



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové, v právní věci žalobce **R. spol. s r. o.**, zastoupeného JUDr. Janem Vydrou, advokátem se sídlem Mokropeská 688, Černošice, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu**, se sídlem Štěpánská 28, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2003, č. j. FŘ-1801/14/03, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2004, č. j. 5 Ca 163/2003-35,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se stěžovatel (dále i „žalobce“) domáhal zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku městského soudu, kterým soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2003, č. j. FŘ-1801/14/03. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti platebnímu výměru na daň z převodu nemovitostí, vydanému Finančním úřadem pro Prahu 6.

V žalobě žalobce uvedl především, že zbudoval a zkolaudoval bytový dům v Praze. Prohlášením vlastníka vymezil ve smyslu zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují

některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (též „zákon o vlastnictví bytů“) v uvedeném domě bytové a nebytové jednotky, které pak následně prodal jejich nynějším vlastníkům jako nabyvatelům, a to smlouvami o převodech vlastnictví k bytovým, respektive nebytovým jednotkám a smlouvami o převodech spoluvlastnictví nebytové jednotky. Stalo se tak v období roku 1999. Správce daně mu poté nesprávně vyměřil daň z převodu pozemků. Podle § 20 zákona č. 72/1994 Sb. totiž přecházelo spoluvlastnictví pozemků za splnění stanovených podmínek na nabyvatele jednotky.

Soud v odůvodnění uvedl zejména, že smlouvou o převodu jednotlivých bytových jednotek byl v daném případě převeden i spoluvlastnický podíl na pozemcích ve smlouvě uvedených. Převod spoluvlastnického podílu na pozemcích nebyl bezúplatný, jednalo se o převod úplatný, když cena spoluvlastnického podílu na pozemcích byla podle oceňovacích předpisů pro účely ocenění připočtena k ceně bytu nebo nebytového prostoru. Ze skutečnosti, že pro účely ocenění byla k ceně bytu nebo nebytového prostoru připočtena i cena spoluvlastnického podílu pozemku, nelze dovozovat, že pozemek přestal být samostatnou nemovitostí (§ 119 odst. 2 občanského zákoníku), samostatným předmětem vlastnických vztahů, a že převod spoluvlastnického podílu pozemku vůbec dani z převodu nemovitostí nepodléhal nebo že byl od této daně osvobozen. Jako nedůvodnou soud označil i námitku, že žalovaný odmítl aplikovat na daný případ § 8 odst. 3 a odst. 4 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (též „zákon o oceňování majetku“). Při stanovení předmětu daně je nutno vycházet z daňového zákona, neboť ten stanoví jak předmět daně, tak i případy osvobození od daně. Zákon o oceňování majetku upravuje pouze způsoby oceňování věcí, práv a jiných majetkových hodnot a služeb, mimo jiné i pro účely stanovené daňovými předpisy; sám však daňovým předpisem není, nestanoví co je předmětem konkrétní daně, ani co je od daně osvobozeno. Je proto nutno odmítnout právní výklad žalobce, že zákon o oceňování majetku mění daňový zákon a odlišně stanoví co je předmětem daně a co je od daně osvobozeno. Z uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce napadl rozsudek kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a domáhal se jeho zrušení. Má za to, že rozsudek spočívá na nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a proto je nezákonný. Není správný soudem provedený výklad § 20 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, týkající se osvobození od daně z převodu nemovitostí, v návaznosti na znění § 8 odst. 3 a odst. 4 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů a znění § 20 a § 21 zákona č. 72/1994 Sb. Soud nesprávně při posouzení osvobození od daně z převodu nemovitostí upřednostnil užití zákona č. 357/1992 Sb. a uzavřel, že § 20 tohoto zákona umožňuje, za splnění zde uvedených podmínek, osvobodit pouze převod stavby (či zde jednotek bytových i nebytových); pozemku, který se pod ní nachází se již, dle názoru soudu, osvobození netýká. Soud nesprávně nepřihlédl při posouzení osvobození od daně k § 20 a § 21 zákona o vlastnictví bytů, v nichž bylo uvedeno, že převodem nebo s přechodem vlastnictví k jednotce přechází i spoluvlastnický podíl pozemku. S vlastnictvím jednotky jsou spojena práva k pozemku. Vlastník budovy převede na vlastníka jednotky i spoluvlastnický podíl pozemku.

Podle názoru žalobce, jestliže § 8 zákona o oceňování majetku stanoví, že cena spoluvlastnického podílu pozemku se započte do ceny stavby (potažmo do ceny bytové nebo nebytové jednotky), platí tento příkaz pro všechny účely zákonů,

uvedených v § 1 odst. 1 a v části čtvrté až deváté tohoto zákona. Je proto nemožné, aby nebyl aplikován s poukazem, že neupravuje předmět jednotlivých daní. Pokud jde o základ daně, je tento zákon předpisem, který deroguje ustanovení daňových zákonů. Tomu odpovídá i odkaz na tento zákon, uvedený v § 10 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., zde je uvedeno, že základem daně z převodu nemovitostí je cena zjištěná podle zákona o oceňování majetku. Podle § 8 odst. 4 zákona o oceňování majetku má být cena spoluvlastnického podílu pozemku pro potřeby daně z převodu nemovitostí zahrnuta do ceny stavby. Je zde tedy uložena povinnost převodce zvýšit o cenu spoluvlastnického podílu pozemku cenu stavby a tedy zvýšit o tuto cenu zdaňovací základ, pokud jde o převod bytových a nebytových jednotek. Zákon takto vylučuje, aby se v případech, kdy jde o převod spoluvlastnictví podílu pozemku na nabyvatele bytové či nebytové jednotky podle zákona č. 72/1994 Sb., cena tohoto podílu pozemku stala samostatným základem pro vyměření daně z převodu nemovitostí. Neboli, jestliže zákon uvádí, že pokud jde o převod spoluvlastnictví pozemků podle § 20 a § 21 zákona č. 72/1994 Sb., nemůže být zjištěná cena spoluvlastnického podílu pozemku samostatným základem pro stanovení daně z převodu nemovitostí a neumožňuje tedy legálně takový základ daně určit. Je-li tedy podle § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb., převod stavby za zde stanovených podmínek osvobozen od daně z převodu nemovitostí, musí se nutně toto osvobození vztahovat i na tu část základu daně z převodu nemovitostí, která je tvořena započtenou cenou spoluvlastnického podílu pozemku.

Ve smlouvách o převodu nemovitostí bylo uvedeno, že předmětná jednotka se převádí spolu s příslušným spoluvlastnickým podílem společných částí domu a příslušným spoluvlastnickým podílem pozemků, titulem pro přechod vlastnického práva k těmto spoluvlastnickým podílům byla dikce § 20 zákona č. 72/1994 Sb., podle něhož v dané době přecházelo spoluvlastnictví společných částí domu a pozemků spolu s převodem či přechodem vlastnického práva k jednotce. Soud dospěl k nesprávnému závěru, že se jednalo o úplatný převod podílů pozemků, neboť tyto byly ve smlouvách pouze zmíněny. Smlouvy však neobsahují žádné ujednání o ceně tohoto spoluvlastnického podílu. V závěru poukázal na porušení řady ústavních práv žalobce a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti důvodnost kasačních námitek popřel, odkázal na své vyjádření, podané k žalobě městskému soudu, jakož i na svoji argumentaci vedenou při ústním jednání u soudu. Zopakoval, že § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb., ve znění tehdy účinném, upravoval pouze podmínky osvobození prvního úplatného převodu vlastnictví ke stavbě. Pozemek je však samostatnou nemovitostí, stavba není součástí pozemku. Ustanovení § 20 zákona o vlastnictví bytů je nutno chápat tak, že dochází-li k převodu bytu nebo nebytového prostoru, je tímto převodem podmíněn i převod pozemku (obdobně jako u § 21 téhož zákona). Zákon tak ukládá vlastníkově pozemku, aby při převodu stavby (bytu či nebytového prostoru) převedl na nabyvatele i spoluvlastnický podíl pozemku, nestanoví však v žádném případě, že se tak musí stát bezúplatně, eventuelně, že by byl tento převod pozemku osvobozen od daně. Správce daně proto přiznal v souladu s § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb. osvobození od daně z převodu nemovitostí převodu bytu a k němu náležejících společných částí a vyměřil daň z převodu nemovitostí za úplatný převod vlastnictví k poměrné části pozemku. Z § 8 odst. 4 zákona o oceňování majetku je zřejmé, že cena příslušenství stavby, které stavebně není její součástí (studna, vedlejší stavby atd.), se pro účely ocenění bytu nebo nebytového prostoru započte do ceny stavby. Jsou-li vlastnické vztahy ke stavbě a pozemku shodné, cena pozemku

se rovněž započte do ceny stavby. Způsob ocenění bytu a nebytového prostoru je vymezen § 13 vyhlášky č. 279/1997 Sb., a to tak, že cena příslušenství stavby, které není stavebně její součástí, se pro účely ocenění bytu či nebytového prostoru vypočte podle příslušných ustanovení vyhlášky a k ceně bytu či nebytového prostoru se připočte poměrně podle velikosti spoluvlastnického podílu na společných prostorách domu. Stejně se postupuje u pozemku, jsou-li vlastnické vztahy ke stavbě a pozemku shodné. Z tohoto ustanovení není možné dovozovat, že součet všech těchto hodnot je nedílnou částkou, která je cenou zjištěnou bytu jako takového, ale pouze skutečnost, že zjištěná cena bytu a nebytového prostoru se skládá z ceny bytu a nebytového prostoru, z ceny poměrného podílu na příslušenství stavby a pokud jsou shodná vlastnická práva ke stavbě a pozemku, pak i z ceny příslušného podílu na pozemku. Ze všech důvodů zde uvedených, považuje žalovaný kasační stížnost za bezdůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Za onu nesprávně posouzenou právní otázku označil žalovaný výklad ustanovení § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb. ve znění účinném pro rok 1999, v návaznosti na § 8 odst. 3 a odst. 4 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů a znění § 20 a § 21 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony.

Nejvyšší správní soud posoudil věc takto:

Zákon č. 357/1992 Sb. ve svém oddílu třetím, zabývajícím se daní z převodu nemovitostí a jejími pravidly uvádí, kdo jsou poplatníky této daně, co je předmětem této daně, co tvoří základ daně a jak se počítá daňová povinnost u jednotlivých skupin osob a rovněž tak uvádí výjimky, tedy okolnosti a podmínky, za nichž je převod nemovitosti osvobozen. Zdanění převodu nemovitostí představuje zcela jistě legitimní cíl spočívající v získávání prostředků k naplnění státního rozpočtu, přičemž případy osvobození od daně lze vnímat jako výjimky z pravidla.

Podle § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb., ve znění účinném pro rok 1999, byl od daně z převodu nemovitostí osvobozen první úplatný převod nebo přechod vlastnictví ke stavbě, která je novostavbou, na niž bylo vydáno pravomocné kolaudační rozhodnutí, nebo je dokončenou novostavbou nebo rozestavěnou novostavbou a stavba nebyla dosud užívána, jestliže převodce (prodávající) je buď fyzickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku nebo právnickou osobou a převod stavby je prováděn v souvislosti s jejich podnikatelskou činností, anebo obec.

Osvobození od daně z převodu nemovitostí podle výše citovaného ustanovení se vztahuje nejen na převody vlastnictví ke stavbě jako celku, ale i na převody vlastnictví samostatných částí stavby, či na převody ideálních částí stavby.

Pokud jde o převody vlastnictví k bytům, resp. k jednotkám, je nutno vycházet z terminologie zákona o vlastnictví bytů. Podle jeho § 3 odst. 2 se právní vztahy k jednotkám řídí, pokud tento zákon nestanoví jinak, ustanoveními občanského zákoníku a dalších právních předpisů, které se týkají nemovitostí. Z jednotlivých ustanovení zákona vyplývá, že vlastník bytu je spoluvlastníkem budovy (tj. stavby). Platí pro ně proto i předpisy,

týkající se osvobození prvního úplatného převodu vlastnického práva ke stavbě, je-li novostavbou, tj. § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb., ve znění pro rok 1999. Pojem novostavba není v právních předpisech výslovně definován. Z věcného významu tohoto slova lze však dovodit, že se jedná o druh stavby, která je od základu zcela nově (z)budována. Osvobození od daně tak lze vztáhnout jistě jak na stavby, tak na její části.

Zákon o vlastnictví bytů řeší i práva k pozemku v souvislosti s nabytím vlastnictví bytu nebo nebytového prostoru (§ 21). Občanský zákoník připouští, aby vlastníkem pozemku byl jiný subjekt než je vlastník stavby, přičemž dle § 120 odst. 2 občanského zákoníku, stavba není součástí pozemku. Cílem zákona o vlastnictví bytů tak bylo mj. sjednotit spoluvlastnické vztahy k plášti budovy se spoluvlastnickými vztahy k pozemku a za tím účelem zákon ukládá vlastníkům jednotek, provést mezi sebou převod tak, aby spoluvlastnictví k pozemku odpovídalo spoluvlastnictví společných částí domu. To však v žádném případě neznamená, že by zákonem o vlastnictví bytů, jehož smyslem a cílem je upravit přehledným způsobem a při zachování podmínek zde uvedených, vlastnictví ke stavbám a pod nimi se nacházejících pozemků, měnil § 20 odst. 7 zákona č. 357/1992 Sb., který vyjadřuje vůli osvobodit od daně z převodu nemovitostí toliko stavby, a to při zachování podmínek v tomto ustanovení specifikovaných.

Pokud zákon č. 357/1992 Sb. v § 10 uvádí, že základem daně z převodu nemovitostí je cena zjištěná podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, činí tak pouze z důvodu, aby odstranil pochybnosti o výši daňového základu, která je podmínkou pro správné stanovení této daně. Uvádí – li toto ustanovení zákona, že základem daně je cena zjištěná..., pak tak činí ve vztahu k předmětu daně.

Zákon č. 151/1997 Sb. upravuje způsoby oceňování věcí, práv a jiných majetkových hodnot a služeb pro účely stanovené zvláštními předpisy, tedy i pro účely daňové. Jiný cíl, než úpravu způsobů a sjednocení oceňování věcí a práv, tento zákon nemá.

Ustanovení § 8 citovaného zákona mj. uvádí, že cena bytu a cena nebytového prostoru se zjistí jako podíl z ceny stavby. Velikost tohoto podílu se rovná poměru podlahové plochy bytu nebo nebytového prostoru k součtu podlahových ploch všech bytů a nebytových prostorů ve stavbě, do něhož se nezapočítávají plochy společného příslušenství stavby. Přitom se přihlíží k vybavení a stavu bytu nebo nebytového prostoru. Cena příslušenství stavby, které není stavebně její součástí, jako jsou zejména venkovní úpravy, studny a vedlejší stavby sloužící výhradně společnému užívání, se pro účely ocenění bytu nebo nebytového prostoru započte do ceny stavby. Jsou-li vlastnické vztahy ke stavbě a pozemku shodné, cena pozemku se rovněž započte do ceny stavby. Příslušné ustanovení tak zde dává návod, jakým způsobem se bude výše ceny, ze které pak vychází územní finanční orgány při vyměření daně, zjišťovat. Ze správního spisu je rovněž zřejmé, že znalecký posudek č. 31/18/2002, jež měl pro účely daňové cenu převáděných nemovitostí zákonem daným způsobem stanovit, obsahoval odděleně ocenění pozemků.

V daném případě se předmětem převodu staly jednak bytové jednotky či nebytové prostory, jakož i poměrná část společných prostor domu či vedlejších staveb, tyto všechny podléhaly osvobození od daně z převodu nemovitostí. Součástí ceny převáděných nemovitostí pak tvořilo ocenění i poměrné části pozemku, která s nemovitostí přechází na nového nabyvatele, avšak jeho převod již osvobození nepodléhá; převod pozemku (jako samostatné věci) by byl samostatným převodem.

Ani tvrzení stěžovatele o zásahu do jeho ústavních práv neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými. Ze správního spisu je zřejmé, že se správní orgány způsobem stanoveným zákonem věcí meritorně zabývaly a na jeho vznesené námitky reagovaly. Městský soud věc veřejně a v přítomnosti právního zástupce stěžovatele projednal a vydal rozsudek, ve kterém vyložil, na základě jakých skutečností shledal postup správce daně při doměření daně z převodu nemovitostí správným. Co se týče aplikace a interpretace příslušných ustanovení zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí a zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, má Nejvyšší správní soud za to, že městský soud postupoval ústavně konformním způsobem a že jeho závěry jsou přezkoumatelné. Soudní řízení proběhlo postupem odpovídajícím principům zakotveným v hlavě páté Listiny základních práv a svobod, a rozsudek je tak třeba považovat za výsledek nezávislého soudního rozhodování, jemuž z hlediska ochrany ústavnosti nelze nic vytknout. Samotná skutečnost, že správní orgány a správní soud opřely svá rozhodnutí o právní názor, se kterým se stěžovatel neztotožňuje, nezakládá sama o sobě relevantní důvod k tvrzení porušení jeho ústavních práv. Odlišný právní názor nepředstavuje sám o sobě porušení práva na soudní ochranu, stejně jako rozsah práva na spravedlivý proces nelze vykládat tak, jako by se garantoval úspěch v řízení. Zásady spravedlivého procesu vyplývající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je třeba chápat tak, že v souladu s obecným procesním předpisem musí být v řízení před obecným soudem účastníku zejména zaručeno, že jeho věc bude projednána veřejně, v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Tyto záruky nebyly v projednávané věci porušeny a není tak, prostor ani pro závěr, že proces byl veden způsobem, který nezajistil spravedlivý výsledek. (Srov. např. sp. zn. II. ÚS 644/02 ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 64/02 ze dne 17. 6. 2002).

Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů ke shodnému právnímu závěru, vztahujícímu se k neosvobození převáděných částí pozemků od daně z převodu nemovitostí, jako Městský soud v Praze a shledal, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud však považuje za nezbytné důrazně vytknout městskému soudu vadu, jíž se dopustil nesprávnou aplikací § 39 odst. 2 s. ř. s., upravujícího vyloučení věcí k samostatnému projednání; tato vada však z povahy věci neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a proto ani nemohla být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 109 odst. 3 s. ř. s.

Směřuje-li jedna žaloba proti více rozhodnutím, může podle § 39 odst. 2 s. ř. s. předseda senátu usnesením každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání; předpokladem takového postupu je, že společné řízení buď není možné nebo není vhodné.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze jednu žalobu proti sedmdesáti šesti rozhodnutím žalovaného; usnesením ze dne 25. 8. 2003, č. j. 5 Ca 163/2003-10, však byla jednotlivá rozhodnutí žalovaného vyloučena k samostatnému projednání. Městský soud v Praze tedy na základě jedné žaloby vedl sedmdesát šest samostatných řízení.

K vyloučení věcí k samostatnému projednání však nebyly splněny zákonem předepsané podmínky.

Je nutno zdůraznit, že žaloba je dispoziční úkon, jímž se žalobce obrací na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany a vymezuje jím předmět soudního řízení. Žaloba je tedy procesním úkonem, v němž se výrazně projevuje zásada dispoziční, jíž je správní soudnictví

ovládáno. Tuto povahu žaloby je povinen soud respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného.

Dispoziční zásada není principem, který by měl pouze ryze technickou povahu, ale projevují se v ní i významná hodnota lidské osobnosti, spočívající v možnosti jejího svobodného jednání, garantovaného právem v nejobecnější podobě jako princip individuální autonomie. K tomuto principu konstatoval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 4. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 113/04, že autonomie vůle a svobodného individuálního jednání je na úrovni ústavní garantována čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Citovaný článek přitom ve své první dimenzi představuje strukturní princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. *„Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 3 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není výslovně zakázáno. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny ve své druhé dimenzi, v níž působí jako základní právo jednotlivce, je pak třeba aplikovat bezprostředně a přímo. V této dimenzi se nejedná o pouhé prozařování jednoduchým právem, nýbrž o subjektivní právo, které působí bezprostředně vůči státní moci. Orgány státní moci jsou proto povinny při aplikaci jednoduchého práva současně normy tohoto práva, v níž se odráží čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy, interpretovat rovněž tak, aby nezasáhly do subjektivního práva jednotlivce na autonomii vůle, jež garantuje také čl. 2 odst. 3 Listiny ve své druhé dimenzi. Takové pojetí čl. 2 odst. 3 Listiny totiž pouze vyjadřuje skutečnost, že jednotlivce a jeho svobodné jednání má v materiálním právním státě vždy prioritu před státní mocí realizovanou zákonem. Pokud by jednotlivce neměl vůbec mít možnost dovolávat se této priority přímo, byla by taková přednost pouhou formální deklarací... Svobodná sféra jednotlivce a její bezprostřední ústavní garance v podobě vymahatelného subjektivního práva jsou totiž conditiones sine qua non materiálního právního státu...“.*

Z citovaného nálezu tedy vyplývá, že ta ustanovení právních předpisů, v nichž se projevuje autonomie vůle jednotlivce, jsou orgány veřejné moci – mezi něž samozřejmě patří i soudy – povinny aplikovat tak, aby respektovaly veřejné subjektivní právo jednotlivce na autonomii jeho vůle; do této autonomní sféry mohou zasáhnout jenom tehdy, pokud by se jednotlivce dopustil jednání zákonem výslovně zakázaného.

Dispoziční zásada představuje vyjádření autonomie vůle jednotlivce v oblasti procesního práva. Jejimi konkrétními projevy jsou dispoziční úkony, které účastníci řízení činí, tj. kterými disponují řízením nebo předmětem řízení. Mezi tyto dispoziční úkony patří i žaloba; proto je soud povinen respektovat, zda žalobce žalobou napadl jedno rozhodnutí nebo rozhodnutí několik, ledaže by takové procesní jednání žalobce bylo v rozporu s procesními předpisy. Je-li objektivní kumulace přípustná (tj. je-li možná nebo vhodná), není soud oprávněn účinky dispozičního úkonu derogovat tím, že vyloučí věci k samostatnému projednání; učiní-li tak, protiprávně zasáhne do žalobcova veřejného subjektivního práva na respektování jeho autonomie vůle.

V souzené věci bylo společné řízení nejen možné, ale navíc i vhodné. Věci, které městský soud vyloučil k samostatnému projednání, se týkají týchž účastníků řízení a spolu nejenže skutkově souvisejí, nýbrž přímo mají společný základ, spočívající ve výstavbě jediného bytového domu žalobcem, jeho rozdělení na jednotky prohlášením vlastníka a následným převodem těchto jednotek spolu s ideálními podíly na společných částech domu

a na pozemcích jednotlivým kupujícím. Zřetelný je nejen tento společný skutkový základ, ale i jeho právní kvalifikace. Společné řízení bylo tedy možné i vhodné; proto nebyly splněny podmínky pro vyloučení věci stanovené v § 39 odst. 2 s. ř. s.

Krom toho ze soudního spisu vyplývá, že městský soud – přestože vyloučil věci k samostatnému projednání – i nadále činil jednotlivé procesní úkony ohledně všech věcí ve spise, jenž byl Nejvyššímu správnímu soudu předložen, tj. předseda senátu udílel soudní kanceláři pokyny ohledně všech sedmdesáti šesti věcí v tomto spise. Již z toho vyplývá, že společné projednání věci bylo vhodné.

Městský soud v Praze svým postupem nejenže porušil dispoziční volnost žalobce a jeho subjektivní veřejné právo na respektování autonomie jeho vůle, ale počínal si i hrubě v rozporu s principem procesní ekonomie: v důsledku porušení jeho právní povinnosti projednat všechna napadená rozhodnutí ve společném řízení totiž vznikly zbytečné náklady jak na straně soudu, tak na straně účastníků řízení.

Z hlediska nákladů na straně soudu je výrazný rozdíl, zda soud doručuje jednu písemnost či sedmdesát šest písemností, zda jejich rozhodováním (zde nelze pominout, že soudu mohla za splnění podmínek § 51 s. ř. s. vzniknout povinnost věc sedmdesát šestkrát projednat v jednací síni) a vyhotovováním stráví daleko více času, než by bylo zapotřebí k projednání a rozhodnutí žaloby proti všem rozhodnutím v jediném řízení atd. Je evidentní, že popsaným postupem vznikají nejen nadbytečné náklady, ale i časové prodlevy, které pak mohou zapříčinit, že jiné věci nebudou projednány včas, tj. tak, aby neporušily právo jiných účastníků na projednání jejich věci bez zbytečných průtahů, resp. v přiměřené lhůtě, garantované ústavním pořádkem a mezinárodním právem. Má-li takový postup soudu složit k účelovému zvyšování výkonu soudce zpravodaje, pak jej Nejvyšší správní soud jako zcela nepřijatelný, protiústavní a neetický kategoricky odmítá.

Náklady účastníků řízení se zcela zbytečně navýšily nejen v řízení o žalobě (namísto jednoho procesního úkonu ve věci se např. žalovaný musel vyjadřovat k podané žalobě sedmdesát šestkrát, což je s ohledem na totožný skutkový základ a jeho právní kvalifikaci evidentně nevhodné), ale mohou mít závažné dopady i pro řízení o kasační stížnosti: pokud by neúspěšný účastník řízení hodlal napadnout rozhodnutí městského soudu ohledně všech věcí u Nejvyššího správního soudu, byl by nucen podat nikoliv jednu kasační stížnost, ale sedmdesát šest kasačních stížností, a ze všech také zaplatit soudní poplatek. Tím by již zcela evidentně bylo ohroženo právo na přístup k soudu, jež je jedním ze stěžejních prvků práva na spravedlivý proces; o případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti – a stejně tak o zcela zbytečném časovém, personálním a materiálním zatížení Nejvyššího správního soudu – ani nemluvě.

Nejvyšší správní soud tedy k této otázce uzavírá, že vyloučení věci k samostatnému projednání není oprávněním soudu; soud tak může postupovat jedině tehdy, pokud žalobce podal jedinou žalobu proti takovým rozhodnutím, jejichž projednání ve společném řízení není možné nebo vhodné. Nejde-li o takovou žalobu, je povinen respektovat dispoziční úkon žalobce; jinak porušuje nejen pravidla o vylučování věcí k samostatnému projednání (§ 39 odst. 2 s. ř. s.), ale i dispoziční zásadu (na niž je správní soudnictví vybudováno), subjektivní veřejné právo jedince na respektování autonomie jeho vůle a princip procesní ekonomie.

Žalobce nedosáhl v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, úspěšný žalovaný právo na náhradu nákladů řízení neuplatnil, ostatně ani mu žádné náklady, nad rámec jeho běžné úřední činnosti, nevznikly (§ 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s).

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

V Brně dne 1.února 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu