

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína právní věci žalobců: **a) V. S., b) M. S.**, zastoupených JUDr. Ing. Vladimírem Nedvědem, advokátem se sídlem v Litoměřicích, Zítkova 677/9 proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Ústí nad Labem**, se sídlem v Ústí nad Labem, Velká Hradební 61, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 10. 2006, č. j. 15 Ca 199/2006 - 16,

t a k t o :

Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní skutkový a procesní stav věci

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobci jako stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedeného rozsudku, jímž byly zamítnuty jejich žaloby proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 27. 11. 2002, č. j. 2056/150/2002 a č. j. 2055/150/2002. Těmito rozhodnutími byla zamítnuta odvolání proti exekučním příkazům na prodej nemovitosti vydaným Finančním úřadem v Roudnici nad Labem dle § 73 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

Krajský soud v této věci již dříve rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 28. 7. 2004, č. j. 15 Ca 547/2002 – 35. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost, o které rozhodl osmý senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 2. 8. 2006, č. j. 2 Afs 189/2004 - 65, tak, že rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl v uvedeném rozsudku k závěru, že krajský soud nerozlišil správně mezi neplatností a nicotností rozhodnutí, která byla podkladem pro sestavení výkazů nedoplatků (jako exekučních titulů). Krajský soud byl Nejvyšším správním soudem zavázán, aby se zabýval otázkou jejich nicotnosti a dále z toho plynoucí otázkou vlastní existence vykonatelných výkazů nedoplatků, jako

exekučních titulů. Zkoumání nicotnosti exekučního titulu Nejvyšší správní soud označil za součást přezkumu exekučního příkazu.

Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém druhém rozsudku ze dne 11. 10. 2006, č. j. 15 Ca 199/2006 – 16, respektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem. Výslovně hodnotil, zda se exekuční tituly - vykonatelné výkazy nedoplatků neopírají o nicotné platební výměry či dodatečné platební výměry, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není. Seznam vady platebních výměrů označil za nedosahující intenzity potřebné k označení těchto aktů nicotnými a ve vztahu k vykonatelným výkazům nedoplatků usoudil na jejich bezvadnost.

V kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku krajského soudu stěžovatelé namítají, že dodatečné platební výměry na daň z příjmů za rok 1992 nemají základní zákonné náležitosti a pro tyto nedostatky je třeba je považovat za nicotné a stejně tak některé zákonné náležitosti postrádají i vykonatelné výkazy nedoplatků, na jejichž podkladě byly vydány žalobami napadené exekuční příkazy. Stěžovatelé rovněž namítají, že právní posouzení krajského soudu nevzalo v úvahu závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na obsah závazného právního názoru směřujícího jen k nezbytnosti zabývat se nicotností aktů z moci úřední a nezavazujícího ke způsobu tohoto posouzení; to žalovaný označil za správné.

II.

Postoupení věci rozšířenému senátu

Devátý senát, který podle rozvrhu práce má rozhodovat o této kasační stížnosti, nejprve posoudil její přípustnost a dospěl k závěru, že přípustná je, neboť nerespektování závazného právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku namítají stěžovatelé pouze formálně. Obsahově však námitky proti závaznému právnímu názoru nesměřují vůbec, neboť namítáno je nesprávné právní posouzení nicotnosti platebních výměrů a vykonatelných výkazů nedoplatků, což zrušující rozsudek tohoto soudu věcně neřešil.

Při předběžné poradě se však tento senát s předchozím názorem vysloveným v této věci osmým senátem neztotožnil a navíc shledal rozpor tohoto názoru s předchozí judikaturou tohoto soudu. Výše uvedené rozhodnutí ze dne 2. 8. 2006, č. j. 2 Afs 189/2004 – 65 označil za odporující usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 - 74, dle něhož již v exekučním řízení nelze zkoumat námitky věcně zpochybňující samotný exekuční titul, do čehož lze dle názoru devátého senátu zahrnout i nicotnost. Devátý senát soudí, že vady platebních a dodatečných platebních výměrů lze zkoumat pouze v žalobním řízení následujícím po jejich vydání a rezignace na tuto obranu nemůže být nahrazena přezkumem exekučních titulů v řízení exekučním, resp. v rámci přezkumu exekučních titulů soudem. Je-li soud povinen zkoumat nicotnost aktu z úřední povinnosti, může tak učinit pouze v té fázi řízení, kdy je opravnými prostředky napaden dotýčný správní akt, nikoliv v řízení navazujícím (exekučním).

Vzhledem k tomu, že podle názoru devátého senátu vyvstala potřeba sjednocení judikatury, předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

Rozšířený senát v první řadě zkoumal, zda je oprávněn ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěje-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.

Jak rozšířený senát již dříve vyslovil v usnesení ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86 (dostupné na www.nssoud.cz), je jeho úkolem *sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je dle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena jeho senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů (...).*

Z tohoto názoru je třeba vycházet i v dané věci, byť není skutkově zcela totožná. V tomto případě předkládající senát především poukazuje na stávající rozpornou judikaturu k otázce možnosti zkoumání nicotnosti podkladů exekučních rozhodnutí, kterou spatřuje v kolizi právních názorů vyslovených v rozsudku ze dne 2. 8. 2006, č. j. 2 Afs 189/2004 - 65 a v usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 - 74. Právní názor obsažený v označeném rozsudku je citován výše, právní názor v označeném usnesení, je však předkládajícím senátem citován nepřesně. První senát se v něm zabýval situací, kdy v rámci přezkumu exekučního rozhodnutí byly vzneseny námitky proti daňové kontrole a proti nedostatečnému označení pomůcek v rozhodnutích a vyslovil, že se soud *ve fázi exekučního řízení nemůže zabývat skutečnostmi, které nastaly před vydáním vykonatelného výkazu nedoplatků, tedy v řízení vyměřovacím*, ale současně i vyslovil, že *v řízení exekučním může soud zkoumat jen samotnou existenci titulu (...).*

Z toho plyne, že předchozí rozhodnutí tohoto soudu označená předkládajícím senátem v otázce možnosti zkoumat nicotnost (neexistenci) exekučních titulů nejsou v kolizi. Předkládající senát však s tímto dosud zastávaným souladným právním názorem zjevně nesouhlasí. I to je zákonným důvodem k předložení věci rozšířenému senátu, ovšem jen za situace, že je devátý senát v řízení o předmětné kasační stížnosti oprávněn či povinen tuto otázku zkoumat.

Rozhodne-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. o zrušení rozsudku krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle odst. 3) téhož ustanovení svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s. je třeba rozumět ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se tento soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámcem v mezích § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je pak omezena ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je nepřipustná kasační stížnost směřující proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud závazným právním názorem neřídil. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, zajišťuje toto ustanovení, *aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil (...).*

V dané věci, ač kasační stížnost nerespektování závazného právního názoru krajským soudem formálně namítá, fakticky takovou námitku neobsahuje. Stěžovatelé totiž za závazný právní názor označují argumentaci, kterou Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku vůbec neužil. Naopak závazný právní názor směřující k povinnosti zkoumat nicotnost platebních výměrů a vykonatelných výkazů nedoplatků v dalším řízení před krajským soudem respektován byl, ovšem tyto akty byly krajským soudem shledány existujícími, byť vadnými - ovšem v intenzitě odpovídající pouhé jejich nezákonnosti, jíž by bylo možno skutečně zkoumat jen při jejich přímém napadení žalobou. Proti závaznému právnímu názoru skutečně ve zrušujícím rozsudku obsaženému pak kasační stížnost stěžovatelů logicky nesměruje; ten totiž mířil v jejich prospěch umožněním zkoumání nicotnosti (existence) aktů, na nichž stály exekuční příkazy.

Přípustnými kasačními námitkami kasační stížnosti napadající druhé rozhodnutí krajského soudu tak jsou jen námitky proti právnímu posouzení charakteru vad platebních výměrů a vykonatelných výkazů nedoplatků. Jen v těchto mezích opravňuje kasační stížnost Nejvyšší správní soud k přezkumu zákonnosti tohoto rozsudku krajského soudu.

Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k právní otázce již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzené. Nelze-li závazný právní názor podrobit kognici k námitkám účastníků, nelze tak učinit ani z iniciativy soudu.

Toto omezení je odrazem závaznosti právního názoru pro krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a tím, že vylučuje možnost brojit proti němu kasačními námitkami, vylučuje i možnost Nejvyššího správního soudu, aby sám svůj původní závazný právní názor k nové kasační stížnosti v téže věci revidoval. Tím je zaručen i požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodnutí. Patří-li tyto zásady předpokládající stejné rozhodování soudu v obdobných případech k základním atributům právního státu a jsou-li naplněním zásady spravedlivého procesu, pak tím spíše musí být respektovány při opakovaném rozhodování v téže věci za situace, kdy je rozhodováno za stejných poměrů jako při předchozím rozhodnutí. Není-li tedy v dalším řízení změněn skutkový stav, nepřichází v úvahu změna aplikace práva na tento stav při rozhodování o nové kasační stížnosti. Není však vyloučeno, že se v dalším řízení před krajským v důsledku doplnění řízení postupem podle § 77 s. ř. s. změní skutkový stav natolik, že vede k jinému právnímu posouzení. Taková změna skutkových a právních poměrů může být důvodem kasační stížnosti opřené buď o tvrzení o nerespektování závazného právního názoru, nebo o tvrzení akceptující tuto změnu, ale směřující proti

novému posouzení. Za takové situace nepřichází trvání na závazném právním názoru v úvahu proto, že řešení je zcela jiný skutkový, a zpravidla i právní stav. O takový případ se však zde ve vztahu k otázce předložené devátým senátem rozšířenému senátu nejedná. Závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku osmým senátem totiž směřoval pouze k povinnosti zkoumat existenci (nicotnost) správních aktů, které vedly k vydání exekučních příkazů. Krajský soud však oproti svému prvnímu rozhodnutí a zcela mimo závazný právní názor, provedl samostatné a nové posouzení těchto aktů, proti čemuž také směřuje kasační stížnost. Její přípustnost v této části se však rozhodování rozšířeného senátu nijak nedotýká; posouzení zůstává na devátém senátu.

Kromě změn vyvolaných novými zjištěními v dané konkrétní věci, promítají se do dalšího řízení i skutečnosti na tomto řízení nezávislé. Krajský soud podle § 75 odst. 1 s. ř. s. sice vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ovšem vázanost skutkovým stavem, jak výše uvedeno, je narušena ust. § 77 – tedy zákonnou možností soudu doplňovat dokazování; k tomu může dojít i v řízení před Nejvyšším správním soudem podle § 109 odst. 1 s. ř. s. Stejně tak může být narušen i právní stav, a to změnou či zrušením rozhodného právního předpisu, za situace bránící aplikaci původního předpisu; podobně i deklarací protiústavnosti předpisu Ústavním soudem. I zde je však třeba konstatovat, že k ničemu takovému v době po vydání zrušujícího rozsudku Nejvyšším správním soudem, nedošlo.

Pro úplnost je třeba konstatovat, že i když nenastane v dalším řízení změna skutkových ani právních poměrů, není závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu absolutní. Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvažil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně, že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. To vše za situace, že by se tak stalo v mezidobí mezi opakovaným rozhodováním Nejvyššího správního soudu v téže věci. Závaznost těchto rozhodnutí stojí jednak na sjednocovací funkci určitých orgánů v rámci soudní hierarchie, jednak na skutečnosti, že i mimo přímou závaznost rozhodnutí toho kterého soudu v konkrétní věci, lze důvodně předpokládat stejné posouzení v případech obdobných. Tato zásada se ostatně uplatňuje nejenom ve správním soudnictví, ale i v soudnictví obecném. Ve vztahu k vlivu odlišného posouzení obdobné právní otázky Ústavním soudem na závazný právní názor při opakovaném odvolacím rozhodnutí lze poukázat i na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3342/2007. Nejvyšší soud zde vyslovil, že pokud soud prvního stupně nerespektuje závazný právní názor a místo něj aplikuje rozhodnutí Ústavního soudu, neporuší odvolací soud procesní pravidla, pokud takové rozhodnutí potvrdí.

I zde je však třeba konstatovat, že žádné takové rozhodnutí vylučující zkoumání nicotnosti exekučních titulů v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu nikým vydáno nebylo, nehledě k tomu, že pokud by se tak stalo, musel by tříčlenný senát nezbytnost aplikace takového judikaturního zvratu rovněž posoudit sám.

IV. Shrnutí

Z uvedeného je zřejmé, že v dané věci devátý senát rozhodující o dané kasační stížnosti není oprávněn se od závazného právního názoru vysloveného v téže věci již dříve osmým senátem odchýlit a nemůže sám ani vyvolat rozhodnutí rozšířeného senátu o této otázce proto, že se jí v rámci jím rozhodované kasační stížnosti nemůže věcně vůbec zabývat; je ke kasační námitce oprávněn jen k posouzení, zda krajský soud závazný právní názor respektoval či nikoliv a k posouzení nových právních otázek o správnosti právních závěrů krajského soudu ohledně existence předmětných správních aktů.

Rozšířený senát tak uzavřel, že zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.

Návrh devátého senátu tak směřuje proti právnímu posouzení otázky, která kasační námitkou nebyla vznesena a kterou není sám oprávněn znovu posuzovat; nenastala ani žádná z podmínek závaznost právního názoru narušujících a současně vyžadujících aktivaci rozšířeného senátu.

Proto rozšířený senát věc vrátil devátému senátu k projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 8. července 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu