soud se ve své dosavadní judikatuře opakovaně vyjádřil k ústavním mezím oprávnění Parlamentu stanovit daň a poplatky (resp. daňovou a poplatkovou povinnost) podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti lze stručně uvést, že daň sice představuje zásah do vlastnického práva subjektu daně, je však ukládána ve veřejném zájmu, kterým je v první řadě získání příjmů státního rozpočtu za účely spojenými s naplňováním funkcí státu [náleze ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), body 40 a 41; též náleze sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 170]. Existence těchto příjmů je nezbytným předpokladem fungování státu a daň nepochybně představuje prostředek způsobilý dosáhnout takto vymezeného účelu. Otázku, co má být předmětem zdanění a v jaké výši, již ale nelze zodpovědět v abstraktní rovině; její řešení závisí na politickém rozhodnutí, které je ve výlučné kompetenci Parlamentu [srov. náleze ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (162/2014 Sb.), bod 42]. Ústavněprávní přezkum jím přijaté zákonné úpravy daní se proto z hlediska vlastnického práva zásadně omezuje na vyloučení její extrémní disproportionality, projevující se ve „zmaření samé podstaty majetku“ [náleze ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)] nebo jejím likvidačním (rdousícím) účinku [náleze ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Další hlediska přezkumu zas představují požadavky plynoucí ze zásady právního státu, mezi něž patří i požadavek určitosti a předvídatelnosti práva, zákaz svévole a zákaz retroaktivity (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 172, nebo náleze ze dne 12. července 2011 sp. zn. Pl. ÚS 9/08 (N 127/62 SbNU 3; 236/2011 Sb.), bod 14). Opo-
minout nelze ani princip rovnosti (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 43).

36. V projednávané věci není posuzována ústavnost samotné daňové povinnosti, která v řízení před navrhovatelem vznikla žalobkyní, nýbrž zákonná úprava běhu a délky lhůty, po kterou trvá oprávnění správce daně tuto povinnost pravomocným rozhodnutím stanovit. Požadavek, aby zákonodárce stanovil její časové ohraničení, plyne ze zásady právní jistoty, která předpokládá, aby zásahy veřejné moci do soukromé sféry jednotlivce byly v zásadě vždy limitovány během času. Účelem příslušných lhůt je „stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají i jejich povinnosti, které, zejména pokud jde o povinnost prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjaty s určitými problémy“ [náleze ze dne 11. ledna 2007 sp. zn. II. ÚS 493/05 (N 5/44 SbNU 53)]. Časově

neomezené oprávnění správce daně rozhodnout o stanovení daně by nepochybně vedlo k problematickému rozhodování jak ze strany příslušných správních orgánů, tak ze strany soudů, které by byly nuceny rozhodovat o velmi starých pohledávkách, navíc za situace, kdy již ke zjištění skutkového stavu nemusí existovat dostatečné důkazní prostředky. V tomto ohledu lze přisvědčit názoru, že prekluze „přináší do společnosti stabilitu a jistotu, a umožňuje tak dlužníkům plánovat si své životy s vědomím, že v důsledku uplynutí času již proti nim nelze určitý nárok uplatnit“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2009 č. j. 1 Afs 15/2009-105; veřejně přístupný na <http://www.nssoud.cz>). Ponechání možnosti stanovit daň bez ohledu na běh času by otevíralo prostor ke zpochybnění postupu správce daně i s ohledem na požadavky rovnosti a zákazu diskriminace. Je proto povinností zákonodárce, aby svým rozhodnutím vymezil běh a délku lhůty pro stanovení daně způsobem, který bude vedle veřejného zájmu na řádném výběru daní přiměřeně zohledňovat i právní jistotu daňových subjektů.

37. Zákaz retroaktivity má v případě zákonné úpravy daní rozdílný význam v závislosti na tom, zda se její změna týká a) vlastního vymezení daně, resp. jejích jednotlivých komponentů (subjekt daně, objekt daně, základ daně, sazba daně a splatnost daně), nebo b) související povinnosti evidovat a uchovávat materiály dokládající skutečnosti určující pro výpočet daně, nebo zda se týká c) lhůty pro stanovení daně.

38. Ve vztahu k daňové povinnosti, resp. s ní souvisejícím právním vztahům, se tento zákaz projevuje v tom smyslu, že se její vznik či změna (jde-li k tíži dotčeného jednotlivce) nemůže odvíjet výlučně od právních skutečností nastalých před účinností zákona, kterým došlo k jejímu stanovení. Zákonodárce například nemůže dodatečně stanovit daň z příjmu za loňský rok a při jejím určení vycházet ze souhrnu příjmů, které měl daňový subjekt v tomto období. Tento subjekt totiž v době, kdy mu uvedený příjem vznikl, nemohl počítat s tím, že z něj bude muset odvést i tuto daň. Posléze již proto ani nemusel disponovat potřebnou částkou k jejímu zaplacení. Tím není řečeno, že předmětem zdanění nemůže být dodatečně i majetek, jenž byl příjmem daňového subjektu v loňském roce. Důvodem jeho zdanění ovšem nemůže být (pouze) skutečnost, že jej nabyl v určitém časovém období, nýbrž to, že jej vlastní v okamžiku, kdy mu daňová povinnost vznikla. Teprve od tohoto okamžiku musí počítat s tím, že část jeho aktuálního majetku bude podléhat dani, a přizpůsobit tomu své jednání. Uvedené závěry se týkají pouze pravé retroaktivity. Pokud jde o možné změny zákonné úpravy daní do budoucna, daňové subjekty musí počítat s tím, že k nim zákonodárce může přistoupit na základě svého politického rozhodnutí. Ani zde nicméně nelze vyloučit, že nová právní úprava, byť půjde o retroaktivitu nepravou, bude do jejich právního postavení zasahovat způsobem, který zcela popírá jejich důvěru v právo. Jako příklad lze uvést změny zákonné úpravy v průběhu účetního a zdaňovacího období, v jejichž důsledku by ještě v jeho rámci došlo k odlišnému hodnocení povahy daňové relevantních skutečností, jemuž by se daňový subjekt nemohl přizpůsobit (nález sp. zn. Pl. ÚS 9/08, bod 16).

39. V případě povinnosti evidovat a uchovávat materiály dokládající skutečnosti určující pro výpočet daně se zákaz retroaktivity projevuje v tom, že poté, co daňovému subjektu vznikla daňová povinnost, již nelze na straně povinného subjektu dodatečně stanovit přísnější požadavky na prokázání její výše (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01). Pokud by například zákon v době, kdy daňovému subjektu vznikly k dosažení určitého příjmu náklady, stanovil, že se k jejich prokázání za účelem snížení daňového základu vyžaduje určitý doklad, pak nelze dodatečně stanovit přísnější náležitosti pro jeho formu, které by fakticky znemožnily pozdější uplatnění těchto nákladů v daňovém řízení. Takováto změna právní úpravy by sice formálně představovala toliko nepravou retroaktivitu, neboť by se vztahovala až k eventuálnímu řízení, jež bude vedeno po její účinnosti, fakticky by však vedla k modifikaci vlastního rozsahu daňové povinnosti, která tomuto subjektu vznikla v minulosti. Její účinek by tak – posuzováno materiálně – odpovídal retroaktivitě pravé, v důsledku čehož by výsledkem jejího ústavně-právního hodnocení musel být závěr o jejím rozporu se zákazem retroaktivity.

40. O retroaktivitě lze nakonec uvažovat i v případě prekluzivní lhůty pro stanovení daně. Změna její zákonné úpravy by působila pravou retroaktivitu, pokud by měla nebo mohla mít za následek „obživnutí“ lhůty, jež uplynula ještě před nabytím účinnosti nové právní úpravy. Důvodem je skutečnost,

že jejím důsledkem by byl dodatečný vznik již zaniklého oprávnění státu stanovit daň a s ním fakticky i „obživnutí“ odpovídající daňové povinnosti, k jejímuž splnění by jinak daňový subjekt již nemohl být povinován. O nepravou retroaktivitu půjde naopak tehdy, jestliže novým zákonem dojde či na jeho základě bude moci dojít (na základě budoucích právních skutečností) k prodloužení již započaté, avšak ke dni jeho účinnosti neskončené lhůty pro stanovení daně nad rámec původní zákonné úpravy. Taková změna by se nijak nedotkla obsahu existující daňové povinnosti, ani by sama o sobě nepůsobila vznik jakékoliv další související povinnosti, přesto by však působila k tíži daňového subjektu. V jejím důsledku by totiž oprávnění státu daň stanovit trvalo po delší dobu a daňový subjekt by s možností jeho využití musel nadále počítat. Další trvání související povinnosti evidovat a uchovávat materiály dokládající skutečnosti určující pro výpočet daně, jakož i případná faktická potřeba ponechání si určité finanční rezervy pro případ odlišného hodnocení těchto skutečností ze strany správce daně by navíc mohly v závislosti na konkrétním daňovém subjektu (typicky u podnikatelů) a povaze jeho činnosti vést k vzniku nikoliv nepatrných nákladů.

41. Uvedený zásah nečiní uvedenou změnu zákonné úpravy běhu a délky lhůty pro stanovení daně bez dalšího nepřipustnou. Stejně jako v jiných případech nepravé retroaktivity je pro její posouzení rozhodující, zda zásah do právní jistoty, k němuž by v důsledku nové právní úpravy došlo, lze s ohledem na důvěru dotčených subjektů v předchozí právní úpravu (resp. jí vyvolané legitimní očekávání) považovat za únosný. Zákonem stanovená pravidla by především měla daňovému subjektu umožnit předvídat, kdy dojde k uplynutí předmětné lhůty. Daňový subjekt v době vzniku daňové povinnosti přirozeně nemůže přesně vědět, kdy se tak stane, neboť tento okamžik se odvíjí od budoucích právních skutečností, které není nebo nemusí být s to ovlivnit (např. zahájení daňové kontroly). Může však jednat v důvěře, že k jeho určení dojde v souladu s těmito pravidly, a v tomto ohledu přizpůsobit jejímu běhu své další jednání.

42. Zásada právní jistoty brání tomu, aby zákonodárce ponechal možnost stanovení daně bez časového omezení nebo po dobu, jejíž (extrémní) délka by – s ohledem na možný dopad do právní sféry daňových subjektů – postrádala jakékoliv rozumné odůvodnění. Rovněž by s ní bylo v rozporu, pokud by zákonná pravidla určující běh a délku lhůty pro stanovení daně doznala změn v natolik krátké době před jejím uplynutím, že by od dotčených daňových subjektů nebylo možné spravedlivě očekávat, aby jejímu prodloužení „na poslední chvíli“ přizpůsobily své jednání. V takovém případě by se jednalo o nepřipustnou nepravou retroaktivitu, ledaže by na straně veřejné moci existoval určitý silný veřejný zájem, odůvodněný především mimořádnými okolnostmi, který by převážil nad oprávněným zájmem daňových subjektů na tom, aby jejich právní vztahy plynoucí z příslušné daňové povinnosti byly definitivně vypořádány. Jinak ale zákaz změn zákonné úpravy lhůty pro stanovení daně, jež by se do budoucna dotýkaly i běhu a délky lhůty započaté podle původní právní úpravy, jen ze zásady právní jistoty obecně dovodit nelze.

IX.

Soulad napadeného ustanovení se zákazem retroaktivity

43. Výše uvedená východiska byla určující pro posouzení souladu napadeného ustanovení se zákazem retroaktivity, jenž vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud přitom ve svých úvahách akcentoval i to, jakým způsobem se do právní sféry daňových subjektů, na něž toto ustanovení dopadá, promítá případná aplikace § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu na jeho základě.

44. Předně je třeba uvést, že daňový řád, jehož součástí bylo od počátku jak napadené ustanovení, tak jeho § 148 odst. 2 písm. b), byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 3. září 2009 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2011. K prodloužení lhůty pro vyměření daně započaté za účinnosti zákona o správě daní a poplatků zároveň mohlo dojít jen vůči těm subjektům, jimž tato lhůta uplynula nejdříve během roku 2011. Na případy, kdy se tak stalo nejpozději dne 31. prosince 2010, se daňový řád nevztahuje. Je tedy zřejmé, že ačkoliv zákon o správě daní a poplatků neumožňoval prodloužení lhůty pro vyměření daně z důvodů uvedených v § 148 odst. 2 daňového řádu, dotčené daňové subjekty s možností aplikace tohoto ustanovení ve vztahu k právním skutečnostem nastalým za účinnosti daňového řádu mohly

počítat v dostatečném předstihu (nejméně 1 rok a 4 měsíce) před jejím uplynutím podle původního zákona. Předmětná změna pro ně tudíž nemohla být překvapivá a mohly jí přizpůsobit své další jednání. Vzhledem k omezení délky lhůty pro stanovení daně maximální dobou 10 let od jejího počátku podle § 148 odst. 1 daňového řádu (§ 148 odst. 5 téhož zákona) pak nelze shledat nepřiměřený zásah do právní jistoty dotčených daňových subjektů ani s ohledem na její celkovou možnou délku v konkrétním případě, došlo-li by v jejím průběhu k jejímu jednorázovému nebo opakovanému prodloužení. Desetiletou objektivní lhůtu stanovil již § 47 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků.

45. Navrhovatel zpochybnil ústavnost napadeného ustanovení i poukazem na absenci dostatečně silného důvodu pro zákonodárcem stanovené řešení vztahu staré a nové právní úpravy. Ústavní soud v této souvislosti poznamenává, že účel napadeného ustanovení lze spatřovat jednak ve snaze sjednotit pravidla pro běh a délku lhůty pro vyměření nebo stanovení daně (a tím zajistit jejich přehlednost pro účely jejich další aplikace), jednak v tom, aby i v případech, kdy lhůta začala běžet za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, mohlo dojít k jejímu prodloužení podle § 148 odst. 2 daňového řádu. Posledně uvedené ustanovení totiž vytváří časový prostor k tomu, aby mohl správce daně pravomocně rozhodnout o úkonech v něm vyjmenovaných, což by v opačném případě pro krátkost zbývající lhůty nemuselo být možné. V obou případech jde o cíle, které lze označit za legitimní a nelze v nich spatřovat svévoli na straně zákonodárce. Tím není řečeno, že zákonodárce musel řešit vztah obou právních úprav právě tímto způsobem. Ve vztahu k případům, kdy předmětná lhůta začala běžet ještě za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, mohl rovněž nadále ponechat aplikovatelnou předchozí právní úpravu. Pokud však zvolil jiné řešení, pak nelze s jeho rozhodnutím spojovat nepřipustný zásah do právní jistoty dotčených daňových subjektů. S ohledem na celkový dopad předmětné změny do jejich právního postavení, jakož i možnost z ní plynoucí důsledky v dostatečném předstihu předvídat nelze na jejich straně spatřovat natolik intenzivní zájem na zachování původní právní úpravy, jenž by v jejich případě ve vztahu k běhu a délce lhůty pro vyměření daně vylučoval aplikaci daňového řádu, a činil tak napadené ustanovení protiústavním.

46. Ústavní soud závěrem dodává, že v tomto nálezu se zabýval toliko otázkou souladu napadeného ustanovení se zásadou právní jistoty a zákazem retroaktivity, nikoliv i případným jiným zásahem do ústavně zaručených práv a svobod daňových subjektů, k nimž by mohlo dojít v důsledku samotné aplikace § 148 odst. 2 písm. b) daňového řádu. Návrh navrhovatele nesměřoval ke zrušení tohoto ustanovení, přičemž žádnou část tohoto nálezu nelze vykládat v tom smyslu, že by jím byla meritorně posuzována i jeho ústavnost.

X. Závěr

47. Protože Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení není v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, rozhodl podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, o zamítnutí návrhu na jeho zrušení.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ludvík David, Kateřina Šimáčková a Vojtěch Šimíček.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku 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 2015 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Olomouc:** Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14; **Otrokovice:** Ing. Kučřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121, LEJHANEK, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, K Červenému dvoru 24; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po-pá 7-12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@top-dodavatel.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, KARTOON, s. r. o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **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 vyšle v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 516 205 175. 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.