



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **ENERGIEALLIANZ Austria GmbH**, Wienerbergstrasse 11, Wien, Rakouská republika, zastoupené Mgr. Bernhardem Hagerem, advokátem, Pobřežní 394/12, Praha 8, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2016, čj. 1909-2/2016-900000-302, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 Af 57/2016-54,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 Af 57/2016-54, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2016, čj. 1909-2/2016-900000-302, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 11 228 Kč do rukou jejího zástupce Mgr. Bernharda Hagera, advokáta, ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je rakouskou obchodní společností, která obchoduje s elektřinou. V srpnu 2015 uznal Energetický regulační úřad její oprávnění obchodovat s elektřinou v České republice. Společnost nato požádala českého správce daně (celní úřad) o povolení k nabytí elektřiny bez daně (§ 14 zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; dále jen „stabilizační zákon“). Celní úřad pro hlavní město Prahu jí však povolení nevydal a Generální ředitelství cel zamítlo její odvolání.

[2] Společnost podala správní žalobu, které Městský soud v Praze vyhověl: zrušil jak rozhodnutí žalovaného Generálního ředitelství cel, tak rozhodnutí celního úřadu vydané v prvním stupni a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Dal společnosti za pravdu v tom, že zákon nedává správci daně, který rozhoduje o povolení k nabytí elektřiny bez daně, žádné správní uvážení. Jsou-li splněny podmínky požadované zákonem, správce daně povolení vydá. Podmínku, kterou celní orgány zpochybňují, splnila společnost tím, že předložila výpis z rakouského veřejného rejstříku. Městský soud nesouhlasil s tím, že by společnost musela krom toho zapsat svůj závod nebo odštěpný závod (§ 50 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů; dále jen „rejstříkový zákon“) do českého obchodního rejstříku.

II. Kasační řízení

[3] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní uplatnil jednu námitku procesní a jednu hmotněprávní.

[4] Městskému soudu nejprve vytkl, že zrušil nejen rozhodnutí o odvolání, ale i rozhodnutí celního úřadu o zamítnutí žádosti, které bylo vydáno v prvním stupni. Celní orgány rozhodují o povolení k nabytí elektřiny bez daně v daňovém řízení podle daňového řádu (zákona č. 280/2009 Sb.). Ten je však založen na apelační koncepci odvolacího přezkumu (na rozdíl od správního řádu, v němž se projevuje kasační koncepce odvolacího přezkumu) a nezná možnost zrušit rozhodnutí prvního stupně a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Zákon spojuje zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení jen se současným zastavením řízení ve věci (srov. § 116 odst. 1 daňového řádu). Jinak může odvolací orgán odvolání zamítnout, nebo napadené rozhodnutí změnit. Řízení tedy po podání odvolání vždy končí odvolací fází. Proto nebyl městský soud oprávněn zrušit i rozhodnutí celního úřadu, neboť i správní soud musí dbát pravidel procesního předpisu, kterým se řídí jím přezkoumávané řízení (srov. rozsudky ve věcech 1 Afs 62/2012 a 1 Afs 154/2018).

[5] Nesprávné jsou podle stěžovatele i hmotněprávní úvahy městského soudu. Stěžovatel trvá na tom, že společnost byla povinna zapsat se do českého obchodního rejstříku navzdory tomu, že již byla zapsána do veřejného rejstříku v některé ze zemí EU. Městský soud se izolovaně zaměřil jen na jedno ustanovení stabilizačního zákona; stěžovatel však svůj postoj opírá o další zákony (neboť na právní řád je nutno nahlížet jako na celek) i o právní předpisy EU. Městský soud opomenul, že správce daně, který udělí povolení k nabytí elektřiny bez daně, musí mít také účinné pravomoci ke kontrole povinností, které držiteli povolení vzniknou, k uložení sankce za přestupek (§ 27 stabilizačního zákona) či případně ke zrušení povolení [§ 15 odst. 2 písm. c) stabilizačního zákona]. Pokud by zde držitel povolení neměl žádnou organizační složku a odpovědného zástupce, tyto právní normy by se vyprázdnily a správce daně by je vůbec nemohl uplatňovat (neměl by přístup k podkladům, nemohl by na daňovém území ČR provádět úkony v sídle odštěpného závodu). Stěžovatel neupřel společnosti právo podnikat v energetice. Pokud však chce společnost obchodovat i s nezdáněnou elektřinou, musí se zapsat do českého obchodního rejstříku.

pokračování

[6] Společnost ve svém vyjádření zdůraznila, že coby zahraniční osoba se sídlem v EU má podle stabilizačního zákona stejné postavení jako tuzemské právnické osoby, i když není zapsána do českého obchodního rejstříku; stěžovatel s ní však zacházel nerovně. Městský soud podle ní nepochybil ani tím, že zrušil i rozhodnutí celního úřadu.

III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost je částečně důvodná.

[8] Městský soud nesprávně vymezil rozsah, v němž zrušil rozhodnutí celních orgánů; naproti tomu správně posoudil vlastní spornou otázku, tj. splnění podmínek pro vydání povolení k nabytí elektřiny bez daně.

Mohl městský soud zrušit i rozhodnutí celního úřadu vydané v prvním stupni?

[9] NSS souhlasí se stěžovatelem v tom, že městský soud nemohl zrušit – vedle rozhodnutí odvolacího orgánu – i rozhodnutí celního úřadu.

[10] Sám městský soud se k této otázce výslovně nevyjádřil a svůj závěr, podle nějž „zároveň přistoupil i ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s.“, nezdůvodnil. Naproti tomu stěžovatel podrobně popsal jednak rozdíly mezi koncepcí obecného správního řízení podle správního řádu a speciálního řízení ve věcech správy daní, které upravuje daňový řád, jednak ustálenou judikaturu k této otázce.

[11] Pokud soud ruší rozhodnutí správního orgánu, může *podle okolností* zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které takovému rozhodnutí předcházelo (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Takový postup je ponechán na úvaze soudu a žalobce se jej nemůže domáhat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, čj. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS). Rozhodne-li se však soud takto postupovat, měl by své důvody v rozsudku vysvětlit (rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2007, čj. 1 Afs 57/2006-70). Zrušit rozhodnutí vydaná v obou stupních bude vhodné, pokud například rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno nebo nově již vydáno být nemůže (typicky kvůli prekluzi), nebo pokud odvolací správní orgán sám nemůže vady tohoto rozhodnutí napravit a nezbylo by mu nic jiného než toto rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání (usnesení rozšířeného senátu č. 1456/2008 Sb. NSS).

[12] Úvaha soudu o tom, že nastaly *vhodné okolnosti* pro zrušení nejen rozhodnutí vydaného ve druhém stupni, ale i rozhodnutí předcházejícího, však nemůže být odtržena od procesní úpravy, podle níž bylo konkrétní správní řízení vedeno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 Aps 2/2008-76, č. 1997/2010 Sb. NSS). V nynější věci vystupoval celní úřad jako správce daně, a řízení před celními orgány tak bylo vedeno podle daňového řádu [§ 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky; § 1 odst. 2 a § 13 odst. 1 části čtyřicáté sedmé stabilizačního zákona]. Jak shledal už rozšířený senát (č. 1997/2010 Sb. NSS), soud může vedle odvolacího rozhodnutí zrušit i platební výměr, jestliže tento výměr neměl být vůbec vydán nebo předchozí daňové řízení

trpělo takovými vadami, že v něm nelze dále pokračovat. (Usnesení se týkalo konkrétně doměření daně, a v prvním stupni tedy platebního výměru; zásady zde vyslovené jsou však obecněji platné a dopadají na jakékoli řízení vedené podle daňového řádu.)

[13] Rozšířený senát zejména zdůraznil (bod 27 usnesení), že správní soud nemůže dostat správní orgán prvního stupně do jiné situace, než jakou může vyvolat rozhodnutí odvolacího orgánu. Odvolací orgán v řízení podle daňového řádu přitom není oprávněn zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc orgánu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 116 odst. 1 daňového řádu). K nápravě vad rozhodnutí prvního stupně je totiž určeno výlučně odvolací řízení, v němž odvolací orgán definitivně rozhoduje o věci samé jako poslední orgán v řadě (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS; rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 62/2012-57, body 20–24, a ze dne 9. 8. 2018, čj. 1 Afs 154/2018-32, body 17, 18 a 31).

[14] Městský soud v této věci žalobě vyhověl, rozhodnutí celních orgánů obou stupňů zrušil a pro další řízení zavázal stěžovatele svým právním názorem („*správní orgán zohlední závěry vyslovené soudem v tomto rozsudku a znovu posoudí návrh žalobkyně na vydání povolení tak, jak jej co do způsobu rozhodování bez možnosti správního uvážení předpokládalo znění § 14 odst. 2 ve spojení s § 13 odst. 2 části čtyřicáté sedmé stabilizačního zákona*“). Městský soud tedy nevrátil stěžovateli věc k dalšímu řízení s pokynem, že má řízení zastavit; naopak vedl *správní orgán* (který?) k tomu, aby v řízení pokračoval a vydal nové rozhodnutí. Procesní situace, kterou svým rozhodnutím založil městský soud, ale v řízení podle daňového řádu nemůže nastat. Správní orgán prvního stupně nemůže pokračovat v řízení poté, co bylo jeho rozhodnutí zrušeno – a ani odvolací orgán nemůže dospět k jinému věcnému rozhodnutí tak, že zruší rozhodnutí správce daně vydané v prvním stupni [nýbrž ho přímo změní, § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu].

[15] Městský soud v této věci tedy nepostupoval podle citované judikatury a výrok, ke kterému dospěl, je nesprávný. Jeho hmotněprávní závěr jej měl vést jen ke zrušení rozhodnutí, kterým stěžovatel zamítl odvolání.

Byla společnost povinna zapsat se do českého obchodního rejstříku?

[16] Hmotněprávní úvaha městského soudu je však správná. Společnost nebyla povinna zapsat svůj (odštěpný) závod do českého obchodního rejstříku.

[17] Obchodník s elektřinou, který navrhuje vydání povolení k nabytí elektřiny bez daně, musí k návrhu mj. doložit aktuální *výpis z obchodního rejstříku, výpis z živnostenského rejstříku, nebo výpis z jiného obdobného rejstříku, je-li návrhovatelem zahraniční osoba* [§ 13 odst. 2 písm. c) části čtyřicáté sedmé stabilizačního zákona]. Městský soud dospěl k závěru, že tyto tři varianty jsou rovnocenné. První dvě směřují k osobám usazeným v České republice, kdežto třetí je určena pro zahraniční osoby. Rakouský veřejný rejstřík, z nějž společnost předložila výpis, je obdobou českého obchodního rejstříku a plynou z něj srovnatelné údaje o společnosti, která je zde zapsána. Zákonodárce podle městského soudu hodlal vyjádřit touto třetí variantou právě to, že zahraniční osoba už se nemusí nijak zapisovat do českého obchodního rejstříku.

pokračování

[18] K tomu městský soud zdůraznil, že pokud bylo společnosti uznáno oprávnění k podnikání pro obchod s elektřinou, dává jí to stejné postavení jako držiteli licence na obchod s elektřinou, udělené českým Energetickým regulačním úřadem [§ 7a odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)]. I rejstříkový zákon ve svém § 44 vědomě mlčí o zahraničních osobách se sídlem v Evropské unii a povinnost zapsat se do obchodního rejstříku ukládá jen zahraničním osobám se sídlem mimo EU. Ustanovení § 50 rejstříkového zákona vypočítává údaje o (odštěpném) závodu zahraniční osoby se sídlem uvnitř EU, které se zapíšu do obchodního rejstříku. Toto ustanovení je ale adresováno jen těm osobám, které se z vlastní vůle rozhodnou přemístit do ČR svůj závod nebo si zde zřídit odštěpný závod.

[19] Stěžovatel ve své kasační stížnosti už blíže neanalyzoval ustanovení, která ve svém rozsudku vyložil městský soud; jen obecně uvedl, že pohled městského soudu je příliš úzký a že nad pravidlem obsaženým v § 13 odst. 2 písm. c) části čtyřicáté sedmé stabilizačního zákona převáží další ustanovení právního řádu. NSS k tomu (také obecně) dodává, že městský soud se vypořádal se všemi ustanoveními, jichž se stěžovatel konkrétně dovolával ať už ve svém rozhodnutí, nebo ve vyjádření k žalobě (konkrétně šlo o ustanovení rejstříkového zákona, energetického zákona a občanského zákoníku).

[20] Ve shodě s městským soudem má NSS za to, že stěžovatelův výklad vyprazdňuje smysl slov *nebo výpis z jiného obdobného rejstříku, je-li navrhovatelem zahraniční osoba*, která zákonodárce do zákona vložil. Stěžovatel čte sporné ustanovení tak, jako by v něm tato slova vůbec nebyla, čímž popírá (obecně) předpoklad racionálního zákonodárce a (konkrétně) interpretační zásadu, podle níž má každé slovo v zákonném textu svůj význam a je do něj vloženo s určitým cílem.

[21] Konkrétně stěžovatel upozornil na § 7 odst. 3 písm. f) energetického zákona; ten stanoví, že žádost zahraniční právnické osoby o udělení licence k podnikání v energetických odvětvích obsahuje *umístění organizační složky v České republice*. Stěžovatel má za to, že jen v takovém případě nemusí žadatel o povolení k nabytí elektřiny bez daně dokládat výpis z českého obchodního rejstříku: je totiž už do něj zapsán a správce daně si v něm potřebné údaje může ověřit.

[22] S tím NSS nesouhlasí. Vždyť § 7a energetického zákona, podle něžž uznal Energetický regulační úřad společnosti její zahraniční oprávnění k podnikání v obchodu s elektřinou, přímo předpokládá, že zahraniční osoba s oprávněním uděleným jiným členským státem EU nemusí žádat český úřad o českou licenci. Uznání zahraničního oprávnění nahrazuje českou licenci a je jí rovnocenné – stejně jako je *výpis z jiného obdobného rejstříku* rovnocenný výpisu z českého obchodního rejstříku. Tento stěžovatelův argument tedy popírá smysl, pro který zákonodárce vůbec formuloval § 7a. Stejně tak i § 8 odst. 5 a 7 energetického zákona, který podmiňuje udělení české licence zápisem zahraniční osoby do českého obchodního rejstříku, dopadá na jinou situaci, než kterou reguluje § 7a téhož zákona.

[23] Ve zbytku své kasační stížnosti stěžovatel popsal obtíže, které budou celním orgánům coby kontrolním orgánům vznikat ve vztahu k podnikatelům s elektrinou nezapsaným v českém obchodním rejstříku. Městský soud tuto otázku nepřehlédl, ale odpověděl na ni spíše implicitně. Přítomnost odpovědného zástupce v ČR jistě kontrolu usnadňuje; zájem na usnadnění kontrolní činnosti však nemůže založit společnosti veřejnoprávní povinnost, kterou jí zákon neukládá, ba které ji zákonodárce výslovně zprostil.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS nedal stěžovateli za pravdu v jeho hmotněprávní námitce; stěžovatelova procesní námitka však byla důvodná. NSS proto rozsudek městského soudu zrušil. Krom toho využil ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a rovnou sám zrušil i stěžovatelovo rozhodnutí vydané v odvolacím řízení, jako už to před ním udělal první senát v rozsudku 1 Afs 154/2018 (viz jeho bod 33).

[25] Citované ustanovení nebrání tomu, aby NSS zrušil rozhodnutí žalovaného správního orgánu i v případě, kdy úzce vzato vyhoví jeho kasační stížnosti. V této věci NSS podpořil hmotněprávní závěry městského soudu a vytkl mu jen nesprávnou procesní úvahu, která vedla městský soud k formulaci několika slov ve výroku a několika slov v odůvodnění rozsudku. Pokud by NSS nyní jen zrušil rozsudek městského soudu, vedlo by to v dalším řízení jen k tomu, že městský soud by musel vydat úplně stejný rozsudek, z něž by jen vypustil oněch pár slov. Správní orgán by pak proti takovému rozsudku už ani nemohl podat kasační stížnost, protože sporná hmotněprávní otázka už byla v předešlém kasačním řízení vyřešena [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. NSS tedy ani nepovažuje své rozhodnutí za překvapivé a nepovažoval za potřebné informovat správní orgán předem o svých úvahách, protože tu nejde o jiné věcné posouzení, nýbrž jen o nejvhodnější (nejúspornější) procesní postup. V jeho důsledku „obživilo“ rozhodnutí celního úřadu vydané v prvním stupni a věc se nyní vrací žalovanému správnímu orgánu, na němž je, aby naložil s rozhodnutím celního úřadu způsobem souladným s § 116 odst. 1 daňového řádu. Při tom bude vázán právním názorem obou soudů.

[26] Protože NSS zrušil i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem.

[27] I při rozhodování o nákladech řízení se NSS inspiroval rozsudkem 1 Afs 154/2018 (viz jeho body 35 a 36). Nejprve bylo nutné ujasnit si, který z účastníků řízení měl úspěch ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). NSS totiž sice vyhověl kasační stížnosti správního orgánu a zrušil rušící rozsudek městského soudu, ovšem zároveň rozhodnutí správního orgánu zrušil, neboť žalobu proti němu považoval za důvodnou. V celkovém výsledku je tak úspěšná společnost coby žalobkyně, protože dosáhla cíle, který sledovala podáním žaloby, totiž zrušení rozhodnutí správního orgánu. NSS proto přiznal náhradu nákladů řízení právě jí.

pokračování

[28] Žalobkyně tak obdrží jako celkovou náhradu nákladů řízení částku 11 228 Kč tvořenou těmito položkami:

- soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč za žalobu;
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za dva úkony právní služby - převzetí věci a žalobu. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady 6 800 Kč, což je třeba zvýšit o částku DPH ve výši 21 % z vypočtené odměny a paušálních náhrad, kterou je advokát coby plátce DPH povinen odvést. Celkem odměna včetně DPH činí 8 228 Kč.

[29] V řízení o kasační stížnosti učinil advokát žalobkyně jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán však v kasačním řízení dílčím způsobem uspěl (se svou procesní námitkou) a dosáhl jiného procesního výsledku. Jinými slovy musel kasační řízení zahájit, aby se domohl nápravy nesprávné procesní úvahy městského soudu. Krom toho vyjádření žalobkyně bylo ryze formální a jen v několika větech shrnulo její dosavadní procesní postoj. NSS proto považuje za spravedlivé nepřiznat žalobkyni náhradu nákladů řízení za tento úkon právní služby. Celková náhrada nákladů tak zůstává stejná jako při skončení řízení o žalobě a činí (3 000 + 8 228 =) 11 228 Kč.

[30] Protože za úkon v kasačním řízení se NSS rozhodl náhradu nákladů řízení nepřiznat, uvádí nynější výrok III stejnou částku, jakou na náhradě nákladů přiznal žalobkyni městský soud. Výrok však musel znovu zaznít, protože NSS zrušil rozsudek městského soudu jako celek, tj. včetně výroku o náhradě nákladů řízení. Formálně do výroku jen přibyla slova „a o kasační stížnosti“. Pokud už žalovaný nahradil žalobkyni náklady řízení o žalobě na základě zrušeného rozsudku městského soudu, nezakládá mu výrok III žádnou novou povinnost a strany jsou tím vyrovnány.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. října 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu