



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. P. R.**, zastoupen Mgr. Tomášem Markem, advokátem se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, proti žalovanému: **Městský soud v Praze**, se sídlem Spálená 6/2, Praha 2, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, č. j. 3 A 50/2020-5,

t a k t o :

- I. V řízení **s e p o k r a č u j e**.
- II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, č. j. 3 A 50/2020-5, se zrušuje a žaloba žalobce na ochranu před nezákonným zásahem, který má spočívat v zahájení a vedení exekučního řízení proti žalobci u Exekutorského úřadu Prachatice pod sp. zn. 040 EX 3574/19, **s e** podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. **o d m í t á**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce, Mgr. Tomáši Markovi, advokátovi se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který má spočívat v zahájení a vedení exekučního řízení proti žalobci. Žalobce za nezákonný zásah označuje postup městského soudu, který jako správní orgán podal u Exekutorského úřadu Prachatice návrh na zahájení řízení pro vymožení nezaplacené pořádkové pokuty – bagatelní částky. Exekuční řízení je vedeno u Exekutorského úřadu Prachatice pod sp. zn. 040 EX 3574/19. Podle žalobce zvolil žalovaný způsob vymáhání prostřednictvím soudního exekutora, čímž porušil povinnost zvolit způsob vymáhání, který by co nejméně zatěžoval žalobce; zvolený způsob naopak žalobce finančně zatěžuje nejvíce.

[2] Městský soud usnesením ze dne 7. 5. 2020, č. j. 3 A 50/2020–5 (dále jen „napadené usnesení“), žalobu odmítl, jelikož se žalobce domáhá zastavení probíhajícího exekučního řízení, zákazu vydávání rozhodnutí v rámci tohoto řízení a příkazu podat návrh na zastavení exekuce, tedy postupu, který upravuje § 55 odst. 1 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád). Ochrany práv, které se žalobce touto žalobou domáhá (podání návrhu na zastavení exekuce), se tak může domáhat jinými právními prostředky v rámci probíhajícího exekučního řízení

[3] Na základě uvedeného dospěl městský soud k závěru, že se jedná o nepřipustnou žalobu, proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), odmítl.

II. Kasační stížnost žalobce

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval, že žalovaný podal návrh na zahájení exekučního řízení, což není způsob vymáhání co nejméně zatěžující žalobce. Žalovaný jako správní orgán porušil svou povinnost a pověřil vymáháním dlužné částky exekutora v rozporu s principem přiměřenosti a proporcionality zásahu.

[6] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zopakoval, případně doplnil dokazování o návrhy stěžovatele, jak je stěžovatel uplatnil již v řízení před městským soudem, neboť skutková zjištění městského soudu nejsou pravdivá; městský soud nesplnil svou povinnost poskytnutí včasné a účinné ochrany právům stěžovatele.

[7] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Pokračování v řízení

[9] Předseda senátu řízení o kasační stížnosti přerušil, a to s odkazem na řízení vedené před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 10 As 25/2020. Závěry vyslovené rozšířeným senátem mohou být totiž významné také pro posouzení nynější věci.

pokračování

[10] Jelikož rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vydal dne 20. 12. 2022 rozsudek ve výše uvedené věci, bylo výrokem I. tohoto rozsudku rozhodnuto tak, že se v řízení pokračuje.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Předně je třeba poznamenat, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je toliko posoudit, zda byly splněny podmínky pro to, aby městský soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného odmítl.

[13] Stěžejní otázkou, zda může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. podání exekučního návrhu správcem daně jako oprávněným podle § 175 odst. 1 daňového řádu, je-li vymáhán daňový nedoplatek, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020–61. V něm s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu a žalobcem zmiňovaný rozsudek osmého senátu Nejvyššího správního soudu uvedl:

[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 setrvale zastává názor, 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, č. j. 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, 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.*

[14] S ohledem na výše uvedené souhlasí Nejvyšší správní soud s městským soudem, že žaloba stěžovatele měla být odmítnuta, musí však korigovat důvod pro odmítnutí. Jednání žalovaného totiž nemůže být považováno pojmově za nezákonný zásah, a městský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a ne podle písm. c) citovaného ustanovení.

[15] Jak již uvedl rozšířený senát ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115 (a zopakoval i ve svém shora již citovaném rozsudku ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, bod 47) „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, č. j. 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, č. j. 7 As 44/2019-21, bod 12, naposledy rozsudek ze dne 18. 3. 2021, č. j. 10 As 255/2020-34, bod 14).“

[16] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; 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. Není-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji rozsudkem zamítne. Nejvyšší správní soud proto podle věty první, části věty za středníkem výše uvedeného ustanovení rozsudkem zrušil usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby a sám žalobu žalobce na ochranu před

pokračování

nezákonným zásahem, který má spočívat v zahájení a vedení exekučního řízení proti žalobci u Exekutorského úřadu Prachatic pod sp. zn. 040 EX 3574/19, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce totiž myslitelně netvrdil, že byl vystaven jednání žalovaného, které by mohlo být nezákonným zásahem.

[17] Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby a sám žalobu odmítl s ohledem na to, že k podobnému postupu se přiklonil jeho rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, bod 71 *in fine*; tam viz též odkaz na prejudikaturu.

V. Náklady řízení

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. *Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.* Žaloba byla odmítnuta, proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti.

[19] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2020, č. j. 2 As 181/2020-20, byl stěžovateli ustanoven zástupcem pro řízení Mgr. Tomáš Marek, advokát. Podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatele nedoplňoval kasační stížnost podanou stěžovatelem; ve spisu je založen toliko záznam o nahlížení do spisu ze dne 9. 12. 2020, č. j. 2 As 181/2020-31, podle něhož se na soud uvedeného dne dostavil za účelem nahlédnutí a pořízení kopie spisu advokát z advokátní kanceláře ustanoveného zástupce, kterému ustanovený advokát udělil substituční plnou moc. Nejvyšší správní soud proto ustanovenému advokátovi přiznal odměnu za jeden úkon právní služby (příprava a převzetí zastoupení) v částce 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 3 a § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3400 Kč. Jelikož ustanovený zástupce doložil osvědčení o registraci k DPH, byla mu částka o tuto daň navýšena (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkově tedy bude ustanovenému advokátovi Mgr. Tomáši Markovi vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu částka 4114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 21. prosince 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu