



Sp. zn. 7928/2018/VOP/RM
Č. j. KVOP-615/2019
Datum 7. ledna 2019

Vážená paní
Ing. Dagmar Popelková
vedoucí finančního odboru
Městský úřad Hranice
U Pošty 182
351 24 Hranice u Aše

Vážená paní vedoucí,

odpovídám na Vaši žádost o zaslání materiálů k daňové exekuci. Uvádíte, že Váš úřad je malý a daňovou exekuci zatím neděláte, podle všeho však budete muset začít. Ráda byste proto získala bližší informace.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv využila své možnosti dané jí § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv¹ přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast místních poplatků.

Ombudsman se s touto problematikou setkává dlouhodobě, o čemž svědčí i dostupné zprávy a stanoviska v Evidenci stanovisek ombudsmana². Hlavní zásady pro postup obecních úřadů (dále také jen „správce daně“) při vymáhání nedoplatků lze popsat následovně:

- (1) Před zahájením exekuce je třeba až na odůvodněné výjimky dlužníka vyzvat k úhradě nedoplatku.³
- (2) V případě pohledávek tzv. dělené správy⁴ mohou obecní úřady využít možnosti předat⁵ vymáhání celnímu úřadu.⁶ V agendě místních poplatků obecní úřad provádí daňovou exekuci sám.
- (3) Obecní úřady by měly využívat minimálně tzv. „papírové“ exekuce. V případě, že tyto nevedou (nemohou vést) k vymození nedoplatku, lze za určitých okolností uvažovat o možnosti předat pohledávku soudnímu exekutorovi. Zároveň by však mělo platit, že takové vymáhání nebude neúčelné.⁷

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“).

2 Jednotlivé zprávy a stanoviska jsou dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>.

3 Viz například zpráva o šetření ochránce ve věci sp. zn. 5914/2014/VOP nebo sp. zn. 8208/2016/VOP.

4 Jde tedy o pohledávky, které mají svůj původ ve správním řízení.

5 Dle § 106 odst. 2 správního řádu: „Na žádost obecního úřadu provede exekuci obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona.“

6 Viz například zpráva o šetření ochránce ve věci sp. zn. 5118/2015/VOP.

7 Viz například závěrečné stanovisko ochránce ve věci sp. zn. 5817/2014/VOP nebo zpráva o šetření ochránce ve věci sp. zn. 5914/2014/VOP.

- (4) Zastoupení advokátem (případně jiným externím subjektem) pro jednoduché formulářové úkony typu podání exekučního návrhu není opodstatněné a případné náklady na toto zastoupení nelze považovat za účelně vynaložené⁸.

V následujícím textu naleznete podrobné odůvodnění.

Předexekuční výzva (153 odst. 3 daňového řádu)

Byť je v ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu uvedeno, že správce daně **může** dlužníka vyrozumět o výši jeho nedoplatků, odborná literatura i praxe správních soudů dovozuje, že **nemůže být na libovůli správce daně, zda k výzvě přistoupí**. Například autoři Lichnovský a spol.⁹ uvádějí k problematice předexekučních výzev, že by bylo „v rozporu se zásadou součinnosti a procesní ekonomie, pokud by správce daně bez závažného důvodu toto upozornění neučinil“. Obdobně se k výkladu § 153 odst. 3 staví i autoři Baxa a spol.,¹⁰ podle nichž jde o „jakési ‚poslední varování‘ před tím, než dojde k vymáhání dlužné částky (nedoplatku)“.

To, že zaslání výzvy není na libovůli správce daně, přijal za své i Krajský soud v Hradci Králové¹¹, podle nějž nezaslání výzvy může být ospravedlněno pouze „neodkladností situace (nutnost zahájit exekuční kroky co nejdříve), nesoučinností ze strany daňového subjektu (v případě, že je nekontaktní, reaguje neadekvátním způsobem apod.) nebo skutečností, že je z okolností případu zřejmé, že je daňový subjekt s danou situací srozuměn, a vyrozumění by bylo tedy nadbytečné.“

Stejný pohled na věc sdílí i ombudsman, **proto ve svých šetřeních opakovaně dospěl k závěru, že správce poplatku má dlužníka zásadně vyzvat vždy**, ledaže je ohroženo vybrání daně, dlužník je zcela nekontaktní, reaguje zcela neadekvátním způsobem, nebo je z jeho jednání zjevné, že o nedoplatku ví, a vyrozumění by ničím dalším nepřispělo¹². Výzva nemusí být formalizovaná, správce daně proto **může dlužníka vyrozumět i obyčejným dopisem, e-mailem, SMS, osobní výzvou atd.** Musí však dát pozor na to, aby neporušil povinnost daňové mlčenlivosti.

8 Ve smyslu ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů:

„Oprávněný má právo na náhradu nákladů účelně vynaložených k vymáhání nároku (dále jen „náklady oprávněného“). Náklady oprávněného hradí oprávněnému povinný.“

9 LICHNOVSKÝ, O. a kol. *Daňový řád – komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN: 978-80-7400-604-3. Str. 572.

10 BAXA, J. a kol. *Daňový řád. Komentář*. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit 18. 7. 2018]. ISBN 978-80-7357-564-9.

11 Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. dubna 2014, sp. zn. 31 Af 4/2013-59. Dodávám, že rozsudek lze nalézt na stránkách www.nssoud.cz v databázi soudních rozhodnutí.

12 Viz například zpráva o šetření ochránce ve věci sp. zn. 5914/2014/VOP.

Neuhradí-li dlužník nedoplatek ani poté, je zcela legitimní, že obecní úřad přistoupí k jeho exekuci. Je však třeba mít na paměti, že i vymáhání musí probíhat s respektem k právním normám i principům dobré správy.

Dělená správa = možnost předat vymáhání celnímu úřadu

Obecní úřady spravují řadu pohledávek (nedoplateků), které mají původ ve správním řízení. Nezanedbatelnou skupinu pohledávek tvoří pokuty a jejich příslušenství (náklady řízení) uložené v přestupkovém řízení. V těchto případech dochází k tzv. **dělené správě procesní**, kdy se veřejnoprávní vztah spočívající v uložení a inkasu platební povinnosti určené do veřejného rozpočtu řídí dvěma odlišnými procesními režimy (správním řádem a daňovým řádem)¹³. Do režimu daňového řádu se správní orgán dostává skrze ustanovení § 106 odst. 3 správního řádu, podle nějž se pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní. Dělená správa je pak upravena zejména v ustanoveních § 161 a § 162 daňového řádu.

Při správě pohledávek v rámci dělené správy **mají obecní úřady výhodu v tom, že o vymáhání nedoplatku mohou požádat obecného správce daně¹⁴** (tj. celní úřad¹⁵). Celní úřad disponuje specializovaným aparátem, který má sloužit pro vymáhání pohledávek státu majících původ ve správních řízeních. Předání celnímu úřadu není pro obecní úřad spojeno s vyššími náklady než předání exekutorovi, za určitých okolností může být dokonce výhodnější. **Pro dlužníka je však vždy spojeno s náklady nižšími.**¹⁶ Oprávnění celní správy jsou v podstatě srovnatelná s oprávněními soudních exekutorů.

Ombudsman¹⁷ z tohoto důvodu přesvědčuje obecní úřady, **aby možnosti předat vymáhání celním úřadům využívaly.**

Vymáhání místních poplatků – obecná východiska

V případě místních poplatků mají obecní úřady situaci složitější. Jejich správa neprobíhá v režimu správního řádu, ale v režimu zákona o místních poplatcích a daňového řádu. To je i důvodem, proč vymáhání pohledávek na místních poplatcích nemohou předat celnímu úřadu (tj. neuplatní se § 106 odst. 3 správního řádu.).

Nedoplatky tak mohou vymáhat v zásadě dvěma způsoby, a to buď v daňové exekuci, nebo prostřednictvím soudního exekutora. Ombudsman se v praxi setkává s tím, že se obecní úřady snaží předat vymáhací agendu kompletně soudnímu exekutorovi. Důvody pro takový postup jsou zejména ekonomické. Ačkoliv lze mít pro takovou praxi

13 Ombudsman se blíže problematice dělené správy věnoval v šetření vedeném pod sp. zn. 5221/2014/VOP.

14 Viz ustanovení § 106 správního řádu.

15 Viz ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

16 Viz § 183 daňového řádu a ustanovení § 6 v kombinaci s ustanovením § 13 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 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.

17 Viz například zpráva o šetření ochránce ve věci sp. zn. 5914/2014/VOP nebo sp. zn. 5118/2015/VOP.

do jisté míry pochopení, je třeba zdůraznit, že v některých případech se obecní úřady tímto postupem dopouští nezákonného zásahu.

Dle ustanovení § 175 odst. 2 daňového řádu¹⁸ má totiž správce daně zvolit takový způsob vymáhání nedoplatku, aby výše exekučních nákladů dlužníka nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Podle důvodové zprávy by příkladem takového postupu mohlo být vymáhání bagatelních nedoplatků prostřednictvím soudního exekutora.¹⁹

Ombudsman proto dlouhodobě apeluje na obecní úřady, aby se snažily primárně vymoci nedoplatky prostřednictvím exekucí srážkami ze mzdy a příkázáním pohledávky z účtu. Tyto způsoby provedení exekuce patří mezi ty jednodušší a hospodárnější. Lze je provádět „od stolu“ a jsou zpravidla vnímány jako méně invazivní než například exekuce prodejem movitých a nemovitých věcí. S nastavením vymáhací praxe obecního úřadu může pomoci například metodická pomůcka Ministerstva financí k postupu při vymáhání nedoplatků na místním poplatku, kterou příkládám v příloze dopisu.

Předání bagatelního nedoplatku soudnímu exekutorovi = nezákonný zásah

O tom, že předávání bagatelních pohledávek soudním exekutorům je velmi problematické, svědčí i současná judikatura správních soudů, a zejména pak Nejvyššího správního soudu. Za první (do jisté míry přelomové) rozhodnutí lze označit rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 143/2014²⁰. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že se správce daně dopustil nezákonného zásahu, neboť náklady exekuce převyšovaly vymáhanou jistinu více než třikrát, což lze považovat za zjevně nepřiměřené. Na tento rozsudek pak navázala řada krajských soudů²¹.

Podle skutkových okolností a právního hodnocení soudů se hranice zjevného nepoměru vymáhané částky a souvisejících nákladů nacházela v rozmezí 1,4násobku až 3násobku vymáhané částky²².

18 Dle § 175 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů:

„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.“

19 Viz PSP ČR, Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb., daňový řád. Sněmovní tisk č. 685/0. Praha: 2008. „Předpokládá se tak změna praxe správců daně (zejména v rámci dělené správy), kteří ve snaze zjednodušit si práci opomíjí 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 řádu tisíců korun, ačkoliv lze zajistit vymáhání nedoplatku vlastními silami nebo předáním správci daně, příslušnému vymáhat nedoplatek v rámci dělené správy (v současnosti celnímu úřadu), tedy způsoby pro dlužníka výrazně příznivějšími.“

20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2015, sp. zn. 8 As 143/2014.

21 Některé z těchto rozhodnutí jsou shrnuty v šetření vedeném pod sp. zn. 8208/2016/VOP.

22 Byť to není v rozsudcích explicitně uvedeno, všechny dosud mi známé rozsudky se vztahují k vymáhání pokut, kde má dotčený úřad možnost předat pohledávku k vymáhání celnímu úřadu. Jejich závěry ohledně výkladu § 175 daňového řádu jsou však přenositelné i do agendy místních poplatků.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž plyne, že je třeba **zvažovat a poměřovat „plné náklady“ exekuce, nikoliv jejich sníženou sazbu.**²³ V tomto kontextu lze poznamenat, že případná škoda způsobená nesprávným úředním postupem by byla zřejmě rovna reálně zaplaceným nákladům.²⁴

Z rozhodovací praxe Ústavního soudu²⁵ lze dále dovodit, že závěry správní judikatury přiměřeně aplikují i civilní soudy. V řešeném případě totiž soudy exekuci vedenou v rozporu s ustanovením § 175 odst. 2 daňového řádu zastavily, což následně aproboval i Ústavní soud v odmítavém usnesení.

Otázka toho, kde je hranice přiměřenosti, se vyvíjí. **Je tedy neustále prostor pro její posun.** Proto z hlediska ryze pragmatického lze doporučit opatrný přístup. Například i poměr 140 % nákladů oproti jistině lze považovat dle Nejvyššího správního soudu za zjevně nepřiměřený.²⁶

Obdobně jako správní soudy řešil ombudsman otázku toho, co je zjevně nepřiměřené, vždy pouze v návaznosti na konkrétní podněty stěžovatelů. V nedávné době se zabýval případem, kdy obecní úřad **vymáhal nedoplatek 1.000 Kč.** Dospěl k závěru, že jeho předání soudnímu exekutorovi bez dalšího, tj. **aniž se předtím pokusil ji sám vymoci alespoň prostřednictvím srážek ze mzdy nebo přikázáním pohledávky z účtu, bude vždy nezákonným zásahem**²⁷.

Na otázku, kde leží hranice zjevné nepřiměřenosti vymáhání pohledávky a souvisejících nákladů, nelze nyní dát konečnou odpověď. Tuto situaci však ombudsman vnímá jako problematickou, proto se bude otázkami souvisejícími s vymáháním veřejnoprávních pohledávek dále zabývat.

(Ne)možnost zastoupení advokátem (případně jiným externím subjektem)

Ombudsman se setkává nejen s případy, kdy obec předá vymáhání nedoplatku soudnímu exekutorovi, ale někdy se nechá pro podání exekučního návrhu zastoupit i advokátem (či jiným externím subjektem). Tuto praxi dlouhodobě kritizuje.

V souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu nejsou náklady právního zastoupení obce účelně vynaloženým výdajem.²⁸ Ty lze uznat zcela **výjimečně v případech, kdy je řešená právní otázka velmi specifická a vybočující z běžné agendy správního orgánu.**

23 Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, sp. zn. 7 As 310/2017, a ze dne 4. července 2018, sp. zn. 3 AS 206/2017.

24 Tamtéž.

25 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 18. července 2017, sp. zn. III. ÚS 1565/2017. Rozhodnutí Ústavního soudu lze nalézt v databázi <http://nalus.usoud.cz>.

26 Jako relevantní vnímám v tomto kontextu i to, že veškeré Nejvyšším správním soudem posuzované případy byly založeny na dělené správě. Obce tedy mohly pohledávku předat obecnému správci daně.

27 Viz zpráva ze šetření veřejného ochránce práv vedená pod sp. zn. 8208/2016/VOP.

28 Viz například nález Ústavního soudu ze dne 23. listopadu 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, nebo nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

Závěry soudní praxe sice vznikaly zejména v případech, kdy se nechalo zastoupit advokátem statutární město, nicméně z některých navazujících rozsudků i z věcného vymezení kritérií pro posouzení účelnosti nákladů lze dovodit, že se vztahují i na většinu obcí (zejména obce s rozšířenou působností²⁹).

Pokud je konkrétní úřad nadán pravomocí ve věci učinit rozhodnutí, pak platí předpoklad, že takovéto rozhodnutí je schopen řádně hájit. Nebylo-li by tomu tak, bylo by třeba pochybovat o legitimitě úřadem vydávaných rozhodnutí.³⁰ Součástí této „obhajoby“ vlastního rozhodnutí by pak měly být i jednoduché úkony směřující k jeho vymození (například podání exekučního návrhu).

Obce, které se nechaly pro účely podání exekučního návrhu zastoupit advokátem, tak neopodstatněně navyšují náklady exekučního řízení. Takovou praxi ombudsman považuje za zcela nepřijatelnou.

Závěr

Vážená paní vedoucí, na předcházejících stranách naleznete shrnutí judikatury i závěrů ombudsmana. Za stěžejní lze považovat to, že obecní úřady musí již nyní alespoň část pohledávek vymáhat v daňové exekuci. Je proto na zvážení, zda a v jakých případech má vůbec smysl předávat vymáhání i vyšších částek soudním exekutorům. Minimálně **jednodušší způsoby vedení exekuce** by obecní úřady měly **provádět samy. Takový postup dle ombudsmana ostatně nejlépe odpovídá principům dobré správy.**

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Příloha

Metodická pomůcka k postupu při vymáhání nedoplatků na místním poplatku

29 Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2012 ve věci sp. zn. 2 As 104/2012.

30 Viz již citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2984/09 nebo již citované zprávy o šetření ochránce sp. zn. 5817/2014/VOP a sp. zn. 5914/2014/VOP.