



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: **L. L.**, zastoupeného JUDr. Bronislavou Wittnerovou, MSc., advokátkou se sídlem Jiřího z Poděbrad 893/9, Olomouc, proti žalovaným: **1) Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, a **2) Magistrát města Olomouce**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2014, čj. 11 A 33/2012 – 73,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2014, čj. 11 A 33/2012 – 73, **se zrušuje** ve výrocích III. a IV., a to ve vztahu k žalovanému 2), a věc **se v tomto rozsahu vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.
- II. Ve vztahu k žalovanému 1) **se kasační stížnost zamítá**.
- III. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve vztahu k žalovanému 1).
- IV. Žalovanému 1) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalobce se žalobou podanou u Nejvyššího správního soudu, následně postoupenou Městskému soudu v Praze, domáhal ochrany před nezákonnými zásahy žalovaných. Rozsudkem ze dne 26. 8. 2014, čj. 11 A 33/2012 – 73, městský soud přiznal žalobci osvobození od soudních poplatků, zamítl jeho žádost o ustanovení zástupce, zamítl žalobu a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Rozsudek městského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost zcela odkazuje.

II.

2. Žalobce (stěžovatel) brojil proti výroku III. rozsudku městského soudu (zamítnutí žaloby) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

3. Stěžovatel spatřoval nezákonný zásah žalovaného 2) v tom, že vymáhal pokutu, uloženou žalobci rozhodnutím ze dne 15. 1. 2009, čj. SmOI/ARŤMV/2/1869/2008/Mraz, prostřednictvím soudního exekutora a ve vykonávacím řízení se nechal zastoupit advokátem. Tím došlo k neúměrnému zvýšení dlužné částky v původní výši 2500 Kč. Žalovaný 2) postupoval v rozporu se zákonem, protože orgánem příslušným k výkonu daného rozhodnutí byl buď sám žalovaný 2) nebo obecný správce daně, nikoliv soudní exekutor (§ 106 odst. 2 správního řádu).

4. Stěžovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. I. ÚS 195/11, ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, a ze dne 14. 3. 2013, sp. zn. II. ÚS 376/12) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006 – 87), podle které nechají-li se dostatečně odborně a personálně vybavené orgány veřejné správy zastoupit v soudním řízení advokátem, nejedná se o účelně vynaložené náklady, a soudy by proto neměly přiznávat jejich náhradu. V nálezu sp. zn. II. ÚS 376/12 Ústavní soud uvedl, že „*u statutárních měst a jejich městských částí lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby byla schopna kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musela využívat právní pomoci advokátů.*“ Judikatura týkající se nákladů na zastoupení je použitelná i na výkon správních rozhodnutí. Žalovaný 2) byl dostatečně vybaven, aby výkon rozhodnutí o uložení pokuty provedl sám, případně prostřednictvím obecného správce daně. Pokud se nechal zastoupit advokátem a výkon rozhodnutí svěřil soukromému exekutorovi, jednal v rozporu s § 2 odst. 4 a § 6 odst. 2 správního řádu.

5. Nezákonný zásah žalovaného 1) měl spočívat v porušení povinnosti činit opatření k řešení aktuálních otázek spadajících do jeho působnosti a pečovat o náležitou právní úpravu (§ 22 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Žalovaný 1) měl vědět o nezákonné praxi žalovaného 2) (a dalších měst a obcí) při výkonu rozhodnutí a přijmout opatření k jejímu zamezení. V důsledku nečinnosti žalovaného 1) byl stěžovatel přímo zkrácen na svých právech při výkonu rozhodnutí žalovaného 2) čj. SmOI/ARŤMV/2/1869/2008/Mraz.

6. Městský soud se s žalobními tvrzeními nevyporádal. Ve vztahu k žalovanému 2) pouze uvedl, že ve výkonu rozhodnutí čj. SmOI/ARŤMV/2/1869/2008/Mraz nespátřuje nezákonný zásah, aniž by tento závěr dále odůvodnil. Ve vztahu k žalovanému 1) se městský soud zabýval téměř výhradně vyřízením stěžovatelovy stížnosti ze dne 9. 1. 2012, ohledně čehož ale stěžovatel v žalobě nic nenamítal.

III.

7. Žalovaní se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV.

8. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

9. Kasační stížnost je důvodná.

10. Kasační soud se nejprve zabýval tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného 1). V žalobě ze dne 23. 2. 2012 stěžovatel poukázal na svou stížnost podanou ministru vnitra ohledně postupu žalovaného 2), ve které žádal, aby žalovaný 1) „*zamezil nezákonnému chování správních orgánů*“.

Nezákonný zásah spatřoval v nečinnosti žalovaného 1). V doplnění žaloby ze dne 10. 5. 2013 stěžovatel zopakoval, že žalovaný 1) „*neudělal nic a fakticky umožňuje v celé České republice, aby orgány měst si dělali (sic) cokoliiv uznají za vhodné a přitom nemusí respektovat správní řád. Nezákonný zásah ministerstva vnitra spočívá v nečinnosti ačkoli má být činný.*“

11. Nejvyšší správní soud souhlasil s městským soudem, že stěžovatel neuvedl, jakým konkrétním zásahem, pokynem nebo donucením žalovaného 1) byl zkrácen na svých právech. Zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. může být i „*nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98), vždy se ale musí jednat o konkrétní úkon, který žalovaný v rozporu se zákonem neučinil. Stěžovatel takový zásah netvrdil. Poukázal-li na povinnosti stanovené ministerstvům v § 22 a § 24 zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kasační soud uzavřel, že tato ustanovení vymezují zásady a obecné cíle činnosti ministerstev (srov. systematické řazení zákona). Nestanoví povinnost ministerstev provést určitý úkon. Ve vztahu k žalovanému 1) tedy chyběla základní podmínka důvodnosti zásahové žaloby – existence zásahu.

12. Dále kasační soud přistoupil k posouzení tvrzeného nezákonného zásahu žalovaného 2). V doplnění žaloby ze dne 10. 5. 2013 stěžovatel upřesnil, že nezákonný zásah žalovaného 2) spatřoval v tom, že pověřil výkonem rozhodnutí čj. SmOl/ARŤMV/2/1869/2008/Mraz, kterým stěžovateli uložil zaplacení pokutu, soudního exekutora a ve vykonávacím řízení se nechal zastoupit advokátem.

13. Nejvyšší správní soud dal stěžovateli za pravdu, že závěr městského soudu, že „*ani v tomto jednání nelze spatřovat nezákonný zásah ze strany statutárního města Olomouc, neboť z uvedeného je patrné, že žalobci byla uložena pokuta, kterou dobrovolně ve stanovené lhůtě nezaplátil*“, nelze považovat za dostatečně odůvodněný. Dále městský soud pouze shrnul obsah „*Vyrozumění o vyřízení stížnosti*“ ze dne 17. 4 2012, čj. SMOL/062556/2012/OARMV/PD/Hyb, ve kterém žalovaný 2) obhájuje způsob výkonu rozhodnutí čj. SmOl/ARŤMV/2/1869/2008/Mraz. Z odůvodnění rozsudku není patrné, že by městský soud podrobil postup žalovaného 2) kritické úvaze, a není zřejmé, na základě čeho považoval tento postup za zákonný.

14. Je namístě upozornit, že nebylo na volné úvaze žalovaného 2), zda požádá o výkon svého rozhodnutí soudního exekutora. Žalovaný 2) byl v řízení o výkonu rozhodnutí čj. SmOl/ARŤMV/2/1869/2008/Mraz exekučním správním orgánem ve smyslu § 106 odst. 2 správního řádu, protože vydal vykonávané rozhodnutí v prvním stupni [§ 105 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Podle § 106 odst. 2 správního řádu měl žalovaný 2) na výběr, zda exekuci provede sám, nebo zda o její provedení požádá obecného správce daně, kterým je místně příslušný celní úřad [§ 8 odst. 2 písm. a) zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů]. Ve smyslu § 106 odst. 3 správního řádu se v obou případech exekuce na peněžitá plnění řídí zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

15. Výkon rozhodnutí probíhá v rámci tzv. dělené správy (§ 161 daňového řádu). Prováděl-li by žalovaný 2) výkon rozhodnutí sám (tzv. procesní dělená správa), tzn., nepožádal-li by o výkon místně příslušný celní úřad, byl by v tomto rozsahu správcem daně (§ 161 odst. 2 daňového řádu). 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 nejeefektivnější 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 nějž se minimální výše nákladů pohybuje v řádech tisíců korun, ačkoliv lze zajistit vymáhání nedoplatku vlastními silami nebo předáním správců 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 nepeněžitě.“*

16. 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. Žalovaný 2) vymáhal po stěžovateli částku ve výši 2500 Kč (pokuta ve výši 1500 Kč a náklady správního řízení ve výši 1000 Kč). Odměna soudního exekutora je v tomto případě určena částkou 3000 Kč (§ 6 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „exekuční tarif“), je-li exekutor plátcem DPH, pak 3630 Kč. Paušální náhrada hotových výdajů soudního exekutora činí 3500 Kč (§ 13 odst. 1 exekučního tarifu), tj. 4235 Kč vč. DPH. Náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora tedy představovaly k okamžiku rozhodování žalovaného o vhodném způsobu vymáhání potenciálně částku 7865 Kč, tj. více než trojnásobek dlužné částky. Taková výše nákladů je ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky.

17. 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 (srov. Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K.; Žiškova, M. Daňový řád. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011). 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.

18. 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.

19. Dále stěžovatel spatřoval nezákonný zásah žalovaného 2) v tom, že se ve vykonávacím řízení nechal zastoupit advokátem. Kasační soud dal stěžovateli za pravdu, že u žalovaného 2) se předpokládá dostatečné materiální a personální vybavení potřebné k výkonu vlastních rozhodnutí (srov. stěžovatelem citovanou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, odst. 4 výše). Nezákonný zásah ale v tomto postupu spatřovat nelze. Možnost nechat se v řízení zastoupit je totiž procesním právem, jehož využití na rozdíl od vymáhání prostřednictvím soudního exekutora nepředstavuje nezákonnost (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. I. ÚS 195/11: „*V takto jednoduché právní věci byl žalobce schopen zajistit si vyřešení tohoto případu vlastními prostředky. Pokud si však žalobce zvolil možnost být v tomto sporu zastoupen advokátem, což je jeho právo, nelze za této situace na stěžovateli spravedlivě žádat, aby mu plně hradil náklady řízení takto vzniklé.*“ pozn.: zvýrazněno NSS). Jakkoliv se nejedná o nezákonný zásah z hlediska veřejného práva, je i v kontextu judikatury Ústavního soudu zřejmé, že náklady žalovaného 2) na zastoupení v exekučním řízení nebyly účelně vynaloženy a žalovanému neměla být v exekučním řízení přiznána jejich náhrada.

20. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou ve vztahu k žalovanému 2), proto zrušil rozsudek městského soudu v napadeném rozsahu výroku III. a v akcesorickém výroku IV. o nákladech řízení, a to mezi žalobcem a žalovaným 2), a v tomto rozsahu vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

21. Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti mezi žalobcem a žalovaným 2) (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

22. Ve vztahu k žalovanému 1) Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení ve vztahu k žalovanému 1) (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.). Procesně úspěšný žalovaný 1) by měl právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, soud mu je však nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 31. července 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu