



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Den Braven Czech and Slovak a.s.**, se sídlem Úvalno 353, Úvalno, zast. JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Sádky 1605/2, Prostějov, proti žalovanému: **Celní úřad pro hlavní město Prahu**, se sídlem Washingtonova 1623/7, Praha 1, proti exekučním příkazům žalovaného ze dne 11. 6. 2014, čj. 85378-2/2014-510000-42.1, čj. 85532-2/2014-510000-42.1, čj. 85302-2/2014-510000-42.1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 8. 2014, čj. 109675-27/2014-510000-11, čj. 109675-39/2014-510000-11, čj. 109675-34/2014-510000-11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2017, čj. 9 Af 67/2014-128,

**t a k t o :**

Výroky II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2017, čj. 9 Af 67/2014-128, **se ruší a věc se vrací** v tomto rozsahu Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Exekučními příkazy žalovaného ze dne 11. 6. 2014 uvedenými v záhlaví tohoto rozsudku byly vůči žalobkyni (dále „stěžovatelka“) nařízeny exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb ve výši cla vyměřeného dodatečnými platebními výměry, včetně úroků z prodlení a nákladů exekuce. Proti exekučním příkazům stěžovatelka brojila námitkami podle § 159 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „daňový řád“).

[2] O námitkách bylo rozhodnuto rozhodnutími žalovaného uvedenými v záhlaví tohoto rozsudku. Exekuční příkazy byly změněny tak, že bylo napraveno několik chyb vzniklých při prepisu identifikace exekučních titulů do exekučních příkazů.

[3] Stěžovatelka napadla exekuční příkazy a rozhodnutí o námitkách žalobami u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), které byly městským soudem spojeny ke společnému řízení. Výrokem I. byly žaloby v části, ve které se stěžovatelka domáhala zrušení exekučních příkazů, odmítnuty pro opožděnost. Městský soud dospěl k závěru, že exekuční příkazy jsou samostatně soudně přezkoumatelné. Lhůtu k podání žaloby proto bylo třeba odvíjet již od jejich doručení dne 22. 6. 2014, která marně uplynula 22. 8. 2014. Žaloby však byly doručeny soudu až 13. 10. 2014.

[4] Výrokem II. byly žaloby v části, ve které se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného o námitkách, zamítnuty. Soud nepřisvědčil tomu, že by se žalovaný nevypořádal s tím, že exekuční příkazy obsahují nesmyslné odkazy. Tyto zřejmé nesprávnosti byly odstraněny změnou exekučních příkazů. V rozhodnutí o námitkách jsou konkrétní exekuční příkazy specifikovány již jednoznačně. Pokud tedy stěžovatelka namítala, že neví, že by existovalo jakékoliv rozhodnutí, podle něhož by proti ní měla být vedena exekuce, pak z napadených rozhodnutí mohla bez jakýchkoliv obtíží zjistit, že zde existují rozhodnutí v podobě dodatečných platebních výměrů vydaných Celním úřadem pro Moravskoslezský kraj, která jsou exekučními tituly, na jejichž základě byly vydány předmětné exekuční příkazy. Daňovou exekuci lze vést i na základě vykonatelného, byť nepravomocného rozhodnutí. Vykonatelnost dodatečných platebních výměrů stěžovatelka včas uplatněnými námitkami nezpochybnila. Vykonatelnost exekučního titulu není otázkou, kterou by se měl správce daně v řízení o námitce zabývat z úřední povinnosti. Stěžovatelka ji v námitkách nezpochybovala a žalovaný proto neměl povinnost tuto otázku posuzovat. Ačkoli žalovaný nebyl celním orgánem místně příslušným, nelze v tom shledávat podstatnou vadu řízení, která by měla vést ke zrušení napadených rozhodnutí. Není důvod se domnívat, že by vydání exekučních příkazů místně nepřislušným správcem daně stěžovatelku jakkoliv zkrátilo na jejích právech. Neztotožnil se ani s dalšími námitkami stěžovatelky poukazujícími na porušení § 175 daňového řádu, neodůvodnění nákladů exekuce a úroků z prodlení.

[5] Městský soud dále dospěl k závěru, že stěžovatelka teprve ve vyjádření ze dne 19. 12. 2014, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby, uvedla, že exekuční tituly v doměřovacím řízení nebyly řádně doručeny jejímu tehdejšímu zástupci. V žalobě žádná podobná námitka obsažena nebyla, tudíž se jednalo o opožděně uplatněnou námitku, k níž soud nemůže při přezkumu zákonnosti napadených rozhodnutí přihlížet [§ 72 odst. 4 s. ř. s.]. Toto doplňující vyjádření nelze považovat za upřesnění v žalobě již uplatněného žalobního bodu, v němž bylo namítáno, že stěžovatelce „není nic známo o tom, že by existovalo jakékoliv rozhodnutí, podle něhož by proti němu měla být vedena exekuce“.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že vydané exekuční příkazy nenaplňovaly požadavky § 178 odst. 2 písm. d) daňového řádu. Obsahovaly sice na dvou místech čísla jednacích, což je však pro identifikaci vykonávaného rozhodnutí nedostatečné a nebylo tedy seznatelné, která rozhodnutí mají být předmětem exekuce. K jejich specifikaci došlo až v rozhodnutí o námitkách. Teprve v rámci žaloby taky byly formulovány výtky směrem k nezákonnosti rozhodnutí. Stěžovatelka namítala, že nebylo uvedeno konkrétní pravomocné podkladové rozhodnutí a zcela chyběl základ oprávnění žalovaného vůbec vést exekuci.

[7] Městský soud nicméně nepovažoval žalobní bod za srozumitelný, potažmo cílící na absenci vykonatelnosti. Městský soud ignoroval skutečnost, že neexistovalo pravomocné rozhodnutí žalovaného, které je nezbytné pro vedení exekuce.

pokračování

[8] Stěžovatelka namítá, že judikatura Nejvyššího správního soudu (konkrétně rozsudek ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 Afs 85/2009-104, č. 2148/2010 Sb. NSS) je nadřazena rozhodnutím Generálního ředitelství cen. Doručení substitutovi tak nevyvolává právní účinky, které zákon spojuje s doručováním účastníkům řízení či jejich zástupcům. Pokud byly platební výměry doručovány substitutovi Mgr. K., nedošlo k řádnému doručení platebních výměrů a tyto nebyly pravomocné a ani vykonatelné.

[9] Vzhledem k nepřezkoumatelnosti exekučních příkazů nemohla stěžovatelka namítat nedostatek jejich právní moci a vykonatelnosti. Tato vada byla odstraněna až v rozhodnutích o námitkách. Tímto však byla zkrácena o možnost podat námitky, v nichž by tvrdila, že jí exekuční tituly nebyly doručeny. Tuto námitku proto mohla uplatnit až v žalobě proti rozhodnutím o námitkách.

[10] Úkony žalovaného se blíží jednání *ultra vires*, jelikož žalovaný byl k řízení místně nepřislušný. V exekučním řízení je nutné dbát na zákonnosti řízení více než pouze v nalézacím řízení vzhledem k dopadům, které mají úkony správních orgánů v daných typech řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve poukazuje na fakt, že veškeré dodatečné platební výměry, které se staly základem pro pozdější daňovou exekuci, byly dostatečně identifikovány. Svoje tvrzení odůvodňuje tím, že na základě číselných identifikátorů, které označovaly zprávu o provedené kontrole po propuštění zboží ze dne 25. 3. 2014, ve spojení s doručenými exekučními příkazy, společně s uvedením data a výše dlužné částky, lze bez obtíží identifikovat i dodatečné platební výměry, o kterých stěžovatelka dle vlastního tvrzení nic nevěděla.

[12] Tvrzení stěžovatelky, že mohla námitku chybného doručení dodatečných platebních výměrů, resp. jejich vykonatelnosti a právní moci, uplatnit až v rámci soudně správního přezkumu, je účelové. Stěžovatelka se snaží uplatňovat námitky, které měla vznést zejména v řízení o námitkách proti exekučním příkazům. Účelovost takového postupu žalovaný dovozuje z faktu, že sama stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že až po rozhodnutí o námitkách ze dne 8. 8. 2014 pro ni bylo seznatelné, co po ní celní správa požaduje. Přes zmíněné povědomí o věci stěžovatelka v rámci podání správní žaloby neuviedla žádný vyprecizovaný žalobní bod, který by se týkal chyby v doručování, a spokojila se pouze s obecnou námitkou, že jí „*není známo nic o tom, že by existovalo jakékoliv rozhodnutí, podle něhož by proti němu měla být vedena exekuce*“. Proto se žalovaný ztotožnil s názorem městského soudu, že stěžovatelka nepřipustně rozšířila žaloby o nové žalobní body.

[13] Žalovaný nemohl v rámci řízení o námitkách exekuční příkazy zrušit, jelikož pro to nemá zákonnou oporu. Žalovaný dále poukazuje na to, že pro vykonatelnost, resp. výkon rozhodnutí, na jehož základě bylo clo vyměřeno, není vůbec rozhodná právní moc takového rozhodnutí.

[14] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala replikou, v níž znovu uvádí, že exekuční příkazy nesplňovaly náležitosti požadované § 178 odst. 2 písm. d) daňového řádu, jelikož u nich chybí označení toho, kdo vykonávané rozhodnutí vydal a pouhým uvedením čísla jednacího jsou dle stěžovatelky tato rozhodnutí nedostatečně identifikovatelná. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, čj. 4 Afs 224/2017-60.

[16] Stěžovatelka dále polemizovala s názorem žalovaného, že platební výměry, kterými je doměřováno clo, jsou předběžně vykonatelné, tedy odvolání proti nim nemá odkladný účinek.

Poukazuje na praxi orgánů finanční správy, které k exekuci platebních výměrů přistupují až po doručení rozhodnutí o odvolání proti nim. Totéž dle stěžovatelky vyplývá i pro oblast doměření cla, jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2010, čj. 7 Afs 40/2010-76.

[17] Stěžovatelka poukázala na to, že první senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Afs 271/2016 postoupil rozšířenému senátu k řešení otázku, zda rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu podléhá soudnímu přezkumu a navrhla, aby projednávaná věc byla přerušena do doby rozhodnutí rozšířeného senátu.

[18] Žalovaný poté zaslal soudu dupliku, v níž rozvádí důvody, pro které chybějící odkaz na správní orgán, který ve věci vydal vykonávané rozhodnutí, nezakládá nepřezkoumatelnost exekučních příkazů. Žalovaný poukazuje na fakt, že informace o číslu jednacím jsou volně dostupné na internetu. Argumentace stěžovatelky ohledně změny správního orgánu při zahájení exekučního řízení je tak lichá.

[19] Stěžovatelka reagovala dalším vyjádřením, ve kterém setrvala na výše uvedených názorech. Žalovaný následně k tomuto vyjádření pouze uvedl, že stěžovatelka již netvrdí žádné nové skutečnosti.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[21] Nejvyšší správní soud se obdobnou věcí účastníků řízení zabýval již v rozsudcích ze dne 5. 4. 2018, čj. 4 Afs 274/2017-53, a ze dne 24. 6. 2019, čj. 8 Afs 273/2017-69. Nyní rozhodující senát bude v následujícím posouzení zejména s ohledem na zásadu legitimního očekávání (rozhodovat obdobným způsobem v obdobných věcech) z uvedených rozsudků vycházet.

[22] Stěžovatelka brojí především proti závěru městského soudu, podle kterého námitku neúčinnosti doručení dodatečných platebních výměrů uplatnila po uplynutí lhůty pro podání žaloby, takže k této námitce nemohl přihlížet.

[23] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. může žalobce kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Rádně a včas uplatněný žalobní bod lze však argumentačně rozvíjet i po uplynutí lhůty k podání žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 Afs 54/2013-36).

[24] V posuzovaném případě stěžovatelka v jednotlivých žalobách, které byly spojeny ke společnému projednání, namítala, že jí „není známo nic o tom, že by existovalo jakékoliv rozhodnutí, podle něhož by proti [ní] měla být vedena exekuce“, a tedy že chybí základ oprávnění žalovaného vést exekuční řízení.

[25] V podání ze dne 19. 12. 2014 stěžovatelka uvedla, že důvodem celého nedorozumění je zřejmě chyba v doručování podkladového rozhodnutí, které zřejmě žalovaný zaslal do datové

pokračování

schránky třetí osoby, která nebyla se stěžovatelkou v žádném vztahu, tj. substitučnímu zástupci zmocněnce stěžovatelky Mgr. J. N. Mgr. Ing. J. K.

[26] Městský soud v napadeném rozsudku odmítl akceptovat obsah podání ze dne 19. 12. 2014 jako rozšíření včas uplatněného žalobního bodu na základě této argumentace: *„Námítka, kterou žalobce v doplňujícím vyjádření ze dne 19. 12. 2014 brojí proti tomu, že dodatečné platební výměry nebyly řádně doručeny jeho zástupci, se z povahy věci upíná ke konkrétním existujícím rozhodnutím správního orgánu (zde dodatečným platebním výměrům). Obsahem takové námítky není a logicky ani nemůže být zpochybnění existence doručovaného rozhodnutí (pokud by určité rozhodnutí neexistovalo, nebylo by možné ho komukoliv doručovat, a tím pádem by ani nemohlo dojít k žádným pochybením při jeho doručování). [...] Podstata této námítky se tak zcela míjí s původním žalobním bodem, v němž žalobce popírá své povědomí o existenci jakéhokoliv rozhodnutí, které by mohlo být exekučním titulem.“*

[27] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve výše citovaných rozsudcích sp. zn. 4 Afs 274/2017 a 8 Afs 273/2017 (a dříve v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, čj. 4 Afs 224/2017-60), městský soud posoudil obsah žalobních bodů v této věci příliš úzce. Námítku neúčinnosti doručení exekučních titulů z vyjádření ze dne 19. 12. 2014 je možné považovat za doplnění žalobního bodu, ve kterém stěžovatelka uváděla, že jí *„není známo nic o tom, že by existovalo jakékoliv rozhodnutí, podle něhož by proti [ní] měla být vedena exekuce.“* Pokud by stěžovatelce nebyl exekuční titul skutečně řádně doručen, pak by nemohla být v rámci formulace žalobních námitek o moc více konkrétní. Zpřesnění žaloby by mohlo být učiněno až poté, co by se dozvěděla o existenci exekučních titulů. Z tohoto důvodu je zřejmé, že spolu uváděná tvrzení souvisí. Proto je třeba stěžovatelčina vyjádření ze dne 19. 12. 2014 považovat za rozvinutí včas uplatněného žalobního bodu.

[28] Vyjádřením ze dne 19. 12. 2014 stěžovatelka koriguje a zpřesňuje jinak vágní a zprvu účelově působící tvrzení v jí předkládaných žalobních bodech. Jak již dříve rozhodující čtvrtý senát uvedl, rozšíření žalobního bodu bylo velmi hraniční, a to zejména s ohledem na skutečnost, že stěžovatelce bylo známo, že je proti ní vedeno řízení o doměření celního dluhu, které může být ukončeno vydáním dodatečných platebních výměrů. Vzhledem k zásadě legitimního očekávání a předvídatelnosti rozhodování, jakož i vzhledem k tomu, že jde o výklad směřující k zachování přístupu k soudu, osmý senát Nejvyššího správního soudu přejal i v nynějším řízení znovu (stejně jako ve věci 8 Afs 273/2017) názor čtvrtého senátu vyjádřený ve výše citovaných rozsudcích, podle kterého se jedná ještě o hraničně přípustné rozšíření žalobního bodu.

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud pochybil, pokud měl za to, že obsah podání stěžovatelky ze dne 19. 12. 2014 představuje opožděné rozšíření žaloby o nové žalobní body, a nelze k němu tedy přihlížet. V dalším řízení proto bude městský soud muset posoudit zákonnost napadených rozhodnutí i z hlediska argumentace a tvrzení stěžovatelky obsažených v tomto doplnění žaloby.

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále brojila proti závěru městského soudu, podle něhož samotná skutečnost, že napadená rozhodnutí vydal místně nepřislušný celní úřad, nepředstavuje podstatnou vadu řízení, která by dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. měla automaticky za následek zrušení rozhodnutí správního orgánu. Městský soud v této souvislosti přílehavě poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, čj. 6 Afs 36/2017-25. V tomto rozsudku se uvádí, že *„procesní práva nejsou samoúčelná. Stěžovatelka kromě obecné výtky, že daňová kontrola provedená místně nepřislušným správcem daně automaticky zakládá nezákonnost vyměření daně, neuvedla žádnou konkrétní okolnost, v níž by bylo možno spatřovat zásah do jejích práv. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje tuto vadu za způsobitou ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného (respektive platebního výměru, který byl potvrzen žalovaným rozhodnutím).“* Stěžovatelka se toto posouzení věci snaží v kasační stížnosti vyvrátit tím, že v případě exekuce se jedná o kvalifikované porušení jejích práv,

neboť jde o velmi intenzivní zásah do její majetkové sféry. Nejvyšší správní soud nepolemizuje s tím, že zásah způsobený exekucí lze považovat za závažný, nicméně z této argumentace nevyplývá, jakým způsobem se vedení exekuce právě místně nepříslušným celním úřadem negativně projevilo v její právní sféře. Proto se tato část kasační stížnosti míjí s důvody uvedenými městským soudem v napadeném rozsudku.

[31] Stěžovatelka sice formulovala petit kasační stížnosti ke zrušení celého rozsudku městského soudu, avšak žádným způsobem nebrojila proti důvodům odmítnutí části žaloby, kterou provedl městský soud výrokem I., ani formálně neuvedla jako důvod podání kasační stížnosti § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., což je jediný možný důvod napadnutí odmítnutí žaloby. Dle soudu tak stěžovatelka věcně omezila kasační stížnost pouze na výrok II. rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), proto zrušil pouze výrok II. rozsudku městského soudu a navazující výrok III. o nákladech řízení.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[33] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně 1. srpna 2019

JUDr. Miloslav Výborný  
předseda senátu