

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Bohuslava Hnízдила, JUDr. Václava Novotného a JUDr. Petra Příhody, v právní věci žalobce J. S., zastoupeného JUDr. Jarmilou Pešlovou, advokátkou v Ostravě, Přívozká 10, proti žalovanému Celnímu úřadu Břeclav, Břeclav, Lidická 134, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Celního úřadu Břeclav – dálnice, ze dne 23. 6. 2003, č. j. 3341-02/03-0223-01, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2004, č. j. 29 Ca 306/2003-69,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2004, č. j. 29 Ca 306/2003-69, s e z r u š u j e a věc s e t o m u t o s o u d u v r a c í k d a l š í m u r í z e n í .

O d ů v o d ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2004, č. j. 29 Ca 306/2003-69, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Celního úřadu Břeclav – dálnice ze dne 23. 6. 2003, č. j. 3341-02/03-0223-01.

Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítl, že vzhledem k tomu, že právo vybrat a vymáhat daňový přeplatek bylo promlčeno, znamená vydání exekučního příkazu založení nového práva. Nemůže proto obstát závěr krajského soudu, že se v daném případě nejedná o rozhodnutí, kterými by byly zakládány, měněny, rušeny nebo závazně určovány veřejná subjektivní práva a povinnosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti mj. polemizoval se stěžovatelem o otázce promlčení. Dále uvedl, že se ztotožňuje se závěrem Krajského soudu v Brně pokud se týká absence soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí (se zřetelem na povahu exekučního příkazu) s tím, že tedy nebyla splněna jedna z podmínek řízení, jednalo se o nedostatek neodstranitelný a proto krajský soud právem postupoval podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z těchto všech důvodů žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Z obsahu spisu vyplývá, že Celním úřadem Břeclav – dálnice byl dne 23. 6. 2003 pod č. j. 3341-02/03-0223-01 vydán exekuční příkaz k provedení srážky ze mzdy, jiné odměny za závislou činnost nebo náhrady za pracovní příjem, důchody, sociální a nemocenské dávky, stipendia apod. stěžovatele podle § 73 odst. 6 písm. b) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků v platném znění, k zaplacení pohledávky celního úřadu v celkové výši 1 824 715 Kč.

Rozhodnutím téhož úřadu ze dne 11. 7. 2003, č. j. 3341-03/03-0223-01 bylo s poukazem na ustanovení § 52 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. vysloveno, že se námitkám stěžovatele nevyhovuje.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se stěžovatel – jak je uvedeno v návrhu rozsudečného výroku (petitu žaloby) – domáhal jednak (pod bodem I.) zrušení uvedeného rozhodnutí (exekučního příkazu) Celního úřadu Břeclav – dálnice ze dne 23. 6. 2003, jednak zrušení dalších čtrnácti rozhodnutí téhož celního úřadu (uvedených pod body II. a III. petitu žaloby).

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2003, č. j. 29 Ca 306/2003-36 byly žaloby proti rozhodnutím označenými pod body II. a III. petitu žaloby (v usnesení jmenovitě uvedeným) vyloučeny k samostatnému řízení.

Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2004, č. j. 29 Ca 306/2003-69 bylo vysloveno, že se žaloba proti rozhodnutí Celního úřadu Břeclav – dálnice ze dne 23. 6. 2003, č. j. 3341-02/03-0223-01 odmítá. Krajský soud, jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozhodnutí, dospěl k závěru, že práva a povinnosti žalobce byly již autoritativně určeny platebními výměry (ve vyměřovacím řízení), nikoli v řízení vykonávacím (exekucním). Žalobou je tedy napadeno správní rozhodnutí (exekucní příkaz), kterým nebyly zakládány, měněny, rušeny nebo závazně určovány veřejná a subjektivní práva a povinnosti žalobce, k jejichž ochraně je soud ve správním soudnictví ve smyslu § 2 s. ř. s. povolán. Soud proto žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Po podání kasační stížnosti usnesením ze dne 25. 8. 2005, č. j. 8 Afs 4/2005-116 byla věc postoupena rozšířenému senátu, když při předběžné poradě, odchylně od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (především viz rozsudek ze dne 11. 5. 2004, č. j. 3 Afs 6/2003-62) druhý senát dospěl k závěru, že při splnění ostatních podmínek přípustnosti žaloby, nemůže obstát závěr, že rozhodnutí v exekucním řízení není přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Rozšířený senátu Nejvyššího správního soudu vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Je nesporné, že v petitu žaloby stěžovatel navrhl zrušení rozhodnutí žalovaného exekucního příkazu ze dne 23. 6. 2003. Stěžovatel však podal proti tomuto exekucnímu příkazu námitky, o kterých žalovaný rozhodl dne 11. 7. 2003. I o těchto procesních úkonech se stěžovatel v žalobě zmiňuje a de facto tedy brojí proti výsledku exekucního správního řízení. Nelze ani pominout, že žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) počítané od doručení rozhodnutí o námitkách stěžovateli (jeho právní zástupkyni). Krajský soud v Brně měl tedy především vyzvat žalobce k odstranění této vady žaloby (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) a postavit tak najisto, které rozhodnutí [se zřetelem i na § 68 písm. a) s. ř. s.] stěžovatel napadá.

Při posouzení otázky, zda rozhodnutí dle § 73 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. (dále též „daňový řád“) spadá do přezkumné pravomoci soudu, dospěl rozšířený senát k následujícím závěrům:

Předně nelze pominout skutečnost, že Ústavní soud ČR nálezem ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99 (in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 20, str. 53 a násl.) vyslovil právní názor, podle něhož „daňová exekuce na majetek daňového dlužníka je vážným zásahem do subjektivních práv tohoto účastníka správního řízení, proto musí takovéto rozhodnutí být vždy přezkoumatelné příslušným obecným soudem v režimu správního soudnictví podle části páté občanského soudního řádu, pokud tento účastník řízení své postavení dlužníka v daňovém řízení zpochybňuje a uvádí konkrétní skutečnosti, o nichž své důvody opírá. Odmítnutím soudního přezkumu takového rozhodnutí správního orgánu, s odvoláním na jeho procesní povahu, by účastník správního řízení zůstal bez soudní ochrany, čímž by došlo k porušení jeho ústavně zaručeného základního práva dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.“ K tomu je nutno pro úplnost dodat, že citovaný náleze se sice vztahuje k zákonné úpravě platné před nabytím účinnosti s. ř. s., nicméně - jak již judikoval Nejvyšší správní soud v jiné věci (rozsudek ze dne 11. 8. 2004, č. j. 2 Afs 33/2004-88) - „soudním řádem správním nedošlo k omezení rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí v tom smyslu, že by byla z tohoto přezkumu opětovně vyloučena rozhodnutí procesní povahy.“ Lze tedy konstatovat, že nutnost soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech daňové exekuce je dána již ústavními kautelami, vyplývajícími zejména z čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Podle citovaného čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny totiž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Přitom již z povahy věci je zřejmé, že provedením daňové exekuce dochází k zásahu (přinejmenším) do vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, a to ve smyslu – podle typu exekuce - zániku vlastnického práva k určité peněžní hodnotě (přikázání pohledávky, srážka ze mzdy) či k movité nebo nemovité věci, k jejímuž prodeji může dojít. Za daných okolností proto soudní přezkum těchto rozhodnutí vyloučen být nemůže.

Další podpůrný argumentační potenciál plyne ze srovnání exekucního řízení vedeného v civilním a v daňovém řízení. Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. V daném případě občanský soudní řád v části šesté (§ 251 a násl.) velmi podrobně upravuje výkon rozhodnutí, přičemž z této úpravy vyplývá, že rozhodování o výkonu rozhodnutí je zásadně dvojinstanční (zejm. § 254 odst. 4 o. s. ř.), a že projednání odvolání a rozhodnutí o něm se řídí pravidly tzv. úplné apelace (viz Bureš/Drápal/Krčmář/Mazanec: Občanský soudní řád – komentář, II. díl, 6. vyd., C. H. Beck, 2003, str. 1172). Navíc, v těchto věcech o. s. ř. připouští rovněž použití dovolání, tzn. mimořádného opravného prostředku (§ 238 o. s. ř.). Zmíněnému požadavku racionality a bezrozpornosti by proto zjevně odporovalo, pakliže by byl přezkumný režim obou zmíněných typů exekucního řízení upraven procesně zásadně odlišným způsobem, jakkoliv je zároveň zřejmé, že správní žalobu nelze považovat za opravný prostředek proti správním rozhodnutím, neboť představuje nikoliv pokračování v řízení předchozím, nýbrž kvalitativně odlišný

typ řízení vedeného před jiným typem orgánu veřejné moci. K tomu je ostatně případné i připomenout, že podle ustanovení § 73 odst. 7 daňového řádu se pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně občanského soudního řádu, takže i z toho důvodu se případné úvahy o zásadní odlišnosti obou procesních režimů jeví jako iracionální.

Nejvyšší správní soud proto, respektující hierarchické uspořádání vnitrostátního právního řádu, dospívá k závěru danému argumentačním souběhem citovaných ústavních kautel a komparací se srovnatelnou úpravou v civilním řízení a vyústujícím ve výsledek, že rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu podle ustanovení § 73 odst. 8 daňového řádu je rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Protože napadené usnesení krajského soudu je založeno na právním závěru opačném, tzn. na závěru, že se v projednávané věci nejednalo o rozhodnutí zakládající, měnící, rušící či závazně určující veřejná subjektivní práva stěžovatele ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, jedná se nutně o usnesení nezákonné, které Nejvyšší správní soud pro naplnění kasačního důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) musel zrušit.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že soudní přezkum v těchto případech samozřejmě nemůže zpochybňovat souslednost a logickou provázanost jednotlivých fází daňového řízení. Námitkami proti exekučnímu příkazu proto nelze účinně brojit proti samotnému daňovému nedoplatku, stanovenému samostatným správním rozhodnutím, a rovněž následný soudní přezkum může být zaměřen zejména na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., nikoliv již na přezkum důvodnosti samotného exekučního titulu. Soudní přezkum proto v těchto případech lze označit za do určité míry omezený a koncentruje se na případné „vybočení“ z řádné a na principu proporcionality založené daňové exekuce. Jak již ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004-75, „je-li u správního soudu napadeno rozhodnutí vydané v další fázi řízení (v řízení exekučním), pak přirozeně soud může zkoumat jen samotnou existenci titulu a vhodnost zvoleného způsobu exekuce, poměr výše pohledávky k ceně exekucí postižené věci apod., navíc za podmínky, že stížnost tvrdí například, že exekuční titul neexistuje, zvolený způsob exekuce není zákonem připuštěn, že cena postižené věci je v nepoměru k výši pohledávky atp. Soud se ve fázi exekučního řízení nemůže zabývat skutečnostmi, které nastaly před vydáním vykonatelného výkazu nedoplatků, tedy v řízení vyměřovacím.“

Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu