



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **V. L.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Cheb**, se sídlem náměstí Krále Jiřího z Poděbrad 1/14, Cheb, ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 4. 2019, č. j. 57 A 8/2019 - 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 11. 2015, č. j. 3541/DS/15-3, zamítl Krajský úřad Karlovarského kraje odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2015, č. j. MUCH 81790/2015, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 500 Kč za spáchání správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o silničním provozu“), a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalovaný následně podal dne 6. 12. 2018 exekuční návrh na vymáhání nedoplatku na pokutě ve výši 2 500 Kč, ve kterém navrhl k provedení exekuce soudního exekutora Mgr. Davida Koncze. Exekučním příkazem ze dne 8. 1. 2019, č. j. 074 EX 11130/18-016, nařídil soudní exekutor provedení exekuce příkázáním pohledávky z účtu žalobce jako povinného k vymožení částky 9 397 Kč, složené z 1 500 Kč jako uložené pokuty, 1 000 Kč jakožto nákladů správního řízení, a nákladů exekuce ve výši 6 897 Kč. Žalobce následně splnil dobrovolně svou povinnost, a zaplatil tak snížené náklady exekuce ve výši 3 327,50 Kč a náklady žalovaného ve výši 242 Kč.

[3] Žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat ve volbě způsobu vymáhání dlužné částky.

[4] Krajský soud shledal žalobu důvodnou. Uvedl, že správní orgán je oprávněn provést exekuci sám, případně může požádat správce daně. Správní orgán může plnění vymáhat také prostřednictvím soudního exekutora ve smyslu § 175 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „daňový řád“), avšak jedině za podmínky, že výše nákladů exekuce není ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Tato podmínka nebyla v řízení dodržena, vymáhaná částka byla 2 500 Kč a předpokládané náklady exekuce činily 6 897 Kč. V případě, že by žalovaný nepověřil exekutora, ale vymáhal by dlužnou částku sám, náklady exekuce by činily 500 Kč podle § 183 odst. 1 daňového řádu. Krajský soud uzavřel, že vymáhaná částka byla ve zjevném nepoměru k předpokládaným nákladům exekuce, jak to má na mysli § 175 odst. 2 daňového řádu a judikatura správních soudů. Rozhodl proto, že zásah žalovaného vůči žalobci, spočívající ve volbě způsobu vymáhání pokuty a nákladů řízení prostřednictvím soudního exekutora, byl nezákonný.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)

[6] Stěžovatel si je sice vědom judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), na kterou odkázal krajský soud, zároveň však poukázal na to, že žádný z jeho judikátů nestanovuje obecný princip, kterého by se správní orgán mohl držet při posouzení, zda ve smyslu § 175 odst. 2 daňového řádu *„výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku“*. Po správním orgánu, ve kterém nepůsobí osoby právně vzdělanější než soudci, nelze požadovat fundovaný výklad uvedené právní normy, když to opakovaně neučinil ani NSS.

[7] Ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu je právní normou s relativně neurčitou hypotézou. Přiměřenost a hospodárnost zároveň nejsou ani podle důvodové zprávy k němu jediným kritériem, nýbrž záleží rovněž na personálním vybavení správního orgánu. V úvahu je třeba vzít i chování žalobce. Ten v projednávané věci se správcem poplatku nekomunikoval a nesplnil svou poplatkovou povinnost, naopak jakmile byl daňový nedoplatek vymáhán prostřednictvím soudního exekutora, splnil všechny závazky, a to navíc ve zkrácené době s polovičními exekučními náklady požadovanými soudním exekutorem.

[8] Kromě toho je správce daně povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Je však v rozporu s výkonem dobré správy, pokud by měly být náklady na vymáhání daňových nedoplatků, které zaměstnanci stěžovatele realizují v přenesené působnosti, realizovány na úkor daňových poplatníků, kteří své povinnosti řádně plní.

pokračování

Celní správa je navíc touto činností značně přetížena. Krajský soud se s touto stěžovatelovou argumentací nijak nevypořádal.

[9] Rovněž z civilní judikatury Krajského soudu v Praze vyplývá, že nepřiměřenost vymáhané pohledávky ve vztahu k nákladům exekučního řízení nastává tam, kde vymáhaná pohledávka nepřevyšuje 1/3 nákladů exekuce v základní sazbě, tj. 1/3 z částky 6 655 Kč. Proto tam, kde vymáhaná pohledávka dosahuje nižší částky než 2 200 Kč, je obvykle vedení exekuce prostřednictvím soudního exekutora, s odkazem na § 175 odst. 2 daňového řádu, nedůvodné. V projednávané věci však činila vymáhaná pohledávka 2 500 Kč, tudíž její vymáhání prostřednictvím soudního exekutora bylo přiměřené.

[10] Stěžovatel proto pokládá napadený rozsudek za nezákonný a očekává, že NSS v souvislosti s projednáváním tohoto případu stanoví obecně použitelné vodítko pro určení výše dlužné částky, od níž je již přijatelné vymáhat daňový nedoplatek prostřednictvím soudního exekutora.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. NSS však nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[14] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se v něm krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho argumenty. Tomu však nelze přisvědčit, neboť krajský soud předestřel ucelené a logicky soudržné odůvodnění, ve kterém vysvětlil, z jaké judikatury vycházel, proč bylo možné její závěry aplikovat i na projednávanou věc a proč se nelze ztotožnit s názory stěžovatele. K argumentu personálního zatížení krajský soud uvedl, že je možno využít postupu podle § 8 odst. 1 zák. č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, a pověřit vymáháním dluhu celní správu. Žalovaný tedy nemusel dluh vymáhat sám. Krajský soud vysvětlil rovněž, proč nemohl vycházet ze žalovaným předložených rozsudků Krajského soudu v Praze v civilních věcech. Napadený rozsudek je proto přezkoumatelný a stěžovatelově námitce nelze vyhovět.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani námitky, ve kterých stěžovatel namítal naplnění stížního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Stěžovatel nerozporuje ani zákonnou úpravu ani judikaturu NSS, ze které krajský soud vycházel. Domnívá se však, že po něm a dalších správních orgánech nelze vyžadovat tak podrobnou znalost judikatury při výkladu nejasné právní normy, zvláště když zde existují rozhodnutí civilních soudů, která k poměru přiměřených nákladů exekuce a vymáhané částky přistupují odlišně. Zároveň poukázal na možné výkladové nejasnosti.

[17] K samotnému poměru mezi náklady exekuce a výší vymáhaného daňového nedoplatku soud předně odkazuje na § 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.*

[18] Důvodová zpráva k citovanému ustanovení uvádí: *„V rámci volby způsobu vymáhání by měl správce daně s přihlédnutím k nutnosti šetřit práva zúčastněných osob (zásada přiměřenosti) a k zásadě hospodárnosti, jakož i k vlastnímu personálnímu vybavení, zvolit co nejefektivnější možnost pro vymožení dlužného nedoplatku. Odstavec 2 v tomto ohledu stanoví výslovný požadavek na to, aby zvolený způsob vymáhání garantoval, že náklady spojené s vymáháním, které jsou přeneseny na dlužníka, nebudou ve zjevném nepoměru k výši vymáhaného nedoplatku. Předpokládá se tak změna praxe správců daně (zejména v rámci dělené správy), kteří ve snaze zjednodušit si práci opomíjí základní principy, na nichž je veřejná správa postavena. Mělo by tak dojít k zamezení případů, kdy na vymáhání bagatelního nedoplatku je povolán soukromý exekutor, u něž se minimální výše nákladů pohybuje v řádu tisíců korun, ačkoli lze zajistit vymáhání nedoplatku vlastními silami nebo předáním správců daně, příslušnému vymáhat nedoplatek v rámci dělené správy (v současnosti celnímu úřadu), tedy způsoby pro dlužníka výrazně příznivějšími.“*

[19] Z uvedeného vyplývá, že při volbě způsobu vymáhání daňového nedoplatku musí být především naplněny zásady přiměřenosti a hospodárnosti. Tento závěr ostatně vyplývá i z judikatury NSS, jenž uvedl: *„Zásada přiměřenosti ukládá správcům daně volit jen takové prostředky, které osoby zúčastněné na správě daní co nejméně zatěžují, ale zároveň ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní, tedy správného zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady“* (rozsudek ze dne 8. 2. 2017, č. j. 9 Afs 212/2016 - 47). To potvrzuje i odborná literatura: *„Ustanovení § 175 odst. 2 je nutno vykládat v souvislosti s § 5 odst. 3, z něž vyplývá mj. povinnost správce daně používat při vyžadování plnění povinností osob zúčastněných na správě daní jenom takové prostředky, které je nejméně zatěžují a zároveň ještě umožňují dosáhnout cíle správy daně. Povinností správce daně při výběru způsobu vymáhání proto bude nejen vyvarovat se zjevného nepoměru mezi výší nákladů spojených s vymáháním, jež ponese daňový subjekt, a výší vymáhaného nedoplatku, ale především zvolit takový způsob, s nímž jsou spojeny co nejnižší náklady daňového subjektu. Bude proto nutno porovnat, jaké náklady vznikají při jednotlivých způsobech vymáhání, a zvolit ten způsob, jenž je pro dlužníka nejpríznivější. Výjimku z tohoto pravidla lze připustit tam, kde by složitost věci vedla k ohrožení cíle správy daní, tedy vymožení nedoplatku. V obecné rovině proto bude typickým způsobem vymáhání daňová exekuce; ostatní způsoby představují výjimky, jež musí vyhovět požadavkům plynoucím z § 175 odst. 2 a § 5 odst. 3.“* (srov. Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.;

pokračování

Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K.; Žiškova, M. Daňový řád. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011).

[20] V rozsudku ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014 - 47, pak NSS uvedl: „Podle § 175 odst. 1 daňového řádu správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora. Možnost volby mezi těmito dvěma způsoby je korigována § 175 odst. 2 daňového řádu, podle kterého 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. Účelem tohoto ustanovení, které pro řízení o vymáhání daní upřesňuje zásadu zdrženlivosti a přiměřenosti zakotvenou obecně v § 5 odst. 3 daňového řádu, je zamezit vymáhání bagatelních nedoplateků prostřednictvím soudních exekutorů a s tím spojenému nárůstu nákladů povinných subjektů. Jedná se o speciální ustanovení vůči § 105 odst. 2 správního řádu. Zde uvedená možnost volby způsobu provedení exekuce se tak plně uplatní jen při exekuci na nepeněžitá plnění. Při exekuci na peněžitá plnění je volbu mezi vymáháním podle daňového řádu a prostřednictvím soudního exekutora vždy třeba poměřit z hlediska § 175 odst. 2 daňového řádu. (...) V tomto ohledu jde o speciální úpravu k § 105 odst. 2 správního řádu, která v kontextu toho, že exekuce na peněžitá plnění je svěřena daňovému řádu, bude dopadat toliko na exekuce nepeněžitých. (...) Zda je výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku, je třeba posuzovat v každém konkrétním případě. Žalovaný 2) vymáhal po stěžovateli částku ve výši 2500 Kč (pokuta ve výši 1500 Kč a náklady správního řízení ve výši 1000 Kč). Odměna soudního exekutora je v tomto případě určena částkou 3000 Kč (§ 6 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 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, ve znění pozdějších předpisů, dále jen exekuční tarif), je-li exekutor plátcem DPH, pak 3630 Kč. Paušální náhrada hotových výdajů soudního exekutora činí 3500 Kč (§ 13 odst. 1 exekučního tarifu), tj. 4235 Kč vč. DPH. Náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora tedy představovaly k okamžiku rozhodování žalovaného o vhodném způsobu vymáhání potenciálně částku 7865 Kč, tj. více než trojnásobek dlužné částky. Taková výše nákladů je ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky. (...) Pokud správní orgán poruší svou povinnost a pověří vymáháním soudního exekutora, přestože náklady spojené s tímto způsobem vymáhání budou ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky, dopustí se nezákonného zásahu, proti kterému je přípustná ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s.“

[21] Z tohoto rozsudku vychází i další judikatura správních soudů. Viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 5. 2017, č. j. 51 A 24/2017 - 41, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 113/2017 - 54, který zmínil i krajský soud v napadeném rozsudku. K obdobnému závěru dospěl NSS i v rozsudku ze dne 19. 4. 2018, č. j. 7 As 310/2017 - 25, ve kterém byly náklady exekuce ve výši 140 % vymáhané částky. Pohledem této judikatury nelze přisvědčit námitkám, ve kterých stěžovatel dovozoval souladnost postupu s § 175 odst. 2 daňového řádu.

[22] Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že v nyní projednávaném případě předpokládané náklady exekuce výrazně překročily vymáhanou částku (činily 276 % vymáhané částky). Exekuční náklady tedy více než dvakrát přesahovaly celkovou výši vymáhané částky. Nutno dodat, že z předloženého spisového materiálu nevyplývá, že by stěžovatel nemohl provést daňovou exekuci sám za výrazně výhodnějších podmínek pro

žalobce postupem dle § 177 a násl. daňového řádu, případně, že by se nemohl obrátit s provedením exekuce na obecného správce daně. V tomto směru nelze přisvědčit námitkám ohledně nedostatečného personálního vybavení či finanční náročnosti. Jestliže stěžovatel není personálně schopen daňovou exekuci provést sám, může se obrátit na celní úřad, jak ostatně správně podotkl krajský soud. Zároveň není na stěžovateli, aby v takové situaci zohledňoval, že v obou alternativních případech daňové exekuce je tato exekuce hrazena na úkor daňových poplatníků. Tato volba způsobu daňové exekuce byla zohledněna již zákonodárcem v § 175 daňového řádu a dalších souvisejících předpisech. Pokud by byl vymáhán nedoplatek podle § 177 a násl. daňového řádu, náklady tohoto způsobu vymáhání by byly pro žalobce výrazně příznivější; činily by 500 Kč (§ 183 odst. 1 daňového řádu).

[23] Ze všech těchto důvodů souhlasí NSS s krajským soudem, že stěžovatel nepostupoval v souladu s § 175 odst. 2 daňového řádu, který ukládá orgánu veřejné moci, aby volil způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených s vymáháním nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.

[24] Je pravdou, že v dané věci žalobce reálně uhradil snížené náklady exekuce (ve výši 50%). Při volbě způsobu exekuce však stěžovatel nemohl předpokládat, že náklady exekuce budou nakonec nižší. Ostatně nutnost zohledňovat náklady řízení primárně ve vztahu k době, ve které správní orgán volí způsob vymáhání nedoplatku, vyplývá i ze shora citovaného rozsudku č. j. 8 As 143/2014 - 47.

[25] NSS souhlasí se stěžovatelem pouze v tom, že žalobce vystupoval v řízení pasivně. Pasivní přístup však § 175 odst. 2 daňového řádu nikterak nezohledňuje a zmínka o chování dlužníka není ani v důvodové zprávě k tomuto ustanovení, na kterou v tomto ohledu stěžovatel odkazoval. Uvedené ustanovení ukládá zvolit způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. To v daném případě splněno nebylo a krajskému soudu nezbylo než zvolený způsob daňové exekuce prohlásit za nezákonný.

[26] Co se týče stěžovatelova požadavku na určení obecného pravidla pro posouzení, zda je daňová exekuce provedená soudním exekutorem přiměřená či nikoliv, odkazuje NSS na rozsudek č. j. 7 As 310/2017 - 25. V něm dospěl k závěru, že i v případech, kdy jsou náklady exekuce ve výši 140 % vymáhané částky, se již jedná o nepřipustný nepoměr. V nyní projednávané věci je poměr vymáhaného dluhu a nákladů exekuce téměř trojnásobný, není zde proto pochyb o nepřiměřenosti takového postupu. Nejedná se tedy o žádný „hraniční“ či nejasný případ, který by jakýmkoliv způsobem rozšiřoval již nastolený výklad v jiných věcech projednávaných před NSS. Ačkoliv § 175 odst. 2 daňového řádu je právní normou s neurčitou hypotézou a její výklad může představovat interpretační potíže, NSS již v judikatuře nastolil určitá výkladová pravidla k jejímu uchopení. Správním orgánům proto nezbyvá, než aby v případě pochyb tuto judikaturu vyhledaly. NSS se zároveň ztotožňuje s názorem krajského soudu, že v případě různých interpretací předmětného ustanovení v civilním a správním soudnictví je nutné vycházet z interpretace provedené správními soudy. Ač není různý přístup civilních a správních soudů k výkladu § 175 odst. 2 daňového řádu jistě žádoucí, nelze než se při projednávání

pokračování

obdobných věcí ve správním soudnictví přiklonit k výkladu, který správní soudy při posouzení právně totožných sporů zaujaly již dříve.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly, neboť zůstal procesně pasivní.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. července 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu