

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce **J.K.**, zastoupeného JUDr. Janem Pavlokem, advokátem se sídlem v Praze 1, Na Příkopě 391/7, proti žalovanému **Ministerstvu financí - Generálnímu ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2005, č. j. 8 Ca 177/2005 - 20,

t a k t o :

- I. Použití obnovy řízení podle § 56a odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nebrání předchozí přezkoumání správního rozhodnutí soudem, pokud je obnova řízení odůvodněna novými skutečnostmi nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny v původním řízení a nebyly ani předmětem tohoto zkoumání soudem.
- II. Věc **se v r a c í** k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále označován jako „stěžovatel“) nadepsaný rozsudek městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2005, č. j. 2005/8/02. Tímto správním rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Celního úřadu Brno ze dne 15. 10. 2004, č. j. 8573-02/04-0101-21, kterým nebyla povolena obnova řízení, v němž byl vydán Celním úřadem Břeclav-dálnice dne 13. 10. 1995 platební výměr č. j. 29-1466/CD/95.

Městský soud své rozhodnutí odůvodnil mimo jiné tím, že obnově řízení brání zákonná překážka ve smyslu ustanovení § 56a odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), neboť rozhodnutí celního orgánu, vůči němuž měla obnova řízení směřovat, bylo již přezkoumáno soudem, a použití mimořádného opravného prostředku je proto nepřipustné.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvedl mimo jiné, že pokud městský soud v napadeném rozsudku vyšel z ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu a zamítl žalobu s odůvodněním, že obnovu řízení nelze povolit v těch případech, kdy původní rozhodnutí bylo přezkoumáno soudem, došlo tím k porušení ústavního práva na spravedlivý proces. Podle stěžovatele městský soud při aplikaci tohoto ustanovení vylučuje možnost přezkoumat evidentně nesprávná a nespravedlivá rozhodnutí správních orgánů po té, co se dodatečně objeví nové skutečnosti. Stěžovatel vychází z toho, že ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu

umožňuje dvojí výklad, a to výklad použitý v napadaném rozsudku a výklad, který by toto ustanovení na nově vzniklý skutkový stav neaplikoval. I když původní rozhodnutí žalovaného bylo přezkoumáno soudem, ten v té době nemohl znát skutkové okolnosti, které byly uplatněny v návrhu na obnovu řízení; nemohl proto zákonnost rozhodnutí žalovaného zkoumat z těchto hledisek a nemohla o ně ani být opřena původní žaloba.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil právní názor soudu za správný, neboť stěžovatel se domáhal obnovy rozhodnutí, které již dříve bylo přezkoumáno soudem.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že stěžovatel požádal návrhem ze dne 3. 5. 2004 došlým Celnímu úřadu Břeclav-dálnice dne 24. 5. 2004 o obnovu řízení, v němž byl vydán shora označený platební výměr. Návrh byl podán z důvodů zjištění nových skutečností, které se dozvěděl ze spisu vedeného u Vrchního soudu v Olomouci pod sp. zn. 2 To 35/2002 dne 6. 4. 2004 v kanceláři svého zástupce.

V daném případě bylo rozhodnutí Celního úřadu Břeclav – dálnice, vůči němuž směřoval návrh na obnovu řízení, přezkoumáno Krajským soudem v Brně a rozsudkem ze dne 16. 6. 1998, č. j. 30 Ca 352/96 – 23; žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

Ustanovení § 56a daňového řádu bylo v minulosti vyloženo sedmým senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 10. 2003, č. j. 5 A 160/2002 - 41 tak, že zákaz použití mimořádných prostředků platí bezvýjimečně, tedy i pro případy, kdy po rozhodnutí soudu vyšly najevo nové skutečnosti. S tímto názorem se rozhodující druhý senát neztotožnil, a při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že v daném případě je nutné v souladu s povinností ústavně konformního výkladu přistoupit k restriktivnímu výkladu § 56a odst. 2 daňového řádu, neboť jinou interpretací by bylo stěžovateli odepřeno právo na soudní a jinou ochranu. Podle názoru rozhodujícího tříčlenného senátu v tomto případě nové okolnosti, které vyšly najevo až po pravomocném přezkoumání soudem, omezují aplikaci předmětného ustanovení. Druhý senát si byl současně vědom, že se od názoru sedmého senátu v minulosti do určité míry odchýlil, když v rozsudku ze dne 20. 9. 2006, č. j. 2 Afs 221/2005 - 64, vyslovil, že použití mimořádného opravného prostředku podle § 56a odst. 2 daňového řádu brání předchozí pravomocné přezkoumání soudem jen v případě, že je přezkum navrhován z důvodů shodných s důvody, které soud k žalobě zkoumal nebo měl zkoumat. Proto spornou otázku podle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) předložil rozšířenému senátu.

Ten vycházel z následující rozhodné právní úpravy:

Podle § 54 odst. 1 daňového řádu se řízení ukončené pravomocným rozhodnutím obnoví na žádost příjemce rozhodnutí nebo z úřední povinnosti, jestliže
a) vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny již dříve v řízení a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí,

- b) rozhodnutí bylo učiněno na základě podvrženého nebo zfalšovaného dokladu, křivé výpovědi svědka nebo křivého znaleckého posudku nebo rozhodnutí bylo dosaženo jiným trestným činem,
- c) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a rozhodl-li příslušný orgán o ní dodatečně v podstatných skutečnostech ovlivňujících výši stanovené daně nebo procesní postavení daňového subjektu jinak.

Podle ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu je použití mimořádného opravného prostředku podle části páté tohoto zákona nepřipustné vůči těm rozhodnutím správců daně, která byla pravomocně přezkoumána soudem.

V daném případě byl stěžovatelovým návrhem uplatněn důvod obnovy podle § 54 odst. 1 písm. a), b) daňového řádu, tedy nové skutečnosti a zjištění o trestné činnosti, která provázela celní řízení. Pro posouzení předložené otázky není rozhodné, zda tvrzené nové skutečnosti v daném případě mohou být důvodem pro obnovu řízení, tj. zda skutečně jde o skutečnosti nové, které nemohly být uplatněny v dřívějším řízení a zda mohly mít podstatný vliv na výrok správního rozhodnutí. Návrhu nebylo vyhověno správním orgánem i soudem s odkazem na překážku soudního přezkumu dřívějšího rozhodnutí, proto rozšířený senát posuzoval výklad předmětného ustanovení v této obecné rovině. Vycházel z těchto předpokladů:

Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*. Dále podle odst. 2, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*.

Institut obnovy řízení slouží k zajištění práva na soudní a jinou ochranu v situaci, kdy bylo již o věci dříve rozhodováno, avšak na základě nesprávně či nedostatečně zjištěného skutkového stavu, popřípadě pokud proces trpěl některými podstatnými vadami. Tím se také obnova řízení liší od jiných mimořádných opravných prostředků sloužících k nápravě a odstranění vad pravomocných rozhodnutí, neboť zde orgán, který původně byl ve věci činný, neměl objektivně v době svého rozhodování k dispozici všechny existující skutečnosti či důkazy o nich, případně vycházel z nezákonných důkazů nebo jiného posouzení předběžné otázky, apod. a nelze jej subjektivně vinit z nezákonnosti. Shodně jako jiné mimořádné opravné prostředky má i obnova přísné limity. Je tomu tak proto, že zájem na stabilitě práva a jeho respektování vyjádřený zde institutem právní moci rozhodnutí vyznačující se zásadně závazností a nezměnitelností rozhodnutí je prosazovanou hodnotou pro fungování společnosti vůbec.

Obecně lze proto říci, že podmínky stanovené zákonem pro uplatnění práva na soudní a jinou ochranu mají především zajistit, aby bylo respektováno právo na projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů, zásada efektivity, právní jistota, atd. Mezi omezující podmínky stanovené zákonem pro uplatnění práva na soudní a jinou ochranu lze řadit i ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu. Jak vyplývá z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, má být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu a nesmějí být zneužívána účelům, než pro která byla stanovena.

Pokud již totiž byla určitá věc pravomocně přezkoumána soudem, je toto rozhodnutí pro strany sporu závazné a následné použití mimořádných opravných prostředků správním orgánem by bylo v rozporu především s právní jistotou. Zamezení opakovanému zkoumání věci správním orgánem poté, kdy v této věci dospěl k určitému závaznému závěru soud, by také bylo v rozporu s postavením a vzájemným vztahem moci výkonné a moci soudní. Rozhodování správních orgánů je podrobeno soudní kontrole, což vylučuje, aby právní názor závazně vyslovený soudem, byl následně přehodnocen a změněn správním orgánem. To by dále současně znamenalo, že soud by při následném soudním přezkoumání nového správního rozhodnutí vydaného v obnoveném řízení, znovu zkoumal správnost svých předchozích závěrů v téže věci a za téhož skutkového stavu - i to je nepřijatelné.

Na straně druhé – připuštění existence účinků pravomocných rozhodnutí, která jsou nebo přinejmenším mohou být z objektivních důvodů věcně nesprávná, nezákonná a tudíž i nespravedlivá, bez možnosti jejich nápravy, by ještě více oslabovalo právní jistotu a důvěru v právo a spravedlnost.

Nepřípustnost obnovy řízení podle § 56a daňového řádu předpokládá shodu skutkového stavu, který byl v řízeních zkoumán a vážen ve vztahu k rozhodujícím právním předpisům. Pokud vyšly najevo nové závažné okolnosti (vztahující se ovšem k období rozhodování správního orgánu) až po pravomocném přezkoumání správního rozhodnutí soudem, a tyto okolnosti zpochybňují správnost a spravedlivost správního rozhodnutí, je třeba na střet správního orgánu a soudu nahlížet jinak. Při nově zjištěném skutkovém stavu, nebo při zjištění závažných zákonem označených vad správního řízení či jiných předpokladů obnovy řízení, má totiž (při respektování podstaty a smyslu práva na soudní a jinou ochranu) před požadavkem projednání věci v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů a požadavkem právní jistoty přednost zájem na správném a spravedlivém rozhodnutí. V tomto případě je třeba respektovat princip proporcionality vyložený v nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 a v nálezu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, aby nedocházelo k svévolnému omezení základních práv a svobod.

Nové skutečnosti či důkazy, které nemohly být uplatněny v původním správním řízení (jistě za splnění podmínky, že se tak stalo bez zavinění toho, kdo je uplatňuje), a proto je nemohl vážit ani soud při rozhodování o zákonnosti správního rozhodnutí, nemohou bránit obnově řízení proto, že v takovém případě správní orgán nepřehodnocuje závěry soudu, ale řeší tvrzenou zcela novou skutkovou situaci pro skutkové novoty, později zjištěnou nezákonnost původního dokazování či dodatečně jiné posouzení předběžné otázky. K ohrožení zájmu na respektování pravomocného rozhodnutí soudu tak zde nedochází.

Z perspektivy ústavně konformního výkladu přípustnosti institutu obnovy řízení je třeba nahlížet na ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu restriktivně a neustrnout na mechanicky pojatém zkoumání pouhého textu normy, neboť jinak by bylo stěžovateli odepřeno právo na soudní a jinou ochranu. Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06 v souvislosti s výkladem jednoduchého práva, které je konkretizací základního práva na soudní ochranu uvedl, že *přílišný formalismus spočívající v uplatňování pouhého jazykového výkladu právní normy nerespektující účel tohoto institutu je způsobilý založit extrémní rozpor s principy spravedlnosti, a tím porušení základních práv a svobod.*

Lze proto shrnout, že při zjištění nových závažných okolností, které vyšly najevo až po pravomocném přezkoumání správního rozhodnutí soudem, nepůsobí ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu jako překážka pro obnovu řízení. Toto ustanovení je nutné vykládat

tak, že zákaz použití mimořádných opravných prostředků vůči rozhodnutím správců daně, která byla pravomocně přezkoumána soudem, se vztahuje pouze na ty případy, kdy se žadatel domáhá mimořádným opravným prostředkem správního přezkoumání na základě stejných důvodů, jaké již soud přezkoumal, a to bez ohledu na to, zda a v jakém rozsahu se k nim v rozsudku výslovně vyjádřil.

Ke zjištění, zda je v tom kterém konkrétním případě dána výluka obnovy řízení založená ustanovením § 56a odst. 2 daňového řádu, je proto třeba vždy zkoumat průběh a výsledek správního i soudního řízení a skutečnosti či důkazy, které v něm byly nebo měly být zkoumány. Je-li naplněna podmínka novosti tvrzených skutečností či důkazů ve vztahu k předchozímu správnímu a soudnímu řízení spolu s možností podstatného vlivu na výrok správního rozhodnutí, je tak eliminována použitelnost ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu a lze pak zkoumat další podmínky přípustnosti návrhu a jeho včasnosti. Pokud by obnova řízení za této situace byla povolena a posléze bylo vydáno nové správní rozhodnutí, může být samozřejmě předmětem zkoumání soudu podle § 65 a násl. s. ř. s. V tomto přezkumném řízení ovšem soud bere v úvahu předchozí soudní rozhodnutí jen z hlediska vyloučení shody tvrzených nových skutečností se skutečnostmi dříve zkoumanými. Tento jeho přezkum totiž směřuje vůči jinému rozhodnutí správního orgánu vydanému na základě jiných skutkových okolností.

Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku spočívající v právním názoru na výklad ustanovení § 56a odst. 2 daňového řádu a v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací 2. senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 17. července 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu