

## **Zpráva o šetření**

### **ve věci manželů K.**

---

Podnětem ze dne 15. srpna 2015 se na veřejného ochránce práv obrátili manželé Mgr. H. K. a Ing. M. K., bytem XXXXX. Žádali mimo jiné o prošetření, zda postup Městského úřadu v Říčanech (dále jen „městský úřad“) při vymáhání pokuty uložené Mgr. H. K. (dále jen „stěžovatelka“) v přestupkovém řízení byl v souladu se zákonem.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, přenést na mě některé oblasti své působnosti.

#### **A - Předmět šetření**

Manželé K. městskému úřadu vytýkají, že měl stěžovatelku před nařízením exekuce na existenci nedoplatku upozornit. Nesouhlasí ani se způsobem jejího provedení, kdy městský úřad předal vymáhání soudnímu exekutorovi, čímž došlo ke značnému navýšení dlužné částky. Stěžovatelé takový postup považují za nepřiměřený.

Veřejný ochránce práv se dlouhodobě zasazuje svou činností o to, aby obecní úřady při vymáhání nedoplatků využívaly primárně možnosti vést daňovou exekuci a na soudního exekutora se obracely až tehdy, není-li takový postup účelný. Na základě podnětu stěžovatelky jsem proto zahájil šetření postupu Městského úřadu v Říčanech při vymáhání pokuty. Současně jsem se rozhodl upustit od zaslání výzvy městskému úřadu a namísto toho vydávám zprávu o šetření.

#### **B - Skutková zjištění**

Městský úřad v Říčanech rozhodnutím ze dne 12. května 2014, č. j. 99369/2014-MURI/OPE/780, uznal stěžovatelku vinnou ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a uložil jí povinnost uhradit pokutu ve výši 500,- Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč. Vzhledem k tomu, že se stěžovatelka v zákonné lhůtě neodvolala, nabylo rozhodnutí právní moci a vykonatelnosti. Městský úřad následně přistoupil k vymáhání pokuty a náhrady nákladů řízení prostřednictvím soudního exekutora.

Krajský úřad rozhodnutí městského úřadu zrušil v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 4. června 2015, č. j. 080821/2015/KUSK, a to s účinky ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.

Ke stížnosti Ing. K. ze dne 17. dubna 2015 městský úřad<sup>1</sup> ohledně postupu při vymáhání dlužné pokuty a náhrady nákladů řízení sdělil, že zaslání upomínky před podáním exekučního návrhu soudnímu exekutorovi není povinností správce daně. Při vymáhání pokuty se postupuje podle daňového řádu, tudíž se uplatní § 153 odst. 3 daňového řádu<sup>2</sup>, kde je stanovena možnost správce daně vyrozumět daňový subjekt o výši jeho nedoplatku, nikoliv povinnost.

Dále uvedl, že předání pohledávky k vymáhání soudnímu exekutorovi městský úřad považuje za realizaci péče řádného hospodáře podle ustanovení § 38 zákona o obcích<sup>3</sup>.

## C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Při vymáhání nedoplatků je městský úřad v postavení **správce daně a postupuje podle daňového řádu**. Osoba povinná má stejná práva a povinnosti jako daňový subjekt při placení daní. Jedná se o typický případ tzv. dělené správy upravené v ustanoveních § 161 a 162 daňového řádu.<sup>4</sup>

### C.1 Zasílání vyrozumění před nařízením exekuce

Předtím, než správce daně začne dlužnou částku vymáhat, měl by v souladu s ustanovením § 153 odst. 3 daňového řádu vhodným způsobem dlužníka vyrozumět o výši jeho nedoplatku a upozornit jej na následky spojené s jeho neuhrazením.<sup>5</sup> Může k tomu zvolit například úřední dopis, e-mail, telefon, osobní návštěvu a další.<sup>6</sup>

Ačkoliv daňový řád hovoří o možnosti, nikoliv povinnosti správce daně vyrozumět daňový subjekt o existenci nedoplatku, jak uvádí i městský úřad, **neznamená to, že vyrozumění, či nevyrozumění bude zdrojem libovůle ze strany správce daně**. Ten musí svoji činnosti vykonávat vždy s respektem k **zásadám procesní rovnosti<sup>7</sup>, vstřícnosti<sup>8</sup>, spolupráce<sup>9</sup> a legitimního očekávání<sup>10</sup> jako základním zásadám správy daní<sup>11</sup>**.

---

<sup>1</sup> dopis Městského úřadu v Říčanech ze dne 4. května 2015, č. j. 21092/2015

<sup>2</sup> zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> Ustanovení § 161 odst. 2 daňového řádu:

*„Orgán veřejné moci věcně příslušný ke správě placení peněžitého plnění podle odstavce 1 je v tomto rozsahu správcem daně. Osoba povinná k placení tohoto peněžitého plnění má stejná práva a povinnosti jako daňový subjekt při placení daní.“*

<sup>5</sup> Ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu:

*„Správce daně může daňový subjekt vhodným způsobem vyrozumět o výši jeho nedoplatků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením.“*

<sup>6</sup> BAXA Josef a kol. Daňový řád: komentář. In: ASPI pro Windows verze 8.0. [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. března 2016]

<sup>7</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 daňového řádu:

*„Osoby zúčastněné na správě daní mají rovná procesní práva a povinnosti.“*

<sup>8</sup> Ustanovení § 6 odst. 4 daňového řádu:

*„Správce daně podle možností vychází osobám zúčastněným na správě daní vstříc. Úřední osoby jsou povinny vyvarovat se při správě daní nezdvořilosti.“*

Správce daně by se tak měl pokusit vyzvat daňový subjekt k dobrovolnému uhrazení nedoplatku **v zásadě vždy, neohrozí-li to možnost jeho úhrady v exekučním řízení**. Jako další případy, kdy bude zřejmě možné absenci předcházející výzvy ospravedlnit, lze uvést nesoučinnost daňového subjektu nebo situace, kdy je z okolností případu zřejmé, že je daňový subjekt s danou situací srozuměn, nebo pokud se jedná o „notorického“ dlužníka.<sup>12</sup>

Pokud však bude správce daně mít pochybnosti, zda se jedná o takový ospravedlnitelný případ, či nikoliv, **měl by s ohledem na jmenované základní zásady správy daní daňový subjekt vždy vyzvat**. Veřejný ochránce práv dlouhodobě zastává názor, že vyrozumění dle ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu by, až na odůvodněné výjimky, mělo být pravidlem.<sup>13</sup>

Obdobně se vyjádřil například i Krajský soud v Hradci Králové<sup>14</sup>, podle něž *„... situace, kdy k vyrozumění nedojde, může být ospravedlněna pouze neodkladností situace, nesoučinností ze strany daňového subjektu nebo skutečností, že je z okolností případu zřejmé, že je daňový subjekt s danou situací srozuměn, a vyrozumění by bylo tedy nadbytečné“*.

Vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu lze tak považovat za „poslední varování“ s tím, že dlužníkovi by měla být dána možnost, aby v momentě, kdy se blíží okamžik zahájení exekučního řízení, byl s tímto rizikem srozuměn, aby využil poslední možnosti uhradit nedoplatek dobrovolně, a předešel tak doprovodným exekučním nákladům a negativním dopadům exekuce.<sup>15</sup>

**Městský úřad v Říčanech pochybil, když rezignoval na zaslání vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu, aniž by pro takový postup existovaly ospravedlnitelné okolnosti případu.**

## C.2 Vymáhání nedoplatku

Při volbě způsobu provedení exekuce není správce daně neomezený. Dle ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu je povinen volit takový způsob, **aby výše nákladů spojených s vymáháním**, které bude daňový subjekt povinen uhradit,

---

<sup>9</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 daňového řádu:

*„Osoby zúčastněné na správě daní a správce daně vzájemně spolupracují.“*

<sup>10</sup> Ustanovení § 8 odst. 2 daňového řádu:

*„Správce daně dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“*

<sup>11</sup> Josef Baxa, Ondřej Dráb, Lenka Kaniová, Petr Lavický, Alena Schillerová, Karel Šimek, Marie Žiškova. Dráb Ondřej. Daňový řád: Komentář. Wolters Kluwer. [cit. 2016-2-29]. ISSN: 2336-517X. Dostupné v systému ASPI.

<sup>12</sup> tamtéž

<sup>13</sup> K věci dále také zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 2. září 2015, sp. zn. 5914/2014/VOP/RK, dostupné z <http://eso.ochrance.cz>

<sup>14</sup> rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. dubna 2014, sp. zn. 31 Af 4/2013, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>15</sup> Josef Baxa, Ondřej Dráb, Lenka Kaniová, Petr Lavický, Alena Schillerová, Karel Šimek, Marie Žiškova. Dráb Ondřej. Daňový řád: Komentář. Wolters Kluwer. [cit. 2016-2-29]. ISSN: 2336-517X. Dostupné v systému ASPI.

**nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.<sup>16</sup> To koresponduje se zásadou přiměřenosti, podle níž 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>17</sup>**

Posouzení, zda lze postup správce daně považovat za přiměřený, či nikoliv, bude vždy záležet na konkrétních skutkových okolnostech případu. Dle důvodové zprávy k daňovému řádu by nepřiměřeným postupem mohlo být například **vymáhání bagatelního nedoplatku prostřednictvím soukromého exekutora**, ačkoliv **správce daně může zajistit vymáhání nedoplatku vlastními silami nebo prostřednictvím celního úřadu**, tedy způsoby pro dlužníka výrazně příznivějšími.<sup>18</sup>

Ačkoliv rozumím tomu, že vedení daňové exekuce může být finančně zatěžující, veřejný ochránce práv se dlouhodobě snaží na obecní úřady apelovat, aby se pokusily nejprve nedoplatek vymoci alespoň prostřednictvím srážek ze mzdy nebo příkázáním pohledávky z účtu **a teprve není-li to možné, přistoupily k vymáhání prostřednictvím soudního exekutora.**

Jedině tímto způsobem může správce daně dostát povinnosti vykonávat svoji činnost vždy s respektem k **zásadám přiměřenosti, vstřícnosti,<sup>19</sup> spolupráce<sup>20</sup> a legitimního očekávání<sup>21</sup>** jako základním zásadám správy daní a současného dodržení povinností stanoveného zákonem o obcích.

Popření těchto zásad může vést ke **vzniku nároku na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem** podle zákona č. 82/1998 Sb.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu:

„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.“

<sup>17</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 daňového řádu:

„Správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob (dále jen ‚osoba zúčastněná na správě daní‘) 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.“

Pro srovnání obdobně též ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu:

„Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.“

<sup>18</sup> důvodová zpráva k § 175 daňového řádu

<sup>19</sup> Ustanovení § 6 odst. 4 daňového řádu:

„Správce daně podle možnosti vychází osobám zúčastněným na správě daní vstříc. Úřední osoby jsou povinny vyvarovat se při správě daní nezdrořilosti.“

<sup>20</sup> Ustanovení § 6 odst. 2 daňového řádu:

„Osoby zúčastněné na správě daní a správce daně vzájemně spolupracují.“

<sup>21</sup> Ustanovení § 8 odst. 2 daňového řádu:

„Správce daně dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“

<sup>22</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

Dodávám, že k problematice přiměřenosti zvoleného způsobu vymáhání pohledávky se aktuálně vyjadřoval i Nejvyšší správní soud<sup>23</sup>, který v této věci zaujal striktní postoj. Podle něj je třeba v každém konkrétním případě posuzovat, zda není výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Pokud náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora přesahují více než trojnásobek dlužné částky, je taková výše nákladů ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky. 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.**

**Městský úřad v Říčanech pochybil, když předal vymáhání nedoplatku soudnímu exekutorovi, aniž by se předtím nejprve pokusil nedoplatek vymoci v daňové exekuci (minimálně informace o zaměstnavateli stěžovatelky byla městskému úřadu z průběhu řízení známá). Situace je přitom o to závažnější, že městský úřad měl možnost předat vymáhání nedoplatku celnímu úřadu jakožto obecnému správci daně, což by bylo pro stěžovatelku spojeno s výrazně nižšími náklady.**<sup>24</sup>

## D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Městský úřad Říčany dopustil **pochybení spočívajícího v tom, že stěžovatelku na existenci nedoplatku neupozornil a vymáhání pokuty předal soudnímu exekutorovi, ačkoliv mohl volit jiné, pro stěžovatele méně zatěžující způsoby vymáhání (tj. vymáhat v daňové exekuci sám nebo předat celnímu úřadu).**

Zprávu o šetření zasílám Mgr. Vladimíru Kořenovi, starostovi města Říčany, a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých systémových opatřeních k nápravě. Zpráva

---

<sup>23</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2015, sp. zn. 8 As 143/2014:

*„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 vymáhal po stěžovateli částku ve výši 2.500 Kč (pokuta ve výši 1.500 Kč a náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč). Odměna soudního exekutora je v tomto případě určena částkou 3.000 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 3.630 Kč. Paušální náhrada hotových výdajů soudního exekutora činí 3.500 Kč (§ 13 odst. 1 exekučního tarifu), tj. 4.235 Kč vč. DPH. Náklady spojené s vymáháním prostřednictvím soudního exekutora tedy představovaly k okamžiku rozhodování žalovaného o vhodném způsobu vymáhání potenciálně částku 7.865 Kč, tj. více než trojnásobek dlužné částky. Taková výše nákladů je ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky.“*

<sup>24</sup> Ustanovení § 106 odst. 2) správního řádu:

*„Obecní úřad nebo krajský úřad je exekučním správním orgánem tehdy, je-li současně správním orgánem uvedeným v § 105 odst. 1 písm. a) nebo je-li takovým správním orgánem jiný orgán územního samosprávného celku. Na žádost obecního úřadu provede exekuci obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona.“*

shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

JUDr. Stanislav K ř e č e k  
zástupce veřejné ochránkyně práv