



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobce: **Ing. J. Š.**
zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, Praha 8

proti
žalovanému: **Magistrát města Prostějov**
sídlem T. G. Masaryka 130/14, 796 01 Prostějov

o žalobě ze dne 20. 3. 2019 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

I. Určuje se, že provedený zásah žalovaného vůči žalobci, spočívající ve volbě způsobu vymáhání nedoplatku ve výši 3 500 Kč na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2014, č. j. PVMU 139645/2014 16a, sp. zn. OZZ2 942/2014 Kas, prostřednictvím soudního exekutora, byl nezákonný.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 200 Kč, ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Rozhodnutím ze dne 5. 11. 2014, č. j. PVMU 139645/2014 16a, sp. zn. OoZ2 942/2014 Kas, byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku proti zákonu o silničním provozu, přičemž mu byla uložena pokuta ve výši 2 500 Kč a dále mu byla uložena povinnost zaplatit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč. Rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 24. 2. 2015, č. j. KUOK 20079/2015, sp. zn. KÚOK/6743/2015/ODSH-SD/7471 bylo odvolání žalobce proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí zamítnuto a toto rozhodnutí bylo zároveň potvrzeno.
2. Dne 13. 12. 2018 vyhotovilo Statutární město Prostějov exekuční návrh na vymožení částky 3 500 Kč, v jehož rámci navrhlo pověření k provedení exekuce Mgr. Lenku Černoškovou, Exekutorský úřad Prostějov, se sídlem Dolní 71, 796 01 Prostějov, k provedení exekuce.

II. Obsah žaloby

3. V rámci včas podané žaloby ze dne 20. 3. 2019 žalobce namítal, že volba způsobu vymáhání pohledávky ve výši 3 500 Kč představovala nezákonný zásah, neboť záloha na snížené náklady exekučního řízení dosahovala výše 3 569,50 Kč. Náklady řízení byly ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku, čímž došlo k porušení ust. § 175 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb. daňového řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „daňový řád“).
4. Žalobce namítal, že pro posouzení zjevného nepoměru je třeba počítat s nesníženými náklady exekuce. Rozhodná skutečnost, jakou částku exekučního řízení počítal žalovaný v okamžiku, kdy zvolil způsob vymáhání. Jestliže by žalovaný nedoplatek vymáhal sám nebo prostřednictvím finanční správy, činily by náklady na exekuci přibližně 500 Kč. Žalobce dále namítal, že soudní exekutor volí většinou pouze takový způsob exekuce, jenž může žalovaný provést sám (příkazání pohledávky z účtu banky). Návrh o vymožení dlužné částky prostřednictvím soudního exekutora není tedy ani racionálním. Exekuční návrh měl navíc podat žalovaný a nikoliv Statutární město Prostějov.

III. Vyjádření žalovaného

5. V písemném vyjádření k žalobě ze dne 26. 4. 2019 žalovaný uvedl, že podal předmětný exekuční návrh, jelikož žalobce svou povinnost uhradit nedoplatek po dobu téměř 44 měsíců nesplnil. Uvedl, že poměřovat náklady za nařízení daňové exekuce a náklady exekuce vykonávané soudním exekutorem je irelevantní, neboť náklady exekuce vykonané soudním exekutorem budou vždy vyšší.
6. V dalším rozporoval závěr, že by náklady na provedení exekuce byly ve zjevném nepoměru, jelikož se jednalo o částku o pouhých 69,50 Kč vyšší. Uvedl, že postupoval v souladu se zákonem i judikaturou, která spatřuje nezákonný zásah v případě, kdy náklady spojené s vymáháním dosáhnou více než trojnásobku dlužné částky.
7. Podání návrhu soudu, resp. soudnímu exekutorovi, nelze dle názoru žalovaného považovat za nezákonný zásah, jelikož teprve soud exekutora pověřuje, když shledá, že jsou splněny podmínky pro jeho pověření a provedení exekuce. Přestože je exekuce zahájena podáním exekučního návrhu, tak k vyčíslení nákladů může dojít až po pověření exekutora soudem. Žalovaný by tak nesl riziko, že v průběhu exekučního řízení může dojít k nezákonnému zásahu vzhledem k růstu nákladů exekuce (které nelze dopředu znát).

8. Doba od splatnosti nedoplatku činila více než 44 měsíců, žalobce se nechal zastoupit osobou, která činí obvyklé procesní obstrukce. V tomto kontextu žalovaný nadnesl otázku zjevného zneužití práva.
9. Vzhledem k výše uvedenému navrhl zamítnutí žaloby.

IV. Replika žalobce

10. V podání ze dne 7. 6. 2019 žalobce setrval na svých námitkách uplatněných v žalobě. Zdůraznil, že nesporné, že by byl v prodlení s úhradou splatné pokuty a nákladů řízení. To ovšem neznamená, že by žalovaný mohl nedoplatek vymáhat libovolným způsobem. V projednávané věci předpokládané náklady exekuce představovaly částku více jak dvakrát vyšší, než činí samotný nedoplatek. Pokud by žalovaný přikročil k vymáhání nedoplatků v rámci daňové exekuce, náklady takového vymáhání by činily pouze 500 Kč, tedy 14x méně. Z důvodové zprávy k ust. § 175 vyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo zamezit, aby byly bagatelní nedoplatky vymáhány soudním exekutorem.

V. Ústní jednání

11. Z jednání proběhlého dne 27. 11. 2019 se žalobce i jeho zástupce omluvili. Zástupce žalovaného setrval na písemném stanovisku žalovaného podaném v projednávané věci. Soud provedl důkaz listinou nadepsanou jako oznámení o skončení exekuce vydanou soudním exekutorem Mgr. Lenkou Černoškovou dne 8. 8. 2019, v níž je uvedeno, že jí zaniklo prověření k vedení předmětné exekuce, neboť pohledávka, její příslušenství a náklady exekuce byly vymoženy. K dotazu soudu zástupce žalovaného uvedl, že žalobce byl uvědoměn o provedení exekuce prostřednictvím soudního exekutora (jak bylo ze strany žalovaného ověřeno) dne 29. 1. 2019.

VI. Posouzení věci krajským soudem

12. Nejprve se soud zabýval podmínkami přípustnosti žaloby. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), platí, že 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 se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
13. Podle § 83 soudního řádu správního je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.
14. Podle § 84 odst. 1 soudního řádu správního musí být žaloba podána *do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu*. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Soud má za to, že není pochyb o včasnosti žaloby. Žalobce se o existenci zásahu dozví v zásadě v souvislosti s vyrozuměním o zahájení exekuce, které bylo dle uvedeného data vyhotoveno dne 14. 1. 2019. Toto vyrozumění bylo žalobci doručeno dne 29. 1. 2019. Jedná se o žalobu podanou včas (žaloba byla soudu doručena dne 21. 3. 2019).

15. Krajský soud na úvod poznamenává, že ve skutkově obdobné věci jiného žalobce, ale téhož zástupce i téhož žalovaného, rozhodl zdejší soud dne 24. 9. 2019 pod č. j. 29 A 27/2019 – 58 rozsudkem, kterým tehdejší žalobě vyhověl. V nyní posuzované věci senát 30 A nedospěl k jiným závěrům, které by odůvodňovaly zaujetí odlišného hodnocení, než jak bylo vysloveno v posledně citovaném rozsudku zdejšího soudu.
16. Podle § 85 soudního řádu správního je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Citované ustanovení konstruuje výjimku z nepřipustnosti žaloby, a to v případech, kdy se žalobce domáhá jen „určení, že zásah byl nezákonný.“ V případě tohoto typu žaloby tedy zákonodárce nepožaduje, aby žalobce vyčerpал jiné prostředky nápravy. Žaloba na určení, že zásah byl nezákonný, tak ztrácí povahu subsidiárního prostředku ochrany ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žalobci se tak otvírá prostor pro podání určovací žaloby ke správnímu soudu, a to bez ohledu na to, zda si předtím střežil svá práva a využil jiné existující prostředky nápravy. O takový případ se jedná i v nyní projednávané věci, neboť žalobce se v petitu své žaloby výslovně domáhá určení, že zásah žalovaného spočívající ve volbě způsobu vymáhání nedoplatku byl nezákonným.
17. Aktivní legitimace v řízení o žalobě ve smyslu § 82 soudního řádu správního svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy plausibilní tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli prokázání skutečnosti, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo (to již je otázkou pro posouzení žaloby ve věci samé). Žalobní tvrzení o přímém zkrácení žalobce na jeho právech postupem žalovaného – nezákonný způsob vymáhání pohledávky – je zcela konkrétní a reálné. Soud nemůže bez dalšího vyslovit, že by tvrzené přímé zkrácení na právech žalobce bylo z povahy věci vyloučeno, tj. že by tvrzené jednání pojmově nemohlo představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Tato podmínka řízení tedy je splněna.
18. Pokud jde o legitimaci pasivní, žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Ačkoliv exekuční návrh podalo statutární město Prostějov (územní samosprávný celek – obec), je toto jednání plně přiřitatelné žalovanému Magistrátu města Prostějova (obecnímu úřadu). Dle § 106 odst. 1 ve spojení s § 105 odst. 1 písm. a) správního řádu je totiž exekučním správním orgánem obecní úřad, který vydal rozhodnutí v prvním stupni. K tomu lze odkázat na obdobné věci řešené například v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 5. 2017, čj. 51 A 24/2017-41, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, čj. 62 A 113/2017-54). Nad to soud pro úplnost uvádí, že otázka pasivní procesní legitimace ani mezi účastníky řízení nebyla sporná.
19. V rozsahu vymezeném žalobou se soud zabýval posouzením zákonnosti volby způsobu vymáhání nedoplatku. Předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu kumulativní naplnění těchto okolností: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka); srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 Aps 5/2012-38.

20. K volbě způsobu vymáhání předmětného rozhodnutí došlo podáním exekučního návrhu, tudíž se nejednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního a tuto podmínku má soud za splněnou.
21. Podle § 106 odst. 3 správního řádu se pro *exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní*. Exekuční správní orgán tudíž provede exekuci na peněžitá plnění podle pravidel obsažených v daňovém řádu.
22. Podle § 175 odst. 1 daňového řádu platí, že správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora, popřípadě jej uplatnit v insolvenčním řízení nebo přihlásit jej do veřejné dražby.

Podle § 175 odst. 2 daňového řádu správce daně zvolí *způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku*.
23. Z citované právní úpravy plyne právo povinného z exekučního titulu na to, aby byl exekučním správním orgánem zvolen takový způsob vymáhání nedoplatku, který s rozumnou mírou pravděpodobnosti nepovede k nutnosti uhradit náklady vymáhacího řízení nepoměrně vyšší oproti samotnému nedoplatku. Soud ovšem nesouhlasí s úvahou žalovaného o tom, že by exekuční správní orgán měl jednat v rozporu s citovaným ustanovením, pokud náklady vymáhacího řízení v jeho průběhu narostou nepředpokladatelným způsobem a fakticky se do zjevného nepoměru k vymáhanému nedoplatku dostanou. Z logiky věci je totiž „zjevný nepoměr“ obou částek nutno hodnotit k okamžiku volby konkrétního způsobu vymáhání.
24. V nynější věci činila pohledávka 3 500 Kč, přičemž v takovém případě je odměna soudního exekutora určena částkou 2 000 Kč [§ 6 odst. 3 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, v rozhodném znění (dále jen „exekutorský tarif“)] a paušální náhrada hotových výdajů částkou 3 500 Kč. V nynější věci byl soudní exekutor plátcem daně z přidané hodnoty, tudíž je třeba obě částky o tuto daň navýšit. Tímto způsobem lze dospět k předvídatelné souhrnné částce 6 655 Kč, což představuje cca 190 % vymáhané pohledávky. Exekuční správní orgán přitom nemůže předpokládat, že povinný využije beneficie právní úpravy a zaplatí náklady exekuce ve snížené výši.
25. Vzhledem k tomu, že předvídatelná částka nákladů exekučního řízení byla ve zjevném nepoměru k vymáhané pohledávce, porušil žalovaný princip přiměřenosti vyplývající z § 175 odst. 2 daňového řádu a jednal nezákonně.
26. V podrobnostech lze odkázat na argumentaci obsaženou v několika rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, ve kterých byly řešeny skutkově a právně obdobné situace. Předně se jedná o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 143/2014-47 (náklady exekučního řízení představovaly více než 300 % vymáhané pohledávky), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, čj. 7 As 310/2017-25 (náklady exekučního řízení představovaly 140 % vymáhané pohledávky), případně z nedávné doby rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, čj. 9 As 136/2019-23 (náklady exekučního řízení představovaly 276 % vymáhané pohledávky).

27. Pro úplnost je třeba zmínit, že se v judikatuře neobjevuje žádné obecné pravidlo, které by stanovilo hranici určující pro závěr, kdy se již jedná o zjevný nepoměr a kdy nikoliv. Není proto správná úvaha žalovaného, pokud vycházel z přípustnosti až trojnásobně vyšších nákladů řízení oproti vymáhané částce. Ve výše citovaném případě byl sice takový případ řešen, ze závěrů soudu nicméně vyplývá, že výskyt zjevného nepoměru je třeba individuálně zvážit v každém konkrétním případě.
28. Při posuzování přiměřenosti postupu žalovaného přitom není podstatné, jak dlouho byl povinný v dané věci pasivní, ani skutečnost, že se nechal zastoupit osobou spojenou s tzv. obstrukcemi v řízeních o dopravních přestupcích. Pasivita žalobce samozřejmě vede k možnosti veřejnoprávního vynucení splnění příslušné povinnosti, jejím prostřednictvím ovšem nelze zdůvodnit zvolení nepřiměřeného způsobu vymáhání této povinnosti. Volbu příslušného způsobu vymáhání by tak v zásadě měly ovlivňovat pouze skutečnosti vyplývající ze samotné pohledávky, nikoliv okolnosti související s (proti)právním důvodem jejího vzniku.
29. Žalovaný ještě argumentoval tím, že v podání exekučního návrhu nelze spatřovat zásah, jelikož pověření soudního exekutora provádí po ověření podmínek soud. Zároveň poukázal na to, že k vyčíslení nákladů exekučního řízení dochází až po tomto okamžiku.
30. Žalobcem spatřovaný zásah ovšem nespočívá v nezákonně vedené exekuci, či ve vyčíslení konkrétní částky nákladů exekučního řízení. Zásah spočívá ve volbě konkrétního způsobu vymáhání, přičemž k realizaci této volby dochází již podáním exekučního návrhu. Exekuční řízení je řízením návrhovým [srov. § 35 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., exekuční řád, v rozhodném znění (dále jen „exekuční řád“)] a exekuční soud v rámci pověřování soudního exekutora „pouze“ zkoumá, zda jsou splněny zákonem stanovené předpoklady pro vedení exekuce [srov. § 43a odst. 6 exekučního řádu], které spočívají v existenci exekučního titulu, nesplnění povinnosti uložené exekučním titulem a v exekučním návrhu. Nezabývá se naopak existencí jiných (a potažmo přiměřenějších) způsobů vymození nedoplatku apod. Žalovaný nemohl vycházet z toho, že se odpovědnost za volbu způsobu vymáhání pohledávky tímto způsobem přenáší na exekuční soud.
31. Disponuje-li žalovaný platným exekučním titulem, tak mu právní úprava poskytuje několik možností, jakým způsobem může vymáhat příslušnou povinnost. Peněžité plnění může vymoci sám cestou daňové exekuce (§ 175 odst. 1 daňového řádu), nebo prostřednictvím jiného subjektu. Tím může být *soudní exekutor* (rovněž § 175 odst. 1 daňového řádu), případně může požádat o provedení exekuce *místně příslušného správce daně* (§ 106 odst. 2 správního řádu). Všechny tyto způsoby vymáhání lze přitom považovat v dané situaci za srovnatelné z pohledu jejich zákonnosti, nicméně jednotlivé varianty nejsou srovnatelné ve výši spojených nákladů takového vymáhacího řízení. Je to právě žalovaný (a nikoliv exekuční soud), kdo je na základě právní úpravy povinen zvolit takový způsob vymáhání, který není spojen s náklady zjevně nepoměrnými k vymáhané pohledávce.
32. Ustanovení § 106 odst. 2 správního řádu stanoví, že *na žádost obecního úřadu provede exekuci obecný správce daně*. Dle § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, v rozhodném znění, *je celní úřad obecným správcem daně podle správního řádu a vykonává správu placení peněžitých plnění v rámci dělené správy*. Zákon v tomto ohledu

neposkytuje žádný prostor pro uvážení, zda dožádaný obecný správce daně žádosti vyhoví a exekuci provede, nebo nikoliv.

33. Soud má na základě výše uvedeného za to, že žalobce byl přímo zkrácen na svém právu na to, aby byl zvolen takový způsob vymáhání pohledávky, který není spojen se zjevně nepoměrnými náklady ve vztahu k vymáhané pohledávce. K tomu došlo nezákonným jednáním exekučního správního orgánu, který porušil ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu. Volba způsobu exekuce byla realizována podáním exekučního návrhu, tudíž se nejednalo o rozhodnutí. Realizovaný zásah byl zároveň přímo namířen proti žalobci jakožto povinnému z exekučního titulu.
34. Vzhledem k výše uvedenému soud dospěl k závěru, že v posuzované věci byly splněny podmínky pro poskytnutí ochrany proti nezákonnému zásahu. Proto v souladu s § 87 odst. 2 soudního řádu správního ve výroku určil, že provedený zásah byl nezákonný.

VII. Náklady řízení

35. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Žalobci byl přiznána náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč a dále je povinen žalovaný zaplatit žalobci náklady zastoupení advokátem. Náhrada nákladů řízení se sestává z odměny zástupce žalobce za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 7 odst. 5 vyhl. č. 177/1996 Sb. (příprava a převzetí právního zastoupení, sepsí žaloby, sepsí repliky ze dne 7. 6. 2019) a z náhrady hotových výdajů za 3 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Celkem přiznaná náhrada nákladů řízení činí částku 12 200 Kč. K zaplacení soud žalovanému určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 27. 11. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu