



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **Den Braven Czech and Slovak a.s.**, se sídlem Úvalno 353, zast. JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Palackého 151/10, Prostějov, proti žalovanému: **Celní úřad pro hlavní město Prahu**, se sídlem Washingtonova 7, Praha 1, proti exekučním příkazům ze dne 11. 6. 2014, č. j. 85510-2/2014-510000-42.1, č. j. 85590-2/2014-510000-42.1 a č. j. 85537-2/2014-510000-42.1, a rozhodnutím žalovaného o námitkách proti exekučním příkazům ze dne 8. 8. 2014, č. j. 109675-43/2014-510000-11, č. j. 109675-62/2014-510000-11 a č. j. 109675-36/2014-510000-11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2017, č. j. 9 Af 61/2014 - 121,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2017, č. j. 9 Af 61/2014 - 121, **se** ve výroku II. a III. **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný nařídil vůči žalobkyni exekuci příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb ve výši cla vyměřeného dodatečnými platebními výměry a úroku z prodlení, a to v záhlaví uvedenými exekučními příkazy ze dne 11. 6. 2014. Dne 8. 8. 2014 vydal žalovaný v záhlaví uvedená rozhodnutí o námitkách žalobkyně proti exekučním příkazům.

[2] Žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žaloby jak proti exekučním příkazům, tak proti rozhodnutím o námitkách proti exekučním příkazům; městský soud tyto žaloby spojil ke společnému projednání a v záhlaví uvedeným rozsudkem žaloby proti exekučním příkazům odmítl pro opožděnost (výrok I.) a žaloby proti rozhodnutím o námitkách proti exekučním příkazům zamítl (výrok II.).

[3] Vůči rozhodnutím o námitkách neakceptoval žalobní námitku chybějícího odkazu na konkrétní exekuční titul. Žalovaný totiž v rozhodnutích o námitkách žalobkyni částečně vyhověl a změnil exekuční příkazy tak, že v nich původně nesprávně umístěné údaje o daňové pohledávce nahradil správným umístěním údajů a v odůvodnění upřesnil, že peněžité plnění bylo žalobkyni uloženo Celním úřadem pro Moravskoslezský kraj. Žalovaný proto zjevné nesprávnosti v rozhodnutí o námitkách odstranil a žalobkyni mohlo být z napadených rozhodnutí zřejmé, že existují dodatečné platební výměry vydané Celním úřadem pro Moravskoslezský kraj, které jsou exekučními tituly. K námitce chybějícího pravomocného rozhodnutí, jež by mohlo být vykonáno, městský soud uvedl, že daňovou exekuci lze vést také na základě nepravomocného rozhodnutí. Podstatné totiž je, zda je rozhodnutí vykonatelné, a to bez ohledu na právní moc. Vykonatelnost dodatečných platebních výměrů žalobkyně nezpochybnila a žalovaný neměl povinnost se touto otázkou v řízení o námitkách zabývat z úřední povinnosti.

[4] Námitka neúčinnosti doručení dodatečných platebních výměrů byla opožděná, neboť nebyla uvedena v žalobě, ale teprve v doplňujícím vyjádření, které bylo učiněno až po uplynutí lhůty k rozšíření žalobních bodů. Tuto námitku zároveň nelze podřadit pod včasné uplatněný žalobní bod, že žalobkyni nebylo nic známo o tom, že by existovalo rozhodnutí, na jehož základě by proti ní měla být vedena exekuce. Vztahovala se ke konkrétním existujícím rozhodnutím správního orgánu, jejím obsahem proto nemůže být zároveň zpochybňování existence doručovaného rozhodnutí. Námitka nesprávného doručení je proto nový, avšak opožděný, žalobní bod. V projednávané věci rozhodující devátý senát městského soudu uvedl, že si je vědom odlišného posouzení této námitky desátým senátem městského soudu ve skutkově totožné věci. S názorem desátého senátu se však senát devátý neztotožnil a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 20. 4. 2017, č. j. 2 Afs 263/2016 - 80, v němž soud totožnou námitku posoudil jako spíše účelovou a uzavřel, že z ní nelze dovozovat, že zpochybňuje relevanci doručení dodatečných platebních výměrů substitučnímu zástupci advokáta.

[5] K námitce místní nepříslušnosti žalovaného městský soud uvedl, že skutečně došlo k vadě řízení, neboť místně příslušným k vedení exekučního řízení byl Celní úřad pro Moravskoslezský kraj. Tato vada však nezpůsobila nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť rozhodnutí o námitkách byla vydána věcně příslušným celním úřadem a řízení bylo vedeno výhradně písemně. Nedošlo proto k reálnému zkrácení práv žalobkyně, která ostatně takové zkrácení ani netvrdila.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Z exekučních příkazů nebylo seznatelné, která rozhodnutí měla být předmětem exekuce, neboť nebylo zřejmé, kdo rozhodnutí vydal. K upřesnění těchto rozhodnutí došlo teprve v odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Teprve v žalobě proto bylo možné namítat, že žalovaný neuvedl konkrétní pravomocné podkladové rozhodnutí, tato žalobní námitka

pokračování

tudíž zcela adresně mířila na neexistenci pravomocného, a tedy i vykonatelného podkladového rozhodnutí. Městský soud však tento žalobní bod dezinterpretoval a uzavřel, že vykonatelné může být také nepravomocné rozhodnutí, přestože daňový řád výslovně vylučuje, aby byl nepravomocný platební výměr předmětem výkonu rozhodnutí. Dodatečné platební výměry, které byly podkladovými rozhodnutími pro vydání exekučních příkazů, však nenabýly právní moci v důsledku nesprávného doručení substitučnímu zástupci advokáta, které nevyvolává právní účinky.

[8] Žalovaný byl místně nepříslušným správcem daně. Důsledky exekučního řízení jsou pro účastníky velmi citelné, a proto je nutné zohlednit, že čím větší jsou dopady, tím více je nutné dbát zákonnosti řízení. Absence místní příslušnosti tak může být tolerována spíše v řízení nalézacím než v řízení exekučním. Neobstojí proto závěr městského soudu, že absence místní příslušnosti v projednávaném případě neměla vliv na celkovou zákonnost exekučního řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že absence výslovného označení Celního úřadu pro Moravskoslezský kraj v exekučních příkazech nezakládala jejich vadu, neboť tento úřad bylo možné identifikovat z jiných údajů. K otázce doručení podkladových rozhodnutí žalovaný konstatoval, že stěžovatelka mohla tuto námitku uplatnit již v řízení o námitkách a nejpozději po vydání rozhodnutí o námitkách bylo zřejmé, že ví, jaká rozhodnutí jsou předmětem exekuce; ze stejného důvodu mohla také dostatečně konkrétně a včas formulovat příslušný žalobní bod, což však neučinila. Exekuční příkaz by podle § 159 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), mohl zrušit pouze tehdy, vyhově-li by námitkám v celém rozsahu, avšak v projednávaném případě jim mohl vyhovět pouze zčásti. Právní moc rozhodnutí není v případě exekučního řízení vedeného v rámci správy cla podmínkou pro nařízení výkonu rozhodnutí, neboť splatnost cla je upravena unijními předpisy, které nedávají prostor pro provedení výkonu rozhodnutí až na základě pravomocného rozhodnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zároveň zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[11] NSS v první řadě uvádí, že městský soud žaloby proti exekučním příkazům odmítl pro opožděnost s odůvodněním, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 26. 11. 2015, č. j. 7 Afs 131/2015 - 32, č. 3381/2016 Sb. NSS, nejsou námitky podle § 159 daňového řádu řádným opravným prostředkem proti exekučnímu příkazu. Žalobou lze tudíž brojit jak proti exekučnímu příkazu, tak proti rozhodnutí o námitkách a podání námitek nemá na lhůtu pro podání žaloby proti exekučním příkazům vliv. Protože NSS usnesením ze dne 21. 12. 2017, č. j. 1 Afs 271/2016 - 44, postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. zpochybnil závěry uvedeného rozsudku a postoupil věc rozšířenému senátu, soud

v nyní projednávané věci řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přerušil usnesením ze dne 1. 3. 2018, č. j. 7 Afs 402/2017 - 27.

[12] Rozšířený senát NSS o výše uvedené otázce rozhodl usnesením ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016 - 53, č. 3873/2019 Sb. NSS, tak, že námitka podle § 159 daňového řádu není řádným opravným prostředkem, který by bylo nutné vyčerpat před podáním žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a žalobou ve správním soudnictví lze brojít jak proti exekučnímu příkazu podle § 178 daňového řádu, tak proti rozhodnutí o námitce. NSS v nyní projednávané věci rozhodl usnesením ze dne 9. 12. 2019, č. j. 7 Afs 402/2017 - 37, o pokračování v řízení a poskytl účastníkům prostor k vyjádření se k závěrům rozšířeného senátu. Žalovaný uvedl, že této možnosti nevyužije, stěžovatelka se v poskytnuté lhůtě nevyjádřila. Protože závěry rozšířeného senátu se shodují se závěry rozsudku č. j. 7 Afs 131/2015 - 32, ze kterého městský soud v nyní projednávané věci vycházel při posouzení včasnosti a přípustnosti žalob, výsledek řízení před rozšířeným senátem nezakládá důvod nezákonnosti rozsudku městského soudu.

[13] K námitce neúčinnosti doručení exekučních titulů NSS uvádí, že devátý senát městského soudu, jenž posuzoval nyní projednávanou věc, se v posouzení přípustnosti námítky rozchází s desátým senátem městského soudu, jenž rozhodoval ve skutkově totožné věci týkající se stěžovatelky. NSS se na podkladu kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku desátého senátu městského soudu touto otázkou zabýval v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, č. j. 4 Afs 224/2017 - 60, v němž dal zapravdu senátu desátému. Dospěl totiž k závěru, že námitku neúčinnosti doručení, uplatněnou v podání ze dne 19. 12. 2014, je možné považovat za rozvinutí žalobního bodu, podle něhož stěžovatelka o žádném exekučním titulu nevěděla: *„Podle judikatury zdejšího soudu nelze obsah žalobních bodů posuzovat přepjatě formalisticky, jelikož takový přístup by byl v rozporu s hlavním úkolem soudů ve správním soudnictví, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2016, č. j. 4 Azs 285/2015 - 24). Námitku neúčinnosti doručení exekučních titulů uvedenou ve vyjádření ze dne 19. 12. 2014 je s ohledem na to třeba považovat za rozvinutí námítky uvedené v žalobě, podle které nebylo žalobci známo žádné podkladové rozhodnutí, na základě kterého by měla být vedena exekuce. Je logické, že žalobce o existenci exekučního titulu nevěděl, pokud mu nebyl doručen. Námitku neúčinnosti doručení exekučního titulu pak mohl vznést až poté, co se dozvěděl o jeho existenci. Uvedená tvrzení spolu tedy souvisí a námitka neúčinného doručení exekučních titulů proto nepředstavuje nový žalobní bod, nýbrž rozvinutí včas uplatněného žalobního bodu.“* Zároveň odmítl vztáhnout na posouzení této otázky úvahy NSS o konkrétnosti žalobního bodu z rozsudku č. j. 2 Afs 263/2016 - 80, resp. rozsudku ze dne 24. 3. 2017, č. j. 4 Afs 1/2017 - 193 (v obou případech jednalo se o totožnou věc týkající se stěžovatelky).

[14] Protože se v nyní projednávaném případě jedná o skutkově a právně totožnou otázku a NSS neshledal důvody, proč by se měl od závěrů rozsudku č. j. 4 Afs 224/2017 - 60 odchýlit, musí v projednávaném případě s ohledem na požadavek předvídatelnosti rozhodování a na zásadu legitimního očekávání z uvedených závěrů vycházet (shodně jako v rozsudcích NSS ze dne 24. 6. 2019, č. j. 8 Afs 273/2017 - 69, a ze dne 1. 8. 2019, č. j. 8 Afs 272/2017 - 74). Z toho vyplývá, že také v nyní projednávané věci je nutné konstatovat, že

pokračování

městský soud měl žalobní námitku neúčinnosti doručení exekučních titulů, konkretizovanou v podání ze dne 19. 12. 2014, posoudit jako přípustnou a věcně ji vypořádat i v nyní projednávané věci; neučinil-li tak, zatížil své rozhodnutí nezákonností.

[15] Důvodná naopak není námitka, že místní nepřislušnost správce daně v projednávaném případě způsobila nezákonnost rozhodnutí. Městský soud vycházel z judikatury NSS, podle které na zákonnost rozhodnutí mnohdy nemá vliv, pokud rozhodnutí vydá správní orgán místně nepřislušný, „*neboť je rozhodováno orgánem věcně příslušným a tedy odborně i jinak vybaveným k posouzení určité otázky. [...] takové pochybení nijak nezasáhne do veřejných subjektivních práv adresáta tohoto aktu, neboť pro jeho právní sféru není vůbec podstatné, zda bylo rozhodnutí vydáno místně příslušným orgánem či nikoli. Rozdělení věcně příslušných správních orgánů k rozhodování podle místní příslušnosti má totiž za cíl jediné, a to přiměřeně rozložit určitou agendu mezi více správních orgánů podle určitého územního klíče a zejména „zpřístupnit“ správní orgán účastníkům správních řízení, tedy zajistit rychlost a hospodárnost řízení.*“ (viz rozsudek ze dne 24. 6. 2008, č. j. 2 Afs 159/2006 - 138, a také městským soudem citovaný rozsudek ze dne 26. 4. 2017, č. j. 6 Afs 36/2017 - 25). Stěžovatelka zároveň netvrdila, jakým konkrétním způsobem měla místní nepřislušnost správce daně v projednávaném případě zasáhnout do jejích práv, ale pouze teoreticky odlišila nalézací řízení, v němž si daňový subjekt se správcem daně „pouze píše“, a řízení exekuční, v němž správce daně může nakládat s majetkem adresáta. Jak nicméně uvedl městský soud, i v projednávaném případě exekuční řízení doposud probíhalo pouze písemnou formou, a proto nemohla místní nepřislušnost správce daně způsobit újmu na právech stěžovatelky.

[16] Stěžovatelka sice v petitu kasační stížnosti navrhla zrušení celého rozsudku městského soudu, avšak nijak nebrojila proti důvodům odmítnutí části žaloby, které provedl městský soud výrokem I., ani formálně neuvedla jako důvod podání kasační stížnosti § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., což je jediný možný důvod napadnutí odmítnutí žaloby. Dle soudu tak stěžovatelka věcně omezila kasační stížnost pouze na výrok II. rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), proto zrušil pouze výrok II. rozsudku městského soudu a navazující výrok III. o nákladech řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost zčásti důvodnou a s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu ve výroku II., jakož i ve výroku III. o nákladech řízení, který na výroku II. přímo závisí, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. února 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu