

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců **a) Jaroslav Šimek – BOHEMIA** a **b) Šimek Bohemia, s. r. o.**, obou se sídlem Ovčí Hájek 2165/28, 158 00 Praha 13, obou zastoupených advokátem JUDr. Petrem Fialou, se sídlem Mezníkova 273/13, 616 00 Brno, proti žalovaným **1) Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 15, 110 00 Praha 1, a **2) Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, 110 00 Praha 1, o určení pravomoci mezi ústředními

t a k t o :

- I. Žaloba **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kompetenční žalobou ze dne 1. 2. 2008 se žalobci domáhají, aby Nejvyšší správní soud určil, který ze žalovaných je příslušný k rozhodování o odvoláních žalobců proti platebním výměrům Vinařského fondu vydaným podle zákona č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících právních předpisů; oba žalovaní totiž takovou svou pravomoc popírají.

Jak žalobci vylíčili v žalobě a jak to vyplynulo i z připojených písemností, Vinařský fond vydal vůči každému ze žalobců podle zákona č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství, několik platebních výměrů k úhradě odvodů za víno uvedené poprvé do oběhu v období od roku 2002 do I. čtvrtletí roku 2004, jakož i k úhradě penále tvořícího příslušenství těchto odvodů. Žalobci napadli všechny tyto platební výměry odvoláními; Vinařský fond jim však sdělil, že zákon pro tyto případy neupravuje žádný odvolací orgán, a že tedy odvoláním se za stávajícího stavu nemá kdo zabývat. [Výjimkou byl jediný případ, v němž Vinařský fond zamítl odvolání žalobce a) sám s tím, že bylo podáno opožděně; na další odvolání, podané proti tomuto prvému rozhodnutí o odvolání, však reagoval podobně.] Žalobci se proto u Krajského soudu v Brně žalobami domáhali vyslovení nicotnosti platebních výměrů.

Krajský soud nejprve odmítl dvě žaloby žalobce a) dvěma usneseními ze dne 30. 11. 2004, čj. 30 Ca 47/2004 - 50 a čj. 30 Ca 46/2004 - 37, s odůvodněním, že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Ke kasační stížnosti žalobce a) Nejvyšší správní soud tato usnesení zrušil svými rozsudky ze dne 15. 12. 2005, čj. 7 As 18/2005 - 90 a čj. 7 As 30/2005 - 67, a uložil krajskému soudu, aby ve svých nových rozhodnutích označil orgán, na nějž se žalobce měl obrátit s odvoláním. Krajský soud nato v usneseních ze dne 23. 3. 2006, čj. 30 Ca 12/2006 - 14 a čj. 30 Ca 11/2006 - 13, jimiž odmítl žaloby z téhož důvodu, vyslovil názor, že odvolacím orgánem v těchto věcech je Ministerstvo financí.

Usneseními ze dne 23. 3. 2006, čj. 30 Ca 132/2005 - 24, a ze dne 2. 5. 2006, čj. 30 Ca 133/2005 - 30, vydanými ve věci žalobce a), a usnesením ze dne 15. 5. 2006, čj. 30 Ca 131/2005 - 28, vydaným ve věci žalobce b), krajský soud rovněž žaloby odmítl a odkázal žalobce na Ministerstvo financí jako odvolací orgán.

Vinařský fond vůči žalobcům vydal i několik platebních výměrů podle zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „nový vinařský zákon“), kterým byl s účinností ke dni 28. 5. 2004 zrušen dřívější zákon o vinohradnictví a vinařství (č. 115/1995 Sb.; dále jen „dřívější vinařský zákon“). O odvoláních proti těmto výměrům, které se týkaly penále na odvody za víno uvedené poprvé do oběhu v období od roku 2002 do II. čtvrtletí roku 2004, rozhodoval předseda Rady Vinařského fondu a zamítl je. Žalobám proti rozhodnutím o odvolání pak Krajský soud v Brně vyhověl a rozsudky ze dne 27. 2. 2007, čj. 30 Ca 196/2005 - 36, a ze dne 28. 3. 2007, čj. 30 Ca 195/2005 - 35 a čj. 30 Ca 224/2005 - 38, vyslovil nicotnost rozhodnutí předsedy Rady Vinařského fondu, neboť byla vydána absolutně nepřislušným správním orgánem.

Žalobci se v mezidobí obrátili na Ministerstvo financí se žádostí o zaujetí stanoviska k věci. Ministerstvo financí v přípisu ze dne 5. 6. 2006 žalobcům sdělilo, že se nepovažuje za orgán příslušný k rozhodování o odvolání proti platebním výměrům Vinařského fondu; takovým orgánem je podle něj Ministerstvo zemědělství, v jehož kompetenci je výkon státní správy v dané oblasti. I Ministerstvo zemědělství však v přípisu ze dne 15. 1. 2008 popřelo svou pravomoc k rozhodování ve věci a ztotožnilo se se závěry Krajského soudu v Brně.

Žalobci se proto domnívají, že ve všech shora uvedených věcech vznikl záporný kompetenční spor, ve kterém ústřední správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení. Jelikož ani jeden ústřední správní orgán nepodal kompetenční žalobu, jsou oprávněni tak učinit žalobci. Žalobci sami se přiklánějí k pravomoci Ministerstva zemědělství. Odvod do Vinařského fondu nelze zahrnout pod legislativní zkratku „daň“ podle § 1 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“); krom toho dřívější vinařský zákon patřil mezi zákony upravující úkoly a činnosti resortu Ministerstva zemědělství při výkonu státní správy. Na tom nic nemění skutečnost, že řízení o opravných prostředcích se má procesně spravovat daňovým řádem. Ostatně předkladatelem novely, kterou byl zřízen Vinařský fond, bylo právě Ministerstvo zemědělství.

Žalobci proto navrhli, aby soud rozhodl tak, že pravomoc vydat rozhodnutí o odvoláních proti platebním výměrům Vinařského fondu má Ministerstvo zemědělství.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal podmínky řízení o žalobě. Žalobci jsou k podání žaloby aktivně legitimováni, neboť jsou těmi, o jejichž právech nebo povinnostech bylo rozhodováno ve správním řízení [§ 98 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Dále soud zvažoval, zda žalobci označené správní úřady jsou s to být stranami kompetenčního sporu ve smyslu § 97 odst. 1 s. ř. s. Jak Ministerstvo financí, tak Ministerstvo zemědělství jsou ústředními orgány státní správy ve smyslu § 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (srov. body 1 a 11 citovaného ustanovení). „*Ústřední orgán státní správy*“ je přitom pojmem obsahově totožným s pojmem „*ústřední správní úřad*“; žalování tak spadají do okruhu osob, jež mohou být pasivně legitimovány ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Konečně se soud zabýval tím, zda tu skutečně existuje záporný kompetenční spor, jak žalobci tvrdí – tedy zda oba žalované správní úřady shodně popírají svou pravomoc

rozhodnout o odvoláních žalobců proti platebním výměrům Vinařského fondu. Tomuto tvrzení žalobců však soud nepřisvědčil; vedly jej k tomu následující úvahy.

Samotný Vinařský fond, přezkoumání jehož rozhodnutí se žalobci domáhali, byl zřízen zákonem č. 50/2002 Sb., s účinností k 10. 3. 2002 novelizujícím dřívější vinařský zákon. V novém § 18a dřívějšího vinařského zákona byl Fond označen jako právnická osoba, která hospodáří s vlastním majetkem; v postavení orgánu veřejné moci pak Fond měl rozhodovat jednak o odvodech výrobců a dovozců za víno uváděné poprvé do oběhu a o odvodech pěstitelů za každý hektar vinice (§ 18f odst. 1 a 8 zákona), jednak o poskytnutí podpory na výsadbu a obnovu vinic a na výrobu a propagaci odbytu vín (§ 18g odst. 1, 2 a § 18h zákona). V novém § 18f zákona bylo konkrétně stanoveno, v jaké výši mají být fondu placeny odvody za víno uváděné poprvé do oběhu [odst. 1 písm. a)] a v jakých lhůtách (odst. 2), jakož i to, kdo (odst. 3) a jakým formálním postupem (odst. 4) je povinen tak činit. Fondu byla dále založena oprávnění pro účely kontroly placení odvodů (odst. 7). Konečně byl stanoven procesní režim řízení o odvodech: při správě odvodů měl Fond postupovat podle zákona o správě daní a poplatků, tj. daňového řádu (odst. 8).

Tímto přehledem je veškerá úprava odvodů do Vinařského fondu a řízení o nich podle dřívějšího vinařského zákona vyčerpána. Žalobci se mýlí, pokud z citovaného § 18f odst. 8 dovozují, že v jejich věci by mělo proběhnout řízení o odvolání (protože daňový řád takové řízení upravuje). Ustanovení § 18f odst. 8 je svou povahou procesní normou; tento druh normy stanoví pravidla pro postup, jímž mají být uplatňována práva či ukládány povinnosti ve formálním řízení (zde jde zároveň o normu odkazující, která neformuluje vlastní konkrétní pravidlo, ale využívá pravidel upravených v jiném právním předpisu). Tím se liší od norem hmotněprávních, které upravují práva a povinnosti svých adresátů, a od norem kompetenčních, které stanoví pravomoc či působnost připadající buď konkrétnímu orgánu (příkladem z oblasti správy daní a poplatků může být Ministerstvo financí), nebo jednomu z okruhu orgánů vymezených shodnými obecnými znaky (v daňovém řádu jde typicky o „*správce daně*“ nebo „*odvolací orgán*“).

Každý z těchto druhů norem tak upravuje odlišný aspekt věci – tedy kdo (kompetenční norma), jak (procesní norma) a o čem (hmotněprávní norma) má rozhodovat. Pro rozhodování určitého orgánu v konkrétní věci je zapotřebí všech tří těchto norem. Je samozřejmě nesmyslné, aby byla stanovena kompetence a procesní postup orgánu, který ale po hmotněprávní stránce nemá o čem rozhodovat; stejně tak kompetentní orgán, kterému byly svěřeny určité hmotněprávní otázky, nemůže rozhodovat bez toho, že by mu k tomu právo stanovilo pravidla postupu v řízení. Do třetice – i pokud je upravena určitá oblast hmotných práv a povinností, jakož i postup, kterým se o nich má rozhodovat, rozhodování není možné, pokud zákon neoznačuje orgán k rozhodování příslušný.

To je právě případ rozhodování o odvolání ve věci odvodů za víno uvedené poprvé do oběhu, jehož se žalobci domáhají. Dřívější vinařský zákon ve své části čtvrté upravil povinnost těch výrobců a dovozců vína, kteří v kalendářním roce uvedou do oběhu víno v množství větším než 1000 litrů, zaplatit na účet Fondu odvody ve výši 1 Kč z každého litru všech druhů vín uvedených poprvé do oběhu [§ 18f odst. 1 písm. a) zákona]. Pravomoc k rozhodování o odvodech svěřil zákon Vinařskému fondu (§ 18a odst. 2 zákona), a ohledně procesních pravidel pro rozhodování Fondu odkázal na daňový řád (§ 18f odst. 8 zákona). Jsou tu tedy přítomny všechny tři potřebné druhy norem; je zřejmé, kdo má rozhodovat, o čem i jak. Všechny tři normy však fungují jen ve vzájemné souvislosti a nemohou být používány nezávisle na sobě; to, že Fond (a právě jen Fond, a žádný jiný orgán) postupuje při rozhodování o odvodech podle daňového řádu, neznamená, že se tento předpis uplatní ve věcech odvodů podle vinařského zákona v celé své šíři. Je to právě naopak: daňový řád poslouží jen při rozhodování Fondu a tam,

kde je to pro Fond při jeho činnosti zapotřebí. Fond rozhoduje o odvodech v první instanci; je to ale zároveň instance jediná. Skutečnost, že fond postupuje podle daňového řádu, neuvádí v život celý systém opravných prostředků zde upravený. Dřívější vinařský zákon nestanovil, kdo by měl rozhodovat o případných odvoláních proti platebním výměrům Fondu; chybí tu tedy kompetenční norma, bez níž žádné rozhodování není možné.

K určení orgánu, který by měl rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím Fondu, se nelze dobrat ani „*důslednou aplikací*“ daňového řádu, jíž se dovolává Krajský soud v Brně ve svých usneseních. Krajský soud staví své závěry na tom, že Fond při rozhodování o odvodech vystupuje jako správce daně, a proti rozhodnutí správce daně je přípustné odvolání; o odvolání pak rozhoduje orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený správci daně, a tím je Ministerstvo financí jakožto orgán s nejvyšší kompetencí z hlediska ústřední státní správy v oblasti daní. Tato argumentace ovšem neobstojí. Ministerstvu nemůže založit příslušnost k rozhodování pouhý fakt, že Fond je orgánem s celorepublikovou působností, a žádný níže postavený orgán než ministerstvo tedy nepřichází v úvahu. Krajský soud argumentuje i tím, že dřívější vinařský zákon jako zvláštní zákon nestanoví příslušnost k rozhodování o odvolání žádnému z orgánů Fondu; proto se podle něj uplatní obecná příslušnost plynoucí z daňového řádu jako zákona obecného. Daňový řád jako předpis převážně procesního charakteru, a jmenovitě jeho § 50 odst. 1 („...*odvolacím orgánem je orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený správci daně, který rozhodnutí vydat*“), však nelze použít pro určování příslušnosti tam, kde vůbec nejsou kompetenčními normami upraveny hierarchické stupně a vztahy nadřízenosti a podřízenosti. To je právě případ Vinařského fondu, který stojí stranou hierarchické sítě orgánů podléhajících nejrůznějším ústředním orgánům státní správy (v případě správy daní jde typicky o soustavu územních finančních orgánů s Ministerstvem financí na vrcholu).

Kromě toho dřívější vinařský zákon říká výslovně, že podle daňového řádu má při rozhodování o odvodech postupovat Fond. Z toho plyne jednak to, že procesní pravidla daňového řádu se použijí právě jen pro účely rozhodování Fondu, a ta, která na rozhodování Fondu dopadat z povahy věci nebudou, se neužijí (typicky tedy ustanovení o řádných a mimořádných opravných prostředcích, která připadají v úvahu jen tam, kde jsou k dispozici alespoň dvě instance). Dále je z toho nutno usoudit, že pravidla daňového řádu mají vytvářet rámec pro postup Fondu v řízení, nikoli však učinit z něj správce daně, jak to dovozuje krajský soud. „*Správce daně*“ je totiž orgán věcně příslušný ke správě „*daně*“ ve smyslu legislativní zkratky § 1 odst. 1 daňového řádu. Odvod podle dřívějšího vinařského zákona do rozsahu tohoto pojmu nespadá, protože není příjmem ani státního rozpočtu, ani rozpočtu některého z územních samosprávných celků, státních fondů nebo Národního fondu.

Žalobcům nelze vytýkat, že přesto napadli platební výměry Fondu odvoláními, neboť výměry je k tomu přímo nabádaly v poučení. Těchto poučení se však nelze dovolávat, neboť byla nesprávná a zavádějící. Sám Vinařský fond to svým postupem mlčky připustil: jakkoli totiž žalobcům v poučeních sdělil, že ve věci mohou podat odvolání, na jejich odvolání reagoval přípisem vysvětlujícím, že tu není žádný odvolací orgán.

Domněnka o pravomoci Ministerstva zemědělství, kterou zastávají sami žalobci, pak není podložena o nic více než závěry krajského soudu o pravomoci Ministerstva financí. Odvolacím orgánem se ústřední orgán státní správy nestává jen na základě pouhé skutečnosti, že jiný orgán s celorepublikovou působností, který však není orgánem ústředním, vydal rozhodnutí v oblasti spadající do působnosti onoho ústředního orgánu, a postupoval přitom podle procesního předpisu, který mj. upravuje odvolací řízení. I ve vztahu k Ministerstvu zemědělství chybí kompetenční norma, která by mu zakládala povinnost rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím Vinařského fondu ve věcech odvodů podle dřívějšího vinařského zákona.

Pravomoc k rozhodnutí o odvolání podle dřívějšího vinařského zákona tak nemá ani Ministerstvo financí, ani Ministerstvo zemědělství, a ani žádný jiný orgán, protože tu není potřebná kompetenční norma. Rozhodování ve dvou stupních správního řízení, a nikoli ve stupni jediném, je převládajícím jevem; neexistuje však, jak to ve svých usneseních naznačuje krajský soud, jakési „právo na dvoustupňový správní proces“, jehož by se žalobci s úspěchem mohli dovolávat (srov. č. 1409/2007 Sb. NSS). Sluší se dodat, že nový vinařský zákon již pověřil úkoly odvolacího orgánu pro řízení o odvodech do Vinařského fondu představitele jednoho z orgánů Fondu, a sice předsedu Rady Fondu (§ 31 odst. 6 zákona). V řízeních o odvodové povinnosti vzniklé do dne účinnosti tohoto nového zákona, tj. do 28. 5. 2004, je však třeba postupovat podle dosavadní úpravy (§ 43 odst. 6 zákona), tj. podle dřívějšího vinařského zákona; ten potřebné ustanovení postrádal.

Žalobci v kompetenční žalobě naznačují, že se spíše přiklání k pravomoci Ministerstva zemědělství; ačkoli však Krajský soud v Brně označil jako orgán příslušný k rozhodnutí o odvolání Ministerstvo financí, žalobci se ani nepokusili tento závěr zpochybnit kasační stížností u Nejvyššího správního soudu. Projednání takové kasační stížnosti by přitom nic nebránilo, i když krajský soud rozhodoval poté, co již Nejvyšší správní soud jeho usnesení zrušil, a respektoval závazný právní názor vyslovený ve zrušujících rozsudcích. Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů; vytkl krajskému soudu, že sice odmítl žaloby pro nevyčerpání opravných prostředků ve správním řízení, ovšem neuvedl, kdo by měl být odvolacím orgánem v této věci, a nereagoval ani na tvrzení žalovaného Vinařského fondu, podle něž takový orgán neexistuje. Nejvyšší správní soud se proto v rozsudcích ze dne 15. 12. 2005 nevyjádřil (ani se vyjádřit nemohl) k otázce, kdo je odvolacím orgánem, ani k tomu, zda neměla být žaloba směřující proti rozhodnutím Fondu věcně projednána, protože odvolací orgán neexistuje. Právě tyto otázky by Nejvyšší správní soud mohl posuzovat v řízení o kasačních stížnostech, které žalobci nepodali. Žalobci se – poté, co jim Vinařský fond sdělil, že jejich odvolání nemá komu postoupit – správně obrátili přímo na správní soud, ovšem jeho nesprávný názor nenapadli kasační stížností, a svou při tak ztratili.

Jelikož pravomoc k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutím Vinařského fondu podle dřívějšího vinařského zákona nenáleží žádnému orgánu, není ani možné, aby ve věci existoval kompetenční spor; proto Nejvyšší správní soud odmítl žalobu jako nepřijatelnou [§ 99 písm. a) s. ř. s.]. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 101 s. ř. s., podle něž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu