



Komora daňových poradců ČR

„Dát šanci těm, kteří chtějí, aby mohli a uměli“



NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD



Ministerstvo financí

**Meze dokazování v soudním řízení a přenášení
nalézacího řízení do řízení před soudem v nálezové
judikatuře Ústavního soudu**

**Mgr. Jakub Hajdučík, daňový poradce a
advokát**

Společný seminář
Komory daňových poradců ČR,
Nejvyššího správního soudu a
Ministerstva financí ČR

PLNÁ JURISDIKCE JAKO DŮVOD EXISTENCE SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

Tyto uvedené výhrady pak, spolu se skutečností, že naše správní soudy mají proces svého rozhodování upraven způsobem dle části páté o.s.ř., opravňují konstatovat, že současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné. Jinak řečeno, tč. nelze správní uvážení závislého orgánu nahradit nezávislým soudcovským uvážením. Je-li tomu tak ve věcech "občanských práv a závazků" a "správního trestání" ve smyslu Úmluvy, je tento stav neústavní, v jiných věcech ob stojí.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl.ÚS 16/99



DRUHY PLNÉ JURISDIKCE

Ustanovení § 213 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "o. s. ř.") zakládá v mezích odvolacího řízení plnou jurisdikci odvolacích soudů, tj. zakotvuje jejich oprávnění přezkoumávat skutková zjištění nalézacího soudu, což je vyjádřením apelačního prvku v rozhodování. Ustanovení § 220 odst. 1 o. s. ř. pak odvolacímu soudu umožňuje změnit rozhodnutí nalézacího soudu, a to v případě, že buď na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k jiným právním závěrům, nebo sám zjistí skutkový stav doplněním či zopakováním dokazování.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II.ÚS 1741/18



DRUHY PLNÉ JURISDIKCE

Je dlužno připomenout, že řízení podle části páté obč. soudního řádu má výrazné prvky přezkumného řízení. Soudu je svěřena pravomoc nejen přezkoumat pravomocné správní rozhodnutí v plné jurisdikci, což znamená, že soud se zabývá nejen právní, ale i skutkovou stránkou věci v plném rozsahu, ale navíc rozhoduje též ve věci samé. Soud má pravomoc - na rozdíl od klasického správního soudnictví - nahradit nesprávné rozhodnutí správního orgánu, pokud po provedeném řízení dospěje k závěru, že je vadné a že je důvod rozhodnout v meritu věci odlišně, rozhodnutím vlastním. Důvod je zřejmý - soudy nerozhodují v postavení soudního orgánu kontrolujícího zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné moci vydaného ve správním řízení v oblasti veřejnoprávních vztahů, jímž mělo být zasaženo do subjektivního veřejného práva dotčeného účastníka řízení, ale rozhodují o právech a povinnostech (o právních poměrech) hmotněprávně založených v oblasti soukromoprávní, do níž tu správní orgány z pozice vrchnostenské ingerují zcela výjimečně, díky zákonné úpravě, která jim tuto pravomoc svěřuje. Z těchto důvodů výsledek soudního řízení nemůže spočívat v pouhém zrušení rozhodnutí správního orgánu a ve vrácení věci jemu k novému projednání s vysloveným závazným právním názorem soudu, protože zákonodárce zřejmě shledal opětovné rozhodování správního orgánu v soukromoprávní věci, byť by bylo i podrobena ve výsledku soudní kontrole zákonnosti, za nedostatečné.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 2505/11



POROVNÁNÍ DRUHŮ PLNÉ JURISDIKCE

Ústavní soud poukazuje na tomto místě na skutečnost, že soudní kontrola rozhodnutí orgánu veřejné správy v režimu části páté občanského soudního řádu je konstruována jako nové projednání a rozhodnutí sporu nebo jiné právní věci, o které rozhodl správní orgán. K tomuto novému projednání dochází v soudním řízení v plné jurisdikci soudu, tj. soudu je umožněno provádění nového dokazování ke zjištění skutkového stavu (viz § 250e o. s. ř.), soud může převzít i skutková zjištění správního orgánu (§ 250e odst. 2 o. s. ř.), zjištěný nebo převzatý skutkový stav může znovu právně posoudit a věc nebo spor znovu rozhodnout. Ustanovení § 250e o. s. ř., podle kterého soud není vázán skutkovým stavem, jak byl zjištěn správním orgánem, provádí článek 6 odst. 1 Úmluvy, který vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé, nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. Úprava podle části páté o. s. ř. umožňuje soudu ve věcech občanských práv a závazků v pojetí článku 6 Úmluvy svým rozhodnutím nahradit i rozhodnutí správního orgánu věcně vadné, tedy nejen rozhodnutí nezákonné, a rovněž nahradit správní uvážení závislého správního orgánu nezávislým soudcovským uvážením (viz David, L., Ištváněk, F., Javůrková, N., Kasíková, M., Lavický, P. a kol. Občanský soudní řád: Komentář. II. díl, Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 1357). Tím se tato soudní kontrola liší od rozhodování specializovaných senátů soudů ve správním soudnictví, resp. Nejvyššího správního soudu, jež jsou postaveny na principu kasačním (soud rozhodnutí správního orgánu zruší, shledá-li jeho nesprávnost, nemůže ho však změnit a věc nově rozhodnout); i meze zjišťování skutkového stavu jsou jiné v režimu části páté občanského soudního řádu (plná jurisdikce, neomezené dokazování skutkového stavu v rozsahu potřebném pro nové rozhodnutí věci) na rozdíl od režimu soudního řádu správního (srovnej též komentář k § 244 o. s. ř. dle Jirsa, J. a kol. Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Kniha IV. Praha: Havlíček Brain Team, 2013, s. 241).

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 1135/14



ROZSAH PLNÉ JURISDIKCE VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Jak sám judikuje Nejvyšší správní soud (srov. např. jeho rozsudky ze dne 2. 6. 2016 č. j. 7 As 267/2015-57, ze dne 1. 2. 2017 č. j. 9 As 87/2016-29 nebo ze dne 23. 3. 2017 č. j. 9 Ads 135/2016-29), úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody jejich rozhodování. Takového postupu se však dopustil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 4. 2015 č. j. 3 Ads 69/2014-50, aniž by přitom doplnil na základě své plné jurisdikce odůvodnění správních orgánů o důkazy, které provedl na nařízeném soudním jednání, tak, aby v přezkoumávaném řízení byla věc rozhodnuta a odůvodněna zcela komplexně, důkladně a bez jakýchkoliv pochyb (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005 č. j. 5 Afs 147/2004-89, podle kterého: "Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu."). Tyto požadavky na náležitý přístup při hodnocení rozhodných skutečností (životní potřeba komunikace) nebyly při rozhodování Nejvyššího správního soudu respektovány. To se promítlo do ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu, který byl právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán a také jej respektoval.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III.ÚS 3097/16



OMEZOVÁNÍ PLNÉ JURISDIKCE

V jiném ze svých plenárních nálezů, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/07 ze dne 15. 9. 2009 (N 202/54 SbNU 505; 384/2009 Sb.), se pak Ústavní soud k otázce výkladu rozsahu soudního přezkumu ve správním soudnictví (u přezkumu rozhodnutí správních úřadů o odepření vydání nebo odnětí cestovního dokladu trestně stíhanému občanovi) vyslovil proti omezení plného soudního přezkumu ve správním soudnictví: "[S]těžejší principy moderního demokratického právního a ústavního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), který je chápán a definován jako tzv. materiální právní stát, vázaný nejvyššími ústavními zásadami a hodnotami, totiž něco takového nepřipouštějí. I podstata právní jistoty jako jednoho z atributů právního státu - zahrnující i ochranu důvěry v právo - spočívá zejména v tom, že každý může spoléhat na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu v jeho právech a dopomůže mu k realizaci jeho subjektivního práva." 17. Ústavní soud s odkazem na čl. 36 odst. 2 Listiny rozšiřoval rozsah soudní kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy i dalšími derogačními plenárními nálezy, jimiž rušil konkrétní zákonné výluky soudního přezkumu v různých oblastech - srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/2000 ze dne 17. 1. 2001 (N 8/21 SbNU 55; 52/2001 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. 9. 2010 (N 204/58 SbNU 809; 341/2010 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.).

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I.ÚS 1251/14



NEPŘÍPUSTNOST OMEZENÍ PLNÉ JURISDIKCE

13. Z obsahu ústavní stížnosti vyplývá, že meritum věci je založeno na posouzení pravomoci soudu rozhodnout o stěžovatelčině návrhu. Je notorietou, že pravomocí se obecně rozumí oprávnění státního orgánu řešit otázky, které jsou mu zákonem svěřeny, jinými slovy, je jeho způsobilostí vykonávat v rámci dělby moci určitý okruh veřejné moci jako moc vrchnostenskou. V tomto rámci je pravomoc soudu jako orgánu státu v rámci systému dělby moci oprávnění rozhodovat věci, které mu zákon svěřuje do jeho kompetence (působnosti). Úpravou pravomoci soudu je naplňováno právo na soudní ochranu, které patří k základním rysům právního státu (čl. 36 Listiny, čl. 90 Ústavy). Po věcné stránce se pravomoc civilních soudů vztahuje na věci vypočtené v § 7 občanského soudního řádu. Podle ustanovení § 7 odst. 1 projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Tato výčtová konstrukce je však problematická, tudíž v souladu s ústavními požadavky ochrany práv a právem chráněných zájmů nezávislým a nestranným soudem jako postulátu právního státu, včetně požadavku plynoucího z čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jeho promítnutí v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, je třeba dovodit, že "věci občanských práv a závazků" musejí být projednány procesem, který zajistí, že bude "rozhodnuto o právu" v tzv. plné jurisdikci.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I.ÚS 942/11



KDY JSOU DAŇOVÉ SPORY POD OCHRANOU ČL. 6 ÚMLUVY ?

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva dovodila právní doktrína následující otázky, jejichž zodpovězení je rozhodující pro aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy v jeho civilní části (blíže Kmec, J. a kol. Komentář k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 584):

1. Je zde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku?
2. Má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu?
3. Je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní povahy?



... VŽDY?

Z judikatury ESLP plyne, že pojem „civilní práva a závazky“ nemůže být vykládán pouze s poukazem na právní řád žalovaného státu, nýbrž je třeba jej vykládat autonomně, neboť každé jiné řešení by mohlo vést k důsledkům neslučitelným s předmětem a účelem Úmluvy (blíže König proti Německu, rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73, § 88). ESLP neuznal ani argument, že se čl. 6 odst. 1 Úmluvy týká pouze sporů mezi soukromými osobami; v případě sporu mezi jednotlivcem a orgánem veřejné moci je podle ESLP nerozhodné, zda orgán veřejné moci vystupuje jako soukromá osoba nebo v pozici „suveréna“ (srov. tamtéž, § 90). O spory týkající se svou povahou civilních práv či závazků, tak podle ESLP šlo např. v případech: práva pokračovat ve výkonu lékařské praxe a práva provozovat zdravotnické zařízení (blíže König proti Německu, rozsudek pléna ESLP ze dne 28. 6. 1978, stížnost č. 6232/73, § 91–95), výkonu lékařské praxe (blíže Běleš a další proti České republice, rozsudek ESLP ze dne 12. 11. 2002, stížnost č. 47273/99, § 43–44), práva na licenci k provozování veřejné dopravy (blíže Pudas proti Švédsku, rozsudek ESLP ze dne 27. 10. 1987, stížnost č. 10426/83, § 37–38) či práva být znovu zapsán do seznamu advokátů (blíže H. proti Belgii, rozsudek pléna ESLP ze dne 30. 11. 1987, stížnost č. 8950/80, § 46–48). ESLP se konečně vyslovil v tom smyslu, že přiznává-li stát určitá práva, kterých se lze domáhat u soudu, mohou být tato práva považována v zásadě za civilní práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (blíže Kök proti Turecku, rozsudek ESLP ze dne 19. 10. 2006, č. 1855/02, § 36). Cit. komentář k tomu dodává, že se čl. 6 odst. 1 Úmluvy může vztahovat na různá administrativní řízení, řízení týkající se výkonu odborné činnosti, svobodné profese, řízení v oblasti sociálního zabezpečení, apod., dopadající do majetkových práv nebo mající alespoň přímý dopad do majetkové sféry stěžovatele, byť by šlo o spory mezi soukromou osobou a nositelem veřejné moci (srov. Kmec, J. a kol., op. cit., s. 591, body 27–28).

Pokud v České republice práva a povinnosti vzniklé z konečného rozhodnutí daňového orgánu podléhají soudnímu přezkumu, jedná se ve smyslu rozsudku Kök proti Turecku o civilní práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.



... NIKDY ?

Daňová povinnost je oblastí až na výjimky vyloučenou z rozsahu pojmu "občanských práv nebo závazků" čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a to dle rozsudku Velkého senátu ESLP Ferrazzini proti Itálii ze dne 12. 7. 2001, stížnost č. 44759/98, protože se jedná o součást jádra výsad veřejné moci.



Děkuji vám za pozornost.

Jakub Hajdučík

jakub@hajducik.cz