

Sp. zn. 14545/2022/VOP/EK
Č. j. KVOP-12927/2024
Datum 4. dubna 2024

Vážená paní
Mgr. Simona Hornochová
generální ředitelka
Generální finanční ředitelství
Lazarská 15/7
117 22 Praha 1

Vážená paní generální ředitelko,

chtěl bych Vás informovat o výsledku šetření zahájeného z vlastní iniciativy ve věci **neaplikování institutu chráněného účtu¹** v daňové exekuci. Své šetření jsem později rozšířil o **další instituty upravené v OSŘ v rámci výkonu rozhodnutí**, které nebyly v daňové exekuci do té doby buď vůbec aplikovány (např. předražek²) nebo jen na základě správního uvážení exekučního orgánu (např. zastavení výkonu rozhodnutí prodejem nemovité věci, ve které má povinný trvalý pobyt a výše pohledávek oprávněného k okamžiku zahájení dražebního jednání nepřesahuje 100 000 Kč bez příslušenství³). Důvodem tohoto rozšíření byly průběžné závěry z komunikace s jednotlivými správními orgány, ale i právní závěry Nejvyššího správního soudu k použití předražku v daňové exekuci.⁴

Děkuji Vám za všechna poskytnutá vyjádření a zasláné metodické pokyny a sdělení. Zvláště děkuji za zorganizování jednání⁵ k dané problematice za účasti všech správních orgánů zúčastněných na mém šetření.⁶

Dospěl jsem k závěru, že **správce daně je povinen v daňové exekuci při provádění jednotlivých způsobů exekuce⁷ aplikovat všechna pravidla stanovená OSŘ, nestanoví-li daňový řád výslovně odlišná pravidla**. Výklad provedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2022, č. j. 10 Afs 33/2021–32, k použití předražku v daňové exekuci je třeba aplikovat na celou daňovou exekuci. Neexistuje žádný důvod, proč by v případě předražku měl správce daně postupovat jinak než v případě ostatních institutů daňové exekuce. Pokud tak správce daně nepostupuje, chybí.

Chráněný účet v daňové exekuci

V šetření jsem dospěl k závěru, že **chráněný účet má být aplikován v daňové exekuci a správce daně má povinnost poskytnout dlužníkovi potřebnou součinnost při jeho**

1 Viz § 304c – 304e zákona č.. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (OSŘ).

2 Viz § 336ja OSŘ.

3 Viz § 336i OSŘ.

4 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2022, č. j. 10 Afs 33/2021–32.

5 Jednání dne 11. března 2024 na Generálním finančním ředitelství v Praze, Lazarská 7.

6 Ministerstvo financí, Generální finanční ředitelství, Generální ředitelství cel.

7 Dle § 178 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (DŘ).

zřízení. Nepostačí, že chráněný účet zřízený soudním exekutorem či soudem pouze akceptuje v daňové exekuci.

Absence úpravy zřízení chráněného účtu v daňové exekuci je **v rozporu se zákonodárcem sledovaným účelem a smyslem tohoto institutu.** Sledovaným záměrem bylo snížení rizika sociálního vyloučení dlužníka s pozitivním dopadem do prevence kriminální činnosti. Díky aplikaci tohoto institutu v exekuci neměl být dlužník vytlačován do šedé ekonomiky, ale měl být podporován k ekonomické aktivitě a transparentnímu bezhotovostnímu styku. Nemožnost zřízení chráněného účtu v daňové exekuci je v neprospěch dlužníků, kteří jsou mnohdy nuceni snést provedení nezákonné exekuce nebo vést zdlouhavé řízení ve věci částečného zastavení daňové exekuce, což ve svém důsledku vede k opožděnému získání peněžních prostředků pro uspokojení jejich základních životních potřeb. Přitom neexistuje žádný věcný důvod, proč by postavení dlužníka v daňové exekuci mělo být horší než v civilní exekuci prováděné soudy nebo soudními exekutory.

K použití úpravy chráněného účtu v daňové exekuci teoreticky mohou vést následující dvě možnosti. A to buď cesta podnětu na novelizaci DŘ k rozšíření pravomocí správce daně jako exekučního orgánu ke zřizování chráněného účtu, nebo restriktivní výklad § 177 odst. 2, věta první DŘ s podpůrnou přiměřenou aplikací příslušných ustanovení OSŘ. **K tomuto výkladu pravomocí správce daně v daňové exekuci se přiklonil i Nejvyšší správní soud** v rozsudku k použití předražky v daňové exekuci.⁸

Na jednání se zúčastněné správní orgány dohodly na postupu cestou novelizace DŘ. K možnosti aplikovat institut chráněného účtu na základě výkladu se naopak stavěly zdrženlivě. Zástupci **Generálního finančního ředitelství navrhli jako řešení, že podají podnět Ministerstvu financí k rozšíření pravomocí správce daně jako exekučního orgánu ke zřizování chráněného účtu** v rámci daňové exekuce příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb.⁹

Další instituty daňové exekuce

Své šetření ve věci použití chráněného účtu v daňové exekuci jsem následně rozšířil i o další instituty exekučního práva upravené v OSŘ, k jejichž plné aplikaci v daňové exekuci **nemá správce daně na základě doslovného výkladu § 177 odst. 2, první věta DŘ, dle správních orgánů pravomoc.**

Generální finanční ředitelství¹⁰ a Generální ředitelství cel¹¹ mě informovala, že institut předražky¹² v daňové exekuci již aplikují, a to na základě právních závěrů Nejvyššího správního soudu k použití tohoto institutu v daňové exekuci.¹³ Dle sdělení zástupců

8 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2022, č. j. 10 Afs 33/2021–32.

9 Viz § 178 odst. 5 písm. b) ve spojení s § 190 DŘ.

10 Viz doplňující vyjádření Generálního finančního ředitelství ze dne 8. září 2023, č. j. 30227/23/7600-40133-051108.

11 Viz vyjádření k žádosti Generálního ředitelství cel ze dne 8. prosince 2023, č. j. 54519/2023-900000-301.

12 Viz § 336ja OSŘ.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2022, č. j. 10 Afs 33/2021–32.

Ministerstva financí bude v připravované novele daňového řádu rovněž nově navržena úprava **pravomoci správce daně k použití institutu předražku v daňové exekuci prodejem nemovitých věcí a provedení tzv. jiného soupisu¹⁴ v daňové exekuci prodejem movitých věcí.**

Ve svém šetření jsem se rovněž zaměřil i na možnost aplikovat v daňové exekuci **speciální důvody zastavení výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy a prodejem nemovitých věcí** upravené v OSŘ, které mají jednoznačně ochranný sociální charakter. Dále jsem se také zabýval možností dlužníka **nakládat s peněžními prostředky na exekvovaném účtu.**

Zastavení výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy dle § 290 odst. 1 OSŘ

Dle § 290 odst. 1 OSŘ soud zastaví výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy, pokud povinný (dlužník) po dobu dvou let nepobírá mzdu vůbec nebo po dobu tří let nepobírá mzdu v takové výši, aby z ní mohly být prováděny srážky.¹⁵ Návrh na zastavení výkonu rozhodnutí může podat i plátce mzdy.

Při naplnění definovaných zákonných podmínek – nepobírání mzdy vůbec nebo v nízké výši v rámci časového testu, je soud povinen nařízený výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy bez dalšího zastavit bez návrhu. Daná právní úprava má tedy nejen ochranný sociální charakter, ale zvyšuje i právní jistotu nejen povinného (dlužníka), ale i plátce mzdy (poddlužníka) a vede k větší transparentnosti prováděné exekuce.

Správce daně může **zastavit daňovou exekuci srážkami ze mzdy** na návrh příjemce exekučního příkazu nebo z moci úřední, **pokud je jiný důvod, pro který nelze v daňové exekuci pokračovat.**¹⁶ Jedná se o velmi obecný (tzv. „gumový“) důvod zastavení daňové exekuce upravený v DŘ. Ten však **nezajišťuje jednoznačný (kogentní) postup správce daně** při zastavení daňové exekuce srážkami ze mzdy, pokud budou naplněny zákonné podmínky pro zastavení exekuce upravené v OSŘ. **Úprava postupu správce daně v tomto případě v metodickém pokynu vydaném GFŘ by byla nedostatečná** vzhledem k jednoznačnému ochrannému sociálnímu charakteru této právní úpravy speciálního důvodu pro zastavení daňové exekuce srážkami ze mzdy.

V daňovém řádu účinném od 1. ledna 2011 byl mezi důvody pro zastavení daňové exekuce uveden výslovně i důvod pro zastavení daňové exekuce srážkami ze mzdy,¹⁷ který kopíroval právní úpravu v OSŘ.¹⁸ Uvedená právní úprava byla s účinností k 1. lednu 2014 v DŘ zrušena.¹⁹ Dle důvodové zprávy byla rušená právní úprava pro daňové řízení nevhodná, zbytečně administrativně náročná a fakticky přispívala k maření cíle správy

14 Viz § 327a OSŘ.

15 Ke zpřísnění právní úpravy § 290 odst. 1 OSŘ došlo na základě novely provedené zákonem č. 286/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, a některé další zákony.

16 Viz § 181 odst. 2 písm. i) DŘ.

17 Viz § 181 odst. 2 písm. h) DŘ, ve znění účinném od 1. ledna 2011 – zastavení daňové exekuce, pokud dlužník nepobírá nejméně po dobu jednoho roku mzdu v takové výši, aby z ní mohly být prováděny srážky.

18 Viz § 290 odst. 1 OSŘ, ve znění účinném k 1. lednu 2011.

19 Viz zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.

daní, tj. zajištění úhrady nedoplatku. Zastavením exekuce srážkami ze mzdy dochází ke ztrátě pořadí pohledávky správce daně. S těmito závěry odůvodňujícími zrušení speciální úpravy zastavení daňové exekuce srážkami ze mzdy v DŘ se však **neztotožňuji vzhledem k současné kategorické úpravě** zastavení výkonu rozhodnutí v OSŘ **silně akcentující sociální ochranu povinného (dlužníka).**

Zastavení výkonu rozhodnutí prodejem nemovitých věcí dle § 336i odst. 2 OSŘ

Stejně závěry sdílím i ve věci aplikace speciálního důvodu pro **zastavení daňové exekuce prodejem nemovitých věcí upravený v § 336i odst. 2 OSŘ**. Soud zastaví výkon rozhodnutí prodejem nemovité věci, ve které má povinný místo trvalého pobytu, pokud výše pohledávek oprávněného k okamžiku zahájení dražebního jednání nepřesahuje 100 000 Kč bez příslušenství. Tento výslovně upravený speciální důvod zastavení výkonu rozhodnutí **poskytuje povinnému (dlužníkovi) zesílenou ochranu** v případech, kdy by výkonem rozhodnutí postižená nemovitá věc, užívaná povinným k bydlení (obvykle rodinný dům nebo bytová jednotka), měla být prodána v dražbě pro uspokojení relativně nízké pohledávky.

I když by správce daně v daném případě opět mohl zastavit daňovou exekuci z jiného důvodu, pro který nelze v daňové exekuci pokračovat,²⁰ **výslovné vymezení tohoto zvláštního důvodu zastavení daňové exekuce v DŘ** by přinesl zesílenou ochranu dlužníka v těchto případech a podtrhl jednoznačně ochranný sociální charakter tohoto speciálního důvodu pro zastavení daňové exekuce prodejem nemovitých věcí. Z tohoto pohledu je možné vnímat úpravu postupu správce daně **v těchto případech v metodickém pokynu vydaném GŘ jako nedostatečnou.**

Možnost dlužníka nakládat s peněžními prostředky dle § 304 odst. 3 OSŘ

Rovněž bych chtěl upozornit na **částečné zúžení omezení povinného (dlužníka) v nakládání s peněžními prostředky na účtu** při výkonu rozhodnutí příkázáním pohledávky z účtu u peněžního ústavu. Od doručení usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí bance nemůže povinný peněžní prostředky na účtu vybrat, použít k platbám nebo jinak s nimi nakládat. Tento **zákaz však neplatí v případě platby k plnění vymáhané povinnosti** na číslo účtu oprávněného nebo soudního exekutora uvedené v usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí.²¹

Správce daně v exekučním příkazu specifikuje zákazy dlužníka při nakládání s peněžními prostředky na exekvovaném účtu. Z uvedeného inhibitoria **by však měl v souladu s právní úpravou v OSŘ vyloučit provedení platby za účelem plnění (i částečného) vymáhaného nedoplatku na účet správce daně uvedený v exekučním příkazu.** Uvedená možnost dispozice s peněžními prostředky by umožnila dlužníkovi rychleji uhradit vymáhaný nedoplatek, vedla k rychlejší finalizaci nařízené exekuce, a tím i k možnosti dlužníka volně nakládat s peněžními prostředky na exekuci postiženém účtu. **Úpravu inhibitoria** v exekučním příkazu však lze podle mého názoru účinně řešit v **metodickém pokynu** vydaném GŘ.

²⁰ Viz § 181 odst. 2 písm. i) DŘ.

²¹ Viz § 304 odst. 3 OSŘ.

Závěr

Vážená paní generální ředitelko, podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv Vás žádám, abyste se ve lhůtě 30 dnů od doručení této zprávy o šetření vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)