



ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Karla Šimky, Filipa Dienstbiera, Radovana Havelce, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **M. N.**, 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 spočívajícím v podání exekučního návrhu ze dne 6. 6. 2019 žalovaným, 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 :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 12. 2019, čj. 61 A 6/2019-60, se ruší a žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a jeho dosavadní průběh

I. 1. Jádro sporu

[1] Jádrem sporu je, zda podání exekučního návrhu (§ 37 a násl. exekučního řádu) správním orgánem k vymození daňového nedoplatku může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., nebyly-li při podání dodrženy podmínky proporcionality podle § 175 odst. 2 daňového řádu.

I. 2. Dosavadní průběh správních a soudních řízení

[2] Rozhodnutím ze dne 27. 4. 2015, čj. 154/2015/MT, žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle 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.

[3] Žalovaný dne 30. 7. 2015 vyzval žalobce k úhradě pokuty uložené tímto rozhodnutím a upozornil jej na možnost vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora a na náklady s tím spojené. Tuto výzvu žalobce převzal. S ohledem na pasivitu žalobce žalovaný dále třikrát požádal o součinnost zdravotní pojišťovny žalobce 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.

[4] 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, tj. žalovaného, částku 484 Kč, tj. celkem 3 811,50 Kč).

[5] 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 žalovaného

[6] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhl jej zrušit a věc soudu vrátit k dalšímu řízení.

[7] Mínil, 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. 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 tak učinil, nadto se pokusil zjistit postižitelný majetek žalobce. Pokud by lustrace měla pozitivní výsledek, pokusil by se dlužnou částku vymoci prostřednictvím daňové exekuce.

[8] Správce daně je povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Bylo by 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

pokračování

exekutorů naopak nesou náklady na vymáhání převážně samotní dlužníci a jejich výše je transparentní.

[9] Podle civilní judikatury nepřiměřenost vymáhané pohledávky ve vztahu k nákladům exekučního řízení nastává, nepřevyšuje-li vymáhaná pohledávka třetinu nákladů exekuce v základní sazbě, tj. třetinu z 6 655 Kč. V projednávané věci proto bylo vymáhání pohledávky soudním exekutorem přiměřené.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[10] Žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout.

[11] Podle jeho názoru měl stěžovatel možnost požádat o daňovou exekuci celní správu, nemá-li sám k jejímu provedení personální vybavení. Případná pasivita dlužníka je pro výběr způsobu exekuce irelevantní. Zjistil-li stěžovatel, že žalobce nemá žádné postižitelné příjmy, mohl využít další možnosti daňové exekuce. Argumentace dobrou správou a transparentností je obecná polemika s právní úpravou. Odkaz na civilní judikaturu je výtkou správnímu soudnictví, které samo nestanovilo pravidla pro určení povoleného poměru nákladů exekuce k výši nedoplatku. Správní soudy dávají dostatečná vodítka k posouzení poměru mezi náklady exekuce a výši nedoplatku.

IV. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[12] Desátý senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že volba způsobu vymáhání daňového nedoplatku oprávněným, projevená podáním exekučního návrhu, nemůže být pojmově nezákonným zásahem. Tento právní názor je však odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutích NSS, konkrétně ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 143/2014-47, a v několika dalších. Proto věc předložil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Svůj právní názor podrobně odůvodnil v části III. (body 11 až 42) předkládacího usnesení ze dne 21. 10. 2020, č. j. 10 As 25/2020-46.

[13] Desátý senát míní, že aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí jít o individuální úkon veřejné moci namířený přímo proti jednotlivci a přímo zasahující do jeho subjektivních veřejných práv. Akt volby způsobu vymáhání podle § 175 odst. 1 daňového řádu tyto podmínky nesplňuje. Samotná volba způsobu vymáhání není konáním ani opomenutím. Je vnitřním výsledkem úvahy správního orgánu jak dále postupovat. Navenek se 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 nemůže dotknout práv povinného (žalobce) či kohokoli jiného.

[14] Z uvedené úvahy plyne, že žaloba měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyla splněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[15] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[16] Osmý senát v rozsudku ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014-47, v bodě 17 uvedl: *„Přestože volba způsobu vymáhání není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., povinnost zvolit způsob co nejméně zatěžující povinný subjekt není pouhou proklamací bez normativního obsahu (...). 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.“* Své úvahy opřel i o to, že zvažováním, zda náklady vymáhání daňového nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora nebudou ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky, se (v dané době) nezabývaly civilní soudy (bod 18 rozsudku). Jádrem právního názoru osmého senátu nicméně je úvaha, že jednání správního orgánu spočívající v tom, že jako oprávněný se rozhodne zabezpečit vymáhání daňového nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora, je zásahem ve smyslu definice v § 82 s. ř. s., který může podle okolností být nezákonný.

[17] Na závěry uvedeného rozsudku navázala další rozhodnutí NSS, konkrétně rozsudky ze dne 21. 2. 2017, č. j. 8 As 26/2016-54 (ten opakovaně posuzoval stejnou věc jako poprvé pod sp. zn. 8 As 143/2014), ze dne 19. 4. 2018, č. j. 7 As 310/2017-25, ze dne 4. 7. 2018, č. j. 3 As 206/2017-46, ze dne 9. 7. 2019, č. j. 7 As 143/2019-23, či ze dne 25. 7. 2019, č. j. 9 As 136/2019-23.

[18] Desátý senát má za to, že volba způsobu vymáhání daňového nedoplatku oprávněným, projevená formou podání exekučního návrhu, nemůže být pojmově nezákonným zásahem (viz v podrobnostech zejména body 32 až 37 předkládacího usnesení).

[19] Právní názor desátého senátu je v přímém rozporu s názorem v rozsudku č. j. 8 As 143/2014-47, následovaným dalšími rozsudky NSS. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V. 2. Právní názor rozšířeného senátu

V. 2. 1. Rozhodná zákonná úprava

[20] Podle § 175 odst. 1 daňového řádu *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 jeho odst. 2 *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).*

pokračování

[21] Ze znění § 175 odst. 2 daňového řádu jasně plyne, že správce daně má nepodmíněnou povinnost nedávající mu žádný prostor k úvaze. Nesmí zvolit způsob vymáhání nedoplatku, u něhož by výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, byla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Naopak o nákladech jiného typu než těch, které bude povinen uhradit daňový subjekt, se nic nestanoví; z pohledu § 175 odst. 2 daňového řádu tedy například náklady státu nebo jiné veřejnoprávní entity vynaložené jakýmkoli způsobem na vymáhání nedoplatku (tj. vynaložené typicky správním orgánem, soudem apod.) nejsou pro volbu způsobu vymáhání rozhodné.

[22] Zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora může správce daně jediným procesním způsobem, a sice že jako oprávněný podle § 37 exekučního řádu a za splnění podmínek tam uvedených podá exekuční návrh. Exekuční řízení se zahajuje na návrh (§ 35 odst. 1 exekučního řádu) a je zahájeno dnem, hodinou a minutou, kdy exekuční návrh došel exekutorovi. Exekučním titulem správce daně bude typicky *vykonatelné rozhodnutí a jiný exekuční titul orgánu veřejné moci* ve smyslu § 40 odst. 1 písm. e) exekučního řádu. Správce daně v exekučním řízení nemá jiné postavení než účastníka řízení (oprávněného). Orgány veřejné moci s pravomocí rozhodovat, závazně nařizovat a faktickými úkony vymáhat uloženou povinnost jsou v exekučním řízení v první řadě soudní exekutor a rovněž soudy; rozhoduje se podle exekučního řádu a občanského soudního řádu. *Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu* (§ 28 věta druhá exekučního řádu).

[23] Podle § 2 s. ř. s. *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon*

[24] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách*.

[25] 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 zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*.

V. 2. 2. Podání návrhu na zahájení exekučního řízení jako možný nezákonný zásah

[26] Jak plyne z výše uvedených ustanovení soudního řádu správního, ve správním soudnictví se poskytuje ochrana zásadně veřejným subjektivním právům. To znamená, že musí jít o práva jednotlivce veřejnoprávní povahy, jakkoli se mohou projevovat v jeho právní sféře dopadem do práv soukromých (do vlastnického práva, obecné svobody jednat

dle libosti, svobody pohybu apod.). Základem práva, které je chráněno správním soudnictvím, tedy musí být veřejnoprávní vztah mezi jednotlivcem a státem.

[27] Pokud jde o samotný nezákonný zásah, musí jít o jednání „správního orgánu“, jak jej definuje soudní řád správní [viz § 4 odst. 1 písm. a), c) a § 82 a 83 s. ř. s.], tedy entity jednající v oblasti veřejné správy a mající zákonnou pravomoc v této oblasti jednat tak, že dané jednání může mít nějaký dopad do veřejných subjektivních práv jednotlivců.

[28] Povaha jednání veřejné správy, proti němuž se poskytuje soudní ochrana, je blíže konkretizována v ustanoveních o podmínkách řízení dle jednotlivých žalobních typů, s nimiž soudní řád správní počítá. Soudní ochrana podle soudního řádu správního je – obecně vzato – koncipována tak, že *„je-li žaloba, je soudní ochrana; není-li žaloba, není soudní ochrana“*. To plyne zejména ze znění § 2 ve spojení s § 4 s. ř. s. Jinak řečeno, soudní ochrana se poskytuje proti takovým způsobům jednání veřejné moci, na něž myslí některý ze žalobních typů. Nejvyšší správní soud setrvale zdůrazňuje, že ustanovení o soudní ochraně ve správním soudnictví je nutno v pochybnostech vykládat ve prospěch přípustnosti takové ochrany (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 18 a tam uvedená prejudikatura).

[29] Rozšířený senát má setrvale za to, že (nezákonným) zásahem může být jednání správního orgánu nejrůznější povahy. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 17, rozšířený senát uvedl, že *„(...) zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobitelné 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, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor (...), že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“*

[30] Exekuční návrh je v první řadě projevem pravomoci správního orgánu zajistit placení daní daňovým subjektem. V rámci této pravomoci má správce daně zákonem svěřenou možnost volby prostředků, kterými toho dosáhne, samozřejmě v mezích zákonem definovaných podmínek. Exekuční návrh je výsledkem úvahy správního orgánu, jak bude dále postupovat, tedy jakou z alternativ, jež zákon k vymození daňové pohledávky zná, zvolí. Je zjevné, že exekuční návrh je projevem vůle správního orgánu navenek. Správní orgán „se rozhodne“ jednat způsobem, který vede k určitému následku – podáním exekučního návrhu dojde k zahájení exekučního řízení. Takové jednání správního orgánu jistě důsledky na povinné má, jde ovšem o důsledky nepřímé, odvislé v podstatné míře až od případného navazujícího jednání soudního exekutora a soudu. Povinný je exekučním návrhem vtažen do exekučního řízení a nemá žádnou možnost se podání exekučního návrhu bránit mimo exekuční řízení. Naopak, obrana je možná právě jen v exekučním řízení. To bude pokračovat typicky pověřením soudního exekutora navrženého oprávněným provedením exekuce a jejím nařízením, anebo případně odmítnutím či částečným odmítnutím exekučního návrhu nebo zastavením exekučního řízení (v podrobnostech zejm. § 43a exekučního řádu).

pokračování

[31] Způsob pokračování exekučního řízení závisí na soudním exekutorovi a exekučním soudu, přesněji na tom, jak vyhodnotí zákonné podmínky pro jeho vedení. V průběhu exekučního řízení existují i jiné specifické obranné nástroje povinného, vždy však „uvnitř“ tohoto řízení jakožto komplexního procesního postupu. V jeho rámci jsou oprávněný a povinný „pouhými“ účastníky řízení, kteří mají navzájem procesně rovné postavení a jsou podřízeni vůli třetího (soudního exekutora a soudu), a to bez ohledu na právní povahu a podstatu kteréhokoli z nich i bez ohledu na povahu pohledávky, která je vymáhána.

[32] Samotné vtažení povinného do exekučního řízení předtím, než soudní exekutor získá pověření k provedení exekuce (tj. v mezidobí mezi podáním návrhu oprávněným a získáním tohoto pověření soudním exekutorem), má sice určité právní následky, ty však ještě nemají povahu přímých účinků. Zahájená exekuce je (za běžných okolností) krátce po jejím zahájení, konkrétně k okamžiku, kdy soudní exekutor doručí žádost o pověření soudu (§ 43a odst. 1 věta třetí exekučního řádu), zapsána do rejstříku zahájených exekucí (§ 35a, § 35b téhož zákona). Ten je však neveřejný a přístupný jen velmi omezenému okruhu subjektů podílejících se na exekučním řízení či na doзору nad soudními exekucemi (§ 35a odst. 3 exekučního řádu). Zásadně tedy údaje o povinném v rejstříku nemají pro něho difamační nebo jiné znevýhodňující účinky, pokud je s rejstříkem nakládáno v souladu s právem.

[33] Samotné zahájení exekučního řízení nemá v časovém intervalu od podání návrhu na zahájení exekučního řízení do získání pověření podle § 43a odst. 1 věty první exekučního řádu na povinného jiné zákonem předvídané dopady. Pokud zákon v některých případech vyžaduje bezdlužnost, definuje ji obvykle jako absenci dluhů specifické povahy (viz např. § 6h zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách, § 91 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, § 43f zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, § 178e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, § 24j zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, či třeba § 18 zákona č. 353/2019 Sb., o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu); nevyžaduje „neúčast“ v exekučním řízení v procesní pozici povinného. Ani například předpisy insolvenčního práva s touto fází exekučního řízení nespojují žádné pro povinného nepříznivé účinky.

[34] Je tedy třeba uvážít, zda jednostranný úkon správce daně, jež tento orgán činí, může mít povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., jestliže již samotná skutečnost, že jej správce daně učiní, má určité právní dopady, byť jde o dopady ve vztahu k jednotlivci, vůči němuž je namířen, podmíněné něčím dalším (jednotlivec se stává nezávisle na své vůli účastníkem exekučního řízení; vedle toho je v důsledku podání návrhu zanesen údaj o tom, že proti němu jako povinnému byla zahájena exekuce, do neveřejného rejstříku).

[35] Vymáhání daňové pohledávky je nesporně jednáním správního orgánu v oblasti veřejné správy, neboť správní orgán cíleně postupuje v rámci své působnosti na úseku placení daňových nedoplatků podle zákona za účelem vymožení veřejnoprávní pohledávky. To, že po podání návrhu již nevystupuje vůči daňovému subjektu v nadřazeném postavení (svou pravomoc vykonal tím, že se rozhodl podat exekuční návrh a sám sebe pro účely dalšího vymáhání v rámci exekučního řízení zbavit své nadřazené pozice vůči daňovému subjektu), nic nemění na povaze jeho činnosti, která je definována

primárně svým účelem a povahou. Výběr a vymáhání daňových pohledávek je v českém vnímání rozdílu mezi veřejným a soukromým právem zjevně činností v oblasti veřejného práva; podrobněji k tomu netřeba argumentovat.

[36] Je v diskreci zákonodárce, jak uspořádá systém zásahů do práv jednotlivce za účelem řešení otázek v oblasti veřejné správy. Je tedy na něm, zda k vymození veřejnoprávní pohledávky stanoví jeden jediný postup, anebo zda umožní volbu postupů k vymáhání a případně stanoví pro takovou volbu hmotněprávní podmínky, jakou je i podmínka proporcionality v § 175 odst. 2 daňového řádu. S možností volby postupů k vymáhání zakotvenou v odst. 1 téhož paragrafu je pak spojena i změna procesní role správce daně pro účely některých z těchto postupů. Občanský soudní řád s tím počítá v § 19, části věty za středníkem, z níž plyne, že účastníkem řízení podle tohoto zákona může být entita bez právní osobnosti, pokud jí zákon přiznává způsobilost být účastníkem řízení. Účastníkem řízení tedy může být za těchto podmínek i správní orgán, jestliže s tím zákon počítá. U správce daně jeho způsobilost být účastníkem exekučního řízení jako oprávněný plyne ze zmocnění v § 175 odst. 1 daňového řádu, podle něhož může správce daně daňový nedoplatek vymáhat prostřednictvím soudního exekutora; je tedy zjevné, že zákon u správce daně počítá s jeho procesní rolí oprávněného v exekučním řízení. Ostatně v obecné rovině s procesní způsobilostí správce daně v rámci občanského soudního řízení výslovně počítá § 10 odst. 3 daňového řádu, podle něho *správce daně má způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení ve věcech souvisejících se správou daní a v tomto rozsahu má i procesní způsobilost.*

[37] Z definičních znaků zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je pro posouzení věci klíčové kritérium přímosti zaměření jednání správního orgánu vůči jednotlivci či přímosti zasažení jednotlivce. Jednání správního orgánu se k naplnění tohoto kritéria musí ve sféře práv a povinností jednotlivce projevit bezprostředně, byť k přímému zásahu může dojít až v důsledku uvedeného jednání. Podstatné je, zda příčinný řetězec mezi jednáním a přímým zásahem bude zřejmý a natolik „krátký“ a nepodmíněný, aby nemohl být rozmělněn jinými důležitými společně působícími příčinami; významná míra odstupu mezi jednáním správního orgánu a jím způsobeným přímým zásahem do práv adresáta však může existovat. Mezi jednáním správního orgánu a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv nemůže tedy být žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit.

[38] V nyní projednávaném případě však právě takový zprostředkující mechanismus existuje – je jím samotné exekuční řízení. V exekučním řízení o tom, zda vůbec bude na základě exekučního návrhu správního orgánu vůči jednotlivci postupováno, rozhoduje jednak exekutor (§ 39 exekučního řádu), jednak soud (v součinnosti se soudním exekutorem). Exekuční návrh se ve sféře povinného projeví až ve chvíli, kdy je na jeho základě pověřen soudní exekutor (pověření má účinky nařízení exekuce a pověření soudního exekutora jejím provedením, viz § 43a odst. 1 věta první, odst. 3 věta první exekučního řádu). Do té doby se projevuje jen jako hrozba, že brzy může být soudní exekutor pověřen, a v podobě zanesení údajů o návrhu na zahájení exekučního řízení do neveřejné evidence.

[39] Podání exekučního návrhu tedy patří k těm typům aktů, které samy o sobě (ještě) do práv jednotlivce přímo nezasahují nebo jejichž přímý účinek je natolik nepatrný, že je

pokračování

nelze mít za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (či za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud by měly potřebnou formu; viz k tomu již zmíněné usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 3/2008-98, bod 19; viz též usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, zejm. body 31 a 32). Podobný náhled zaujal již dříve Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ve věci výzvy k odevzdání cestovního pasu podle § 23 a násl. zákona č. 329/1999 Sb. o cestovních dokladech, ve znění účinném do 31. 12. 2004 (obdobně i ve znění do 31. 12. 2010). V něm mimo jiné uvedl: „*Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvou, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.*“

[40] Judikatura Nejvyššího soudu vyložila, jaké všechny rozhodné skutkové a právní otázky zkoumá exekuční soud v rámci exekučního řízení. Mimo jiné odmítla i teze vyslovované některými dřívějšími rozhodnutími soudů v občanském soudním řízení, jejichž nesprávné závěry byly oporou pro právní názor osmého senátu. Nejvyšší soud se touto problematikou zabýval v řízení o dovolání v usnesení ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 20 Cdo 1766/2019. V něm uvedl (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„*(...) 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. (...)*

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.

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.“

[41] Nejvyšší soud tedy jako soud dovolací dospěl k závěru, že posuzování podmínky proporcionality (§ 175 odst. 2 daňového řádu) je povinnou součástí úvah exekučního soudu v rámci exekučního řízení, zejména pak při rozhodování o exekučním návrhu. Za této situace tedy není splněn právní předpoklad, z něhož vycházel osmý senát, a sice že v exekučním řízení se podmínka proporcionality neposuzuje. Jestliže exekuční soud tuto podmínku posuzuje, nelze úsudek správce daně (ohledně toho, zda je splněna, jenž se projeví v podání exekučního návrhu a budou-li splněny i další procesní podmínky, v pověření soudního exekutora) považovat za zásah podle § 82 s. ř. s., neboť tento úsudek se projeví ve sféře práv a povinností daňového subjektu jako povinného teprve v exekučním řízení, a to jen za předpokladu, že soudy rozhodujícími v tomto řízení nebude shledán nesprávným. I podle judikatury Nejvyššího soudu tedy samotné podání exekučního návrhu ještě do práv povinného nezasahuje.

[42] V průběhu exekučního řízení otázku přiměřenosti exekuce posuzuje s účinky vůči povinnému exekuční soud. Úkony soudního exekutora a exekučního soudu v průběhu exekučního řízení jsou sice autoritativní (vrchnostenské), avšak již se neodehrávají ve sféře veřejné správy, nýbrž v rámci exekučního řízení, tedy soudního řízení zvláštního typu. Proto již nejsou přezkoumatelné ve správním soudnictví. Pravomocí soudů ve správním soudnictví není kontrolovat soudního exekutora a exekuční soud.

[43] Rozšířený senát setrval na názoru, že v případech, kdy je předmětem výkladu právní otázka, k jejímuž posouzení jsou příslušné oba vnitrostátní nejvyšší soudy, takže mezi těmito vrcholnými soudními orgány může „dojít k interpretačnímu střetu, který nelze jednoduše řešit pomocí existujících mechanismů sjednocování judikatury, je v zájmu zachování jednoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty a autority soudní moci na místě maximální zdrženlivost těchto orgánů a snaha vyhnout se neshodám“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu z 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 30, shodně též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 19. 10. 2020, č. j. 9 Afs 4/2018-65,

pokračování

č. 4119/2020 Sb. NSS, bod 45). Právní názor Nejvyššího soudu nemá rozšířený senát důvod zpochybňovat a ve svých úvahách z něho vychází.

[44] Jestliže v exekučním řízení je posuzována vedle dalších podmínek pro nařízení a provedení exekuce i proporcionalita ve smyslu § 175 odst. 2 daňového řádu, má v něm exekuční soud pravomoc k přezkumu všech podmínek pro posouzení procesního osudu exekučního návrhu. Z podmínek pro posouzení exekučního návrhu nezbyvá nic, co by nespadlo do pravomoci soudu v exekučním řízení.

V. 3 Shrnutí

[45] Rozšířený senát proto uzavřel, že podání exekučního návrhu správcem daně jako oprávněným podle § 175 odst. 1 daňového řádu, je-li vymáhán daňový nedoplatek, nemůže být zásahem podle § 82 s. ř. s.

V. 4. Posouzení věci samé

[46] Krajský soud tedy, opíraje se o judikaturu, jejíž rozhodný právní názor nyní rozšířený senát modifikoval, rozhodl objektivně v rozporu se zákonem, pokud žalobu věcně projednal. Podání exekučního návrhu podle § 37 a násl. exekučního řádu nemůže pojmově být nezákonným zásahem. Krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[47] Jak totiž již vyložil rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115 podmínky aktivní procesní legitimace jsou dány, „je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, jež dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být. Tento závěr formuloval rozšířený senát již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc EUROVIA, bod 63. Byť byl tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení pro protiústavnost se vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě zmiňované otázky. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12, naposledy rozsudek ze dne 18. 3. 2021, čj. 10 As 255/2020-34, bod 14).“

[48] Otázka splnění podmínek řízení je s ohledem na právní názor rozšířeného senátu pro věc rozhodná jak v řízení o žalobě, tak v řízení o kasační stížnosti. Rozšířený senát ji posoudil a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[49] Podle § 110 odst. 1 věty první, části věty za středníkem s. ř. s., *jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení*

věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Krajský soud měl žalobu odmítnout. Rozšířený senát tedy zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu sám podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

V. 5. Náklady řízení

[50] O nákladech řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti rozhodl rozšířený senát za použití § 120 s. ř. s. podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle níž *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.*

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

V Brně dne 20. prosince 2022

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k odůvodnění rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Radovan Havelec. **Text odlišného stanoviska je připojen.**

Odlišné stanovisko soudce Radovana Havelce dle § 55a soudního řádu správního k odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2022 ve věci sp. zn. 10 As 25/2020.

Souhlasím s výrokem rozsudku, nesouhlasím však s důvody, o které se opírá. Podle mého názoru měla být žaloba odmítnuta již z toho důvodu, že tvrzený zásah pojmově nemůže být nezákonným zásahem, neboť nejde o vrchnostenské jednání orgánu veřejné správy.

Mám za to, že (nezákonným) zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. může být pouze úkon realizovaný v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy. Zasáhne-li do právní sféry fyzické či právnické osoby úkon správního orgánu při výkonu správy fiskální, či tzv. správy pečovatelské, o nezákonný zásah se jednat nemůže. Jakkoli lze v doktrinálním vymezení těchto druhů veřejné správy nalézt různé přístupy, doktrína se shoduje v tom, že

pokračování

výkon vrchnostenské správy se realizuje prostředky práva veřejného (typicky vydáním rozhodnutí, ale i různých pokynů, provedením faktických úkonů, atp.), kdy nastolený právní stav není výsledkem vzájemného konsensu orgánu veřejné správy a adresáta veřejné správy, ale důsledkem realizace různých (zákonem předpokládaných) vrchnostenských oprávnění; výkon správy pečovatelské a fiskální se oproti tomu realizuje prostředky práva soukromého. Uvedený rozdíl lze velmi jednoduše ilustrovat. Pokud například kraj, jakožto poskytovatel sociálních služeb na svém území (v režimu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) vypoví uživateli jím provozovaného domu pro seniory smlouvu o poskytování těchto služeb, nepochybně jde o výkon veřejné správy (v tomto případě pečovatelské), kterým dochází k zásahu do práv tohoto uživatele, děje se tak ale výlučně cestou prostředků soukromého práva a případná soudní ochrana je poskytována pořadem civilního práva v občanském soudním řízení, nikoli před správními soudy.

S názorovou většinou souhlasím v tom, že samotná volba způsobu vymáhání fiskální pohledávky se odehrává ve sféře vrchnostenské veřejné správy. Volba, zda oprávněný takovou pohledávku bude vymáhat sám (zahájením a vedením daňové exekuce), či zda se tohoto vrchnostenského postavení vzdá, neboť podá exekuční návrh na její vymožení soudním exekutorem, je totiž umožněna pouze tím, že ji zákon výslovně dovoluje (podle principu, že veřejnou moc lze vykonávat pouze *secundum et intra legem*). Jestliže se tedy oprávněný rozhodne, že pohledávku bude vymáhat prostřednictvím soudního exekutora, nejde o prvotní předpoklad pro uplatnění subjektivních práv příjemce vymáhané pohledávky, ale o vzdání se do té doby existující pravomoci exekvovat pohledávku sám (tj. postupovat dále vrchnostensky v daňové exekuci).

Předkládající desátý senát nicméně zcela přiléhavě poukazuje na to, že tato volba se odehrává *in pectore*, tj. jde o vnitřní úvahu správního orgánu (správce daně), která se odehrává „uvnitř“ tohoto orgánu; navenek se projeví až tím, zda správní orgán zahájí daňovou exekuci, či zda podá exekuční návrh. Teprve tyto úkony, tj. projev vůle správního orgánu projevený navenek, mají potenciál zasáhnout do práv adresáta veřejné správy, tj. daňového dlužníka. Je-li emanací této vnitřní úvahy správního orgánu podání exekučního návrhu, jde o výkon fiskální správy, neboť správní orgán postupuje výlučně prostředky práva soukromého. Je tedy zřejmé, že tento úkon (právě a pouze ten je předmětem posuzování rozšířeného senátu v dané věci) nemůže být z povahy věci vrchnostenským jednáním orgánu veřejné správy, a tudíž ani nezákonným zásahem.

Důvodem, proč podání exekučního návrhu pojmově nemůže být (nezákonným) zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., je tedy charakter tohoto úkonu, který je povahy soukromoprávní. Otázka, zda takový úkon může přímo zasáhnout do práv fyzické či právnické osoby (kterou vzala rozhodující většina za *ratio decidendi* věci) je až otázkou sekundární, kterou, z důvodů výše vyložených, nebylo nutné se zabývat.

V Brně dne 20. prosince 2022

Radovan Havelec
člen rozšířeného senátu

