



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Ing. A. M.**, zast. JUDr. Marošem Prosmánem, advokátem se sídlem Hlavná 31, Trnava, Slovenská republika, proti žalovanému: **Celní úřad pro Středočeský kraj**, se sídlem Washingtonova 11, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2015, čj. 47 Af 3/2013 – 157,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2015, čj. 47 Af 3/2013 – 157, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci **se vrací** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce JUDr. Maroše Prosmána, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d ň ě n í :**

**I. Předmět řízení a vymezení sporu**

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vymáhání finančních pohledávek po zániku práva na jejich vyměření a vymáhání.

[2] Krajský soud nejprve žalobu pro opožděnost odmítl usnesením ze dne 30. 5. 2013, čj. 47 Af 3/2013-78, Nejvyšší správní soud jej nicméně rozsudkem ze dne 27. 9. 2013, čj. 9 Aps 2/2013-63, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud žalobu následně projednal meritorně a rozsudkem ze dne 1. 12. 2015, který je nyní předmětem kasačního přezkumu, ji zamítl.

[4] Z obsahu správního spisu krajský soud konstatoval, že dne 15. 1. 2001 vydal Colný úřad Košice rozhodnutí sp. zn. 66/20or/KE-M/NC, kterým žalobci předepsal k úhradě celní dluh ve výši 2 633 753 Sk. Dne 21. 12. 2005 požádala slovenská strana Generální ředitelství cel o vymáhání pohledávky vůči žalobci. Dne 13. 11. 2009 vydal Celní úřad Praha D1 upomínku o nezaplacení nedoplatku, ve kterém upozornil žalobce na jeho dluh a vyzval jej k uhrazení dlužné částky. Dne 16. 5. 2012 sdělilo Kompetenční centrum finančních operací Generálnímu ředitelství cel, že původním datem promlčení vyměřeného celního dluhu byl den 31. 12. 2011, nicméně jelikož v mezidobí byla žalobci doručena upomínka o nezaplacení nedoplatku (konkrétně dne 20. 11. 2009), došlo v souladu se slovenskými předpisy k přetržení této lhůty a k počátku běhu nové desetileté lhůty, která vyprší dne 31. 12. 2019.

[5] Při jednání žalobce doplnil, že žalovaný v mezidobí vydal exekuční příkaz, jímž nařídil daňovou exekuci srážkami ze mzdy a jiných příjmů žalobce. Požádal proto soud o vydání předběžného opatření. Soud návrhu nevyhověl s odůvodněním, že účinky předběžného opatření by trvaly pouze do vydání rozsudku, k němuž došlo při nařízeném jednání, při kterém žalobce návrh předložil.

[6] Ve vztahu k uplatněným žalobním námitkám krajský soud předně neshledal důvodnou stěžejní námitku stěžovatele apelující na promlčení práva pohledávku vymáhat. Dospěl k závěru, že upomínka o nezaplacení celního dluhu doručena žalobci dne 20. 11. 2009 způsobila přetržení lhůty pro vymáhání pohledávky jak podle slovenského, tak podle českého práva.

[7] K otázce platnosti samotného exekučního titulu z důvodu promlčení daňové povinnosti odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, čj. 5 Afs 48/2007-173. Dle závěrů tohoto rozsudku české soudy v zásadě nemají pravomoc k ověření věcné správnosti exekučního titulu. Námitky zpochybňující věcnou správnost exekučního titulu tedy musí žalobce uplatnit u příslušných správních či soudních orgánů Slovenské republiky.

[8] Závěrem se krajský soud neztotožnil ani s námitkou poukazující na formální nedostatky exekučního titulu. Pochybení neshledal v namítaném chybějícím dokladu o doručení ani nesprávně uvedené adrese příjemce.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[10] Krajskému soudu v první řadě vytýká, že nerozhodl o jeho návrhu na vydání předběžného opatření. Nesouhlasí s jeho závěrem, že účinky předběžného opatření by trvaly jen do vydání rozsudku, ke kterému došlo při nařízeném jednání. Poukazuje na skutečnost, že po vydání rozsudku následuje ještě proces jeho písemného vyhotovení a rovněž právo podat *odvolání*, jehož výsledkem může být zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k novému projednání.

pokračování

[11] Stěžovatel dále obsáhle polemizuje se závěrem krajského soudu učiněného ohledně běhu promlčecích lhůt pro vymáhání celného dluhu. Poukazuje zejména na skutečnost, že celní dluh vznikl za účinnosti zákona č. 618/1992 Zb., colný zákon, dle kterého se právo vybrat a vymáhat nedoplatek promlčuje po šesti letech od roku, ve kterém se stal splatným. Z toho na základě příslušných ustanovení dovozuje, že právo vymáhat celní dluh se promlčelo v roce 1999, 2000, resp. 2001. V této souvislosti rovněž namítá zánik samotného práva dodatečně celní dluh vyměřit.

[12] Odůvodnění krajského soudu, že mu nepřísluší zabývat se zpochybněním platnosti exekučního titulu, označil stěžovatel za nepřezkoumatelné.

[13] Neztotožnil se ani s vypořádáním námitky formálních nedostatků exekučního titulu. Je přesvědčen, že rozhodnutí Colného úřadu Košice je nicotným rozhodnutím, neboť v něm označený účastník řízení neexistuje. Rozhodnutí bylo dále vydané bez uvedení identifikačního čísla povinné osoby s tím, že jednou se v něm uvádí fyzická osoba oprávněná k podnikání a jednou společnost s ručením omezením. Rovněž je uvedena adresa, která v době vydání rozhodnutí neexistovala.

[14] Stěžovatel na základě shora uvedeného navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a současně žalovanému zakázal pokračovat v jeho nezákonném zásahu.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Vzhledem k tomu, že se v dané věci jedná o opakovanou kasační stížnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[17] Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. O tuto situaci se jedná i v projednávaném případě. Krajský soud žalobu nejprve odmítl z procesních důvodů, stěžovatel proto námitky proti věcnému posouzení žaloby mohl poprvé uplatnit až nyní. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[18] K námitce vytýkající krajskému soudu, že nerozhodl o návrhu na vydání předběžného opatření, Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí o předběžném opatření je rozhodnutím, které slouží k zatímní (tj. přechodné) úpravě poměrů účastníků (§ 38 odst. 1 s. ř. s.), a to do doby, než se změní poměry nebo než bude pravomocně rozhodnuto o věci samé. Případná námitka vady řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. může být v řízení o kasační stížnosti úspěšná pouze tehdy, pokud by namítaná vada (zde tedy to, že soud nerozhodl o návrhu na vydání předběžného opatření) mohla mít

za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozhodnutí o předběžném opatření však tento následek mít z povahy věci nemůže, jestliže se jeho účinky s právní mocí rozhodnutí ve věci samé konzumují. Vznesená kasační námitka tedy nemůže být v řízení o kasační stížnosti pojmově úspěšná.

[19] Nejvyšší správní soud nicméně po posouzení věci dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu trpí vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Shledal totiž, že žaloba stěžovatele byla podle § 85 s. ř. s. nepřípustná.

[20] Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle § 82 s. ř. s. [k]aždý, 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, domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[21] Podle ust. § 85 s. ř. s. je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nepřípustná, *lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*

[22] V projednávané věci stěžovatel spatřuje nezákonný zásah správního orgánu ve vymáhání celního dluhu, neboť je přesvědčen, že právo vymáhat nedoplatek zaniklo. Zpochybňuje rovněž možnost doměřit samotnou daňovou povinnost a formální náležitosti exekučního titulu, které mají mít vliv na jeho vykonatelnost.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedené námitky nelze uplatňovat v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť zákon umožňuje domoci se nápravy prostřednictvím jiného právního prostředku, a to žaloby proti rozhodnutí.

[24] Předpokladem pro realizaci vymáhání nedoplatku daňovou exekucí je vydání exekučního příkazu (srov. § 178 odst. 1 daňového řádu). Daňový řád s exekučním příkazem spojuje účinky zahájení exekučního řízení, do té doby tedy není majetek dlužníka exekučně postizitelný. Do vydání exekučního příkazu tedy žalobní tvrzení stěžovatele nejsou způsobilá být pojmově zásahem. V daném případě je účinným prostředkem ochrany teprve žaloba proti exekučnímu příkazu, tedy žaloba proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 Afs 131/2015-32). V daném případě byl tedy již na počátku nesprávně zvolen typ žaloby.

[25] Nejvyšší správní soud se rozlišením jednotlivých typů žalob ve správním soudnictví zabýval ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, v němž k této otázce uvedl: „procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit, a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalobou nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, jestliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“

pokračování

[26] V žalobě proti exekučnímu příkazu může stěžovatel nepochybně namítat promlčení práva vymáhat celní nedoplatek. Možnosti zpochybnit samotný exekuční titul vydaný Colný úřadem Košice jsou však omezené. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje stěžovatele na své rozhodnutí ze dne 25. 2. 2010, čj. 5 Afs 48/2007-173, které vychází ze závěrů vyslovených Soudním dvorem Evropské unie v rozsudku ze dne 14. 1. 2010, *Kyrian* (C-233/08). V projednávaném případě byl předmětem přezkumu rovněž exekuční příkaz vydaný na základě mezinárodní žádosti o vymáhání pohledávky. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že české soudy nemají v zásadě pravomoc k ověření věcné správnosti exekučního titulu. České soudy jsou naproti tomu oprávněny ověřit zákonnost některých opatření k vymáhání pohledávky (např. právě namítané doručení exekučního titulu). Krajský soud, přestože mylně posuzoval námítky stěžovatele v režimu nezákonného zásahu, zcela správně vycházel ze závěrů tohoto rozsudku. Obdobná je i pravomoc soudů ve vztahu k přezkumu exekučních titulů vydaných českými správními orgány, neboť je třeba zcela respektovat jednotlivé fáze řízení, v daném případě vyměřovací a exekuční (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54). Tuto rozhodovací autonomii jednotlivých fází daňového řízení, byť na sebe logicky navazují, nelze prolomit ani prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Přípuštění takové obrany by mimo jiné znamenalo zvýhodnění těch daňových subjektů, kteří dobrovolně nesplní svoji daňovou povinnost stanovenou platebním výměrem a umožnění jim opakovaně přezkoumat již jednou pravomocně vyměřenou daň.

[27] Stěžovatel má rovněž ve vztahu k namítanému promlčení práva na vymáhání celního dluhu možnost využít obrany prostřednictvím návrhu na zastavení exekuce dle § 181 odst. 2 písm. e) daňového řádu. Po vyčerpání opravných prostředků je i v tomto případě vydané rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek ze dne 18. 4. 2013, čj. 1 Afs 3/2013-30). Z obsahu soudního spisu je patrné, že této možnosti již před správními orgány využil.

[28] Ze shora uvedeného vyplývá, že žaloba stěžovatele na ochranu proti nezákonnému zásahu byla podle § 85 s. ř. s. nepřijatelná. Krajský soud pochybil, pokud žalobu věcně projednal a meritorně o ní rozhodl, neboť ji měl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného zrušil rozsudek krajského soudu a současně žalobu stěžovatele odmítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[30] Řízení ve věci bylo ukončeno odmítnutím žaloby, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[31] V daném případě se jednalo o řízení ve věci opakované kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším správním soudem zrušeno. V takovém případě již stěžovatel není povinen platit soudní poplatek za další kasační stížnost, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil (§ 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60).

[32] Stěžovatel svoji poplatkovou povinnost v předchozím kasačním řízení vedeném pod sp. zn. 9 Aps 2/2013 splnil, Nejvyšší správní soud proto dle § 10 zákona o soudních poplatcích rozhodl o vrácení soudního poplatku zaplaceného za tuto opakovanou kasační stížnost. Poplatek bude stěžovateli vrácen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Maroše Prosmána, advokáta se sídlem Hlavná 31, Trnava, Slovenská republika.

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

V Brně dne 11. května 2016

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu