

18. 3. 2025

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Exekuce pod taktovkou státu - znovu a hůře?

V legislativním procesu se aktuálně nachází vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti správy daní a působnosti Celní správy České republiky.[1] V rámci kompetenčních změn na úrovni celní správy má návrhem dojít k nepatrné, avšak z právně-společenského hlediska zcela zásadní, změně v oblasti vymáhání pohledávek správních orgánů, orgánů územních samosprávních celků a dalších orgánů veřejné moci, pro něž by správu jejich pohledávek (tedy výběr i vymáhání) měla nově převzít právě Celní správa ČR.

Navrhovatel počítá s výrazným posílením kompetencí celní správy při vymáhání pohledávek veřejné správy. K tomu má dojít poměrně nenápadnou změnou v podobě nového znění ustanovení § 106 odst. 2 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, v účinném znění, podle něhož: „*Správu placení peněžitého plnění namísto správního orgánu, který toto peněžité plnění uložil, vykonává obecný správce daně.*“ Nabízí se otázka, zda se jedná skutečně o promyšlené řešení, kterým lze dosáhnout proklamovaných cílů v podobě zvýšení vymahatelnosti, efektivity a hospodárnosti vymáhání tohoto typu pohledávek či nikoli.

Zvýšení či snížení vymahatelnosti

Začněme od těch nejdůležitějších bodů a rozeberme si, zda navržené řešení povede k zamýšlenému zvýšení efektivity a vymahatelnosti pohledávek veřejné správy, bude-li je spravovat celní správa.

Stát poměrně nedávno převedl pravomoc vymáhat tzv. justiční pohledávky výhradně na Celní správu. Stalo se tak s účinností od 1. 1. 2024 zákonem č. [349/2023](#) Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. Předkladatel tedy měl prostor pro vyhodnocení dopadů této změny a k reflektování jejích případných nedostatků. Jakkoli však převod vymáhání justičních pohledávek na orgány celní správy zmiňuje v důvodové zprávě [\[2\]](#), dopady této změny zjevně nikterak nevyhodnotil, neboť ani RIA je nezmiňuje. Vyhodnocení dopadů převodu správy justičních pohledávek na celní správu mělo předcházet jakémukoli podobnému návrhu zákona, neboť jenom díky tomu může stát v podmínkách reálného světa ověřit jeho funkčnost, účelnost a případné problémy. Vzhledem k nedostatku, či spíše absenci, hodnocení dopadů regulace ze strany předkladatele návrhu zákona, musí jakékoli hodnocení dotčeného legislativního počínu nutně vycházet pouze z veřejně dostupných údajů.

Z dat Generálního ředitelství cel vyplývá, že úspěšnost celní správy při vymáhání justičních pohledávek za rok 2024 činila pouhých 3,19 % [\[3\]](#) Zahrneme-li pod pojem správy justičních pohledávek celní správou i případy, kdy k jejich úhradě došlo i dobrovolným plněním dlužníka a nikoli pouze vymáháním, úspěšnost se nepatrně zvýší na stále velmi nízkých 5,6 %. Dokud si přitom soudy spravovaly své pohledávky samy, dosahovaly úspěšnosti cca 15 %, tedy třikrát vyšší [\[4\]](#) U soudních exekutorů se úspěšnost vymáhání podle informací Českého statistického úřadu dlouhodobě pohybuje přibližně na úrovni 30 % [\[5\]](#). Při zohlednění skutečnosti, že u soudních exekutorů se jedná

výhradně o vymáhání a nikoli správu pohledávek, nelze než dospět k závěru, že exekutoři dosahují několikanásobně (zhruba až desetkrát) vyšší úspěšnosti než celní správa při vymáhání justičních pohledávek.

Návrh zákona si klade za cíl zvýšit vymahatelnost peněžitých plnění. Nicméně z výše uvedených volně dostupných zdrojů je zřejmé, že tento cíl zřejmě naplněn nebude. Jen těžko si lze představit situaci, za níž by se vymahatelnost pohledávek u celní správy přijetím zákona rapidně zvýšila či předčila již existující a osvědčené exekuční orgány.

Ne/efektivní vymáhání

Úspěšnost vymáhání celní správou úzce souvisí s efektivitou jejích exekučních procesů. Celní správa postupem dle zákona č. [106/1999](#) Sb. o svobodném přístupu k informacím, v účinném znění, uveřejnila statistická data o četnosti využití jednotlivých způsobů provedení exekuce při vymáhání justičních pohledávek.[\[6\]](#) Ze zmíněných dat vyplývá, že celní správa využívá aktivně pouze ty nejjednodušší způsoby provedení exekuce. V roce 2024 se jednalo o postižení účtu u peněžního ústavu (170 247 případů), srážky ze mzdy (88 056 případů) a příkázání jiné peněžité pohledávky (8 664 případů). Vyčtené způsoby exekuce přitom nebyly ani zdaleka využity ve všech exekucích zahájených v daném roce (pouze v roce 2024 jich bylo zahájeno 259 384).

Prodej movitých věcí nařídili pracovníci celní správy v 1 517 případech a prodej nemovitých věcí v pouhých 8 případech (sic!). Při hledání komparativního vzorku lze nahlédnout do statistik soudních exekutorů, coby exekučního orgánu, který doposud většinově (jak ostatně uvádí i důvodová zpráva) pohledávky orgánů veřejné moci vymáhá. Ze statistik Exekutorské komory ČR vyplývá, že soudní exekutoři v roce 2023 nařídili 4 233 dražeb nemovitých věcí. Podle Portálu dražeb EKČR měli dále soudní exekutoři pouze ke dni zpracování tohoto článku aktivně nařízeno 664 dražeb nemovitých věcí.[\[7\]](#)

Složitější způsoby provedení exekuce tedy celní správa prakticky nevyužívá a omezuje se víceméně jenom na exekuce „od stolu.“ Sama přitom uvádí, že exekuci vede pouze na majetek, který byl *prokazatelně zjištěn*. Ve srovnání se soudními exekutory, kteří sami aktivně zjišťují majetek povinného, vyžadují součinnosti od mnoha subjektů, provádí místní šetření a ověřují i existenci potenciálně ukrytého postižitelného majetku povinného, nelze shledat postup celní správy jakkoli efektivním.

Pro dokreslení situace není nepodstatné, že soudní exekutoři vedou většinově elektronické exekuční spisy v informačních systémech, které jim umožňují většinu svých procesů (součinnosti, lhůty, vyhledávání v registrech, seznamech apod.) automatizovat. Takovým softwarem a postupy, které byly vyvíjeny a optimalizovány mnoho let, celní správa nedisponuje. Stát by musel masivně investovat, aby se celní správa v efektivitě svých procesů alespoň částečně přiblížila třeba právě zmiňovaným soudním exekutorům.

Hospodárnost celní správy vs. náklady pro dlužníka

Posílení kompetencí celní správy v oblasti vymáhání pohledávek orgánů veřejné moci má dle předkladatele přispět ke zvýšení hospodárnosti výkonu státní správy a ke snížení nákladů pro dlužníka.[\[8\]](#)

Problematika hospodárnosti úzce souvisí s náklady na vymáhání celní správou. Provoz a činnost celní

správy je hrazen ze státního rozpočtu. Vymáhá-li celní správa jakoukoli pohledávku, činí tak na náklady všech daňových poplatníků. To by samo o sobě nemuselo primárně působit zcela negativně, pokud by celní správa byla schopná vymáhat efektivně a dosahovat přiměřené úspěšnosti. Jak ovšem bylo popsáno výše, úspěšnost celní správy při vymáhání peněžitého plnění se pohybuje v řádech nízkých jednotek procent, přičemž využívá pouze nejjednodušší způsoby provedení exekuce. Náklady na vymáhání celní správou tak zjevně z výnosu vymáhání sanovány být nemohou. Z důvodové zprávy ani z jiných podkladových materiálů připojených k návrhu zákona se ani nedozvíme, jak vysoké jsou v současnosti náklady celní správy na vymáhání peněžitých pohledávek.

Přijetím návrhu zákona dojde k přesunu desítek až stovek tisíc pohledávek k vymáhání na Celní správu, která se s tak enormním nárůstem agendy bude muset nějak vypořádat. Z pohledu autora tohoto článku tedy v současnosti existují dvě varianty. Buď je celní správa aktuálně personálně i materiálně zcela předimenzovaná a je schopna velký objem nové agendy bez problémů pojmout (v tom případě doposud docházelo z pohledu daňového poplatníka k neodpuštěnému plýtvání peněz z veřejných rozpočtů), nebo ji bude nutné výrazným způsobem posílit, což si vyžádá další nezanedbatelné mandatorní výdaje ze státního rozpočtu v podobě investic do lidských zdrojů a techniky a další každoroční výdaje na udržování nabobtnalého personálního aparátu. Důvodová zpráva však k této problematice mlčí nebo lakonicky konstatuje, že se jedná o dlouhodobý proces integrace správy veřejných pohledávek, který celní správa zvládne. Přitom je z výše uvedeného zcela evidentní, že proklamované dlouhodobé provozní úspory nemůže být přijetím tohoto návrhu zákona dosaženo.

Jeden z prezentovaných záměrů předkladatele návrhu spočívá ve snížení „nákladů pro dlužníky, neboť daňová exekuce je z pohledu výše exekučních nákladů výrazně méně zatěžující než vymáhání prostřednictvím soudního exekutora (které stávající ukladatelé často využívají).“^[9] Bude-li zákon schválen, tento jeho cíl zřejmě dojde k naplnění. Pro dlužníka je vymáhání celní správou méně zatěžující, neboť náklady exekuce hradí ostatní daňoví poplatníci na základě principu kolektivní viny. Nelze se však nezeptat: Skutečně většinoví voliči (bez ohledu na to, zda vládní nebo opoziční) chtějí hradit náklady vymáhání dluhů za ty, kdož si je přivodili? Za jakou cenu opět stát ulevuje dlužníkům a přenáší jejich problémy na bedra ostatních občanů, kteří své závazky řádně dodržují?

Právní řád stojí většinově na principu, že náklady jakéhokoli řízení hradí ten, kdo je zavinil nebo byl v řízení neúspěšný.^[10] Pohledu odborné právní veřejnosti však uniká, z jakého důvodu se mají tyto náklady nyní hradit ze státního rozpočtu. O to více do očí bijící je to za situace, kdy z úst volené politické reprezentace neustále slýcháme, jak je třeba utahovat opasky a jak je nutné snížit deficit státního rozpočtu.

Má stát k dispozici efektivnější a levnější nástroj?

Jakákoli konstruktivní kritika dotčeného návrhu zákona se neobejde bez pátrání po smyslu a účelu navrhované změny. Zde bohužel nelze než konstatovat, že *ratio* novelty uniká i osobě pohybující se v oblasti vymáhání práva mnoho let.

Stát má k dispozici několik exekučních orgánů. Jsou tu soudy, které provádí výkon rozhodnutí podle části šesté občanského soudního řádu, soudní exekutoři fungující na základě exekučního řádu, orgány finanční správy podle daňového řádu, správní orgány podle správního řádu i tolikrát zmiňovaná celní správa. Jeden z těchto exekučních orgánů však mezi ostatními vyčnívá, protože exekuční činnost soudního exekutora nestojí stát a daňové poplatníky ani korunu. Pokud se správní orgán obrátí na soudního exekutora, aby pro něj vymohl peněžitou pohledávku, nemusí ze svého rozpočtu vynaložit vůbec žádné prostředky, protože náklady exekuce vedené soudním exekutorem hradí povinný.^[11] Z pohledu zákonodárce se při zavedení exekučního řádu jevílo spravedlivé, aby

náklady vymáhání hradil ten, kdo si je způsobil tím, že neuhradil exekučním titulem přiznaný dluh oprávněnému. Tento princip přetrvává v demokratickém právním státě i nadále. *Pacta sunt servanda*, a pokud ne, je na dlužníkovi, aby nesl náležitou odpovědnost za neplnění svých závazků.

Právník pohybující se v oblasti vymáhání a zároveň daňový poplatník marně tápe, proč by měl stát vymáhat své pohledávky prostřednictvím drahého a zjevně neefektivního orgánu v podobě celní správy, u níž se zvládnutí velkého množství nové agendy neobejde bez masivních investic. Naproti tomu stojí exekutoři, jejichž činnost daňové poplatníky vůbec nic nestojí a ještě do státního rozpočtu odvádějí DPH z vymožených nákladů exekuce a samozřejmě daň z příjmů dosažených exekuční činností. Zkratkovitě, avšak výstižně, řečeno: exekutoři státu platí za to, že pro něj vymáhají pohledávky.

Využití efektivnějšího exekučního orgánu je tedy nasnadě. Předmětným návrhem zákona však, zdá se, předkladatel (snad nevědomky) usiluje o návrat do 90. let minulého století, kdy veškeré vymáhání spočívalo na bedrech soudů. Soudy tehdy v rámci výkonu rozhodnutí dosahovaly přibližně pouhé 3% úspěšnosti. Problémem byla neefektivnost a zdoluhavost vykonávacího řízení, neboť po vyhraném soudním sporu často docházelo k tomu, že v důsledku zdoluhavého a nepružného výkonu rozhodnutí nebylo soudem přiznané právo oprávněného uspokojeno.^[12] Ostatně proto zákonodárce v roce 2001 přijal exekuční řád a konstitoval do českého právního systému soudní exekutory, coby svébytný exekuční orgán, který je na rozdíl od soudů zainteresovaný na výsledku vymáhání.

V souvislosti s převodem vymáhání pohledávek státu na celní správu nutně vytane na mysl varování nynějšího předsedy Nejvyššího správního soudu Karla Šimky, který (byť v souvislosti s exekučním tarifem) prohlásil: „*Děsím se v této souvislosti návratu někam do 90. let minulého století, kdy exekuční titul byl cárem papíru.*“^[13] Obavy jsou přitom evidentně na místě. Hodlá se stát vrátit zpět v čase a udělat tu samou chybu znovu; vrátit se do doby, kdy vymahatelnost práva de facto neexistovala?

Čtenáři návrhu zákona zůstává skryto, proč stát zamýšlí sebe a daňové poplatníky obírat o příjmy státního rozpočtu, které mohou být využity jinde a účelněji, a naopak proč chce nezanedbatelným způsobem zvyšovat mandatorní výdaje na provoz a bobtnání celní správy, která při vymáhání peněžitých pohledávek ani zdaleka nedosahuje úspěšnosti a efektivity jiných exekučních orgánů.

Nezbývá tedy než se tázat: *Cui bono?*

Mgr. Libor Vaculík

Právník Exekutorské komory

[1] Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti správy daní a působnosti Celní správy České republiky, zákon č. 16/1993., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 69/2010 Sb., o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně (sněmovní tisk č. 784, dostupný na www.psp.cz)

[2] Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti správy daní a působnosti Celní správy České republiky, zákon č. 16/1993., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 69/2010 Sb., o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně [k § 106 odst. 2, str. 164]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné >>> [zde](#).

[3] Informace zveřejněná na žádost dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

dne 20. 2. 2025 [cit. 2025-03-05]. Dostupné >>> [zde](#).

[4] ŤOPEK, M. Celníci rok vymáhají dluhy v justici. Uvolnili soudcům ruče, ale bilanci úspěšnosti nevylepšili. In: Hospodářské noviny [online]. Praha: Economia, a.s., ©2025, 20. 1. 2025 [cit. 2025-03-03]. Dostupné >>> [zde](#).

[5] STATISTIKA&MY. Časopis Českého statistického úřadu [online]. Praha: Český statistický úřad [cit. 2025-03-06], ISSN 1804-7149, ev. č. MK ČR R 1992, dostupné >>> [zde](#).

[6] Informace zveřejněná na žádost dle zákona č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím dne 20. 2. 2025 [cit. 2025-03-05]. Dostupné >>> [zde](#).

[7] Portál dražeb. Oficiální dražební portál Exekutorské komory ČR [online]. Praha: Exekutorská komora České republiky [cit. 2025-03-05], dostupné >>> [zde](#).

[8] Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti správy daní a působnosti Celní správy České republiky, zákon č. 16/1993., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. [69/2010](#) Sb., o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně [k § 106 odst. 2, str. 164, 166]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné >>> [zde](#).

[9] Dtto: str. 166

[10] Srov. § 87 odst. 4 a § 89 zákona č. [120/2001](#) Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, v účinném znění, § 116 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, v účinném znění, § 182 odst. 1 zákona č. [280/2009](#) Sb., daňový řád, v účinném znění.

[11] Srov. § 87 odst. 4 exekučního řádu

[12] Důvodová zpráva k zákonu č. [120/2001](#) Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů

[13] ŠRÁMEK, D. Snižovat exekutorům tarif proto, že jejich příjmy jsou obstojné, nepovažuje soudce Šimka za rozumné. In: Česká justice [online]. Praha: MediaNetwork, s. r. o., ©2016, 16. 7. 2016 [cit. 2025-03-06]. Dostupné >>> [zde](#).

Další články:

- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Skryté ujednání v realitní smlouvě - zbytečná hra na schovávanou](#)
- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)
- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)