

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **M. N.**, Jeníkov, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Vodňany**, se sídlem náměstí Svobody 18, Vodňany, zast. Mgr. Lukášem Zscherpem, advokátem se sídlem Lochotínská 1108/18, Plzeň, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 12. 2019, čj. 61 A 6/2019-60,

**t a k t o :**

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 4. 2015, čj. 154/2015/MT, žalovaný uznal žalobce vinným z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu ve výši 2 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalovaný dne 30. 7. 2015 vyzval žalobce k úhradě pokuty a upozornil jej na možnost vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora a s tím spojené náklady. Tuto výzvu si žalobce osobně převzal. S ohledem na pasivitu žalobce žalovaný dále třikrát požádal o součinnost zdravotní pojišťovny žalobce (ve dnech 6. 2. 2017, 25. 8. 2018 a 13. 3. 2019) za účelem zjištění zaměstnavatele a zdanitelného příjmu žalobce, který by mohl být předmětem daňové exekuce. Zdravotní pojišťovna žalobce poprvé odpověděla, že žalobce je pojištěncem jiného státu EU, EHP nebo Švýcarska, podruhé uvedla, že žalobce je osobou bez zdanitelných příjmů, a potřetí sdělila, že žalobce je osobou samostatně výdělečně činnou.

[3] Dne 6. 8. 2019 podal žalovaný exekuční návrh na vymáhání nedoplatku na pokutě a nákladech řízení v celkové výši 3 000 Kč. Zároveň navrhl, aby výkonem exekuce byl pověřen soudní exekutor Mgr. Ing. Jiří Prošek. Ve výzvě ke splnění vymáhané povinnosti exekutor předběžně stanovil celkovou částku nákladů exekuce v případě, že vymáhaná povinnost nebude do 30 dnů od doručení výzvy splněna, na 6 655 Kč. Peněžitá povinnost včetně nákladů exekuce ke dni vydání této výzvy činila 6 811,50 Kč (z toho náklady

exekuce představovaly částku 3 327,50 Kč včetně DPH a náklady oprávněného (žalovaného) částku 484 Kč, tj. celkem 3 811,50 Kč).

[4] Následně podal žalobce dne 9. 9. 2019 žalobu ke krajskému soudu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného. Podstatou žalobní argumentace byla námitka nepřiměřenosti volby způsobu vymáhání nedoplatku s ohledem na výši nedoplatku (§ 175 odst. 2 daňového řádu). Krajský soud shledal žalobu důvodnou a určil, že zásah žalovaného vůči žalobci, spočívající ve volbě způsobu vymáhání pokuty ve výši 3 000 Kč, uložené žalobci rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 4. 2015, čj. 154/2015/MT, prostřednictvím soudního exekutora, byl nezákonný.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedl, že § 175 odst. 2 daňového řádu je normou s relativně neurčitou hypotézou. Mimo přiměřenost a hospodárnost je nutné při výběru způsobu vymáhání pokuty vzít v úvahu personální vybavení správního orgánu a jeho aktivitu před podáním exekučního návrhu, jakož i chování povinného. Uvedl, že správní orgány by se měly dlužníka nejprve pokusit vhodným způsobem vyrozumět o výši jeho nedoplatku a upozornit ho na následky spojené s jejich neuhrazením (§ 153 odst. 3 daňového řádu). Stěžovatel tuto povinnost splnil, nadto se pokusil zjistit postižitelný majetek žalobce. Pokud by lustrace měla pozitivní výsledek, pokusil by se stěžovatel dlužnou částku vymoci prostřednictvím daňové exekuce.

[6] Stěžovatel upozornil na to, že správce daně je povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Je proto v rozporu s výkonem dobré správy, pokud by náklady na vymáhání daných nedoplatků tížily daňové poplatníky, kteří své povinnosti řádně plní. Většina nákladů je v takových případech nesena ze státního rozpočtu a je zcela netransparentní. U soudních exekutorů naopak nesou náklady na vymáhání převážně samotní dlužníci a výše těchto nákladů je transparentní.

[7] Stěžovatel dále odkázal na judikaturu civilních soudů, z níž vyplývá, že nepřiměřenost vymáhané pohledávky ve vztahu k nákladům exekučního řízení nastává, jestliže vymáhaná pohledávka nepřevyšuje 1/3 nákladů exekuce v základní sazbě, tj. 1/3 z částky 6 655 Kč. V projednávané věci proto bylo vymáhání pohledávky prostřednictvím soudního exekutora přiměřené.

[8] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalobce uvedl, že stěžovatel měl možnost požádat o exekuci celní správu, pokud sám nemá k provedení daňové exekuce dostatečné personální vybavení. Dále uvedl, že případná pasivita dlužníka je z hlediska výběru způsobu exekuce irelevantní. Pokud stěžovatel zjistil, že žalobce nemá žádné postižitelné příjmy, mohl využít další možnosti daňové exekuce. K námitkám týkajícím se dobré správy a transparentnosti žalobce konstatoval, že se jedná o obecnou polemiku s účinnou právní úpravou. Odkaz na

judikaturu civilních soudů je podle žalobce výtkou správnímu soudnictví, které samo nestanovilo pravidla pro určení povoleného poměru nákladů exekuce k výši nedoplatku. Žalobce se domnívá, že judikatura správních soudů dává dostatečná vodítka k posouzení poměru mezi náklady exekuce a výší nedoplatku.

[10] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

### III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[11] Podle § 175 odst. 1 daňového řádu *může správce daně vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora, popřípadě jej uplatnit v insolvenčním řízení nebo přihlásit jej do veřejné dražby.*

[12] 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.*

[13] Dosavadní judikatura NSS dovodila, že „*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.*“ (srov. např. rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 143/2014-47, ze dne 8. 2. 2017, čj. 9 Afs 212/2016-47, a mnohé další).

[14] NSS zejména v rozsudku ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 143/2014-47, k této otázce rozvedl:

*„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 nedoplatků 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. Uvedené vyplývá i z důvodové zprávy k § 175 daňového řádu: ‚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. Odst. 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 opomíjejí 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 něhož se minimální výše nákladů pohybuje v řádech tisíců korun, ačkoliv lze zajistit vymáhání nedoplatku vlastními silami nebo předáním správci daně příslušnému vymáhat nedoplatek v rámci dělené správy (v současnosti celnímu úřadu), tedy způsoby pro dlužníka výrazně příznivějšími. 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 nepeněžité.“*

*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.*

*[...]*

*Kasační soud se zabýval i otázkou, zda se stěžovatel mohl bránit proti nezákonnému postupu žalovaného 2) v řízení o nařízení exekuce. Součástí spisu je usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. 12 Co 517/2011, o odmítnutí odvolání stěžovatele proti usnesení Okresního soudu v Prostějově ze dne 18. 6. 2009, čj. 24 Nc 4404/2009 – 11, o nařízení exekuce. Z odůvodnění usnesení krajského soudu plyne, že stěžovatel namítl v odvolání nesprávný postup žalovaného 2) spočívající ve vymáhání pohledávky prostřednictvím soudního exekutora. Krajský soud nepovažoval tuto námitku za rozhodnou pro nařízení exekuce, protože se netýkala existence vykonatelného exekučního titulu ani legitimace stran. Odvolání proto odmítl podle § 44 odst. 10 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění účinném do 31. 10. 2009. Civilní soud se nezabýval argumenty, které mají těžiště ve veřejném právu. Proto v kontextu posuzované věci, přes existenci opravného prostředku ve formě odvolání, nebylo vyloučeno domáhat se ochrany cestou zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. Ta se stala v dané procesní situaci jediným prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv stěžovatele).“*

[15] Podle názoru desátého senátu není správný závěr osmého senátu, který již samotnou volbu způsobu vymáhání pohledávky prostřednictvím soudního exekutora podle § 175 odst. 1 daňového řádu považuje za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[16] Podle § 82 s. ř. s. 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.

[17] Judikatura dovodila, že (nezákonným) zásahem mohou být jakékoliv skutečnosti, nejenom tedy úkony spočívající v aktivitě správních orgánů. Podle ní (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS) „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou

*pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat“.*

[18] Aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se tedy jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv.

[19] Tyto podmínky však podle názoru desátého senátu *akt volby způsobu vymáhání* podle § 175 odst. 1 daňového řádu nespĺňuje.

[20] Samotná volba způsobu vymáhání totiž není ani konáním nebo opomenutím. Jedná se jen o vnitřní výsledek úvahy správního orgánu, jak dále postupovat. Tato volba se navenek v případech vymáhání daňové pohledávky ve smyslu § 175 odst. 1 daňového řádu projeví až a) nařízením správní exekuce, anebo b) podáním exekučního návrhu, tj. konáním. Jako vnitřní a navenek neprojevená úvaha („vnitřní rozhodnutí“) správního orgánu se však volba způsobu vymáhání práv a povinností z povahy věci nemůže nijak dotknout práv povinného (žalobce) či kohokoli jiného.

[21] Ostatně nepřesný je rovněž závěr osmého senátu, že správní orgán *pověří* soudního exekutora vymáháním pohledávky. Z uvedeného by bylo možné dovodit, že vlastnímu zahájení exekuce předchází pověření soudního exekutora správním orgánem. Tak tomu však není.

[22] Podle § 28 exekučního řádu *exekuci vede ten exekutor, kterého v exekučním návrhu označí oprávněný a který je zapsán v rejstříku zahájených exekucí. Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu.*

[23] Správní orgán tedy exekutora *nepověřuje, ale pouze označuje* v exekučním návrhu, jímž se ve smyslu § 35 odst. 1 exekučního řádu zahajuje exekuční řízení; to je zahájeno dnem, kdy exekuční návrh došel exekutorovi (§ 35 odst. 2 exekučního řádu). Exekutor, který obdržel exekuční návrh, požádá exekuční soud nejpozději do 15 dnů ode dne doručení návrhu o své pověření a nařízení exekuce (§ 43a odst. 1 věta první s. ř. s.).

[24] *Exekutora* tedy provedením exekuce *pověřuje exekuční soud*, nikoli správní orgán.

[25] Desátý senát si je v této souvislosti vědom skutečnosti, že správní orgán může např. před samotným zahájením exekuce povinného i opakovaně vyzvat k dobrovolnému splnění povinnosti (v tomto případě k zaplacení peněžitě částky) s upozorněním, že neučiní-li tak, bude provedena exekuce této částky prostřednictvím soudního exekutora. Ani taková výzva však nijak přímo nezasahuje do práv a povinností povinného (žalobce) a nezavazuje ani správní orgán k jím uvedenému možnému postupu (tj. vymáhání pohledávky prostřednictvím soudního exekutora). Rovněž „*předání věci k vymáhání (exekuci)*“, ať již uvnitř správního orgánu (např. mezi jeho odbory či odděleními), mezi správními orgány, anebo správním orgánem soudnímu exekutorovi na základě exekučního návrhu, pojmově samo o sobě do práv či povinností povinného (žalobce) nijak zasáhnout nemůže.

[26] Volba způsobu vymáhání se v právech a povinnostech povinného (žalobce) zpravidla může projevit (zasáhnout do nich) až v souvislosti s nařízením správní či civilní (soudní) exekuce.

[27] Z uvedeného výkladu je tak zřejmé, že podání exekučního návrhu správním orgánem nenavazuje na jakékoli jednání (konání či opomenutí) správního orgánu, které by se projevilo navenek jako volba způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora a bylo by způsobilé přímo zasáhnout do práv a povinností povinného (žalobce).

[28] Samotná volba způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora tedy pojmově nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[29] Dále je vhodné zdůraznit, že osmý senát v rozsudku sp. zn. 8 As 143/2014 připustil možnost podat zásahovou žalobu v podstatě výlučně proto, že *v jím projednávané věci se civilní soud nezabýval argumenty, které mají těžiště ve veřejném právu a zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. se stala v osmém senátem projednávané věci jediným prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv stěžovatele*. Od doby vydání rozsudku osmého senátu se však významně vyvinula související judikatura Nejvyššího soudu, který se touto problematikou zabýval v usnesení ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 20 Cdo 1766/2019 (dále jen „sjednocující usnesení NS“), s jehož závěry se desátý senát ztotožňuje a v plném rozsahu na něj odkazuje.

[30] Nejvyšší soud ve sjednocujícím usnesení konstatoval:

*„Nejvyšší soud České republiky jako soud dovolací (§ 10a občanského soudního řádu) věc projednal podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 30. 9. 2017 (srov. čl. II bod 2 zákona č. 296/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony). Zjistil, že dovolání proti pravomocnému usnesení odvolacího soudu bylo podáno oprávněnou osobou (účastníkem řízení) ve lhůtě uvedené v ustanovení § 240 odst. 1 o. s. ř., a že jde o rozhodnutí, proti kterému je dovolání přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť napadené usnesení závisí na vyřešení otázky procesního práva, zda důvodem pro zastavení exekuce může být skutečnost, že správce daně nerespektoval ustanovení § 175 odst. 1, 2 daňového řádu a namísto vedení daňové exekuce podal exekuční návrh, přestože výše nákladů spojených se zahájením a vedením exekuce podle exekučního řádu je ve zjevném nepoměru k výši vymáhaného nedoplatku. Rozhodnutí odvolacího soudu rovněž závisí na vyřešení otázky procesního práva, zda v rámci posouzení zjevného nepoměru nákladů spojených s případným vedením exekuce podle exekučního řádu má správce daně přihlídnout nejen k poměru očekávaných nákladů realizace exekučního titulu pro případ, že bude vedena exekuce podle exekučního řádu, k vymáhané částce, ale i k tomu, jaké náklady by vznikly v případě, že by byla vedena daňová exekuce. Vzhledem k tomu, že **tyto otázky procesního práva dosud nebyly v rozhodovací praxi dovolacího soudu ve všech souvislostech vyřešeny** (pozn. zvýrazněno NSS), přezkoumal dovolací soud napadené usnesení odvolacího soudu ve smyslu ustanovení § 242 o. s. ř. bez jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.) a dospěl k závěru, že dovolání povinného není opodstatněné.“*

[31] Dále NS dovodil:

*„Zjevným smyslem ustanovení § 175 odst. 1, 2 d. ř. je, aby nedocházelo k zahájení a vedení exekuce v případech, kdy je exekučním titulem vykonatelné rozhodnutí správce daně o nedoplatku a jestliže je zahájení a vedení exekuce konané podle exekučního řádu zcela zjevně neefektivním nástrojem k vymožení pohledávky z takového exekučního titulu. Za tím účelem nelze exekučnímu soudu upřít právo a povinnost zvážit, zda exekuce má být zahájena a případně i nadále vedena za situace, kdy je nasnadě, že náklady exekuce konané podle exekučního řádu budou ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Právo a povinnost této úvahy exekučnímu soudu nelze upřít už jen proto, že správce daně na základě ustanovení § 175 odst. 1 d. ř. následně (jako organizační složka jednající jménem státu) vstupuje do postavení oprávněného, tedy subjektu, který během exekuce konané podle exekučního řádu nemá postavení orgánu veřejné moci a jehož konání, které bylo základem k podání exekučního návrhu, může být posouzeno orgánem, na jehož pokyn se exekuce zahajuje a jenž je oprávněn exekuci zastavit, když tímto orgánem je právě exekuční soud. Z výše uvedeného plyne, že ustanovení § 175 odst. 1, 2 d. ř. ukotvuje specifický předpoklad pro zahájení a vedení exekuce pro případ, že exekučním titulem je rozhodnutí správce daně ve smyslu § 175 odst. 1 d. ř. Úvaha exekučního soudu, zda exekuce, v níž má být vykonán exekuční titul ve smyslu § 175 odst. 1 d. ř., však má své meze předepsané zákonem, konkrétně ustanovením § 175 odst. 2 d. ř. Z tohoto ustanovení se podává, že nikoliv každý údajně nesprávný postup správce daně, který vyústil v podání exekučního návrhu podle § 175 odst. 1 d. ř., je důvodem pro zamítnutí exekučního návrhu, případně pro zastavení již zahájené exekuce. Důvod pro zamítnutí exekučního návrhu nebo pro zastavení exekuce musí být kvalifikovaný v tom smyslu, že výše předpokládaných nákladů spojených s exekucí konanou podle exekučního řádu není ve zjevném nepoměru k výši plnění, jež má být vymoženo.“*

[32] Nejistota, jak budou postupovat civilní soudy ve vztahu k § 175 odst. 1, 2 daňového řádu (tj. zda povinnému bude odpovídající ochrana poskytnuta v civilním soudnictví), na kterou poukazoval osmý senát v rozsudku sp. zn. 8 As 143/2014, tedy byla odstraněna sjednocujícím usnesením NS, jímž tento soud naplnil svou úlohu dle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích. NS totiž v tomto usnesení také jednoznačně dovodil: *„Úvahu, zda výše nákladů spojených s exekucí konanou podle exekučního řádu je ve zjevném nepoměru k výši vymáhaného plnění, soud zásadně činí k okamžiku podání exekučního návrhu ze strany správce daně. Jestliže exekuce je již vedena, vychází ze situace existující v době, kdy zvažuje zastavení exekuce. Ustanovení § 175 odst. 2 d. ř. je totiž třeba vyložit tak, že nemá být vedena taková exekuce podle exekučního řádu za účelem vymožení nedoplatku podle § 175 odst. 1 d. ř., jejíž očekávané náklady jsou aktuálně ve zjevném nepoměru k výši vymáhaného plnění. Opačný přístup by vedl k zastavení exekuce konané podle exekučního řádu v případech, kdy počáteční úvaha, zda je exekuce vedena hospodárně, již neodpovídá aktuálním okolnostem exekuce.“*

[33] Podle názoru desátého senátu je rovněž s ohledem na vydání sjednocujícího usnesení NS neudržitelné posouzení volby způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora podle § 175 odst. 1 daňového řádu jako zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[34] Na popsaný judikatorní vývoj však dosud NSS nereagoval a např. v rozsudku ze dne 25. 7. 2019, čj. 9 As 136/2019-23, který byl vydán po vydání sjednocujícího usnesení NS, paušálně převzal výše uvedené závěry osmého senátu (je ovšem nutné zdůraznit, že sjednocující usnesení NS bylo vydáno velmi krátce před vydáním rozsudku devátého senátu a je otázka, zda vůbec v té době mohlo být toto usnesení devátému senátu známo).

[35] Lze shrnout, že pokud správní orgán (správce daně) zvolí podle § 175 odst. 1 daňového řádu vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora a na základě této volby podá exekuční návrh, stává se tím „pouhým“ účastníkem exekučního (civilního) řízení - oprávněným. Exekuční soud je přitom povinen se zabývat otázkou přiměřenosti tohoto způsobu exekuce podle § 175 odst. 2 daňového řádu (tuto otázku sám přezkoumává), jak plyne ze sjednocujícího usnesení NS.

[36] Nejedná se tedy ani o případ popsáný např. v rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2007, čj. 8 Aps 1/2006-92, podle jehož právních závěrů *„podání žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nebrání skutečnost, že s žalobcem může být vedeno řízení o přestupku spočívajícím v tom, že se dobrovolně nepodrobil tomuto zásahu, či že se v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. může domáhat přezkoumání rozhodnutí o tomto přestupku, nebo že se může domáhat náhrady škody, která mu tímto zásahem vznikla“*. Volba způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora podle § 175 odst. 1 daňového řádu (resp. na jejím základě podaný exekuční návrh) z hlediska přiměřenosti této exekuce dle § 175 odst. 2 daňového řádu může být přezkoumávána jen exekučním soudem v exekučním řízení.

[37] Také z těchto důvodů nelze na volbu způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora podle § 175 odst. 1 daňového řádu (ani na podání exekučního návrhu) z povahy věci nadále pohlížet jako na zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[38] Setrvání na závěrech předchozí judikatury NSS, která považuje volbu způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora podle § 175 odst. 1 daňového řádu za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., rovněž nutně musí vést k navazujícím úvahám, že za zásah podle § 82 s. ř. s. by bylo možné považovat ze strany správního orgánu také volbu podání jiných návrhů na zahájení soudního řízení (např. podání žaloby v civilním řízení, kasační stížnosti k NSS atd.). Takovým názorům by ovšem bylo možné jen stěží přisvědčit.

[39] Správní soud totiž nelze pojímat jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího sérii zásahových žalob (§ 82 s. ř. s.) postupy veřejné správy, neboť by to bylo v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s.ř.s.), jakož i s principem dělby moci (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS).

[40] Desátý senát považuje s ohledem na vše výše uvedené za potřebné závěrem poznamenat, že určení nezákonnosti volby způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora ani nemůže mít pro povinného (žalobce) žádný význam a poskytnout mu jakoukoli ochranu. Exekuční soudy ani soudní exekutoři totiž nejsou takovým rozhodnutím správního soudu vázáni a otázku přiměřenosti exekuce musí posuzovat samostatně - posouzení přiměřenosti exekuce je otázkou splnění kritérií pro nařízení

exekuce exekučním soudem (tj. důvodnosti exekučního návrhu), popř. pro zastavení exekuce. V důsledku pouhé volby způsobu vymáhání prostřednictvím soudního exekutora nemůže bez dalšího vzniknout povinnému (žalobci) ani žádná škoda, a to již vzhledem k tomu, že se tato volba (tj. „vnitřní úvaha“ správního orgánu) v jeho právech a povinnostech nijak neprojeví.

[41] Podle názoru desátého senátu tedy měl krajský soud žalobu bez dalšího odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalovaný zásah (volba způsobu vymáhání) nemůže být pojmově zásahem. Správnost závěru o nutnosti odmítnout žalobu v těchto případech plyne z rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA CS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bodu 63, podle něhož *„[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“*. NSS dodává, že uvedený rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě analyzovaných otázek. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu ve věci EUROVIA CS se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12).

[42] Vzhledem k tomu, že se desátý senát hodlá od dosavadní judikatury NSS (od závěrů citovaných rozsudků osmého a devátého senátu) odchýlit, nezbyvá mu než věc předložit k posouzení rozšířenému senátu.

#### IV. Otázka předložená rozšířenému senátu

Desátý senát tedy předkládá rozšířenému senátu otázku, zda může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. volba způsobu vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora (tj. podání exekučního návrhu) podle § 175 odst. 1 daňového řádu.

**P o u č e n í:** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Barbara Pořízková, Petr Mikeš, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 21. října 2020

Ondřej Mrákota  
předseda senátu