

Michal Sýkora, Jan Šlesinger

# Zákonné limity provedení exekuce<sup>1)</sup> správního rozhodnutí na peněžité plnění vydané v přenesené působnosti prostřednictvím soudního exekutora

V rámci rozhodovací praxe (nejen) správních soudů se lze pravidelně setkat se situací, kdy správní orgán<sup>2)</sup> výkon svých práv a povinností přesune na externí subjekty. Některé obce, resp. obecní úřady<sup>3)</sup>, v rámci výkonu správních rozhodnutí na peněžité plnění (typicky správní rozhodnutí o povinnosti uhradit pokutu spolu s paušální náhradou nákladů řízení) využívají služeb soudních exekutorů. Cílem tohoto příspěvku je naznačit možná úskalí výkonu správních rozhodnutí na peněžité plnění prostřednictvím soudního exekutora.

## *Obecná východiska*

Správní řád<sup>4)</sup> výslovně umožňuje, aby správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, požádal o provedení exekuce soud nebo soudního exekutora. Byť § 105 odst. 2 správního řádu výslovně umožňuje, aby správní orgán o provedení exekuce požádal také soud, zákonem č. 293/2013 Sb. byl novelizován občanský soudní řád a výkon správního rozhodnutí soudem již není možný. Případný návrh správního orgánu na výkon správního rozhodnutí by proto soud odmítl.<sup>5)</sup> Jestliže obecní úřad nebo krajský úřad (či jiný orgán územního samosprávného celku) je správním orgánem, který vydal správní rozhodnutí na peněžité plnění v prvním stupni (nebo schválil smír), pak je zároveň i exekučním správním orgánem. Tento správní orgán je v souvislosti s exekucí na peněžité plnění oprávněn požádat

---

<sup>1)</sup> Termínem „exekuce“ je v rámci tohoto příspěvku myšlen jakýkoli výkon exekučního titulu, lhotejno, zda podle exekučního řádu, o. s. ř., správního či daňového řádu. K problematice pojmosloví (exekuce/výkon rozhodnutí) lze odkázat kupříkladu na komentář k § 251 o.s.ř. v JIRSA, J. *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář: podle stavu k 1. 2. 2016*. 2. doplněné a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-080-7.

<sup>2)</sup> Pro účely tohoto příspěvku zahrnuje zkratka „správní orgán“ pouze obecní nebo krajský úřad.

<sup>3)</sup> Problematika správního určení subjektu, který je aktivně legitimován k podání exekučního návrhu na výkon správního rozhodnutí, bude v textu dále rozebrána.

<sup>4)</sup> § 105 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

<sup>5)</sup> RIGEL, F. § 105 [Uplatnění exekučního titulu]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 518. ISBN 978-80-7400-598-5.

o provedení exekuce nejen soudního exekutora, ale také obecného správce daně.<sup>6)</sup> Správní orgán je při exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění vázán právní úpravou postupu pro správu daní<sup>7)</sup> (daňovým řádem<sup>8)</sup>); provádí-li tedy správní orgán výkon rozhodnutí svépomocí, jedná se o tzv. procesní dělenou správu dle § 161 daňového řádu. Obecným správcem daně je v souladu s § 8 odst. 2 zákona o Celní správě České republiky<sup>9)</sup> celní úřad.

Z prostého jazykového výkladu by mohlo plynout, že je zcela na volné úvaze správního orgánu, zda přistoupí k realizaci správního rozhodnutí na peněžitě plnění svépomocí či zda osloví soudního exekutora nebo obecného správce daně. Je však nutné připomenout, že při výkladu určité právní normy je nutno mít na zřeteli též její smysl a účel, přičemž jazykový výklad je pouze východiskem k jejich pochopení.<sup>10)</sup> Právo nelze aplikovat čistě formalisticky, ale nutně v souladu s hodnotami konkrétního právního řádu, neboť opačný postup by mohl vést k nepřijatelným důsledkům.<sup>11)</sup> Jinými slovy: při aplikaci práva nelze ztratit ze zřetele mimo jiné jeho hodnotový náboj. Je zřejmé, že správní orgán k provedení exekuce přistoupí až poté, co povinný „dobrovolně“ nesplní ve stanovené lhůtě povinnost<sup>12)</sup> uloženou správním rozhodnutím.<sup>13)</sup> Je to přitom povinný, jehož jednání (nesplnění uložené povinnosti) bezprostředně vedlo k exekuci správního rozhodnutí. Nehledě na samotné „zavinění“ exekuce povinným či závažnost deliktního jednání, pro které byla povinnému uložena pokuta, správní orgán nemůže při své činnosti – a to včetně výkonu vlastního rozhodnutí – ignorovat maximy správního, potažmo ústavního práva (typicky zásadu zákonnosti).

Podle § 6 odst. 2 správního řádu postupuje správní orgán tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Obdobně podle § 5 odst. 3 daňového řádu správce daně (správní orgán) šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen

---

<sup>6)</sup> § 106 odst. 2 správního řádu.

<sup>7)</sup> § 106 odst. 3 správního řádu.

<sup>8)</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“).

<sup>9)</sup> Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

<sup>10)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

<sup>11)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 170/11. Z bohaté judikatury vztahující se k zákazu přepjatého formalismu lze dále odkázat kupříkladu na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, či nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 428/04.

<sup>12)</sup> Ve smyslu jednotlivých variant chování (*dare, facere, omittere, pati*; v rámci peněžitého plnění pouze *dare*).

<sup>13)</sup> Zde je vhodné připomenout, že právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a současně principu ochrany dobré víry, kdy správní akt je nutné považovat za zákonný a správný, dokud není zákonem předvídanou formou prohlášen za nezákonný a zrušen. K tomu srov. kupříkladu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509.

takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní. Zmíněná zákonná ustanovení aprobují ústavní princip přiměřenosti zásahu veřejné moci. Při volbě způsobu provedení exekuce tak musí správní orgán vážit, zda vymáhání peněžitého plnění prostřednictvím soudního exekutora není nepřiměřené ve vztahu k výši vymáhaného dluhu. To ostatně výslovně stanoví § 175 odst. 2 daňového řádu, podle kterého správní orgán zvolí způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Byť dotčené ustanovení daňového řádu mluví na situace, kdy správní orgán provádí exekuci svépomocí, nepochybně jej lze vztáhnout také na prvotní úvahu správního orgánu, zda provede exekuci v rámci procesní dělené správy svépomocí, či osloví soudního exekutora nebo obecného správce daně. Z § 175 odst. 2 daňového řádu (ve spojení s § 5 odst. 3 daňového řádu<sup>14)</sup>) je nutné dovozovat, že správní orgán nemá vymáhat bagatelní nedoplatky prostřednictvím soudního exekutora; možnost volby způsobu provedení exekuce (jak vyplývá též z § 105 odst. 2 správního řádu, k němuž je ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu normou speciální) tak lze plně vztahovat pouze na případy exekuce na nepeněžitá plnění.<sup>15)</sup> Jestliže důvodová zpráva k § 175 daňového řádu explicitně zmiňuje praxi správců daně, kteří si výkonem správního rozhodnutí na peněžité plnění prostřednictvím soudního exekutora zjednodušují práci, lze zde hovořit o období zásady ochrany povinného.<sup>16)</sup>

### *Příklady z praxe*

Kupříkladu Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 113/2017-54, posuzoval případ městského úřadu obce s rozšířenou působností, který za dopravní přestupek uložil přestupci povinnost uhradit pokutu ve výši 2 500 Kč spolu s paušální náhradou nákladů řízení ve výši 1 000 Kč; celkově tak měl přestupce uhradit 3 500 Kč. Pokuta ani náhrada nákladů řízení nebyla uhrazena, a proto městský úřad, resp. město, požádal o vymození dlužné částky soudního exekutora, který snížené náklady exekuce včetně náhrady nákladů oprávněného v exekučním řízení<sup>17)</sup> vyčíslil ve výši 4 032,50 Kč. Proti výkonu správního rozhodnutí prostřednictvím soudního exekutora brojil povinný deklaratorní zásahovou žalobou. Krajský soud v uvedeném rozsudku dovodil, že obec s rozšířenou působností musí disponovat vlastními kapacitami pro výkon správního rozhodnutí

<sup>14)</sup> Podle § 5 odst. 3 daňového řádu správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní.

<sup>15)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014-47.

<sup>16)</sup> ROZEHNAL, T. § 175 [Způsoby vymáhání]. In: LICHNOVSKÝ, O. a kol. *Daňový řád*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 631. ISBN 978-80-7400-604-3.

<sup>17)</sup> Splní-li povinný ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení výzvy ke splnění vymáhané povinnosti vymáhaný nárok a uhradí-li zálohu na snížené náklady exekuce a náklady oprávněného, jsou celkové náklady exekuce výrazně nižší.

na bagatelní peněžitě plnění, případně se má obrátit na obecného správce daně; v posuzované věci se tak obec s rozšířenou působností dopustila nezákonného zásahu z důvodu porušení zásady přiměřenosti a minimalizace nákladů. Podle Krajského soudu v Brně *„...je nutné při poměřování přiměřenosti nákladů exekuce ve vztahu k vymáhané povinnosti přihlídnout také k tomu, jaké výše by dosáhly náklady exekuce prováděné přímo žalovaným nebo obecným správcem daně ve smyslu § 106 odst. 2 správního řádu...“*.

Obdobně Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 3. 5. 2017, č. j. 51 A 24/2017-41, konstatoval existenci nezákonného zásahu spočívajícího ve volbě způsobu vymáhání pokuty prostřednictvím soudního exekutora. Městský úřad - taktéž obce s rozšířenou působností - vymáhal pokutu ve výši 3 000 Kč, která byla uložena příkazem (v rámci příkazního řízení nebylo možné uložit povinnost nahradit náklady řízení), prostřednictvím soudního exekutora. Českobudějovický soud konstatoval: *„...exekuční správní orgán byl povinen při výběru způsobu vymáhání peněžitě povinnosti žalobce vážit a volit takový způsob, aby výše nákladů, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyly ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Tato otázka musí být vždy posuzována individuálně pro každý konkrétní případ. V daném případě šlo o částku 3 000 Kč (pokuta podle příkazu)... Předpokládané náklady na vymození uložené pokuty ve výši 3 000 Kč prostřednictvím soudního exekutora byly předběžně stanoveny v celkové výši 8 349 Kč.*

Částka 8 349 Kč tak potenciálně představovala náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora k okamžiku rozhodování žalovaného o vhodném způsobu vymáhání uložené pokuty. Jednalo se náklady, jejichž výše se blížila trojnásobku dlužné částky. Jak obdobně konstatoval Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku<sup>18)</sup>, *taková výše nákladů, která dosahuje téměř trojnásobku jistiny, je ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky...“*.

Oproti tomu Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č. j. 52 A 7/2017-71, posoudil skutkově obdobný případ odlišně. Přestupci byla správním rozhodnutím uložena povinnost uhradit pokutu za dopravní přestupek ve výši 1 500 Kč spolu s náhradou nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. I v tomto případě přestupce ničeho neuhradil a správní orgán (taktéž obce s rozšířenou působností) přistoupil k vymáhání pokuty a náhrady nákladů řízení prostřednictvím soudního exekutora. Byť byla vymáhaná částka o 1 000 Kč nižší než ve výše uvedeném případě posuzovaném Krajským soudem v Brně (rozsudek ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 113/2017-54) a o 500 Kč nižší než v případě, který posuzoval Krajský soud v Českých Budějovicích (rozsudek ze dne 3. 5. 2017, č. j. 51 A 24/2017-41), Krajský soud v Hradci Králové neshledal zjevný nepoměr mezi výší nedoplatku a nákladů spojených s vymáháním: *„...celkové náklady spojené s vymáháním nedoplatku (dluhu) žalobce prostřednictvím soudního exekutora tedy představovaly částku 3.932, 50 Kč, resp. 4.174, 50 Kč (při zohlednění nákladů žalovaného ve výši 242,- Kč), tj. cca jedenapůlnásobek (166, 98 %) vymáhaného*

---

<sup>18)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014-47.

*nedoplatku (tím se tato věc odlišuje od věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 As 143/2014, neboť ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 143/2017 náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora představovaly více než trojnásobek dlužné částky)...“.* Je zřejmé, že Krajský soud v Hradci Králové při posuzování zjevného nepoměru ve smyslu § 175 odst. 2 daňového řádu nezohlednil případnou výši nákladů vymáhání, pokud by vymáhání prováděl správní orgán svépomocí či za pomoci obecného správce daně.

Domnívám se, že smyslem § 175 odst. 2 daňového řádu je, aby si správní orgány (správci daně) neulehčovaly práci na úkor navýšení nákladů exekuce – to ostatně explicitně vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014-47, na který je odkazováno ve všech dosud uvedených rozsudcích krajských soudů. Zastávám proto názor, že zjevným nepoměrem ve smyslu § 175 odst. 2 daňového řádu je nutné rozumět nejen extrémní rozdíl ve výši vymáhané částky a ve výši nákladů exekuce, ale také případy, kdy správní orgán požádá soudního exekutora o vymození evidentně bagatelní částky. To je vyjádřeno také v důvodové zprávě k § 175 daňového řádu: „...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 něž se minimální výše nákladů pohybuje v řádech tisíců korun, ačkoli 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...“. Nadto nelze nevidět, že při volbě způsobu exekuce správní orgán nedisponuje informací, zda budou náklady exekuce vyčísleny v „řádné“ či snížené výši (zda dlužník uhradí dlužnou částku po zahájení exekuce avšak před jejím provedením v soudním exekutorem stanovené 30 denní lhůtě). Rozdíl mezi standardní a sníženou výši exekučních nákladů při vymáhání bagatelní pohledávky přitom činí řádově jednotky tisíc Kč. Krajský soud v Českých Budějovicích ve výše uvedeném rozsudku ze dne 3. 5. 2017, č. j. 51 A 24/2017-41, právě vzhledem k uvedenému při poměrování přiměřenosti způsobu vymáhání uvažoval náklady na vymození uložené pokuty prostřednictvím soudního exekutora v plné výši (8 349 Kč), přestože povinný uhradil dlužnou částku dobrovolně a náklady exekuce tak byly vyčísleny ve snížené výši (3 932,50 Kč).

Z výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 113/2017-54, je přitom zřejmé, že soud zohlednil i výši odhadovaných nákladů exekuce, pokud by výkon rozhodnutí prováděl správní orgán nebo obecný správce daně. Obec s rozšířenou působností musí být personálně i kapacitně vybavena pro realizaci výkonu správních rozhodnutí na bagatelní peněžité plnění. Zásadně totiž není žádoucí, aby správní orgán přenášel výkon svých práv a povinností na soukromý subjekt<sup>19)</sup>, přestože

---

<sup>19)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 532/17.



samotný správní orgán disponuje (či by disponovat měl) dostatečnými kapacitami pro realizaci exekuce správního rozhodnutí svépomocí. Nemá-li správní orgán – lhotejno, zda z objektivních či subjektivních důvodů – nedostatečné kapacity pro exekuci správního rozhodnutí svépomocí, má vždy možnost obrátit se na obecného správce daně; takový postup je nepochybně v souladu se zásadou přiměřenosti vyjádřenou mimo jiné v § 175 odst. 2 daňového řádu. Shodně Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 3. 5. 2017, č. j. 51 A 24/2017-41, uvedl, že „...efektivita použití soudního exekutora není v této souvislosti relevantním argumentem a stejně tak ani námitka nedostatečnosti personálního a materiálního vybavení...“.

Jistě nelze ztrácet ze zřetele, že je to vždy povinný, kdo – jak uvedl královéhradecký soud v již citovaném rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č. j. 52 A 7/2017-71 – „...dobrovolně a včas (ve stanovené lhůtě) nesplnil povinnost uloženou mu pravomocným správním rozhodnutím...“. Na druhou stranu nelze podle mého názoru ignorovat společenskou realitu, neboť „...právo je společenský normativní systém, jehož účelem je rozumné a spravedlivé uspořádání vztahů mezi členy společnosti. Již z této základní funkce práva vyplývá, že řešení, která se požadavku rozumného či spravedlivému uspořádání vztahů přičítají, jsou nepřijatelná...“.<sup>20)</sup> Je také nutné připomenout, že v rámci České republiky se vyskytuje početná skupina obyvatel, kteří nejsou schopni v rámci exekuce splácet své dluhy, přičemž více než polovina exekucí se přitom vztahuje na dluhy do 10 000 Kč, tj. na (z hlediska práva<sup>21)</sup>) bagatelní pohledávky a více než 413 000 občanů České republiky má čtyři a více exekucí.<sup>22)</sup> Za tohoto stavu se domnívám, že je to naopak výkon správního rozhodnutí pro bagatelní dluh, který by měl být správním orgánům prostřednictvím soudního exekutora zásadně zapovězen s odkazem na zjevnou nepřiměřenost vymáhané částky a nákladů exekuce ve smyslu § 175 odst. 2 daňového řádu, neboť lze využít alternativy v podobě exekuce prováděné obecným správcem daně dle § 106 odst. 2 správního řádu.<sup>23)</sup>

I v situacích, kdy správní orgán důvodně vymáhá peněžité plnění prostřednictvím soudního exekutora, je nutné, aby správní orgán řádně a včas poskytoval soudnímu exekutorovi nezbytnou součinnost po celou dobu exekuce a plnil řádně své zákonné povinnosti. Krajský soud v Brně kupříkladu v rozsudku ze dne 7. 6. 2017, č. j. 62 A 57/2017-33, posuzoval zásahovou

---

<sup>20)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 170/11.

<sup>21)</sup> Vizte úpravu přípustnosti odvolání proti rozsudkům, jimiž bylo rozhodnuto o peněžitém plnění nepřevyšujícím 10 000 Kč dle § 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb.

<sup>22)</sup> <<http://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2289-tiskova-zprava-tyri-a-vice-exekuci-ma-jiz-413-tisic-obcanu-ceske-republiky-v-roce-2016-klesl-pocet-nove-narizenych-exekuci-narostl-vsak-celkovy-pocet-bezicich-pripadu?w=>> [citováno 7. ledna 2018].

<sup>23)</sup> Lze namítnout, že pro notorické dlužníky je namíste využít institutu oddlužení. Tu je však podle mého soudu opět nutné přihlídnout ke společenské realitě; v praxi je o oddlužení rozhodováno pouze na základě formálních podkladů tzv. „od stolu“, což vede k nesouladu mezi skutkovými zjištěními insolvenčního soudu a skutečnými majetkovými poměry dlužníka.

žalobu proti správnímu orgánu, který požádal soudního exekutora o provedení exekuce správního rozhodnutí, na němž byla chybně vyznačena právní moc. Nezákonný zásah spočíval v tom, že správní orgán informoval soudního exekutora o chybně vyznačené právní moci až půl roku poté, kdy zjistil, že byla právní moc na exekučním titulu vyznačena chybně.<sup>24)</sup> Soudní exekutor v mezidobí vymohl peněžité plnění, přestože exekuční titul nebyl pravomocný. Krajský soud v Brně vyhodnotil postup správního orgánu v této věci jako nezákonný zásah. I když správní orgán přenesl velkou část zákonných povinností týkajících se výkonu rozhodnutí na soudního exekutora, nesmí ztrácet ze zřetele své zákonné povinnosti.

Výčet příkladů z praxe uzavírá věc posuzovaná Veřejným ochráncem práv.<sup>25)</sup> V tomto případě z celkově vymáhané částky 9 886 Kč pro dluh na místním poplatku<sup>26)</sup> dosahovaly pravděpodobně náklady exekuce výše 7 865 Kč. Nepřiměřenost způsobu vymáhání peněžitého plnění tak byla více než zjevná. Část vymáhaného peněžitého plnění navíc sestávala také z náhrady nákladů správního orgánu za zastoupení advokátem v exekučním řízení, ačkoli tyto náklady vznikly (jak konstatoval Veřejný ochránce práv) pouze v souvislosti s rutinním podáním exekučního návrhu a jako takové je nelze hodnotit jako účelně vynaložené náklady k vymáhání nároku ve smyslu ustálené judikatury.<sup>27)</sup> V této souvislosti lze poukázat též na názor Ústavního soudu prezentovaný v jeho usnesení ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 952/15. Ústavní soud k problematice zastupování obce, resp. obecního úřadu, advokátem v exekučním řízení uvedl: „...Nad rozhodný rámec Ústavní soud dodává, že má zásadní pochybnosti ohledně účelnosti zastupování městského úřadu, jehož součástí je právní odbor, advokátem v exekučním řízení zahájeném za účelem vymození pokuty, jež byla uložena jeho vykonatelným rozhodnutím...“.

### ***Prostředky nápravy a procesní souvislosti***

Pakliže správní orgán nedbá principu přiměřenosti a v souvislosti s vymáháním peněžitého plnění požádá o vymození soudního exekutora, lze se nápravy domáhat v režimu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při

---

<sup>24)</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2017, č. j. 62 A 57/2017-33, „...Jestliže žalovaný vydal usnesení, kterým bylo řízení o přestupku žalobce zastaveno, dne 25. 10. 2016 a tentýž den toto usnesení nabylo právní moci, pak jistě nelze shledat přiměřeným (tj. především bezodkladným) postup žalovaného, který prostřednictvím oprávněného požádal soudního exekutora o zastavení exekuce až přípisem ze dne 13. 4. 2017, tedy po téměř půl roce. Nadto z návrhu na zastavení exekuce ze dne 13. 4. 2017 (tedy po podání žaloby) ani z přiloženého usnesení o zastavení řízení o přestupku žalobce nevyplývá, že by žalovaný sdělil soudnímu exekutorovi informaci o chybném vyznačení doložky právní moci ve smyslu § 75 odst. 3 správního řádu...“

<sup>25)</sup> Stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. 5817/2014/VOP.

<sup>26)</sup> Přestože stanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce, řízení o poplatcích vedené obecním úřadem je výkonem přenesené působnosti, jak plyne z § 14 a § 15 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

<sup>27)</sup> Kupříkladu dle nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09.

výkonu veřejné moci<sup>28)</sup>. Povinnému přitom výrazně ulehčí procesní pozici, jestliže před uplatněním jemu vzniklé škody podá správní žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.<sup>29)</sup> Volba způsobu vymáhání není správním rozhodnutím, a proto nelze využít žalobu proti správnímu rozhodnutí.<sup>30), 31)</sup>

V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“) se lze u správního soudu domáhat ochrany proti takovému zásahu nebo určení toho, že provedený zásah byl nezákonný. Zásahová žaloba musí být podána do dvou měsíců<sup>32)</sup> ode dne, kdy se o žádosti správního orgánu, aby exekuci provedl soudní exekutor, dozví povinný; nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k tvrzenému nezákonnému zásahu došlo. Okamžikem, kdy se povinný dozví o provádění exekuce soudním exekutorem, je obvykle okamžik doručení vyrozumění o zahájení exekuce spolu s exekučním návrhem, kopií exekučního titulu a výzvou ke splnění vymáhané povinnosti.<sup>33)</sup>

Lze uvažovat pouze o zásahu jednorázovém (nikoli trvajícím či opakujícím se), a to s trvajícím důsledky. Jednorázový zásah spočívá v jedinečném izolovaném úkonu správního orgánu<sup>34)</sup> - ve volbě způsobu výkonu správního rozhodnutí správním orgánem. V době posuzování věci správním soudem je jednorázový úkon (podání exekučního návrhu) již „odezvě“<sup>35)</sup> a je proto namísto domáhat se nápravy deklaratorní zásahovou žalobou. Správní soud tak rozhoduje podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu – k okamžiku podání exekučního návrhu.<sup>36)</sup> Důsledky takového zásahu lze poté shledávat v majetkové sféře povinného, který byl v tomto směru poškozen více, než by tomu bylo v případě výkonu rozhodnutí správním orgánem či obecným správcem daně; žalobce (povinný) není povinen druh zásahu v žalobě kvalifikovat, neboť „...diferenciace různých typů zásahů je nyní již výlučně věcí soudní judikatury, z níž lze tyto jednotlivé typy nezákonných zásahů dovodit. Součástí žalobních tvrzení je totiž podle § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. pouze označení zásahu, proti němu se žalobce ochrany domáhá. Tím se však nepochybně rozumí nikoliv určení povahy zásahu, nýbrž jeho popis...“.<sup>37)</sup>

---

<sup>28)</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

<sup>29)</sup> § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

<sup>30)</sup> § 65 odst. 1 s. ř. s.

<sup>31)</sup> LAVICKÝ, P. § 175 Způsoby vymáhání. In: BAXA, J. a kol. *Daňový řád: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [citováno 25. srpna 2017]. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

<sup>32)</sup> § 84 odst. 1 s. ř. s.

<sup>33)</sup> § 44 odst. 1 s. ř. s.

<sup>34)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2016, č. j. 1 As 232/2015-44.

<sup>35)</sup> Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 5. 2017, č. j. 51 A 24/2017-41.

<sup>36)</sup> § 87 odst. 1 s. ř. s.

<sup>37)</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2015, č. j. 7 As 155/2015-142.



Vydá-li správní soud deklaratorní rozsudek o tom, že postup správního orgánu byl nezákonný, může se povinný obrátit na příslušný „úřad“ (ministerstva a jiné ústřední správní úřady) podle zákona č. 82/1998 Sb. s žádostí o kompenzaci vzniklé újmy, kterou je rozdíl mezi náklady exekuce prováděné soudním exekutorem a předpokládanými náklady exekuce dle daňového řádu. Jestliže žalobce (povinný) bude se zásahovou žalobou úspěšný, jeho nárok by měl uspokojit příslušný úřad, u kterého žalobce nárok uplatnil, aniž by bylo nutné zahájit soudní řízení před civilním soudem podle zákona č. 82/1998 Sb.<sup>38)</sup>

Náhradu škody lze však uplatnit i v případě, že zásahová žaloba podána není, přičemž nezákonný zásah je třeba považovat za nesprávný úřední postup: „...nesprávný úřední postup není zákonem definován, a to vzhledem k mnohosti forem (jak plyne z důvodové zprávy k citovanému zákonu), nicméně pod něj lze nepochybně zařadit i nezákonný zásah. Pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem, na rozdíl do nezákonného rozhodnutí, není vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti předmětného zásahu soudem. Tento závěr vyplývá rovněž z § 135 občanského soudního řádu a pravomoci civilních soudů vyřešit uvedenou otázku jako prejudiciální v rámci samotného řízení o náhradu škody...“.<sup>39)</sup> Byť tedy povinný může zásahovou žalobu „vynechat“ a přímo se obrátit na příslušný úřad s žádostí o náhradu škody, je otázkou, zda pro povinného není procesně výhodnější – zejména z hlediska „ochoty“ úřadu nárokovanou škodu uhradit – prvně brojit proti postupu správního orgánu zásahovou žalobou, jak dovodil Nejvyšší správní soud: „...možnost deklarace nezákonnosti zásahu, který již netrvá, tedy napomáhá žalobci k rychlejší a efektivnější ochraně práv tím, že usnadňuje jeho důkazní situaci při uplatňování nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. ...“.<sup>40)</sup>

Jestliže povinný neuhradí v zákonné lhůtě vymáhaný nárok a snížené náklady exekuce a náklady oprávněného po obdržení výzvy od soudního exekutora<sup>41)</sup>, je otázkou, zda v rámci následného uplatnění vzniklé škody způsobené nesprávným úředním postupem by předchozí pasivita povinného (bez důvodů hodných zvláštního zřetele) nevedla k tomu, že povinný obdrží pouze část požadované kompenzace z důvodu nepodniknutí kroků, kterými mohl povinný odvrátit vznik škody, když neuhradil vymáhané plnění bezprostředně poté, co byl ke splnění vymáhané povinnosti vyzván soudním exekutorem. Tuto úvahu je však nutné vztáhnout ke konkrétním okolnostem posuzované věci a nelze ji paušalizovat;<sup>42)</sup> nadto samotná exekuce správního rozhodnutí je zásadně důsledkem pasivity povinného.

<sup>38)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 Aps 6/2012-29.

<sup>39)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 4 Aps 1/2007-67.

<sup>40)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 Aps 6/2012-29.

<sup>41)</sup> § 46 odst. 6 zákona č. 120/2001, o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů a § 11 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora.

<sup>42)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 4. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4274/2014.

V souvislosti se zásahovou žalobou může vyvstat otázka, jaký subjekt je pasivně legitimován – zda obec, která často vystupuje jako oprávněný v exekučním řízení, či obecní úřad. Základním vodítkem pro rozlišení samostatné a přenesené působnosti jsou příslušná ustanovení zákona o obcích<sup>43)</sup>; to má význam pro určení, zda v daném řízení vystupuje obec nebo obecní úřad. Nutno dodat, že situaci neulehčuje ani zákonodárce, který nedodržuje důsledné členění podle pravidla, že orgánem pro výkon přenesené působnosti je zásadně obecní úřad, zatímco obec vystupuje při výkonu samostatné působnosti.<sup>44)</sup> Stejně tak praxe obcí (obecních úřadů) i soudních exekutorů bývá rozdílná. Za ilustrativní příklad „prostupnosti“ pojmu obec a obecní úřad lze uvést výňatek z odůvodnění usnesení Krajského soudu v Hradci Králové: „...Obecní úřad, respektive správce daně je rovněž subjektem vymáhání daného místního poplatku ve smyslu § 175 odst. 1 daňového řádu, který stanoví, že správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudu nebo soudního exekutora, popřípadě jej uplatnit v insolvenčním řízení nebo přihlásit jej do veřejné dražby. Tento výklad tedy nepochybně potvrzuje správnost závěru okresního soudu o aktivní věcné legitimaci Městského úřadu v Litomyšli k nařízení a vedení daného výkonu rozhodnutí. Navzdory tomu není odvolací soud přesvědčen o tom, že by tato aktivní věcná legitimace nesvědčila rovněž obci, respektive Městu Litomyšl, ...“.<sup>45)</sup> V rámci zásahové žaloby je podle mého názoru pasivně legitimovaným pouze obecní úřad. Nezákonný zásah totiž představuje volba způsobu vymáhání peněžitého plnění – takovou volbu přitom činí správní orgán (obecní úřad). To, zda následně jako oprávněný v exekučním řízení vystupuje obec, již nehraje roli.<sup>46)</sup>

### *Závěr*

Vymáhání správního rozhodnutí na peněžité plnění prostřednictvím soudního exekutora má v tuzemském právním řádu nepochybně své místo. Činnost soudních exekutorů může být efektivnější, rychlejší a ve svém důsledku i výhodnější jak pro oprávněného tak i pro povinného. Vždy je však nutné důsledně posuzovat jednotlivá zákonná kritéria (mimo jiné opakovaně zmiňovanou zásadu přiměřenosti) ve vztahu ke konkrétně posuzované věci.

---

<sup>43)</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>44)</sup> Kupříkladu podle § 22 odst. 9 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně rozhoduje v samostatné působnosti u obce obecní úřad.

<sup>45)</sup> Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 6. 2012, sp. zn. 22 Co 618/2012.

<sup>46)</sup> Shodně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 113/2017-54. Naopak z již zmíněného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 3. 5. 2017, č. j. 51 A 24/2017-41, vyplývá, že oprávněným k vymáháním dluhu může být pouze obecní úřad; tento striktní závěr českobudějovického soudu je podle mého názoru v rozporu se zavedenou praxí soudních exekutorů.

## Shrnutí:

Článek se zabývá problematikou exekuce správních rozhodnutí na peněžité plnění (vydaných v přenesené působnosti) prováděné prostřednictvím soudního exekutora. Text po úvodním vymezení problematiky správní exekuce upozorňuje na ekonomické hledisko výkonu správního rozhodnutí soudním exekutorem a s tím související otázku přiměřenosti takové exekuce v případech, kdy předpokládané náklady exekuce prováděné soudním exekutorem jsou nepoměrně vyšší než náklady exekuce v případech, byla-li by tato provedena správním orgánem či obecným správcem daně. Na několika praktických příkladech text upozorňuje na dosavadní rozhodovací praxi správních soudů v této problematice. Autoři se dále věnují prostředkům ochrany povinného proti volbě provedení exekuce správního rozhodnutí soudním exekutorem; upozorňují na možnost využití žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle soudního řádu správního, a dále pak žaloby o náhradu škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb.

### **Legal limits of execution of the administrative decision on the monetary liability issued in delegated competence through the executive officer – summary:**

The article deals with the issue of the execution of administrative decisions on monetary liability (issued in delegated competence) by the executive officer. The text, after the initial definition of the issue, draws attention to the economic aspect of the enforcement of the administrative decision by the executive officer from the point of view of the adequacy of such execution in cases where expected costs of execution through the executive officer are disproportionately higher than execution costs of execution through the administration authority itself or through the general tax administrator. In some practical examples the text refers to judgements of administrative courts in this matter. Authors also deal with means of protection against the choice of this mean of administrative decisions enforcement, when they point out the possibility of the action against the unlawful interference of the administrative body in accordance with the Code of Administrative Judiciary, as well as claims for compensation under the Act No. 82/1998 Coll.