U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **ing. M. B.**, správce konkursní podstaty úpadce L. C., proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Ostravě** se sídlem Na Jízdárně 3, Ostrava, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2004, č. j. 22 Ca 149/2003 – 24,

t a k t o :

Věc **s e v r a c í** osmému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě, kterým tento soud zrušil rozhodnutí Finančního ředitelství v Ostravě ze dne 13. 3. 2003, č. j. 6579/150/2002. Citovaným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního úřadu v Zábřehu ze dne 11. 6. 2002, č. j. 37003/02/400920/0199, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o vrácení přeplatku na dani z přidané hodnoty za období červen, srpen a září 2001. K zamítnutí této žádosti došlo proto, že žalobci údajně nevznikl vratitelný přeplatek, jelikož na účtu žalobce byly evidovány daňové nedoplatky vyšší než vyměřený nadměrný odpočet. Proto správce daně ve smyslu ustanovení § 64 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků použil přeplatek na úhradu daňových nedoplatků.

Usnesením ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 66/2004-47, osmý senát Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) předložil shora označenou právní věc rozšířenému senátu zdejšího soudu, protože při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru judikovaného dosud Nejvyšším správním soudem např. v rozsudcích ze dne 29. 7. 2004, č. j. 5 Afs 19/2003 – 51, ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Afs 41/2004 - 50 a ze dne 1. 7. 2004, č. j. 2 Afs 54/2004 – 47. Jde o právní otázku vztahu § 64 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatuje, že shora citované rozsudky vycházejí z právního názoru, obsaženého ve stanovisku pléna zdejšího soudu,

vydanému postupem podle ustanovení § 12 odst. 2, § 19 odst. 2 s. ř. s. (č. 215/2004 Sb. NSS). Podstata tohoto stanoviska spočívá v následující právní větě: *„Daňový přeplatek lze vrátit daňovému subjektu jen za předpokladu, že se jedná o vratitelný přeplatek, to jest není-li evidován na žádném z jeho osobních účtů žádným správcem daně nedoplatek na dani, přičemž není rozhodné, zda nedoplatek vznikl před nebo po prohlášení konkursu. Postup správce daně není nezákonný, postupuje-li při vracení přeplatku v souladu s podmínkami pro jeho vrácení stanovenými daňovými předpisy.“*

V předkládací zprávě osmý senát konstatuje, že se hodlá od tohoto stanoviska odchýlit a že napříště chce vycházet z právního názoru obsaženého v nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04. Ratio decidenci zmíněného nálezu lze shrnout tak, že „*ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání je zvláštním právním předpisem, zakotvujícím nepřípustnost kompenzace nejen soukromoprávních, nýbrž rovněž veřejnoprávních pohledávek. Jako takové má proto v pozici speciální úpravy přednost před úpravou obecnou, obsaženou v ustanoveních § 59 odst. 3 písm. e), § 40 odst. 11 a § 64 odst. 2 daňového řádu. Rozhodnutí obecných soudů, jež uvedenou souvztažnost norem jednoduchého práva neakceptují, ocitají se z tohoto důvodu v rozporu s ustanoveními čl. 4 odst. 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny*.“ Ze srovnání citovaného nálezu a uvedené právní věty, blíže argumentačně rozvedené ve stanovisku Nejvyššího správního soudu, je jasně patrno, že vedle sebe neobstojí, neboť jsou založeny na zcela odlišných základech. Pro úplnost je vhodné dodat, že citovaný nález není ojedinělý, nýbrž že je součástí ustálené judikatury Ústavního soudu k této právní otázce (viz též např. nález ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 38/05, nebo nález ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 544/02).

Osmý senát v předkládací zprávě zároveň uvádí, že se neztotožnil s právním názorem obsaženém v rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 9. 2002, č. j. 2 Afs 180/2004-44, že vázanost citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 648/04 je dána bez toho, že by bylo nutno věc předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Lze proto konstatovat, že postoupením projednávané věci rozšířenému senátu mu tímto byly v zásadě položeny dvě právní otázky. Nejprve se tak musí vypořádat s právní otázkou, (1.) zda je dána jeho věcná působnost k rozhodování za situace, kdy důvodem odlišnosti právního názoru od již dříve vyjádřeného právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je judikatura Ústavního soudu. Teprve poté, co by dospěl k závěru, že tato jeho působnost zde je dána, by bylo možno přistoupit k posouzení (2.) otázky, jejíž rozpornost vyplývá ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a na kterou z důvodu stručnosti postačuje na tomto místě toliko odkázat.

Při hledání odpovědi na první položenou otázku vycházel rozšířený senát především z dikce ustanovení § 17 s. ř. s., podle něhož

„(*1) Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*

(2) Ustanovení odstavce 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.“

Při výkladu citovaného ustanovení není možno se mechanicky omezovat na doslovnou dikci této normy, nýbrž je třeba je vnímat z komplexního a funkčního hlediska. Takto nazíráno vychází smysl a funkce rozšířeného senátu podle citovaného zákonného ustanovení z předpokladu, že příslušný „běžný“ senát vlastním intelektuálním procesem dospěje k přesvědčení, že dříve v rozhodnutí vyjádřený právní názor není správný a že je proto případné se od něj odchýlit. Ratio legis tohoto mechanismu je založeno na myšlence, že judikatura Nejvyššího správního soudu musí být jednotná a předvídatelná, což prakticky znamená, že ve skutkově a právně obdobných případech má soud dospívat ke stejným právním závěrům. Tato zásada je nepochybně jednou ze základních zásad fungování právního státu, neboť – ve svých důsledcích - představuje konkretizaci zákazu jurisdikční libovůle a provedení principu rovnosti. Aktivováním rozšířeného senátu je proto nastolena situace, kdy bude ke konkrétní předložené právní otázce zformulován právní názor, respektovaný pro futuro všemi senáty rozhodujícími obdobné případy. Základním vstupním předpokladem pro tento postup je situace vnitřního přesvědčení dotčeného senátu o nesprávnosti dříve judikovaného právního názoru (viz dikce „dospěl-li“).

V projednávané věci se nicméně jedná o kvalitativně zcela odlišnou situaci. Důvod, pro který se osmý senát rozhodl odchýlit se od dřívější ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, totiž nespočíval v jeho vnitřním přesvědčení o věcné nesprávnosti této judikatury, nýbrž ve vědomí nutnosti respektovat shora citované nálezy Ústavního soudu. Jinak řečeno, činnost rozšířeného senátu slouží ke sjednocování právních názorů uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, zjevně však nepamatuje na situaci, nastalou v této věci, tzn. na odlišnost právního názoru ve vztahu k Ústavnímu soudu. Zatímco totiž přijetí rozhodnutí rozšířeného senátu zrcadlí vnitřní přesvědčení Nejvyššího správního soudu o správnosti určitého právního náhledu, neznamená respektování právního názoru Ústavního soudu v další rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu nic méně a nic více než akceptaci jeho ústavního vymezení, což v konkrétním případě vůbec nemusí znamenat též názorovou shodu těchto soudů ve vztahu ke sporné právní otázce.

Pokud by zdejší soud připustil opačný výklad, tzn. aktivaci rozšířeného senátu v případě existence ustálené judikatury Ústavního soudu odporující judikatuře Nejvyššího správního soudu, mohlo by to ve svých důsledcích znamenat dva výsledky. Buď by se rozšířený senát cítil být vázán právními závěry Ústavního soudu, respektujíc jeho ústavní vymezení; anebo by setrval na právních závěrech Nejvyššího správního soudu. První řešení by znamenalo, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhého formálního hlasatele názorů Ústavního soudu, což by s sebou nutně přinášelo i faktickou svázanost jeho členů při formování výsledných právních závěrů. Druhé řešení by oproti tomu sice neznamenalo snížení funkce rozšířeného senátu, nicméně představovalo by zásadní ohrožení funkčnosti soudního systému. Toto řešení je totiž pojmově založeno na možnosti vzniku odlišnosti judikatury ke stejným právním otázkám správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé. Jestliže tedy první z nabízených možností činí rozhodování rozšířeného senátu veskrze zbytečným a jen formálním, představuje druhá možnost systémové riziko.

Nejvyšší správní soud nicméně ve svých úvahách vycházel ze skutečnosti, že celý vnitrostátní právní řád je založen na principu vnitřního souladu a hierarchického uspořádání. Tato základní maxima musí být nazírána jako dominující hledisko při výkladu jeho jednotlivých součástí. Je proto chybný takový náhled na právní řád, který jeho jednotlivé vrstvy vnímá relativně izolovaně, a to z hlediska materiálního i formálního. V tomto kontextu se jeví velmi významným čl. 95 Ústavy, který lze – mimo jiné – vnímat též jako potvrzení

zmíněné hierarchie právního řádu a jako prostředek komunikace mezi Ústavním soudem na straně jedné a mezi soudy obecnými na straně druhé. Především z něj lze dovodit, že obecné soudy (mezi něž v tomto smyslu a se značným zjednodušením patří i Nejvyšší správní soud) jsou při svém rozhodování vázány nejen zákonem, nýbrž také ústavním pořádkem (arg. a minori ad maius). Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle čl. 83 Ústavy ČR ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nezřídka v ústavních textech expressis verbis nevyjádřených. Teprve pokud takový výklad možný není, je namístě protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit. V tomto kontextu viděno, jestliže Ústavní soud v některém svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, je nutno tento výklad respektovat i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení. Opačný výklad, který by kupř. s odkazem na vázanost soudce zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR odmítal respektovat právní názor Ústavního soudu, by představoval logickou chybu, jelikož tato vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být pro soud při aplikaci jednoduchého práva určující. Navíc nelze přehlédnout, že opačný závěr by ve svých důsledcích vedl k nerovnosti účastníků jednotlivých soudních řízení a k nepředvídatelnosti soudního rozhodování, což samozřejmě představuje pochybení dosahující ústavní intenzity. Nelze rovněž opomenout, že určujícím společným prvkem obecných soudů a Ústavního soudu je jejich poslání zakotvené v čl. 4 Ústavy, kterým je ochrana základních práv a svobod. Mezi oběma složkami soudní moci tak musí existovat souhra a harmonie, nikoliv animozita. V podmínkách právního státu je proto nemyslitelné, aby obecný soud – s vědomím jednotné a jasně seznatelné judikatury Ústavního soudu – s odvoláním na dikci zákona zvolil takovou jeho interpretaci, kterou Ústavní soud považuje za protiústavní.

Jakkoliv tedy se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedentálního práva, jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat a v tomto smyslu je pro ně závazná. K odchylce od ní by mohly přistoupit pouze ve výjimečných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypořádávala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takovéhoto rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrno, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil. Setrvalou a vnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu proto nelze vnímat jako naroveň postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazná interpretační vodítka při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, od nichž je sice možný odklon, to však pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech, jejichž demonstrativní nástin byl proveden výše.

Na základě zmíněných východisek lze zformulovat závěr, že věcná příslušnost rozšířeného senátu v daném případě dána není, protože skutečný důvod, pro který se osmý senát Nejvyššího správního soudu hodlá odchýlit od dřívější judikatury zdejšího soudu,

nespočívá v jeho názorovém nesouhlasu s právními názory v této judikatuře obsaženými, nýbrž v akceptaci ústavního vymezení Ústavního soudu. Ohnisko odlišnosti obou shora nastíněných právních názorů se tak nenachází v interní sféře Nejvyššího správního soudu, což by vyvolalo nutnost sjednocení judikatury právě aktivací rozšířeného senátu, nýbrž je dáno judikaturou Ústavního soudu. Spočívá tedy ve vnějším a na vůli zdejšího soudu nezávislém faktoru, ve svých faktických důsledcích srovnatelném se změnou právní úpravy nebo s rozhodovací činností mezinárodních soudů. Rozšířený senát proto konstatuje, že jeho věcná působnost k rozhodování za této situace dána není. Proto nemůže ani meritorně posoudit shora popsaný judikatorní rozpor.

Vyřešením této sporné otázky je vyčerpána pravomoc rozšířeného senátu, rozhodnout o věci samé v meritu pak náleží senátu příslušnému podle rozvrhu práce, jemuž se současně spisy vrací.

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

V Brně dne 11. ledna 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu