

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **S. K.,** zastoupeného JUDr. Kateřinou Krejčiříkovou, advokátkou se sídlem Masarykova 16, Brno, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Brně,** se sídlem nám. Svobody 4, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2009, čj. 14498/09-1500-706611, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2011, čj. 30 Af 1/2010 - 118,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 15. 4. 2009, čj. 88369/09/289940702357, Finanční úřad Brno II zřídil zástavní právo k nemovitostem žalobce podle § 72 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý daňový řád"). Zástavní právo bylo zřízeno na základě žádosti Spolkového finančního úřadu v Bonnu, Spolková republika Německo, ze dne 29. 7. 2005 o poskytnutí mezinárodní pomoci za účelem zajištění úhrady daňových pohledávek v celkové výši 453 999,46 EUR (13 215 348 Kč). Žádost se vztahovala k daňovým nedoplatkům žalobce evidovaným u Finančního úřadu v Pasově, které se týkaly daně z příjmů včetně příslušenství za roky 1990 až 1993, dále příslušenství k dani z přidané hodnoty za rok 1998 a solidárního příplatku k dani z příjmů včetně příslušenství za roky 1991 a 1992.

2. Odvolání žalobce proti rozhodnutí o zřízení zástavního práva žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 29. 9. 2009, čj. 14498/09-1500-706611.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 8. 6. 2011, čj. 30 Af 1/2010 - 118, zamítl.

4. Krajský soud připustil, že správní spis neobsahoval originál ani ověřenou kopii exekučního titulu, pouze jeho český překlad. Od žalovaného si však vyžádal originál exekučního titulu a při jednání ověřil, že žádost o poskytnutí mezinárodní pomoci byla tímto originálem (oznámením nedoplatku ze dne 28. 4. 2005) doložena. Z tohoto důvodu krajský soud nepovažoval absenci originálu či ověřené kopie exekučního titulu ve spisu za vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Podmínka stanovená v § 5 odst. 1 poslední větě zákona č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek (dále jen „zákon o mezinárodní pomoci"), byla splněna.

5. Námitku žalobce, že žádost o poskytnutí mezinárodní pomoci neobsahovala údaje o právní moci exekučního titulu a prekluzivní lhůtě, krajský soud nepovažoval za důvodnou. Finanční úřad v Pasově potvrdil sdělením ze dne 17. 10. 2008, že rozhodnutí o daňovém nedoplatku žalobce je pravomocné. Přiložený exekuční titul obsahoval údaje o promlčecích lhůtách i potvrzení, že je vykonatelný. Příslušný správní orgán má podle soudu na výběr, zda uvede údaj o promlčecích nebo prekluzivních lhůtách.

6. Dále krajský soud dospěl k závěru, že výjimka stanovená v § 7 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci byla splněna. Zajištění pohledávky nemohlo být odloženo z důvodu správní žaloby podané žalobcem u Finančního soudu v Mnichově, protože Finanční úřad v Pasově požádal o pokračování v řízení o zajištění pohledávky a doložil usnesení ze dne 13. 7. 2001, jímž Finanční soud v Mnichově zamítl žádost žalobce o odklad vykonatelnosti rozhodnutí o daňovém nedoplatku.

7. Krajský soud neshledal ani porušení § 6 odst. 2 písm. b) zákona o mezinárodní pomoci, podle něhož příslušný orgán dožadujícího státu musí v žádosti prohlásit, že exekuční řízení již bylo provedeno v dožadujícím státě, ale nevedlo k plné úhradě pohledávky. Podle krajského soudu bylo v pravomoci dožadujícího státu posoudit, zda bylo možné vést proti žalobci exekuční řízení. Státy mohou mít navíc různou úpravu podmínek, za nichž lze provést exekuční řízení. Finanční úřad v Pasově uvedl v odpovědi, která byla připojena ke sdělení Ministerstva financí (dále jen „ministerstvo") ze dne 17. 10. 2008, že žalobce byl odsouzen k dvanácti měsícům odnětí svobody z důvodu krácení daní, nezdržuje se na území Spolkové republiky Německo a neprovedl dobrovolnou úhradu. Z tohoto sdělení je podle krajského soudu zřejmé, z jakého důvodu Spolková republika Německo požádala o poskytnutí mezinárodní pomoci a z jakého důvodu není možné pohledávku vymáhat v dožadujícím státě. Podmínka vyčerpání vnitrostátních prostředků k vymožení pohledávky v dožadujícím státě byla proto splněna. Opačný závěr neprokázaly ani důkazy provedené soudem při jednání – usnesení o nařízení exekuční dražby ze dne 15. 12. 2010 a žádost o provedení exekuční dražby. Z těchto dokumentů nevyplývá, že bylo možné vést proti žalobci exekuční řízení postačující k úhradě pohledávky již v době podání žádosti o mezinárodní pomoc.

8. Podle krajského soudu je možné náležitosti žádosti o poskytnutí mezinárodní pomoci doplnit postupně, koncentrační zásada se zde neuplatní. Námitka, že žádost doručená ministerstvu dne 8. 8. 2005 neobsahovala všechny náležitosti již v době podání, není proto důvodná. Zákon o mezinárodní pomoci takové omezení nestanoví.

9. K namítanému porušení § 9 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci krajský soud uvedl, že odmítnutí poskytnutí mezinárodní pomoci je v diskreční pravomoci finančních orgánů. V posuzované věci navíc nebyla splněna ani základní podmínka uvedeného ustanovení, podle níž musí uplynout více než pět let mezi dnem, kdy se pohledávka stala v dožadujícím státě vymahatelnou, a dnem podání žádosti. Pohledávka se stala vymahatelnou dne 13. 7. 2001 na základě zamítnutí žádosti o odklad její vykonatelnosti a žádost o mezinárodní pomoc byla doručena dne 8. 8. 2005.

10. Závěrem krajský soud poukázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 1. 2010, *Kyrian*, C-233/08, podle něhož soudy dožádaného státu nemají v zásadě pravomoc ověřit věcnou správnost exekučního titulu.

III.

11. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

12. Stěžovatel vytkl krajskému soudu, že nesprávně posoudil listinné důkazy založené ve spisu. Ze spisu vyplývá, že žádost Spolkové republiky Německo neobsahovala (1) originál či stejnopis exekučního titulu, (2) prohlášení, že exekuční titul není v dožadujícím státě napaden, a (3) prohlášení, že dožadující stát využil bez úspěchu všech dostupných prostředků k úplnému vymožení pohledávky. Tento skutkový i právní stav je doložen vyjádřením daňového poradce stěžovatele Ing. Buchníčka ze dne 14. 3. 2006 a předkládací zprávou Finančního úřadu Brno II ze dne 1. 7. 2009. K těmto skutečnostem se krajský soud nevyjádřil.

13. Dále stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že zákon o mezinárodní pomoci nestanoví zásadu koncentrace ve vztahu k náležitostem žádosti dožadujícího státu. Lhůta pro žádost ministerstva o doplnění náležitostí žádosti o mezinárodní pomoc vyplývá z § 5 odst. 3 uvedeného zákona, podle něhož ministerstvo bez zbytečného odkladu, nejpozději však do sedmi dnů, písemně potvrdí dožadujícímu státu obdržení žádosti. Ministerstvo by mělo podle stěžovatele provést vymáhání pohledávky jen tehdy, pokud chybějící náležitosti byly na jeho vyžádání doplněny. Ministerstvo však nezaslalo Spolkové republice Německo žádost o doplnění náležitostí v uvedené sedmidenní lhůtě. Pokud za této situace ministerstvo činilo úkony směřující k vymáhání pohledávky a vyhovělo žádosti, učinilo tak v rozporu se zákonem.

14. Oznámení nedoplatku ze dne 28. 4. 2005, které bylo přiloženo k žádosti o mezinárodní pomoc, není podle stěžovatele exekučním titulem. Jedná se o pouhé oznámení finančního úřadu, že vyčíslený souhrnný nárok je vykonatelný. Toto oznámení sice jednoznačně uvádí daně, z nichž nedoplatky vznikly, neobsahuje však odkaz na platební výměry, které byly vydány a proti nimž stěžovatel podal ve Spolkové republice Německo

správní žalobu. Dožadující stát navíc nedoložil originály či stejnopisy těchto platebních výměrů. Stěžovatel proto nesouhlasil s odůvodněním v bodě 14 rozsudku, podle něhož si krajský soud vyžádal originál exekučního titulu a ověřil, že byl doložen k žádosti. Nedoložení exekučního titulu je vadou, která má významný vliv na zákonnost všech rozhodnutí dosud učiněných v rámci mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávky.

15. Stěžovatel namítl také nesprávné posouzení právní otázky týkající se vyčerpání možností vymáhání pohledávky v dožadujícím státě. Sdělení Finančního úřadu v Pasově ze dne 17. 10. 2008, že stěžovatel byl odsouzen z důvodu krácení daní, nezdržuje se v dožadujícím státě a neprovedl úhradu dobrovolně, není dostačující pro splnění podmínky podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o mezinárodní pomoci. Z tohoto sdělení nevyplývá, že by již exekuční řízení bylo provedeno, ani že nevedlo k plné úhradě pohledávky. Stěžovatel krajskému soudu doložil návrh na nařízení exekuce ze dne 7. 12. 2010 a usnesení soudu v Pasově ze dne 15. 12. 2010, jímž bylo exekuční řízení teprve zahájeno. Z těchto dokumentů vyplývá, že dojde k dražbě nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele a že exekuce nebyla dosud provedena. Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem, že tyto listiny neprokazují, že bylo možné vést proti stěžovateli exekuční řízení již v době podání žádosti o mezinárodní pomoc. Toto tvrzení stěžovatel doložil výpisem z listu vlastnictví k nemovitosti stěžovatele v Mnichově, z něhož vyplývá, že Finanční úřad v Pasově měl již od roku 1998 zřízeno zástavní právo k nemovitosti, která bude předmětem dražby. Nájem z této nemovitosti je hrazen uvedenému finančnímu úřadu a tento úřad má zřízeno také zástavní právo k životním a důchodovým pojistkám stěžovatele. Stěžovatel navíc již uhradil část daňového nedoplatku odpovídající částce 20 000 DM. Stěžovatel uzavřel, že exekuční řízení mohlo být provedeno již v době podání žádosti o mezinárodní pomoc.

16. Závěrem stěžovatel shrnul, že základní zásady mezinárodního vymáhání (konkrétně zásada vyčerpání možností k vymožení pohledávky v dožadujícím státě a zásada, že pomoc se poskytuje pouze na základě žádosti obsahující předepsané náležitosti) nebyly dodrženy a ministerstvo zahájilo úkony směřující k vymáhání či zajištění pohledávky v rozporu se zákonem.

IV.

17. Žalovaný odkázal ve vyjádření ke kasační stížnosti na rozsudek krajského soudu a své vyjádření k žalobě. Zdůraznil, že exekuční titul (*Rückstandsanzeige*) byl k žádosti o mezinárodní pomoc připojen a tato žádost obsahovala náležitosti vyžadované § 5 zákona o mezinárodní pomoci. Ministerstvo zaslalo Spolkovému ústřednímu daňovému orgánu námitku stěžovatele, že předmětnou daňovou pohledávku napadl u soudu ve Spolkové republice Německo. Spolkový ústřední daňový orgán potvrdil podáním ze dne 5. 3. 2007 vykonatelnost daňové pohledávky a požádal o pokračování ve vymáhání ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci.

18. Dále žalovaný nesouhlasil s názorem stěžovatele, že se zásada koncentrace uplatní ve vztahu k náležitostem žádosti o mezinárodní pomoc. Je třeba odlišit zahájení řízení o mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávky, v rámci něhož jsou odstraňovány vady žádosti, a zahájení samotného vymáhání pohledávky. Správce daně zahájil vymáhání pohledávky až v okamžiku, kdy měl k dispozici všechny potřebné dokumenty.

19. S odkazem na rozsudek Soudního dvora *Kyrian* a judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 25. 1. 2007, čj. 7 Afs 171/2006 - 87, a ze dne 25. 2. 2010, čj. 9 Afs 9/2008 - 106) žalovaný podotkl, že dožádaný stát nemá pravomoc přezkoumávat existenci daňové pohledávky v dožadujícím státě. Dožádaný správce daně se musí spokojit s tvrzením zahraniční daňové správy.

V.

20. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. přitom rozhodoval podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů.

21. Kasační stížnost není důvodná.

V.1 Nesprávná implementace směrnice 76/308/EHS

22. Stěžovatel především namítl, že žádost Spolkové republiky Německo neobsahovala náležitosti stanovené zákonem o mezinárodní pomoci: (1) originál či stejnopis exekučního titulu podle § 5 odst. 1, (2) prohlášení, že exekuční titul není v dožadujícím státě napaden podle § 5 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 6 odst. 2 písm. a), a (3) prohlášení, že dožadující stát bez úspěchu využil všech dostupných prostředků k úplnému vymožení pohledávky podle § 5 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 6 odst. 2 písm. b).

23. Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že zákon o mezinárodní pomoci stanoví podmínky ad (2) a (3) nad rámec požadavků, které na dožadující stát klade směrnice Rady o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření (76/308/EHS) ve znění směrnice Rady 2001/44/ES (dále jen „směrnice 76/308/EHS“). Přestože směrnice 76/308/EHS byla nesprávně implementována a Nejvyšší správní soud má povinnost aplikovat právo Evropské unie v co možná největším rozsahu, nemohl použít z níže rozebraných důvodů přímého ani nepřímého účinku směrnice.

24. Směrnice 76/308/EHS i zákon o mezinárodní pomoci rozlišují několik druhů mezinárodní pomoci. Mezi nimi jsou i žádost o vymáhání pohledávky (čl. 6 až 12 směrnice 76/308/EHS; § 5 až § 7 zákona o mezinárodní pomoci) a žádost o zajištění úhrady pohledávky (čl. 13 směrnice; § 8 zákona o mezinárodní pomoci).

25. Směrnice 76/308/EHS klade na dožadující stát odlišné požadavky v případě žádosti o zajištění úhrady pohledávky oproti požadavkům v případě žádosti o vymáhání pohledávky. Článek 13 této směrnice totiž stanoví, že se pro žádost o zajištění úhrady pohledávky použijí *„přiměřeně článek 6, čl. 7 odst. 1, 3 a 5 a články 8, 11, 12 a 14*“, přičemž náležitosti žádosti jsou stanoveny v čl. 7 této směrnice. Dožadující stát tedy musí k žádosti doložit úřední vyhotovení nebo ověřenou kopii dokladu o vymahatelnosti pohledávky vydaného v členském státě, ve kterém má sídlo dožadující orgán (čl. 7 odst. 1), a dále v žádosti musí být uvedeny *„a) jméno, adresa a všechny ostatní informace využitelné k identifikaci dané osoby nebo třetí osoby, která drží její aktiva; b) jméno, adresa a všechny ostatní*

informace využitelné k identifikaci dožadujícího orgánu; c) odkaz na doklad o vymahatelnosti pohledávky vydaný v členském státě, ve kterém má dožadující orgán sídlo; d) povaha a výše pohledávky, včetně jistiny, úroku a všech ostatních dlužných penále, pokut a nákladů, uvedené v měnách členských států, ve kterých mají oba orgány sídlo; e) datum, kdy dožadující nebo dožádaný orgán oznámil doklad příjemci; f) počátek a délka lhůty, během které je vymáhání možné podle platných právních předpisů členského státu, ve kterém má dožadující orgán sídlo; g) veškeré ostatní užitečné informace“ (čl. 7 odst. 3).

26. Zákon o mezinárodní pomoci naopak stanoví pro žádost o vymáhání pohledávky i pro žádost o zajištění úhrady pohledávky shodné podmínky. Podle § 8 tohoto zákona se u žádosti o zajištění uplatní „*obdobně ustanovení týkající se žádosti o vymáhání*“. Slovo „*obdobně*“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož právního předpisu je třeba vykládat tak, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy *v plném rozsahu* (srov. čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, ve znění pozdějších předpisů, dostupných na www.vlada.cz). Zákon o mezinárodní pomoci tudíž pro žádost o zajištění úhrady pohledávky vyžaduje splnění nejen výše uvedených náležitostí podle směrnice 76/308/EHS, ale také, aby dožadující stát v žádosti prohlásil, že „*a) exekuční titul není ve státě příslušného orgánu napaden, s výjimkou případů uvedených v § 7 odst. 1, a* [že] *b) exekuční řízení již bylo ve státě příslušného orgánu provedeno, avšak nevedlo k plné úhradě pohledávky*“ [§ 5 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 6 odst. 2 zákona o mezinárodní pomoci].

27. Stěžovatel namítl, že právě tyto dvě podmínky Spolková republika Německo nedoložila. Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda české orgány mohly žádosti Spolkové republiky Německo vyhovět bez ohledu na splnění podmínek stanovených zákonem o mezinárodní pomoci. Přestože Spolková republika Německo není povinna znát české zákony, v posuzované věci není možné použít přímý ani nepřímý účinek směrnice 76/308/EHS.

28. Přímý účinek směrnice nastupuje tehdy, pokud stát neprovedl implementaci směrnice vůbec nebo ji neprovedl řádně (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn,* 41/74; ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78; ze dne 9. 11. 1995, *Francovich*, C-479/93; ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, 8/81; ze dne 22. 6. 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88; či ze dne 1. 6. 1999, *Kortas*, C-319/97). Jednou z mezí použitelnosti přímého účinku je však zákaz jeho použití v neprospěch jednotlivce – tzv. obrácený vertikální přímý účinek. Zavedení přímého účinku i jeho mezí bývá zdůvodňováno tzv. *estoppel* argumentem, podle něhož se nikdo nesmí dovolávat své vlastní nepoctivosti. Pokud stát implementoval směrnici nedostatečně nebo chybně, nemůže z tohoto důvodu upřít jednotlivci práva, která mu směrnice přiznává. Naopak stát nemůže použít nesplnění vlastních povinností v neprospěch jednotlivce (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò proti X.*, 14/86; ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86; ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95; či ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další*, C-387/02, C-391/02 a C-403/02).

29. V nyní posuzované věci by použití přímého účinku směrnice 76/308/EHS vedlo ke zhoršení postavení stěžovatele, protože české orgány by měly povinnost žádosti Spolkové republiky Německo vyhovět, aniž by byly dodrženy podmínky stanovené

zákonem o mezinárodní pomoci. Česká právní úprava ve svém důsledku vede k větší ochraně jednotlivce, protože žádosti jiného státu o zajištění úhrady pohledávky může být vyhověno jen za přísnějších podmínek, než které směrnice 76/308/EHS stanoví. Přímý účinek uvedené směrnice je proto v této otázce vyloučen.

30. Nepřímý účinek směrnice je vymezen jako povinnost členských států vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem Evropské unie. Jinak řečeno, povinnost vykládat jej „*v co možná nejvyšším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice*“ (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89; ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92; ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer,* C-397/01 až C-403/01; ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler*, C-212/04; či ze dne 19. 1. 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07). Soudní dvůr dovodil tuto povinnost z primárního práva, konkrétně z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dříve čl. 10 Smlouvy o založení Evropského společenství), který zakotvuje zásadu loajální spolupráce, a z čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství), který stanoví závazný charakter směrnic. V rozsudku *Adeneler* Soudní dvůr shrnul, že „[z]*ásada konformního výkladu* [...] *vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, tak aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným touto směrnicí*“ (bod 111). Rozsah uvedené povinnosti je však omezen několika podmínkami. Na rozdíl od přímého účinku nepřímý účinek sice může působit za určitých okolností v neprospěch jednotlivce (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora *Pfeiffer* či *Adeneler*), ale (a) nesmí být *contra legem* (blíže viz např. rozsudek Soudního dvora *Adeneler* či rozsudek ze dne 15. 4. 2008, *Impact,* C-268/06, bod 110), (b) nesmí porušovat obecné právní zásady, zejm. zásadu právní jistoty (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora *Adeneler*, bod 110, či *Arcaro*, bod 42), a (c) musí se pohybovat v mezích výkladových metod stanovených vnitrostátním právem (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora *Pfeiffer*, bod 116, či *Adeneler*, bod 111*).*

31. V nyní posuzované věci souladný výklad není možný, protože by znamenal výklad *contra legem*. Jestliže zákon o mezinárodní pomoci stanoví konkrétní podmínky (náležitosti žádosti o zajištění úhrady pohledávky) nad rámec směrnice, výkladem souladným se směrnicím nelze dospět k závěru, že tyto podmínky (resp. některé z nich) nemusí být splněny. Uvedený výklad by totiž znamenal, že vnitrostátní předpis stanoví A, ale s ohledem na směrnici by bylo třeba jej vyložit jako non-A. Takto zřetelně polarizovaný rozpor mezi směrnicí a zákonem nelze překlenout výkladem. Tím, že by soud jednu normu otevřeně neaplikoval, protože je v rozporu s jinou normou, překročil by meze prostého výkladu. Ve svém důsledku by navíc byl setřen rozdíl mezi nepřímým účinkem a přímým účinkem, který v posuzované věci nelze použít (viz výše bod 29).

32. Meze přímého i nepřímého účinku jsou v judikatuře Soudního dvora jasně vytyčeny, proto přes postavení soudu posledního stupně Nejvyššímu správnímu soudu nevznikla povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa a další*, 28/62 až 30/62; ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, bod 14; či ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, bod 29).

33. Lze uzavřít, že v posuzované věci nesprávná implementace směrnice 76/308/EHS nemůže být napravena cestou přímého ani nepřímého účinku. Proto je třeba vycházet z podmínek, které stanoví zákon o mezinárodní pomoci.

V.2 Podmínka podle § 6 odst. 2 písm. a) zákona o mezinárodní pomoci

34. Stěžovatel namítl porušení § 6 odst. 2 písm. a) zákona o mezinárodní pomoci, podle něhož ministerstvo zahájí vymáhání pohledávky, pokud v ní příslušný orgán dožadujícího státu prohlásí, že exekuční titul není v dožadujícím státě napaden, s výjimkou případů uvedených v § 7 odst. 1 téhož zákona. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že žádost Spolkového finančního úřadu v Bonnu ze dne 29. 7. 2005 neobsahovala takové prohlášení. Nicméně nelze přehlédnout výjimku, na niž citované ustanovení odkazuje. Z § 7 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci vyplývá, že ministerstvo má povinnost pokračovat ve vymáhání pohledávky, přestože exekuční titul byl v dožadujícím státě napaden, pokud o to dožadující stát požádá. V reakci na námitky stěžovatele zaslané ministerstvem Spolkovému finančnímu úřadu v Bonnu tento úřad připojil k odpovědi ze dne 5. 3. 2007 žádost Finančního úřadu v Pasově o pokračování v řízení a bezodkladné provedení zajištění úhrady pohledávky. Finanční úřad v Pasově připustil, že soudní řízení ve věci daňového nedoplatku stěžovatele ve Spolkové republice Německo probíhalo. Upozornil však, že podal žádost o zajištění úhrady pohledávky, u níž není taková skutečnost překážkou na rozdíl od žádosti o vymáhání pohledávky, a výslovně trval na přijetí opatření k zajištění pohledávky. Zdůraznil dále, že daňový nedoplatek stěžovatele je vykonatelný, a doložil kopii usnesení Finančního soudu v Mnichově ze dne 13. 7. 2001, který zamítl návrh stěžovatele na odklad vykonatelnosti příslušného rozhodnutí o daňovém nedoplatku. Finanční úřad v Pasově uzavřel, že v posuzované věci byly splněny požadavky pro výkon rozhodnutí stanovené v § 251 a § 254 německého daňového řádu (*Abgabeordnung*). Nejvyšší správní soud proto souhlasil s krajským soudem, že podmínky pro uplatnění výjimky stanovené v § 7 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci byly splněny.

35. Na okraj lze dodat, že možnost dožadujícího státu trvat na vymáhání pohledávky, přestože byla napadena žalobou, je vyvážena odpovědností dožadujícího státu v případě, že dlužník bude v soudním řízení probíhajícím v dožadujícím státě úspěšný (čl. 12 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 76/308/EHS). V takovém případě je dožadující orgán povinen nahradit všechny vymožené částky a všechny případné náhrady, které je nutno zaplatit podle právních předpisů platných v dožádaném státě. Odpovědnost dožadujícího státu dopadá i na případy žádostí o zajištění úhrady pohledávky, protože čl. 13 směrnice 76/308/EHS odkazuje na přiměřené použití čl. 12 této směrnice.

36. Stěžovatel dále tvrdil, že zákon o mezinárodní pomoci stanoví zásadu koncentrace ve vztahu k náležitostem žádosti dožadujícího státu. Lhůta, v níž musí být požádáno o doplnění náležitostí žádosti, je podle stěžovatele sedm dní a vyplývá z § 5 odst. 3 uvedeného zákona. Ministerstvo v uvedené lhůtě žádnou žádost o doplnění Spolkové republice Německo neposlalo. Této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Podle uvedeného ustanovení platí, že „[o]*bdržení žádosti o vymáhání ministerstvo bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 7 dnů, písemně potvrdí. Neobsahuje-li žádost údaje uvedené v odstavci 2, vymáhání ministerstvo provede, pouze pokud jsou údaje na jeho vyžádání doplněny*“.

Citované ustanovení nezakotvuje povinnost ministerstva požádat o doplnění chybějících náležitostí ve lhůtě sedmi dnů. Tato lhůta se vztahuje pouze na potvrzení přijetí žádosti.

37. Nejvyšší správní soud podotýká, že i v této otázce došlo k nesprávné implementaci směrnice. Směrnice Komise 2002/94/ES, kterou se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice 76/308/EHS, totiž v čl. 15 stanoví: „*Dožádaný orgán co nejdříve písemně, nejpozději však do sedmi dnů po přijetí žádosti o vymáhání pohledávky nebo o předběžná opatření a) potvrdí přijetí žádosti; b) požádá dožadující orgán, aby doplnil žádost, pokud neobsahuje informace či jiné údaje uvedené v článku 7 směrnice 76/308/EHS.*“ Použití přímého účinku směrnice by proto přicházelo teoreticky v úvahu, neboť se jedná o ustanovení, které je jasné a bezpodmínečné (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora *Becker*, bod 25, či *Van Duyn*, bod 13), a použití přímého účinku by nevedlo v neprospěch stěžovatele (viz výše bod 28). V posuzované věci ovšem Nejvyšší správní soud podmínky pro použití přímého účinku neshledal, protože stěžovatel namítl nedodržení sedmidenní lhůty ve vztahu k podmínce stanovené v § 6 odst. 2 písm. a) za použití § 8 zákona o mezinárodní pomoci, tedy k podmínce, kterou zákon o mezinárodní pomoci stanoví ve vztahu k žádosti o zajištění úhrady pohledávky nad rámec směrnice 76/308/EHS. Stěžovatel se proto nemůže dovolávat přímého účinku směrnice 2002/94/ES ve vztahu k této „*ryze vnitrostátní*“ podmínce. Jiná situace by nastala, pokud by se stěžovatel dovolával přímého účinku ve vztahu k žádosti o vymáhání pohledávky, nikoliv k žádosti o zajištění úhrady pohledávky. Lhůtu pro žádost o doplnění chybějících náležitostí žádosti o zajištění úhrady pohledávky podle § 6 odst. 2 písm. a) za použití § 8 zákona o mezinárodní pomoci je proto třeba posuzovat podle podmínek stanovených tímto zákonem. Jak již bylo výše zmíněno, uvedený zákon lhůtu nestanoví. Postačí tedy, pokud ministerstvo požádá o doplnění náležitostí i po uplynutí sedmi dnů od přijetí žádosti o mezinárodní pomoc a zároveň chybějící náležitosti jsou doplněny před vydáním rozhodnutí, jímž je nařízeno opatření k zajištění úhrady pohledávky, příp. před vydáním tohoto rozhodnutí je doručena žádost o pokračování v řízení, která jejich absenci překonává. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že ministerstvo nemělo povinnost požádat Spolkovou republiku Německo o doplnění náležitostí žádosti podle § 6 odst. 2 písm. a) za použití § 8 zákona o mezinárodní pomoci ve lhůtě sedmi dnů. Žádost Finančního úřadu v Pasově o pokračování v řízení byla ministerstvu doručena dne 8. 3. 2007, tedy před tím, než Finanční úřad Brno II zřídil dne 15. 4. 2009 zástavní právo k nemovitostem stěžovatele. Ministerstvo proto vyhovělo žádosti o pokračování v řízení v souladu s uvedeným zákonem.

V.3 Podmínka podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o mezinárodní pomoci

38. Další námitka stěžovatele se vztahovala k porušení § 6 odst. 2 písm. b) zákona o mezinárodní pomoci, podle něhož ministerstvo zahájí vymáhání pohledávky, pokud v ní příslušný orgán dožadujícího státu prohlásí, že exekuční řízení již bylo ve státě příslušného orgánu provedeno, avšak nevedlo k plné úhradě pohledávky. Ani tuto námitku Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

39. Finanční úřad v Pasově zdůvodnil žádost o mezinárodní pomoc ze dne 29. 7. 2005 tak, že považoval svou daňovou pohledávku za stěžovatelem za ohroženou vzhledem k dosavadnímu chování stěžovatele. Konkrétně finanční úřad poukázal na to, že stěžovatel byl dne 30. 6. 2005 odsouzen za trestný čin krácení daně k trestu odnětí svobody v trvání

dvanáct měsíců, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu tří let. Dále uvedl, že stěžovatele nelze zastihnout na území Spolkové republiky Německo, dokonce ani v místě pobytu v Mnichově, které sám nahlásil, a stěžovatel dosud daňový nedoplatek dobrovolně neuhradil (viz příloha k žádosti o mezinárodní pomoc).

40. Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem, že bylo v pravomoci dožadujícího státu posoudit, zda bylo možné vést proti žalobci exekuční řízení v dožadujícím státě. Úprava podmínek, za nichž lze provést exekuční řízení, se bezpochyby liší v jednotlivých státech a nelze vyloučit, že neúspěšnost vymáhání pohledávky je shledána bez samotného pokusu o nařízení daňové exekuce [srov. např. § 264 odst. 2 o. s. ř. či § 171 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád"; obdobně § 57a odst. 1 starého daňového řádu), který umožňuje správci daně vymáhat daňový nedoplatek po ručiteli, aniž by byl nedoplatek nejprve vymáhán u primárního dlužníka, jestliže je zřejmé, že vymáhání daňového nedoplatku u primárního dlužníka by bylo prokazatelně bezvýsledné]. Finanční úřad v Pasově nadto poskytl výše uvedené odůvodnění již v žádosti o mezinárodní pomoc ze dne 29. 7. 2005, nikoliv až dne 17. 10. 2008, jak stěžovatel tvrdil v kasační stížnosti. Námitka stěžovatele, že ministerstvo nepožádalo o doplnění této náležitosti žádosti v sedmidenní lhůtě je proto nedůvodná (srov. též výše body 36 a 37). Nejvyšší správní soud tudíž neshledal porušení § 6 odst. 2 písm. b) za použití § 8 zákona o mezinárodní pomoci.

41. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že usnesením soudu prvního stupně v Pasově ze dne 15. 12. 2010 bylo vůči stěžovateli nařízeno exekuční řízení. Z této skutečnosti nevyplývá, že bylo možné vést proti žalobci exekuční řízení již v době podání žádosti o mezinárodní pomoc (v roce 2005) ani že by případný výtěžek z exekuční dražby postačoval k plné úhradě pohledávky evidované Finančním úřadem v Pasově. Obdobně existence zástavního práva k nemovitosti stěžovatele v Mnichově či k životním a důchodovým pojistkám stěžovatele ve prospěch Finančního úřadu v Pasově neprokazuje, že by tímto zástavním právem byla zajištěna úhrada předmětné pohledávky v plné výši. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, posouzení možnosti vést exekuční řízení je v pravomoci dožadujícího státu.

V.4 Doložení exekučního titulu

42. Stěžovatel dále zpochybnil, že exekuční titul byl k žádosti Spolkové republiky Německo doložen. Oznámení nedoplatku, které bylo k žádosti připojeno, podle stěžovatele není exekučním titulem. Pokud za této situace Finanční úřad Brno II vyhověl žádosti a zřídil zástavní právo k nemovitostem stěžovatele, porušil § 5 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci. Tato námitka není důvodná.

43. Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že na náležitosti exekučního titulu nelze nahlížet perspektivou vnitrostátního práva dožádaného státu. Exekuční titul je správním aktem vydaným dožadujícím státem a jeho náležitosti jsou stanoveny právem tohoto státu. Doklad, který je exekučním titulem pro vymáhání pohledávky v dožadujícím státě, se ode dne obdržení úplné žádosti o vymáhání či zajištění úhrady pohledávky považuje bez dalšího za exekuční titul pro vymáhání či zajištění úhrady pohledávky v České republice (§ 6 odst. 1 ve spojení s § 8 zákona o mezinárodní pomoci). Také Soudní

dvůr potvrdil, že dožádaný stát nemá pravomoc přezkoumat věcnou správnost exekučního titulu vydaného v dožadujícím státě (blíže viz rozsudek *Kyrian*).

44. V žádosti o mezinárodní pomoc ze dne 29. 7. 2005 Spolková republika Německo výslovně uvedla, že k žádosti je připojen exekuční titul – oznámení nedoplatku (*Rückstandsanzeige*). V následné žádosti o pokračování v řízení ze dne 5. 3. 2007 pak potvrdila, že podmínky pro výkon rozhodnutí podle německého práva (§ 251 a § 254 německého daňového řádu) byly splněny. Oproti tomu stěžovatel nepředložil žádné konkrétní argumenty, které by byly způsobilé zpochybnit, že doložené oznámení nedoplatku je podle právního řádu Spolkové republiky Německo exekučním titulem. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s názorem krajského soudu i žalovaného, že exekuční titul byl k žádosti o mezinárodní pomoc ze dne 29. 7. 2005 doložen, a podmínka podle § 5 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci tím byla splněna.

45. Pro srovnání lze uvést, že oznámení nedoplatku doložené Spolkovou republikou Německo obsahovalo náležitosti, které jsou kladeny na „*výkaz nedoplatků*“, jenž je exekučním titulem podle § 176 odst. 1 daňového řádu (těmito náležitostmi jsou: označení správce daně, který výkaz nedoplatků vydal, číslo jednací, označení daňového subjektu, který neuhradil nedoplatek, údaje o jednotlivých nedoplatcích, podpis úřední osoby s uvedením jména, příjmení a pracovního zařazení a otisk úředního razítka, potvrzení o vykonatelnosti a den, k němuž je výkaz nedoplatků sestaven; srov. také § 73 odst. 4 starého daňového řádu, který pro výkaz nedoplatků stanovil následující náležitosti: přesné označení daňového dlužníka v prodlení, druh daně, výši nedoplatku na této dani, údaje o původní splatnosti dlužné daně, den, k němuž je výkaz nedoplatku sestaven, a doložku vykonatelnosti).

46. Rovněž pro srovnání Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudky rakouského Správního soudního dvora (*Verwaltungsgerichtshof*; dostupné na http://www.ris.bka.gv.at), V rozsudku ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. 2000/15/0092, Správní soudní dvůr zamítl stížnost, ve které stěžovatel napadl vykonatelnost oznámení nedoplatku (*Rückstandsanzeige*, tedy typově shodného dokumentu jako v nyní posuzované věci), které Spolková republika Německo přiložila k žádosti o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek. Správní soudní dvůr zdůraznil, že rakouské správní orgány mají povinnost uznat vykonatelnost tohoto dokumentu, pokud obsahuje formální náležitosti, a nepřísluší jim jej přezkoumávat. Je ovšem třeba podotknout, že příslušná žádost o mezinárodní pomoc se opírala o smlouvu mezi Spolkovou republikou Německo a Rakouskou republikou o vzájemné pomoci v daňových věcech (*Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Abgabensachen*, BGBl. Nr. 249/1955). V této souvislosti lze proto odkázat i na novější rozsudek ze dne 21. 9. 2009, sp. zn. 2009/16/0113, kdy se žádost o mezinárodní pomoc opírala sice také o výše zmiňovanou smlouvu o vzájemné pomoci, byla však podána již po uplynutí transpoziční lhůty směrnice 2001/44/ES (dne 30. 6. 2002), která rozšířila působnost směrnice 76/308/ES i na oblast přímých daní. Oba státy proto musely dostát i svým závazkům vyplývajícím z práva Evropské unie v oblasti mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek. Tímto rozsudkem Správní soudní dvůr zamítl stížnost zpochybňující vykonatelnost pohledávky, o jejíž zajištění Spolková republika Německo požádala dne 22. 7. 2006. Tato žádost byla doložena rovněž oznámením nedoplatku (*Rückstandsanzeige*) a v posuzované věci bylo nesporné,

že doložené oznámení nedoplatku je exekučním titulem pro účely mezinárodního vymáhání.

47. Stěžovatel dále namítl, že ve správním spise Finančního úřadu Brno II chyběl originál či stejnopis exekučního titulu. Stěžovatel v této námitce vyšel především z předpokladu, že oznámení nedoplatku není exekučním titulem. Tento předpoklad ovšem není správný. Jak bylo výše uvedeno, oznámení nedoplatku doložené Spolkovou republikou Německo je exekučním titulem pro účely mezinárodní pomoci při zajištění úhrady pohledávky. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil stěžovateli pouze potud, že správní spis neobsahoval originál či stejnopis tohoto exekučního titulu, ale pouze jeho překlad. Z přípisu ze dne 7. 11. 2005, jímž ministerstvo pověřilo prostřednictvím žalovaného Finanční úřad Brno II provedením úkonům při uskutečňování mezinárodní pomoci, i z přípisu ze dne 16. 11. 2005, jímž žalovaný následně pověřil provedením těchto úkonů Finanční úřad Brno II, však vyplývá, že originál žádosti i exekučního titulu (oznámení nedoplatku) byly přílohou těchto přípisů. Žalovaný následně originál obou dokumentů doložil při jednání před krajským soudem. Za této situace Nejvyšší správní soud neshledal, že by se jednalo o vadu, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Je totiž nepochybné, že Spolková republika Německo doložila ke své žádosti o mezinárodní pomoc exekuční titul a správní orgány činily úkony směřující k zajištění úhrady pohledávky na jeho základě.

V.5 Závěr a náklady řízení

48. Lze shrnout, že Finanční úřad Brno II zřídil zástavní právo k nemovitostem stěžovatele v souladu se zákonem o mezinárodní pomoci i zásadami mezinárodního vymáhání. Spolková republika Německo doložila ke své žádosti ze dne 29. 7. 2005 exekuční titul a odůvodnila, z jakého důvodu považuje vnitrostátní vymáhání za bezúspěšné. Případné nedostatky této žádosti byly nadto zhojeny výslovnou žádostí o pokračování v zajištění úhrady pohledávky ze dne 5. 3. 2007.

49. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

50. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 26. dubna 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu