



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **D. N.**
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha - Dolní Chabry

proti
žalovanému: **Městský úřad Hlinsko, IČ 00270059**
sídlem Poděbradovo náměstí 1, 539 23 Hlinsko

v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou dne 4. 10. 2019 domáhal, aby soud určil, že zásah žalovaného, spočívající ve volbě způsobu vymáhání pokuty ve výši 1.500 Kč a nákladů 1.000 Kč, uložených žalobci rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 2. 2016, čj. Hl-2649/2016/ODP, prostřednictvím soudního exekutora, byl nezákonný.

2. Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný uloženou pokutu ve výši 1.500 Kč a náklady řízení 1.000 Kč neoprávněně vymáhá prostřednictvím pověření exekutora Mgr. Tomáše Voborníka, ačkoli se měl pokusit vymáhání daňového nedoplatku prostřednictvím daňové exekuce. O nezákonném zásahu se dozvěděl z doručené výzvy ke splnění povinnosti a dalších dokumentů exekutora doručených v druhé polovině září 2019 (vyrozumění o zahájení exekuce, příkaz k úhradě nákladů exekuce a exekuční příkazy). Vymáhaná jistina činí 1.500 Kč, náklady správního řízení 1.000 Kč a celková částka nákladů činí 6.776 Kč. Odkázal na úpravu § 175 odst. 2 daňového řádu, která stanoví, že způsob vymáhání nedoplatku má být zvolen tak, aby výše nákladů nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. V daném případě by náklady exekuce byly nepoměrně vyšší i při snížených nákladech. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 4. 2018, č.j. 7 As 310/2017-25, který se zabývá jak výkladem § 175 odst. 2 daňového řádu, tak jeho vztahu k postupu správního orgánu (magistrátu města) při vymáhání pohledávek – tedy otázkou možností volby a poměru, resp. přiměřenosti nákladů exekuce. Označený rozsudek se rovněž týkal vymáhání nedoplatku (dvou pokut a nákladů řízení) ve výši 5.600 Kč, kde náklady exekuce činily 7.865 Kč. Má proto za nepochybné, že v nyní souzené k zásahu na straně žalobce došlo. K tomu doplnil, že exekuce je pro žalobce stresující a exekutor tím, že zablokoval nemovitost, znemožnil žalobci čerpat tzv. kotlíkovou dotaci.

3. Žalovaný předložil k výzvě soudu správní spis a listiny vydané exekutorem spolu s písemným vyjádřením k žalobě. Navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Předně uvedl, že žalobce pohledávku jakkoli nespornuje. Proti žalobci bylo vedeno již v roce 2016 správní řízení a zcela jistě si byl vědom toho, že se přestupku, za který byla uložena pokuta, dopustil. Do 15. 8. 2019 nebyla pohledávka dobrovolně uhrazena, žalovanému tak nezbývalo, že pohledávku předat exekutorovi. Volby vymáhání pohledávky náleží oprávněnému. Žalovaný je personálně omezen a patří mezi menší obce, které nemají příslušný aparát. Při úhradě dluhu do 30 dnů, by žalobce hradil pouze 50 % nákladů exekuce. Náklady žalovaného činily pouze 121 Kč. Dále uvedl, že exekuce byla k návrhu žalobce následně zastavena. Při jednání soudu doplnil, že P. K. (osoba spojená s advokátem žalobce – pozn. soudu) dotazem podle zákona č. 106/1999 Sb. zjišťoval v minulé době informace o tom, zda obec vymáhá pohledávky exekutorem, což naznačuje, že mohl být v očekávání možného vymáhání pohledávky, poté vyčkávat na možné podání zásahové žaloby, což směřuje ke zneužití práva.

4. Předmětnou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného soud posoudil podle části třetí třetího dílu hlavy druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“)

5. Podle ustanovení § 82 s.ř.s. se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

6. Podle § 84 s.ř.s. musí být žaloba podána ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu.

7. Podle ustanovení § 87 odst. 1 s.ř.s. platí, že soud o této žalobě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

8. Žaloba byla podána včas, neboť listiny vystavené exekutorem a doručené žalobci jsou datovány dnem 9. 9. 2019, resp. 20. 9. 2019 a žaloba byla podána 4. 10. 2019, téhož dne by podán návrh na zastavení exekuce.

9. Skutečnosti zjištěné z listin žalovaného i z důkazů předložených žalobcem (jedná se především o listiny vydané exekutorem Mgr. Tomášem Voborníkem) odpovídají v zásadě nesporným skutkovým tvrzením účastníků řízení. Dne 15. 8. 2019 byl žalovaným podán návrh na nařízení exekuce adresovaný exekutorovi. Exekučním titulem bylo správní rozhodnutí žalovaného o uložení pokuty ze dne 5. 2. 2016 ve výši 1.500 Kč a 1.000 Kč náklady správního řízení.

10. Z exekučních příkazů, vyrozumění o zahájení exekuce, výzvy ke splnění vymáhané povinnosti a příkazu k úhradě nákladů exekuce ze dne 9. 9. 2019, resp. 20. 9. 2019 soud zjistil, že vymáhaná peněžitá částka činila 2.500 Kč, náklady exekuce ve snížené výši 50 % při úhradě do 30 dnů činily 3.448,50 Kč. V plné výši pak byly náklad vyčísleny částkou 6.776 Kč.

11. Z listu vlastnictví č. x pro obec a k.ú. x soud zjistil, že katastrální úřad dne 23. 9. 2019 zapsal poznámku o zahájení exekuce ve vztahu k nemovitostem žalobce včetně rodinného domu čp. x (ulice x).

12. K návrhu žalobce zastoupeného totožným advokátem ze dne 4. 10. 2019 (viz návrh) byla exekuce zastavena dne 11. 11. 2019 (usnesení Okresního soudu v Havlíčkově Brodě ze dne 11. 11. 2019, čj. 29 EXE 566/2019-25) a žalovanému bylo uloženo hradit náklady žalobci ve výši 1.600 Kč. Důvodem byla nepřiměřenost nákladů exekuce.

13. Po přezkoumání věci soud dospěl k závěru, že předmětné žalobě nelze vyhovět.

14. Zcela na úvod přezkumu je na místě zdůraznit, že samotné případné porušení zákona žalovaným (jak tvrdí žalobce odkazem na porušení § 175 odst. 2 daňového řádu) nelze považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., pokud současně v důsledku této nezákonnosti nebylo konkrétním způsobem přímo zasaženo do právní sféry žalobce (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 6 As 317/2018-40, bod 12). NSS rovněž v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-9 uvedl, že nikoli každá nezákonnost musí nutně představovat nezákonný zásah. Uvedl, že *[v]ždy bude záležet na posouzení konkrétních okolností případu a posouzení vlivu nezákonného úkonu na výsledek kontroly*.

15. V dané věci do sféry žalobce nebylo zasaženo (pokud vůbec) tak intenzivně, aby postup žalovaného mohl být deklarován ve smyslu žádání žalobce. Žalobce je především již několik let povinným z vcelku nízké pokuty a nákladů, které dosud neuhradil. Zahájení exekuce (ať již jakékoli) zcela jistě nemohlo být pro žalobce překvapivé. Hrozba zahájení exekuce nad žalobcem stále visí, i přes zahájená soudní řízení. O právu na ochranu jeho vlastnictví, co do výše 2.500 Kč a případných nákladů exekuce proto nelze hovořit. Na základě kroků exekutora ničeho nebyl přinucen fakticky uhradit, exekuce byla zastavena. Pokud žalobce zmiňuje otázku znemožnění žádat o tzv. kotlíkovou dotaci, tak k tomu nic blíže dalšího neuvádí a rovněž nepředložil jakýkoli důkaz k tomu, že postup exekutora (zápis poznámky v katastru nemovitostí) mu čerpání dotace znemožnil či ohrozil. Soud toto považuje spíše za účelovou proklamaci.

16. Žalobcem v žalobě zmíněné rozhodnutí NSS a další rozhodnutí NSS ve věcech přiměřenosti exekučních nákladů (viz jejich citace v následujících odstavcích) proklamují především ochranu dlužníků před zásahem do jejich majetkové sféry, a to v situaci, kdy povinní dlužníci byli nuceni hradit a tedy uhradili náklady exekuce. V nyní souzené věci žalobce k jakémukoli úbytku majetku v jeho sféře nedošlo. Exekuce byla totiž zastavena a žalobce dokonce obdržel náhradu vynaložených nákladů. Návrh na zastavení exekuce tak byl pro žalobce efektivním nástrojem a byl jím k jeho prospěchu využit. I zde platí subsidiarita typu nyní podané žaloby. Případná poznámka v katastru nemovitostí na LV žalobce by mohla stejně tak být vyznačena i v případě exekuce vedené dle daňového řádu. Souvisí totiž nikoli se subjektem provádějícím exekuci, nýbrž s volbou exekuční metody. Majetková sféra žalobce nebyla jednáním žalovaného zasažena, jeho (účelová) obrana mohla spočívat v obraně proti vynaloženým nákladům na podání návrhu na zastavení exekuce. Jednalo se však o typizovaný návrh advokáta, který žalobce i další osoby zastupuje v souvislosti s „pojištěním proti pokutám“, což soud vyloží níže.

17. I přes shora uvedené v bodech 14. až 16. shora se soud zabýval tvrzeními žalobce. Žalobce podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve volbě vymáhání dluhu prostřednictvím exekutora, což s sebou nese vyšší náklady oproti jinému způsobu vymáhání dluhu. Možnost spatřit v uvedeném postupu nezákonný zásah připustil NSS v rozsudku č.j. 8 As 143/2014-47 ze dne 31. 7. 2015. Toto rozhodnutí NSS obsahuje následující tezi: *„Exekuční správní orgán (§ 106 odst. 2 správního řádu) postupuje při provádění exekuce na peněžitá plnění podle § 175 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Při volbě způsobu vymáhání je povinen dbát zásad přiměřenosti a hospodárnosti. Vymáhat plnění prostřednictvím soudního exekutora může pouze, pokud výše nákladů spojených s vymáháním, které bude povinný subjekt nucen uhradit, není ve zjevném nepoměru k výši vymáhané částky.“* V citované věci před NSS se jednalo o vymáhání částky 2.500 Kč statutárním městem za pomoci exekutora. NSS rovněž zmínil, že nebylo zcela na volné úvaze oprávněného, zda požádá o spolupráci exekutora.

18. Otázkou vymáhání tzv. bagatelních částek (pokut) správními orgány se v rozhodovací praxi zabýval též Ústavní soud. V usnesení sp. zn. III. ÚS 1565/17 ze dne 18. 7. 2017 shledal nepřijatelným a nepoměrným vymáhat pohledávku 400 Kč soudním exekutorem s náklady exekuce 7.865 Kč. Citoval ze shora uvedeného rozsudku NSS, a to v záležitosti menší obce. Zmínil možnost oprávněného obrátit se na celní úřad či uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinými obcemi. Částečně rezervovaně se v dané oblasti vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 1422/18. Byly zde však jiné okolnosti, a proto soud uvedené rozhodnutí zmiňuje spíše z toho důvodu, aby připomněl to, že jednou přijaté závěry o přiměřenosti nelze bez rozvahy dále aplikovat ve věcech, které již z principu nemohou být zcela totožné (jiné osoby účastníků, jiný důvod vzniku dluhu, jiný základ věci, odlišné chování a postupy dlužníka, apod.).

19. Žalobce v žalobě zmínil rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2018, č.j. 7 As 310/2017-25, ve kterém NSS dovodil, že bylo nepřiměřené vymáhat částku 5.600 Kč pomocí exekutora s náklady exekuce ve výši 7.865 Kč. Jednalo se o velice obdobný případ dlužníka přestupce proti zákonu o silničním provozu zastoupeného totožným advokátem. NSS v tomto rozsudku čerpal ze svého rozhodnutí č.j. 8 As 143/2014-47 ze dne 31. 7. 2015 a též z nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1565/17 ze dne 18. 7. 2017 (obě rozhodnutí zmíněna shora). Nezákonný zásah byl deklarován i přes to, že žalobce uhradil snížené náklady

exekuce na 50 %. NSS bez bližší argumentace uvedl, že snížené náklady nelze zohledňovat, neboť rozhodná je situace v době, kdy správní orgán druh exekuce volí. Tuto tezi soud považuje částečně za problematickou, neboť zákon a Listina chrání majetek a nikoli potenciální zásah do majetkové sféry dlužníka, o to více za situace, kdy dlužník dlouhodobě, v daném případě snad i cíleně, dluh nehradí.

20. NSS rovněž v bodě 17 shora uvedeného rozhodnutí sedmého senátu uvedl, že *[j]e třeba porovnávat, jaké náklady vznikají při jednotlivých způsobem vymáhání, a zvolit ten způsob, jenž je pro dlužníka nejpríznivější. Výjimky z tohoto pravidla lze připustit tam, kde by složitost věci vedla k ohrožení cíle správy daní, tedy vymožení nedoplatku.*

21. Soud dává za pravdu žalobci, že shora uvedený rozsudek NSS č.j. 7 As 310/2017-25 ze dne 19. 4. 2018 pojednával o věci obdobné jako je nyní souzená věc žalobce. Zásadní markantní rozdíl však spočíval v tom, že v označované věci byl dluh exekutorem vymožen (a dlužník hradil snížené náklady). Dále soud níže vysvětlí, proč i tak má za to, že výsledek řízení by měl být odlišný od závěrů NSS v citované věci. Rovněž tak však je třeba upozornit na to, že označenou judikaturu NSS vztahující se k § 175 odst. 2 daňového řádu nelze bez dalšího zcela jednoduše přenášet na každou další souzenou na první pohled podobnou věc. Při aplikaci dříve vyslovených závěrů NSS ve smyslu vázanosti jeho judikaturou a oprávněného legitimního očekávání žalobce je třeba též vycházet z konkrétních okolností řešeného případu. Pokud žalobce zastává opačný názor, jeho stanovisko není správné.

22. Krajskému soudu nejsou, ani nemohou být známy, veškeré potřebné okolnosti případů mezi žalobcem a žalovaným ve věci rozsudků NSS č.j. 7 As 310/2017-25, č.j. 8 As 143/2014-47. Též mu nejsou známy podrobnosti případu z pozdějšího rozsudku č.j. 9 As 136/2019-23 ze dne 25. 7. 2019 (opět žalobce zastupuje advokát Mgr. Václav Voříšek). Naopak soud má vcelku podrobný a potřebný náhled do věci, kterou projednává nyní. Má k dispozici správní spis, rovněž tak spis soudní a mnoho informací z běžné soudní činnosti. K tomu zdejší soud poznamenává, že obdobnou žalobu proti Městskému úřadu Holice přednesenou totožným advokátem zamítl rozsudkem ze dne 21. 2. 2019, č.j. 52 A 114/2018-99, kasační stížnost nebyla podána. Zřetelné legitimní očekávání ustálené praxe soudů tak u advokáta žalobce (ten je osobou, která koncipuje a předkládá podané žaloby) nemohlo být dáno. Soudu jsou rovněž velice dobře známy z úřední činnosti okolnosti týkající se soudního přezkumu exekučního titulu žalovaného, neboť soud vedl řízení pod sp. zn. 36 A 1/2016, přičemž žaloba byla zamítnuta, stejně tak jako kasační stížnost žalobce.

23. Ze správního spisu, ze spisu soudního i z úřední činnosti soudu (toto je ostatně známo jak advokátu žalobce, tak žalovanému) se podává, že postup žalobce při projednání přestupku spočíval především v jeho pasivitě. Další postupy v navazujících (též soudních) řízeních, kdy volí konkrétní a soudu známé osoby jako zmocněnce Ing. M. J. či právního zástupce Mgr. V. V. a hradí soudní poplatek Motoristickou vzájemnou pojišťovnou, dávají dostatečný podklad k tomu, aby soud mohl učinit závěr, že se jedná o zastupující skupinu osob, která nabízí tzv. pojištění proti pokutám. Žalobce pak, pokud vstoupí do vztahu s těmito osobami, tím že zastupování sjedná, musí být srozuměn a počítat s tím, že postupy a činnost zmocněnců budou přičítány jemu a půjdou k jeho případné tíži.

24. V této souvislosti soud též uvádí, že s těmito osobami spojená další osoba pan P. K. učinil v minulosti dotaz (nejen) na žalovaného, aby zjistil, zda nedoplatky nevymáhá s pomocí exekutora. Tento postup soud nevysvětluje jinak, než snahu o získání předběžné informace k tomu, aby bylo možno vyčkávat zahájení vymáhání pokuty exekutorem s následnou argumentací nepřiměřených nákladů. Poněkud pak v pozadí soudních řízení zůstává skutečnost, že povinný dlužník, tedy žalobce několik let záměrně činí obstrukce, vede neúspěšně soudní řízení, závazek nehradí, dluh není uhrazen více jak 3 roky a poté se dožaduje soudní ochrany poukazem na postup žalovaného, jež směřuje toliko k tomu, aby dluh byl účinně vymožen. Současně je zastoupen advokátem a žádá náklady řízení. Takovému postupu soud ochranu neposkytuje.

25. O skupině tzv. profesionálních zástupců, kteří nabízejí tzv. pojištění proti pokutám, se zmiňuje opakovaně v rozhodnutích NSS. Stalo se tomu např. v rozsudku ze dne 2. 8. 2018 čj. 6 As 125/2018-32, bod 11 a v mnoha dalších rozhodnutích, která soud citovat nebude, neboť patrně jsou zástupci žalobce velmi dobře známa. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku i dalších rozhodnutích opakuje, že i formálně bezvadné postupy, s ohledem na okolnosti případu, mohou být označeny jako zneužití práva. Takto se k citovaným procesním postupům v minulosti vyjádřil i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 8. 6. 2017, čj. 1 As 47/2017-27 „...z tohoto důvodu je lze jen velmi obtížně vnímat jako skutečnou obranu klientů, ale spíše jako účelové obstrukce.“ Zmínka o obstrukcích zcela jistě směřuje v další návaznosti na zneužívání práva.

26. Obdobně tomu je i v daném případě, který je jedním z mnoha (soudu známo z úřední činnosti i z veřejně přístupné databáze rozhodnutí NSS), ve kterém zástupce žalobce zastupuje opakovaně řidiče přestupce a různě zvolenými postupy se snaží nabourat či mařit oprávněné uložení trestu za porušení pravidel silničního provozu, a to na bázi tzv. pojištění proti pokutám. Uvedené různé obstrukční a zneužívající praktiky zástupce se však neomezují toliko na řízení ve věcech rozhodnutí o přestupcích či správních žalob proti nim, jsou totiž podávány další typy žalob, jak proti nečinnosti, před nezákonným zásahem, či žaloby o náhradu škody. V těchto typech žalob soudu známé osoby matoucím způsobem využívají obdobných rozhodnutí, vznášejí spekulární a místy i lživé námitky, kladou různé překážky správním či soudním orgánům a vyčkávají na situaci, v níž může nastat pochybení, a poté podávají žaloby. Zcela jistě pak nejde o spravedlivé řešení otázek ve věci samé, nýbrž spíše o to, získat přisudek na nákladech řízení za zastoupení advokátem, či o prodloužení řízení, jež přijde vhod žalobci. Již samotné označení předmětu poskytovaných služeb dává vzniku pochybám o tom, zda se jedná o běžnou advokátní pomoc klientovi (viz ust. § 16 a § 17 zákona o advokacii).

27. Podle § 2 s.ř.s. platí, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Ochrana práv též v obecné rovině nerozlučně souvisí s ústavními principy a může být poskytnuta pouze tam, kde je pro ni místo. Není tomu tak v daném případě žalobce, neboť se jedná o zneužití práva. Soud proto konstatuje, že podaná žaloba je za hranicí toho, kam může sahát ochrana subjektivních práv žalobce. Zde se totiž jedná o práva toliko tvrzená a zdánlivá.

28. Konkrétní danou věc lze od samého počátku popsat tak, že žalobce uzavře tzv. pojištění proti pokutám, při zjištění přestupku zcela nereaguje a věc následně formálně řeší jeho zmocněnec Ing. M. J. Žalobci byla posléze pravomocně a vykonatelně uložena pokuta. Byl to předně žalobce, který měl zaprvé dodržovat pravidla silničního provozu, tj. maximální rychlost v obci, za druhé měl následně splnit povinnost uhradit uloženou pokutu. Namísto toho, očividně spoléhá ve spojení se svými zmocněnci na to, že uzavřel pojištění proti pokutám. Ničeho nehradí, ani v rámci exekuce, byť nedoplatek 2.500 Kč stále trvá. Proč poté žalobci poskytovat další ochranu? Z tvrzení zástupce žalobce se podává, že role samotného žalobce v celém řízení je minimální, sám jakkoli nereaguje a v průběhu správního řízení komunikuje skrze pana J.

29. Soud k tomu uvádí, že takový vcelku vyobrazený postup má za nepřijatelný a naplňující rysy zneužívání práva, kdy zmocněnci žalobce používají procesní instituty (různé návrhy i žaloby) zcela účelově. Jde o uloženou pokutu 1.500 Kč, která jistě pro žalobce nebyla nemožná uhradit, neboť patrně musel dříve uhradit poplatek za činnost osob svých zmocněnců. Žalobce poruší pravidla silničního provozu, následně opakovaně vytěžuje správní orgány, soudy, a to i nadále. Ignoruje výzvu k úhradě. Pokud by takto postupoval každý občan ČR, eventuálně řidič na území ČR, vedlo by uvedené k zásadnímu zadrhnutí systému státu jako jednotky tvořené územím, mocí a lidmi, resp. obcí jako základní jednotky veřejné správy. Soud již shora uvedl, že žalobcem, resp. jeho zástupcem zvolený postup nemůže požívat právní ochrany, neboť je výrazem a projevem jeho zneužívajících a obstrukčních praktik.

30. Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 2. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2043/17 na téma zneužívajících způsobů podnikání a zneužívání práva uvedl následující (přitom ocitoval ustanovení § 2 odst. 1 a 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku): *„Každé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s Listinou základních práv a svobod a ústavním pořádkem vůbec, se zásadami, na nichž spočívá tento zákon, jakož i s trvalým zřetelem k hodnotám, které se tím chrání. Rozejde-li se výklad jednotlivého ustanovení pouze podle jeho slov s tímto příkazem, musí mu ustoupit. Výklad a použití právního předpisu nesmí být v rozporu s dobrými mravy a nesmí vést ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské cítění.“* V dané věci se jednalo o kritéria výkladu a použití norem práva soukromého, tato kritéria jsou však přenositelně v obecné rovině, s přihlédnutím ke specifickým, využitelná i v oblasti veřejného práva, pokud mají dosah do subjektivních práv či povinností subjektů práva. K tomu je rovněž výrazem opět zákonného textu občanského zákoníku v § 8 teze, že *zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany*. Tato obecně přijímaná zásada (právní princip) opět není omezena toliko na oblast soukromého práva. O tom, že právní principy mají dosah jako prameny práva, není v právním řádu ČR pochyb. Uznal je tak již Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

31. K otázce zneužití veřejného práva se vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48. NSS zde označil institut zákazu zneužití subjektivních práv k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, takže i jejích členů za materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Soud uvedl doslova: *„Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že zákaz zneužití práva představuje výjimku z pravidla; [...] nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností – ostatně právo není matematika –, kdy se zákazu zneužití – jakožto výjimky z pravidla – použije a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního*

případu a na soudcovském uvážení a rozmyslu. Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.“

32. V rozhodnutí čj. 6 As 125/2018-32 NSS uvedl, že: „pokud je žalobcem zneužito právo, nelze mu přiznat dobrodiní vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu. V tomto směru je obecně nutné postupovat dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004–48, podle kterého „zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: *Teorie práva*. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu (bod 9). Dále je nutné poukázat na to, že institut zneužití práva není ze strany Nejvyššího správního soudu aplikován pouze ve vztahu k hmotnému právu, ale i ve vztahu k procesnímu právu – srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 121/2012–22 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 8 As 22/2010–91. V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud nadto dovodil, že přijetí závěru o zneužívání práva je důvodem pro odklon od dosavadní rozhodovací praxe.“ (bod 10).

33. Rovněž Ústavní soud se vyjádřil k otázce zneužití práva v nálezu ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3402/13, ve kterém uvedl: „Ústavní soud považuje za nutné zdůraznit, že právo musí být především nástrojem spravedlnosti, nikoliv nástrojem, který by mohl být v důsledku mechanické aplikace, bez ohledu na smysl a účel toho kterého zájmu chráněného příslušnou normou, zneužíván k dosažení výhod. Za zneužití práva je nutné považovat i jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného právní normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníku újmu či se na jeho úkor obohatit.“

34. K tomu, že zákaz zneužití práva se uplatní nejen v právu soukromém, se přihlásil i Soudní dvůr Evropské unie v rozhodnutí ve věci ze dne 5. 7. 2007, C-321/05, Hans Markus Kofoed proti Skatteministeriet, kde uvedl „[...] vyjadřuje obecnou zásadu práva Společenství, podle níž je zakázáno zneužití práva. Procesní subjekty se nemohou podvodně nebo zneužívajícím způsobem dovolávat norem práva Společenství. Jejich použití totiž nemůže být rozšířeno až do té míry, aby zahrnovalo i zneužívající praktiky hospodářských subjektů, tedy operace, které nejsou uskutečněny v rámci běžných obchodních transakcí, avšak pouze za účelem obejití pravidel stanovených právem Společenství“.

35. Soudní dvůr EU v následujících rozhodnutích definoval test zneužití práva, pro nějž stanovil dva druhy podmínek: (i) kombinace objektivních okolností, při nichž přes formální splnění podmínek daných komunitárním právem nedošlo k dosažení cíle těchto norem, (ii) subjektivní prvek jako záměr získat výhodu z komunitárních norem umělým vytvořením podmínek pro její dosažení.

36. V souzené věci se tak podává, že žalobce se dovolává dodržení judikatorního výkladu NSS k ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu, který byl podpořen v obecné

rovině též závěry Ústavního soudu, a to s odkazem na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Ve sféře žalobce se postup žalovaného mohl projevit (avšak fakticky neprojevil) úbytkem majetkových hodnot. Soud je však toho názoru, že závěr plynoucí z toho, že nebude poskytnuta ochrana postupům, které jsou zjevným zneužíváním práva, převáží nad tím, že žalobce měl být povinen uhradit zvýšené náklady spojené s uloženou pokutou – tedy vůbec, pokud by exekuce nebyla zastavena.

37. Soud se v nyní souzené věci nemíní přidat na stranu ochrany domnělého (teoreticky ohroženého) poškozeného povinného proti systému vymáhání dluhů, jehož jsou exekutoři pevnou součástí s účinností od 1. 5. 2001. Postačuje vzpomenout na dobu tomuto datu předcházející, která byla ve znamení selhávající a opakovaně zmiňované neschopnosti vymáhat soudy či státními orgány přiznaná práva. Pokud by tak soud v dané věci učinil a jal se podpořit verzi žalobce, fakticky by to znamenalo i do budoucna dlužníkům jako je žalobce, poskytnout velmi dlouhou dobu k využívání obstrukčních a zneužívajících postupů, a přitom by žalobce v obdobných věcech nesl toliko případné riziko nutnosti úhrady nákladů daňové exekuce ve výši nejvýše 500 Kč dle § 183 odst. 1 daňového řádu. Využívání obstrukčních a zdržovacích postupů soud považuje za neúnosné. V dané věci tak žalobci „hrozila“ majetková újma částku 500 Kč přesahující – soud si však není zdaleka jist, zda může jít o újmu žalobce či o újmu skupiny poskytující tzv. pojištění proti pokutám. Žalobce se dle práva nechová (porušuje předpisy, pokutu nehradí) a vzápětí na to prostřednictvím svého zástupce reaguje za použití judikatury dovozené z obecných právních principů zakotvených v Listině, přičemž v předešlých fázích projednávání jeho věci jiným právními principy vcelku pohrdal.

38. Soud tak má za to, že i případy exekučního vymáhání pokut za pomoci exekutora u řidičů či jiných přestupců, kteří využívají obstrukční praktiky (nejedná se o běžné opomenutí úhrady dluhu v rovině 1.000 Kč), jsou oněmi výjimkami (viz bod 20 odůvodnění shora), kdy lze připustit pověření exekutora. Skupina poskytující „pojištění proti pokutám“ vytěžuje správní orgány takovým způsobem, že je vcelku oprávněné, aby vymáhání pravomocných pokut nemusely činit vlastními silami, či sjednávaly (za úplatu) veřejnoprávní smlouvy a namísto toho zvolily tu nejvíce efektivní metodu. Možné vyšší náklady dlužníka jsou spojenou odvrácenou stranou, tedy důsledkem jeho předchozího chování a postupů.

39. Soud proto uzavřel, že podmínky pro přiznání ochrany dle ustanovení § 82 a násl. s.ř.s. nebyly v posuzované věci splněny. Nezbylo soudu jinak, než žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného jako nedůvodnou podle ustanovení § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítnout.

40. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Úspěšnému žalovanému náklady řízení nad rámec běžné činnosti nevznikly, nepožadoval je. Lze však pochybovat o tom, zda účast u jednání soudu v této věci má být považována za jeho běžnou úřední činnost.

41. Nad rámec odůvodnění shora soud dodává, že po skončení řízení žalovaný doručil podání soudu, ze kterého plyne, že jeho možnosti volby způsobů vymáhání nedoplatek jsou limitované. Oslovení celní správy (ve smyslu vybraných judikatorních závěrů NSS) by nepřineslo efektivní vymáhání pohledávek. Efektivním způsobem vymáhání vyššího počtu dluhů u pasivních dlužníků je postup jiný.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice, 18. prosince 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu