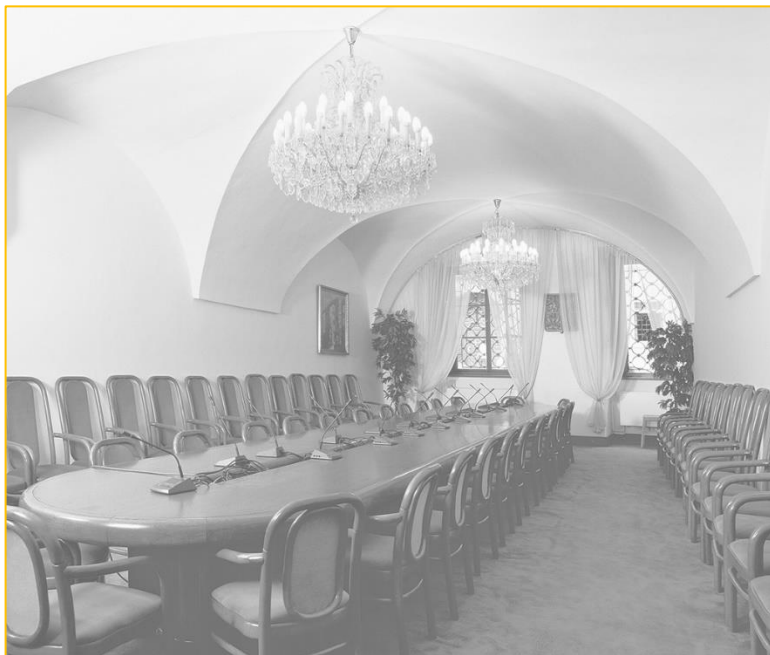




Zajišťovací příkaz

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002
Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,
a další související zákony (sněmovní tisk 245),
s právem EU



Informační podklad č. 0245
červenec 2018
autor: Darina Nezkusilová

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Zajišťovací příkaz	Typ řady: online
Autor: Nezkusilová, D.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0245	První vydání řady: říjen 1998
Datum: červenec 2018	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: Zajišťovací příkaz; Správní soudnictví; Opravné prostředky	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení
všeobecných
studií**

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro
evropské
záležitosti**

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení
komunikace
a vzdělávání**

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk 245), s právem EU

Úvod:

Návrhem zákona se mění řízení o vydání zajišťovacího příkazu v daňových záležitostech. Podle návrhu zákona by zajišťovací příkaz měl nově vydávat soud formou rozsudku na návrh správce daně. Soud by měl povinnost o návrhu na vydání zajišťovacího příkazu rozhodnout do dvou pracovních dnů ode dne doručení návrhu. Daňový subjekt by proti rozsudku, kterým byl vydán zajišťovací příkaz, měl právo podat kasační stížnost. Kasační stížnost správce daně (jako navrhovatele) proti rozhodnutí o zamítnutí nebo odmítnutí návrhu na vydání zajišťovacího příkazu by naopak přípustná nebyla s výjimkou případů podjatosti soudce nebo soudní osoby. Správce daně by měl podle návrhu zákona podat bezodkladně návrh soudu na změnu rozsudku o vydání zajišťovacího příkazu, pominuly-li důvody pro vydání zajišťovacího příkazu nebo zjistí-li důvody pro snížení částky v zajišťovacím příkazu původně uvedené.

Stanovisko Pl:

Ve vztahu k řízení o vydání zajišťovacího příkazu by mohlo připadat v úvahu posouzení slučitelnosti navrhované právní úpravy s Rámcovým rozhodnutím Rady 2003/577/SVV ze dne 22. července 2003 o výkonu příkazů k zajištění majetku nebo důkazních prostředků v Evropské unii¹, jenž stanoví pravidla uznávání a výkonu příkazů k zajištění vydaných v jiném členském státě EU. Uvedené rámcové rozhodnutí Rady se však vztahuje pouze na příkazy k zajištění majetku nebo důkazních prostředků vydané justičním orgánem členského státu v trestním řízení o nejzávažnějších trestných činech uvedených v čl. 3 rámcového rozhodnutí. Lze tedy dovodit, že právní úprava obsažená v tomto rámcovém rozhodnutí Rady se problematiky upravené v návrhu zákona přímo nedotýká.

Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření² pak obsahuje právní úpravu vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření. Tato směrnice umožňuje vymáhat v členských státech EU pohledávky vzniklé v jiném členském státě nebo přijímat předběžná opatření k jejich zajištění. Nicméně právní úprava obsažená v této směrnici se vztahuje pouze na již vymahatelné pohledávky doložené dokladem o vymahatelnosti. Tento závěr vyplývá mimo jiné i z prováděcího nařízení Komise (EU) č. 1189/2011 ze dne 18. listopadu 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření³,

¹ Rámcové rozhodnutí Rady 2003/577/SVV ze dne 22. července 2003 o výkonu příkazů k zajištění majetku nebo důkazních prostředků v Evropské unii, je dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32003F0577>

² Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření je dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1534515637577&uri=CELEX:32010L0024>

³ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1189/2011 ze dne 18. listopadu 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření je dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1534749083910&uri=CELEX:32011R1189>

podle jehož čl. 16 musí být k žádosti o vymáhání pohledávky nebo o předběžné opatření připojen doklad o vymahatelnosti pohledávky. Zajišťovací příkaz podle § 167 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „daňový řád“), lze naproti tomu vydat za účelem zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň, je-li zde odůvodněná obava, že pohledávka bude v době její vymahatelnosti nedobytná. Zajišťovací příkaz tedy nelze použít jako předběžné opatření k zajištění úhrady pohledávky ve smyslu směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření. Odhlédnuto od této skutečnosti, uvedená směrnice navíc neupravuje, jaká předběžná opatření mají členské státy vydávat, ani nestanovuje náležitosti těchto předběžných opatření.

Jak plyne z výše uvedeného, právo EU přímo neupravuje vlastní procesní náležitosti vydávání zajišťovacích příkazů, tedy např. který orgán je oprávněn zajišťovací příkaz vydat, v jaké lhůtě a jaké jsou proti němu dostupné opravné prostředky. Úprava těchto záležitostí je ponechána vnitrostátním právním řádům členských států.

V těchto případech, kdy EU nemá vlastní procesněprávní úpravu určité záležitosti, se uplatní tzv. princip procesní autonomie členských států EU. Princip procesní autonomie spočívá v tom, že není-li určitá procesní záležitost přímo regulována v primárním nebo sekundárním právu EU, mohou si členské státy za účelem uplatňování a vynucování právních předpisů EU přijmout vlastní procesní právní úpravu, která je konsistentní s jejich vnitrostátními právními řády a v souladu s jejich právními tradicemi. Princip procesní autonomie tedy v praxi v podstatě znamená, že v členských státech EU jsou dána shodná hmotněprávní pravidla stanovená právními předpisy EU (pokud je daná záležitost upravena na úrovni EU), která jsou v každém členském státě uplatňována a vynucována na základě jeho vlastního procesního právního rámce včetně stanovení příslušných sankcí aplikovatelných v případě porušení dané právní normy. Existence principu procesní autonomie souvisí i s tím, že právní řád EU není komplexním právním řádem zahrnujícím veškeré procesní normy potřebné k řádnému uplatňování a vynucování právních předpisů EU. Zde se vychází z předpokladu, že právo EU má být převážně uplatňováno a vymáháno v členských státech na základě vnitrostátních procesních norem.

Uplatňování principu procesní autonomie však zároveň nemůže být bezbřehé. Podmínkou uplatnění tohoto principu je jednak skutečnost, že právní norma EU neobsahuje svoji vlastní procesněprávní úpravu, a jednak také zachování tzv. „effet utile“ právní normy EU, tedy respektování jejího smyslu a účelu, aby se v důsledku jejího nedostatečného procesního vymáhání nestala obsoletní. Vnitrostátní procesněprávní úprava přijatá v rámci principu procesní autonomie tedy musí splňovat určitá kritéria, resp. podléhá určitým omezením, jež vyplývají mimo jiné i z povinnosti dodržovat základní práva dotčených subjektů.

Judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále také jen „SDEU“) bylo uznáno právo na obhajobu jako obecný princip unijního práva⁴. Respektování práva na obhajobu je zaručeno také v čl. 48 odst. 2 Listiny základních práv EU⁵. Jednou ze složek práva na obhajobu je i právo na podání

⁴ Např. Rozsudek SDEU C-298/16, Teodor Ispas, Anduța Ispas proti Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj, ze dne 9. listopadu 2017, dostupný na:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=9ea7d2dc30d83c5a8907b6be410585bd8b73071f5873.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyOaxn0?text=&docid=196496&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=149212>

⁵ Listina základních práv EU je dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

opravného prostředku. Pro oblast správního práva je obdobné právo upraveno v čl. 41 Listiny základních práv EU, jako tzv. právo na řádnou správu, jehož obsahem je právo na nestranné a spravedlivé řešení záležitosti v přiměřené lhůtě zahrnující i právo být vyslechnut, právo na přístup ke spisu a povinnost správních orgánů odůvodňovat své rozhodnutí.

Listině základních práv EU byla přiznána stejná právní síla, jakou mají základní Smlouvy EU. Stalo se tak na základě čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii, ode dne, kdy vešla v platnost Lisabonská smlouva (1. prosince 2009). Podle čl. 51 se Listina základních práv EU na členské státy (a jejich orgány) vztahuje výhradně tehdy, pokud uplatňují právo EU. Práva obsažená v Listině základních práv EU by tedy podle tohoto ustanovení mohla být uplatňována pouze ve vztahu k vnitrostátním aktům, kterými se uplatňuje nebo implementuje právo EU. Je ovšem otázkou, jak posoudit, o jaké akty se má v konkrétním případě jednat, neboť určité daňové otázky (např. právní úprava nepřímých daní či správní spolupráce v daňové oblasti) jsou v právu EU obsaženy. Navíc vzhledem k tomu, že bylo právo na obhajobu judikaturou SDEU uznáno i jako obecný princip práva EU, mělo by být dotčeným subjektům zajištěno i v čistě vnitrostátních situacích. V tomto ohledu lze argumentovat i tak, že s ohledem na zákaz diskriminace by vymahatelnost všech nároků vyplývajících z právního řádu a s tím související procesní práva měla být v zásadě stejná, bez ohledu na to, zda se jedná o nároky vyplývající z práva EU či o čistě vnitrostátní nároky.

Podle navrhované právní úpravy by o vydání zajišťovacího příkazu rozhodovaly krajské soudy. Daňový subjekt by tak nově mohl jako jediný opravný prostředek využít kasační stížnost. V současnosti je proti rozhodnutí správce daně o vydání zajišťovacího příkazu jako opravný prostředek přípustné odvolání, o němž musí správce daně rozhodnout do 30 dnů ode dne jeho podání, jinak se zajišťovací příkaz stává neúčinným (§ 168 odst. 1 daňového řádu). V případě neúspěchu odvolání pak může daňový subjekt rozhodnutí o vydání zajišťovacího příkazu napadnout správní žalobou a domáhat se tak nápravy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví⁶. Až poté připadá v úvahu kasační stížnost, která je podle § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „soudní řád správní“) mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Oproti stávající právní úpravě tedy dává navrhovaná právní úprava daňovému subjektu méně možností v oblasti podávání opravných prostředků. Z tohoto důvodu lze vyjádřit pochybnost, zda by navrhovaná právní úprava nemohla být posouzena jako rozporná s právem EU, neboť právo na obhajobu včetně práva na podání opravného prostředku je obecným principem unijního práva.

Závěr:

Navržená úprava je částečně slučitelná s právem EU.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

⁶ Rozhodnutí správce daně o vydání zajišťovacího příkazu bylo dříve považováno za vyloučené ze soudního přezkoumávání ve smyslu § 70 písm. b) soudního řádu správního, neboť bylo označováno jako rozhodnutí předběžné povahy. Tento výklad byl však vyvrácen judikaturou Nejvyššího správního soudu, a to např. v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 9 Afs 13/2008-90.