



Odkladný účinek správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění

Výzkum veřejného ochránce práv 2023



Obsah

Odkladný účinek správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění.....	1
Obsah.....	2
Úvodní slovo	3
Shrnutí	4
Základní východiska výzkumu	5
1.1 Právní úprava odkladného účinku správní žaloby a vymezení výkladových otázek.....	5
1.2 Dosavadní závěry veřejného ochránce práv vyplývající ze šetření vedeného pod sp. zn. 1477/2018/VOP/JŠ	5
Analýza odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění	9
1. Praxe vybraných úřadů při posuzování odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění	9
2. Právní názory vybraných úřadů a institucí na posuzování odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění.....	12
2.1 Dopady přiznaného odkladného účinku správní žaloby	12
2.2 Počátek působení přiznaného odkladného účinku správní žaloby.....	20
2.3 Postup správních orgánů v případě plnění realizovaného před přiznáním odkladného účinku správní žaloby	27
2.4 Judikatura správních soudů a informace poskytnuté Nejvyšším správním soudem	32
3. Další zjištění.....	40
4. Závěr.....	40



Úvodní slovo

Odkladný účinek správní žaloby chrání jednotlivce bránícího se postupu správního orgánu v soudním řízení. Soud přizná odkladný účinek správní žalobě tehdy, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Míra ochrany, která je jednotlivci prostřednictvím tohoto institutu poskytnuta, pak fakticky závisí na tom, jak působení odkladného účinku promítnou do své praxe správní orgány.

K realizaci výzkumu se veřejný ochránce práv rozhodl na základě svých zkušeností z řešení individuálních podnětů. Obšírně se působením odkladného účinku správní žaloby zabýval zejména v šetření vedeném pod sp. zn. 1477/2018/VOP/JŠ¹. V rámci něj vyšlo najevo, že mezi odbornou veřejností ani v soudní judikatuře **nepanuje shoda ohledně časového působení a dopadů odkladného účinku přiznaného správní žalobě**. Vzhledem k tomu, že odkladný účinek má významný dopad do práv jednotlivců i činnosti správních úřadů, rozhodl se ochránce provést šetření (výzkum) napříč veřejnou správou. Výzkum se zaměřil na **rozhodnutí ukládající peněžité plnění s výjimkou správního trestání**.

Cílem výzkumu bylo zmapovat praxi vybraných správních orgánů (úřadů a zdravotních pojišťoven) při posuzování dopadů odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžité plnění v letech 2018 až 2020. Zajímalo nás, jakými právními argumenty jsou jejich postupy podloženy. S žádostí o zaslání odborného stanoviska k této problematice jsme se též obrátili na další odbornou veřejnost.

Metodou výzkumu bylo elektronické dotazníkové šetření mezi dvěma skupinami respondentů. Zdravotním pojišťovnám a vybraným úřadům (Generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky, České správě sociálního zabezpečení, Generálnímu ředitelství Celní správy České republiky a Generálnímu finančnímu ředitelství) jsme směřovali dotazník týkající se praxe při posuzování odkladného účinku správní žaloby a právního názoru na tuto oblast. Právníkům fakultám (Univerzitě Palackého v Olomouci, Západočeské univerzitě v Plzni, Masarykově univerzitě a Univerzitě Karlově) a vybraným institucím (České advokátní komoře, Komoře daňových poradců České republiky a Ministerstvu financí České republiky) jsme zaslali dotazník, který se týkal výhradně právních názorů na posuzování odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžité plnění. Sběr dat probíhal v termínu od 22. 1. 2021 do 24. 2. 2021². Téměř všechny subjekty dotazník vyplnily³. Veřejný ochránce práv rovněž oslovil předsedu Nejvyššího správního soudu JUDr. Michala Mazance s žádostí o spolupráci při shromažďování právních názorů k působení odkladného účinku v české a zahraniční judikatuře.

1 Zpráva o šetření je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce zde: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7270>.

2 Ministerstvo spravedlnosti nám poskytlo právní stanovisko zpětně.

3 Právnícká fakulta Univerzity Karlovy k žádosti o vyplnění dotazníku uvedla, že neposkytuje odborná stanoviska či vyjádření. Česká průmyslová zdravotní pojišťovna dotazník nevyplnila.



Shrnutí

1. Pouze polovina oslovených správních orgánů (50 %; 5 z 10) měla zkušenost s přiznáním odkladného účinku správní žalobě ukládající peněžité plnění. Nejčastěji se s touto situací setkávají Generální finanční ředitelství a Generální ředitelství cel, a to řádově v desítkách případů. S případy, kdy by bylo plnění uhrazeno před přiznáním odkladného účinku správní žalobě, se správní orgány setkávají výjimečně.
2. Mezi správními orgány a odbornou veřejností nepanovala shoda na tom, jaké má dopady do správní praxe přiznání odkladného účinku správní žaloby. Odkladný účinek správní žaloby odkládá pouze vykonatelnost rozhodnutí podle přibližně dvou pětin respondentů (41 %; 7 ze 17). Ostatní (59 %; 10 ze 17) volili varianty, podle kterých má odkladný účinek správní žaloby vliv i na jiné účinky správního rozhodnutí.
3. Téměř polovina (47 %; 8 ze 17) respondentů má za to, že odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku. K variantě zpětného působení odkladného účinku se přiklonilo pět respondentů (23 %; 5 ze 17). Podle zbylých čtyř respondentů záleží na okolnostech daného případu.
4. Pokud bylo plnění uhrazeno před přiznáním odkladného účinku správní žaloby, zpět žalobci by je nevrátila více než polovina respondentů (53 %; 9 ze 17), a to ani na žádost žalobce. Na žádost by je vrátili čtyři respondenti (23 %; 4 ze 17), ostatní tři respondenti (18 %; 3 ze 17) by je vrátili i bez žádosti. Jeden respondent (6 %; 1 ze 17) by vrácení plnění posuzoval individuálně podle okolností případu.
5. V posledních letech se soudy ve své rozhodovací činnosti zabývaly dopady odkladného účinku správní žaloby zejména v souvislosti s rozhodováním ve věci příslušenství peněžitého plnění. Panuje shoda na tom, že přiznání odkladného účinku správní žalobě neovlivňuje (nekrátí) výpočet příslušenství vzniklého v důsledku prodlení s úhradou peněžitého plnění. Po přiznání odkladného účinku správní žaloby nadále existuje správní rozhodnutí, kterému svědčí presumpce správnosti správních aktů. Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se však pozastavují účinky tohoto rozhodnutí (nikoliv pouze vykonatelnost jako jeden z účinků rozhodnutí). V rozhodování soudů lze dále vysledovat snahu volit takový výklad, který zachovává smysl odkladného účinku správní žaloby, spočívající v poskytnutí reálné ochrany žalobci před vznikem újmy v důsledku realizace správního rozhodnutí před skončením soudního řízení.
6. Z praxe zahraničních soudů vyplynulo, že i přes různorodost právní úpravy odkladného účinku správní žaloby či předběžného opatření jejich přiznání následně vede k možnosti žalobce domoci se vrácení již uhrazeného plnění. Specifické postavení však mají daně, u kterých platí speciální právní úprava.



Základní východiska výzkumu

V této části jsou popsána základní východiska výzkumu, a to právní úprava odkladného účinku, výzkumné otázky a dosavadní závěry veřejného ochránce práv k působení odkladného účinku správní žaloby vyplývající z jeho šetření.

1.1 Právní úprava odkladného účinku správní žaloby a vymezení výkladových otázek

Odkladný účinek správní žaloby je upraven v soudním řádu správním⁴ následovně:

§ 73 Odkladný účinek žaloby

- (1) Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.
- (2) Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.
- (3) Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.
- (4) O návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odůvodněno.
- (5) Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.

§ 107 Odkladný účinek

Kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.

Za zásadní pro praxi považujeme vyjasnit následující otázky:

1. Jaký je rozsah dopadů přiznání odkladného účinku správní žaloby?
2. Jaké je časové působení odkladného účinku?
3. Jaké jsou dopady odkladného účinku v případě realizovaných rozhodnutí?

1.2 Dosavadní závěry veřejného ochránce práv vyplývající ze šetření vedeného pod sp. zn. 1477/2018/VOP/JŠ

Veřejný ochránce práv dospěl v šetření týkajícím se správy daní k závěru, že smyslem přiznání odkladného účinku správní žalobě je zmrazení stavu před vydáním napadeného správního rozhodnutí. Tohoto efektu nelze dosáhnout jinak, než že přiznání odkladného účinku způsobuje odložení všech právních následků (dopadů) napadeného rozhodnutí. Na napadené rozhodnutí je proto třeba ode dne vykonatelnosti usnesení o přiznání odkladného účinku hledět jako na nepravomocné (právní fikce).

4 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.



S povinností uloženou rozhodnutím, které bylo napadeno správní žalobou, již byl následně přiznán odkladný účinek, tak má být nakládáno obdobně jako s povinností uloženou dosud nepravomocným rozhodnutím správního orgánu. To v praxi znamená, že ji správní orgán zpravidla nebude moci evidovat mezi splatnými pohledávkami a nebude moci ani činit žádné kroky k jejímu uhrazení či vymožení.

Pokud již byla v mezidobí peněžitá povinnost uhrazena (ať již dobrovolně či v rámci exekuce), měl by správní orgán tuto platbu považovat za přeplatek a při splnění dalších zákonem stanovených podmínek ji dokonce i vrátit.

Důvody, které veřejného ochránce práv vedly k vyslovení těchto závěrů, jsou zkráceně následující (podrobná právní argumentace je dostupná ve zprávě o šetření).

1. Jaký je rozsah dopadů přiznání odkladného účinku správní žaloby?

Dřívější právní úprava občanského soudního řádu⁵ umožňovala odložit pouze vykonatelnost správního rozhodnutí. Naproti tomu nová úprava v soudním řádu správním umožňuje odložit jakékoliv účinky žalobou napadeného rozhodnutí. Z toho lze usuzovat, že záměrem zákonodárce bylo rozšířit dopady odkladného účinku oproti předchozí právní úpravě. Výjimečně v případech, kdy tak zákonodárce učinit nechtěl, ponechal ve speciálních zákonech výslovně formulaci, že správní žaloba má odkladný účinek pouze na vykonatelnost rozhodnutí, jak tomu je v zákoně o pobytu cizinců.⁶ Obdobně tomu je v případě zákona o Ústavním soudu.⁷

Důvodová zpráva⁸ k soudnímu řádu správnímu uvádí: „[...] vyhoví-li soud takové žádosti, jsou sistovány veškeré účinky právní moci a předejde se tak tomu, aby i v případě, že žalobce bude nakonec s žalobou úspěšný, pozbude pro něj příznivé soudní rozhodnutí fakticky cenu, protože v mezidobí se právní poměry, navazující na napadené rozhodnutí, změní. Dosavadní možnost odkladu exekuce se jevila jako nedostatečná, protože žalobce chránila pouze před nuceným výkonem jen takového rozhodnutí, které bylo pojmově vykonatelné, nikoli tedy před důsledky rozhodnutí jiného charakteru.“

5 Viz § 250c zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění do 31. 12. 2002.

6 Ustanovení § 172 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů:

„(3) Žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí; to neplatí, pokud byl cizinec vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu.“

7 Viz § 19 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

8 Vláda České republiky. *Návrh soudního řádu správního* [dokument doc]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. volební období, 1998–2002, Sněmovní tisk 1080/0 [cit. 22. 8. 2022]; dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0#prilohy>.



K závěru, že odkladný účinek způsobuje odložení všech právních účinků (následků) rozhodnutí se kloní rovněž i odborná literatura (např. Zavřelová⁹, Kocourek¹⁰, Jirásek¹¹).

Této konstrukci odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které je přiznáním odkladného účinku žalobě „zmražen“ stav před vydáním napadeného rozhodnutí.¹² Jen výjimečně lze v rozhodování Nejvyššího správního soudu nalézt konkurující názor,¹³ že přiznání odkladného účinku má vliv pouze na vykonatelnost napadeného správního rozhodnutí. Pozdější rozsudky Nejvyššího správního soudu¹⁴ naopak opětovně potvrdily, že podstatou odkladného účinku má být navození stavu, jako by řízení pravomocně ukončeno nebylo.

Veřejný ochránce práv proto dospěl k závěru, že odkladný účinek způsobuje odložení všech právních účinků (následků) rozhodnutí. Na takové rozhodnutí je třeba hledět jako na nepravomocné.

2. Jaké je časové působení odkladného účinku?

K závěru, že odkladný účinek působí *ex tunc* (tzn., že vytváří zpětně fikci nepravomocného rozhodnutí, resp. v případě předběžně vykonatelných rozhodnutí vytváří zpětně fikci nevykonatelného rozhodnutí) se soudy¹⁵ přiklonily pouze pro oblast správního trestání, kde platí speciální pravidla. K časovému působení odkladného účinku *ex tunc* nejen pro oblast správního trestání se pak přiklonili i Zavřelová¹⁶ nebo Štencel¹⁷ a Plšek¹⁸.

9 Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. In: *Beck – online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2013 [cit. 1. 8. 2019]. Komentář k § 73 (bod 21).

10 Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. Viz strana 580.

11 Blažek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 3. vydání. In: *Beck – online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2016 [cit. 22. 8. 2022]. Komentář k § 73.

12 Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS; dostupné na www.nssoud.cz; nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005-96, In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. © 2000–2015 Wolters Kluwer ČR, a. s., ISSN 2336-517X.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2015, č. j. 5 Afs 29/2015-68; www.nssoud.cz.

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Azs 113/2017-20, nebo rozsudek ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37; www.nssoud.cz.

15 Nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 (N 159/50 SbNU 423); dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>; usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 9 As 268/2014-48, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2014, č. j. 10 As 188/2014-45; www.nssoud.cz.

16 Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. In: *Beck – online* [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2013 [cit. 1. 8. 2019]. Komentář k § 73 (bod 23).

17 ŠTENCEL, Václav. *Odkladný účinek správní žaloby a kasační stížnosti*. Brno, 2010, 65 s. [cit. 28. 6. 2019]; dostupné z https://is.muni.cz/th/crumg/Odkladny_ucinek_spravni_zaloby_a_kasacni_stiznosti.pdf. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykova univerzita. Vedoucí práce JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.

18 PLŠEK, Jan. *Ústavní aspekty odkladného účinku správní žaloby*. Brno, 2011, 147 s. [cit. 12. 8. 2019]; dostupné z https://is.muni.cz/th/ozyk0/Ustavni_aspekty_odkladneho_ucinku_spravni_zaloby.pdf. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykova univerzita. Vedoucí práce doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.



Kocourek¹⁹ v této souvislosti upozorňuje, že je třeba problematiku časového působení přiznaného odkladného účinku odlišit od jeho právních následků (dopadů). Upozorňuje, že účinky správního rozhodnutí se v důsledku přiznání odkladného účinku pozastavují *pro futuro* (nikoliv *ex tunc*), tj. počínaje okamžikem, kdy se usnesení o přiznání odkladného účinku stane vykonatelným. S účinností usnesení o přiznání odkladného účinku (*pro futuro*) mají být osoby dotčené napadeným rozhodnutím postaveny do stejné situace, jako by rozhodnutí žádné právní účinky nemělo. Podstatou přiznání odkladného účinku je vytvořit právní (a v návaznosti na to též faktický) stav, který by existoval, pokud by napadené rozhodnutí neexistovalo.

Veřejný ochránce práv ve shodě s Nejvyšším správním soudem²⁰ dospěl k závěru, že přiznaný odkladný účinek nevytváří ve všech oblastech správního práva zpětně (*ex tunc*) fikci nepravomocného rozhodnutí. V případě rozhodnutí ukládajících peněžité plnění nesankčního charakteru podle něj přiznaný odkladný účinek nepůsobí zpětně, ale až ode dne vykonatelnosti usnesení o přiznání odkladného účinku a od tohoto dne je třeba na napadené rozhodnutí hledět jako by nenabylo právní moci.

3. Jaké jsou dopady odkladného účinku v případě realizovaných rozhodnutí?

V případě realizovaného rozhodnutí je otázkou, zda by měl soud vůbec odkladný účinek přiznat. Například Šimáčková uvádí, že v případě úhrady daně není namístě přiznávat odkladný účinek, neboť účinek napadeného rozhodnutí byl již naplněn.²¹ Stejně uvažoval i Nejvyšší správní soud²². Soudy proto zpravidla odkladný účinek již realizovanému rozhodnutí nepřiznají.

Pokud však výjimečně soud přizná odkladný účinek realizovanému rozhodnutí, musí se s tím správní orgán vypořádat. Pokud by přiznání odkladného účinku odkládalo pouze vykonatelnost rozhodnutí, pak by neexistoval žádný důvod pro přiznání odkladného účinku žalobě v případě realizovaných rozhodnutí. Takovou konstrukci proto veřejný ochránce práv odmítl a uzavřel, že v takovém případě se hledí od okamžiku vykonatelnosti usnesení o přiznání odkladného účinku na rozhodnutí, jako by nenabylo právní moci.

Generální finanční ředitelství závěry veřejného ochránce práv neakceptovalo s tím, že změna praxe by měla významný dopad do činnosti Finanční správy ČR. Protože odkladný účinek správní žaloby a jeho fungování dopadá do činnosti prakticky celé veřejné správy a protože v době ukončení tohoto šetření se zdálo, že ani mezi soudy nepanuje shoda na tom, jak zákon vykládat, rozhodl se veřejný ochránce práv provést výzkum. Protože různá odvětví správního práva mají svá specifika, rozhodl se výzkum zaměřit na správu peněžitých plnění nesankčního charakteru.

19 Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. Viz strana 583.

20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37; www.nssoud.cz.

21 ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina: *Bezmoc daňového poplatníka*. Právní fórum. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., roč. 2004, č. 3, s. 126. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2018 [cit. 28. 6. 2019]. ISSN 2336-517X.

22 Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2008, č. j. 5 Afs 42/2008-95; www.nssoud.cz.



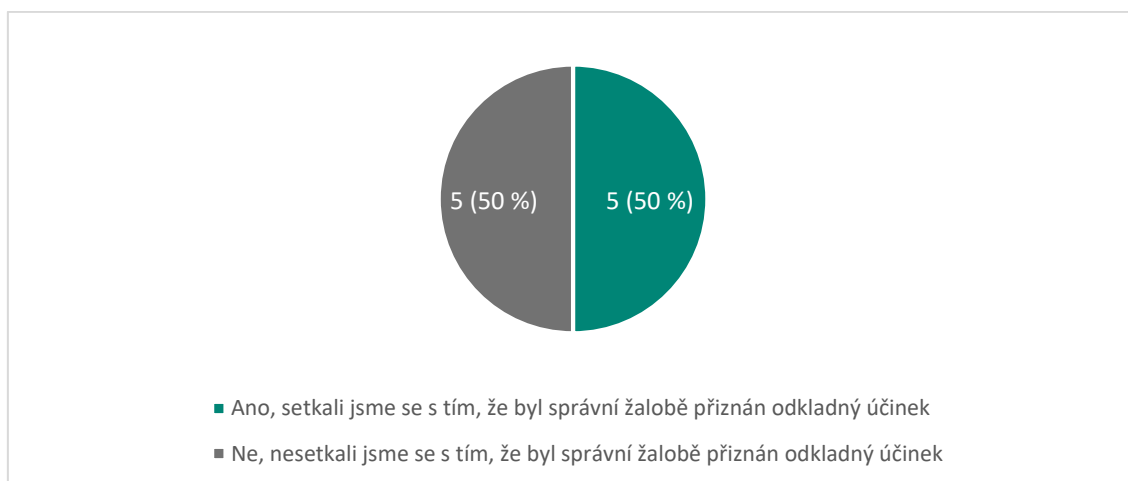
Analýza odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění

Analýza je členěna do tří kapitol. První kapitola je věnována praxi vybraných úřadů při posuzování odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění (kap. 1). Následuje kapitola zaměřená na právní názory vybraných úřadů a institucí při posuzování odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění (kap. 2). V této kapitole se taktéž věnujeme související judikatuře a ve stručnosti shrnujeme právní úpravu odkladného účinku v zahraničí. V závěru jsou pak uvedeny informace, které nám respondenti poskytli k tématu nad rámec kladených otázek (kap. 3).

1. Praxe vybraných úřadů při posuzování odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění

Na úvod nás zajímalo, zda vůbec zdravotní pojišťovny a vybrané úřady mají zkušenost s tím, že by byl v letech 2018 až 2020 správní žalobě proti jejich rozhodnutí přiznán odkladný účinek. Tuto zkušenost měla pouze polovina (50 %) oslovených respondentů. Jednalo se především o úřady. Naopak mezi pojišťovnami měla takovou zkušenost jediná Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky.

Graf 1. Zkušenosti s přiznáním odkladného účinku správní žaloby u zdravotních pojišťoven a vybraných úřadů v letech 2018 až 2020 (N=10)



Znění otázky: „Setkal se Váš úřad (a úřady jím řízené) či zdravotní pojišťovna v posledních třech letech (od začátku roku 2018) alespoň jednou s tím, že byl správní žalobě přiznán odkladný účinek?“

Respondentů, kteří se setkali s přiznáním odkladného účinku správní žalobě, jsme se dále ptali na to, kolik jejich rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění bylo napadeno správní žalobou. Také nás zajímalo, v kolika případech soud přiznal těmto správním žalobám odkladný účinek a kolikrát soud přiznal odkladný účinek u realizovaných plnění. Vyjma



odpovědi Všeobecné zdravotní pojišťovny, která měla přesné údaje, se ve všech případech jedná o odhady. Nejvyšší počet správních rozhodnutí napadených správní žalobou uvedlo Generální finanční ředitelství (odhadem 2 600 případů). Další subjekt s vysokým počtem těchto případů bylo Generální ředitelství cel (odhadem 460). Zkušenosti ostatních subjektů ve sledovaném období nepřesahují počty nižších desítek. Stejně tak v případech, kdy soud přiznal dané správní žalobě odkladný účinek, šlo nejčastěji o Generální finanční ředitelství (odhadem 60) a Generální ředitelství cel (25), ostatní subjekty měly takovou zkušenost pouze v jednom případě a Generální ředitelství Úřadu práce České republiky odhadem v jednotkách případů. Správním žalobám přiznal soud odkladný účinek u realizovaných plnění v letech 2018 až 2020 odhadem desetkrát u případů evidovaných Generálním finančním ředitelstvím a Generálním ředitelstvím cel a odhadem v jednotkách případů v evidenci Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky.

Tab. 1. Počet případů, kdy bylo správní rozhodnutí ukládající peněžité plnění napadeno správní žalobou podle následného rozhodování soudů v letech 2018 až 2020 u subjektů, které se ve sledovaném období setkaly s tím, že byl správní žalobě přiznán odkladný účinek (N=5)

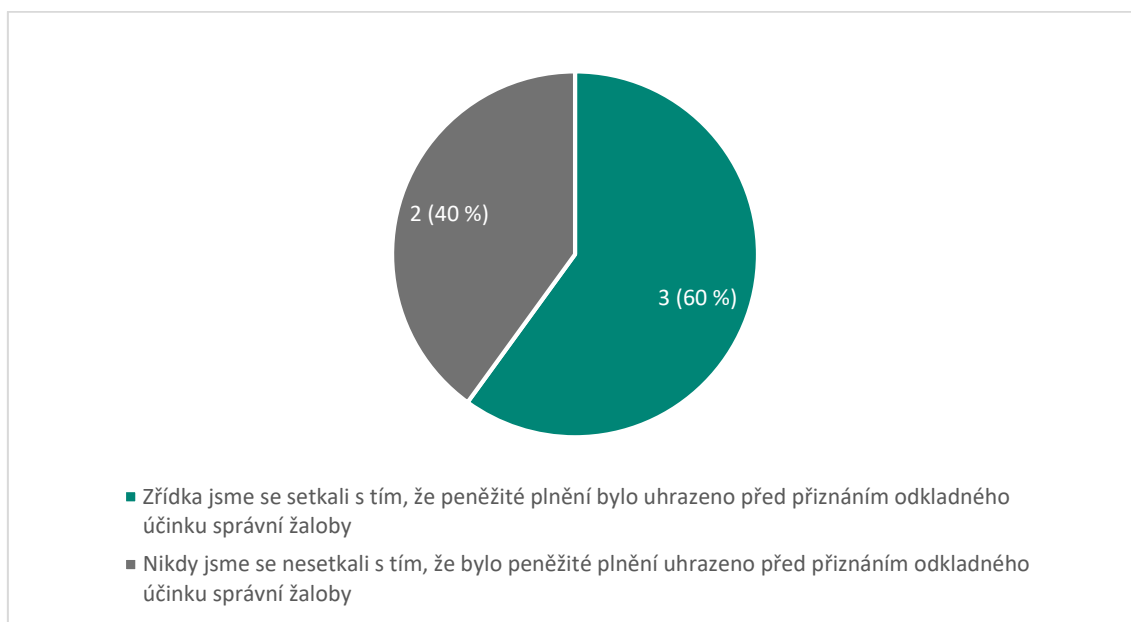
SUBJEKT	KOLIK SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ PROTI ROZHODNUTÍM UKLÁDAJÍCÍM PENĚŽITÉ PLNĚNÍ BYLO NAPADENO SPRÁVNÍ ŽALOBOU	→ Z TOHO KOLIKRÁT PŘIZNAL SOUD TÉTO SPRÁVNÍ ŽALOBĚ ODKLADNÝ ÚČINEK	→ Z TOHO KOLIKRÁT PŘIZNAL SOUD TÉTO SPRÁVNÍ ŽALOBĚ ODKLADNÝ ÚČINEK U REALIZOVANÝCH PLNĚNÍ
Generální finanční ředitelství	2 600	60	10
Generální ředitelství cel	460	25	10
Česká správa sociálního zabezpečení	27	1	0
Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky	13	1	0
Generální ředitelství Úřadu práce České republiky	Jednotky	Jednotky	Jednotky

Znění otázek: „Uvedte, kolik eviduje Váš úřad (a úřady jím řízené) či zdravotní pojišťovna za poslední tři roky (od začátku roku 2018) případů, kdy bylo správní rozhodnutí proti rozhodnutí ukládajícímu peněžité plnění napadeno správní žalobou.“, „Uvedte, kolik eviduje Váš úřad (a úřady jím řízené) či zdravotní pojišťovna za poslední tři roky (od začátku roku 2018) případů, kdy soud přiznal této správní žalobě odkladný účinek.“, „Uvedte, kolik eviduje Váš úřad (a úřady jím řízené) či zdravotní pojišťovna za poslední tři roky (od začátku roku 2018) případů, kdy soud přiznal této správní žalobě odkladný účinek u realizovaných plnění?“



U respondentů, kteří se setkali s přiznáním odkladného účinku správní žaloby, nás dále zajímalo, zda a jak často se setkávali s tím, že peněžitě plnění bylo uhrazeno (i částečně) před přiznáním odkladného účinku. Dva respondenti (40 %) neměli tuto zkušenost a tři respondenti (60 %) se s tím setkali pouze zřídka (Generální ředitelství Úřadu práce České republiky, Generální ředitelství Celní správy České republiky a Generální finanční ředitelství).

Graf 2. Zkušenosti s uhrazeným peněžitým plněním před přiznáním odkladného účinku správní žaloby u zdravotních pojišťoven a vybraných úřadů, které se setkaly s přiznáním odkladného účinku v letech 2018–2020 (N=5)



Znění otázky: „Jak často se Váš úřad (a úřady jím řízené) či zdravotní pojišťovna během posledních tří roků (od začátku roku 2018) ve své správní praxi setkával s tím, že peněžitě plnění bylo uhrazeno (i částečně) před přiznáním odkladného účinku správní žaloby?“



2. Právní názory vybraných úřadů a institucí na posuzování odkladného účinku správní žaloby u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění

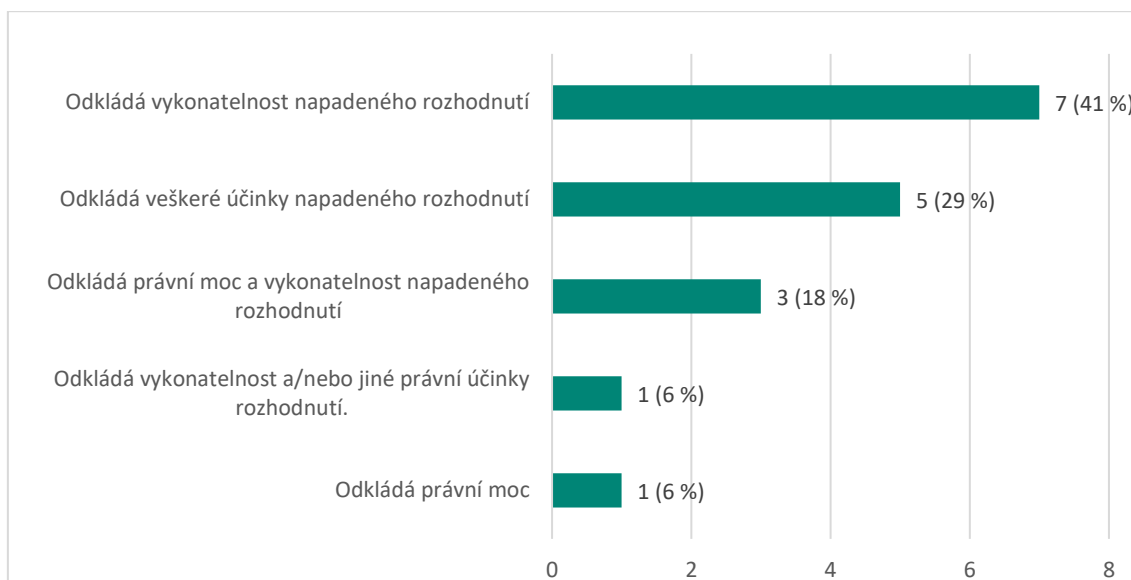
2.1 Dopady přiznaného odkladného účinku správní žaloby

2.1.1 Výsledky dotazníkového šetření k dopadům odkladného účinku správní žaloby

Na úvod jsme se oslovených úřadů a institucí ptali, jaké jsou podle jejich právního názoru dopady přiznaného odkladného účinku správní žaloby na napadené rozhodnutí, což přibližuje Graf 3. a dále Tab. 2. Při vyhodnocení jejich odpovědí jsme přihlíželi nejen k tomu, jakou možnost zaškrtnli v anketě, ale zohlednili jsme i jejich písemné vyjádření. V případě nesouladu označené odpovědi a písemného vyjádření jsme považovali za rozhodující písemné vyjádření (v tabulce zvýrazňujeme odpovědi, které vychází pouze z navazujících písemných vyjádření červeně).

Dvě pětiny respondentů mají za to, že přiznaný odkladný účinek odkládá pouze vykonatelnost napadeného rozhodnutí (41 %; 7 ze 17). Pět respondentů (29 %) má za to, že přiznaný odkladný účinek odkládá veškeré účinky napadeného rozhodnutí, a tři respondenti (18 %) uvedli, že přiznaný odkladný účinek odkládá právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí. Jeden respondent (6 %) dále uvedl, že podle jeho názoru přiznaný odkladný účinek odkládá právní moc, a stejně tak jeden respondent (6 %) uvedl, že odkládá vykonatelnost a/nebo jiné právní účinky rozhodnutí.

Graf 3. Dopady přiznaného odkladného účinku správní žaloby na napadené rozhodnutí podle právního názoru úřadů a institucí (N=17)



Znění otázky: „Jaké dopady má přiznaný odkladný účinek správní žaloby podle právního názoru Vaší instituce na napadené rozhodnutí?“



Tabulka 2. uvádí odpovědi jednotlivých respondentů. Kapitola 2.1.2. níže uvádí právní odůvodnění těchto odpovědí, včetně našich případných komentářů k těmto odůvodněním.

Tab. 2. Dopady přiznaného odkladného účinku správní žaloby na napadené rozhodnutí podle právního názoru úřadů a institucí (N=17)

PŘIZNÁNÍ ODKLADNÉHO ÚČINKU ŽALOBĚ ODKLÁDÁ: →	VŠECHNY ÚČINKY	PRÁVNÍ MOC	VYKONATELNOST	JINÉ ÚČINKY
Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví	X	X	X	
Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna	X			
Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky		X		
Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky			X	
Zaměstnanecká pojišťovna Škoda			X	
Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra České republiky		–	X	
Česká správa sociálního zabezpečení		X	X	
Úřad práce České republiky	X	X	X	
Generální ředitelství cel	X	X	X	
Generální finanční ředitelství			X	
Ministerstvo financí			X	
Ministerstvo spravedlnosti		X	X	
Právnická fakulta UPOL			X	
doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., právnická fakulta MUNI		X	X	
Právnická fakulta ZČU			X	X
Česká advokátní komora	X	–	–	
Komora daňových poradců ČR			X	

Legenda tabulky: X = ano, – = ne. Červeně uvádíme odlišné vyhodnocení podle odůvodnění názoru respondentů.

Znění otázky: „Jaké dopady má přiznaný odkladný účinek správní žaloby podle právního názoru Vaší instituce na napadené rozhodnutí?“

2.1.2 Právní odůvodnění odpovědí dotazovaných úřadů a institucí

Respondenty jsme rovněž požádali, aby odůvodnili své odpovědi. V některých případech tato odůvodnění komentujeme.

Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.



Zdravotní pojišťovna poukázala na důvodovou zprávu k soudnímu řádu správnímu, podle které se přiznáním odkladného účinku dočasně pozastavují účinky právní moci rozhodnutí správního orgánu (například jeho vykonatelnost).

- Toto zdůvodnění tak spíše směřuje k závěru, že podle zdravotní pojišťovny v praxi dochází k pozastavení všech účinků napadeného rozhodnutí, tedy i právní moci. Proto bylo takto zohledněno i ve statistické části a souvisejícím grafu.

Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna: Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem veškeré účinky napadeného rozhodnutí.

Zdravotní pojišťovna svůj závěr odůvodnila odkazem na komentářovou literaturu k soudnímu řádu správnímu.²³

Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá právní moc napadeného rozhodnutí. V některých případech i jeho vykonatelnost.

Zdravotní pojišťovna při své úvaze vycházela z předpokladu, že sama nejčastěji disponuje exekucním titulem v podobě výkazu nedoplatků. Vykonatelnost výkazu nedoplatků přitom není vázaná na právní moc, nýbrž na doručení. Rovněž platební výměry ve věcech dlužného pojistného jsou předběžně vykonatelné.²⁴ Zdravotní pojišťovna dodává, že v případech, kdy je vykonatelnost vázána na právní moc rozhodnutí, lze akceptovat výklad, že odkladný účinek odkládá právní moc i vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Zdravotní pojišťovna poukázala na § 73 soudního řádu správního, podle kterého se přiznáním odkladného účinku pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Také poukázala na § 107 soudního řádu správního, podle kterého kasační stížnost nemá automaticky odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Dále zdravotní pojišťovna odkázala na usnesení²⁵ Nejvyššího správního soudu, ve kterém se soud primárně věnuje podmínkám pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Pouze ve stručnosti pak uvádí, že přiznává odkladný účinek, aby žalovaný nemohl plnění vymoci.

Zaměstnanecká pojišťovna Škoda: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

23 Blažek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 3. vydání. In: Beck – online [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2016 [cit. 22. 8. 2022] a Kühn, Z. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s.

24 Viz § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

25 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 Ads 337/2019-56; www.nssoud.cz.



Zdravotní pojišťovna ke své odpovědi obecně odkázala na zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění²⁶.

Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra České republiky: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Podle zdravotní pojišťovny je zřejmé, že přiznáním odkladného účinku správní žalobě není dotčen § 73 odst. 1 správního řádu²⁷, podle něhož je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, nestanoví-li správní řád jinak. Skutečnost, že napadené správní rozhodnutí zůstává v právní moci i v případě, že je správní žalobě přiznán odkladný účinek, lze dovodit i z judikatury²⁸. Ústavní soud dovodil, že účelem institutu odkladného účinku je minimalizace škodlivých následků. Tento účel může být naplněn toliko v případě, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku působí *ex tunc*. Správní akt sice zůstává z formálního hlediska pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat a odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována. Podle Ústavního soudu tak i přes formální právní moc nemohou nastat účinky správního aktu.

Česká správa sociálního zabezpečení: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Česká správa sociálního zabezpečení odkázala na komentář k soudnímu řádu správnímu.²⁹ Podle něj je odkladný účinek namístě v případech, kdy je třeba u žalobou napadeného rozhodnutí odložit vykonatelnost či jiné právní následky. Smyslem odkladného účinku je zabránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny napadeným rozhodnutím. Pozastavení účinků napadeného rozhodnutí znamená, že právní poměry jsou po přiznání odkladného účinku upraveny tak, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno.

Úřad práce České republiky: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Podle Úřadu práce České republiky pozastavení účinků napadeného rozhodnutí znamená, že je nutné na dotčený individuální správní akt hledět, jako by nebyl vydán.

- Toto zdůvodnění tak spíše směřuje k závěru, že odkladný účinek pozastavuje všechny účinky napadeného rozhodnutí, tedy i právní moc. Proto jsme jej takto zohlednili i ve statistické části a související tabulce a grafu.

Generální ředitelství cel: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

26 Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

27 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

28 Např. z nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 (N 159/50 SbNU 423), dostupný na <https://nalus.usoud.cz/> nebo z usnesení Krajského soudu v Brně, sp. zn. 62 Af 27/2011. Toto usnesení však není dostupné ve vyhledávači Nejvyššího správního soudu ani v právním systému ASPI. Dostupný je pouze rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2014, č. j. 62 Af 27/2011-554, který se však ani okrajově nezabývá přiznáním odkladného účinku správní žalobě.

29 Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. Str. 654 a násl.



Generální ředitelství cel uvedlo, že podle soudního řádu správního by mělo dojít pouze k odložení vykonatelnosti, nicméně podle konstantní judikatury se odkládá i právní moc.

- Toto zdůvodnění tak spíše směřuje k závěru, že podle generálního ředitelství v praxi dochází k pozastavení všech účinků napadeného rozhodnutí, tedy i právní moci. Proto jsme jej takto zohlednili i ve statistické části a související tabulce a grafu.

Generální finanční ředitelství: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Generální finanční ředitelství svůj názor opírá mimo jiné o rozhodnutí³⁰ Nejvyššího správního soudu, podle kterého přiznání odkladného účinku odkládá účinky žalobou napadeného správního rozhodnutí, které tak ve svém důsledku není vykonatelné. Přiznání odkladného účinku dočasně odkládá (a chrání před) účinky napadeného správního rozhodnutí tak, že po dobu přiznání odkladného účinku nedochází ke změně právních poměrů účastníků řízení. Pozastavují se přitom ty účinky napadeného správního rozhodnutí, které z povahy věci pozastavit lze (tj. uložené právní povinnosti nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat, odejmutá oprávnění zůstávají zachována atd.). Napadené rozhodnutí stále existuje, je účinné a platí u něj princip presumpce správnosti správních aktů.

Podle Generálního finančního ředitelství pojetí odkladného účinku jako odkladu vykonatelnosti nejlépe odpovídá smyslu právní úpravy správy daní. Není ani nutné, aby se v oblasti správy daní pozastavovaly jiné účinky rozhodnutí, např. právní moc. Pozastavení vykonatelnosti naprosto stačí pro ochranu práv žalobce. Jiný výklad by v oblasti správy daní vedl k nedůvodným rozdílům mezi daňovými subjekty. To Generální finanční ředitelství ilustruje na příkladu.

Daňový subjekt A podá žalobu proti rozhodnutí o stanovení daně, které je přiznán odkladný účinek. Správní soud žalobu zamítne. Daňovému subjektu A nevznikaly po dobu řízení o žalobě úroky z prodlení, uhradí pouze dlužnou daň. Daňový subjekt B rovněž podá žalobu proti rozhodnutí o stanovení daně, které ale není přiznán odkladný účinek. Správní soud žalobu zamítne. Daňovému subjektu B vznikaly po dobu soudního řízení úroky z prodlení.

Podle Generálního finančního ředitelství není možné, aby výklad ustanovení o odkladném účinku vedl k tak rozdílným důsledkům. Přiznání odkladného účinku nemá bezprostřední souvislost se stanovenou daní a právní mocí rozhodnutí. Interpretace tohoto ustanovení jako odklad vykonatelnosti je tak v souladu s principem rovnosti daňových subjektů. Každému totiž vznikají v případě neúspěchu v soudním řízení úroky z prodlení (což je důsledek nedotknuté právní moci).

O takovém pojetí je přesvědčen i zákonodárce, když od roku 2021 zakotvil pravidlo, že v případě přiznání odkladného účinku vzniká žalobci *ex lege* posečkaní. Žalobci tak namísto úroků z prodlení vznikají úroky z posečkané částky. Povinnost uhradit daň tedy žalobci trvá. *A contrario* by nová právní úprava nedávala smysl. Právní moc rozhodnutí není odkladným

30 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2015, č. j. 5 Afs 29/2015-68; www.nssoud.cz.



účinkem dotčena. Soudní řád správní hovoří o „jiných právních účincích“ proto, že se ve správním soudnictví vedou řízení o široké škále rozhodnutí.

Závěrem Generální finanční ředitelství poukazuje na několik soudních rozhodnutí, podle kterých přiznáním odkladného účinku dochází pouze k odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.³¹ Na vznik úroků z prodlení nemá odkladný účinek vliv.³² Krajský soud v Brně pak odmítl, že by důsledkem přiznání odkladného účinku měl být stav, kdy se na napadené rozhodnutí hledí jako by vůbec nebylo vydáno.³³

Ministerstvo financí: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Ministerstvo financí odkázalo na nále³⁴ Ústavního soudu, podle kterého rozhodnutí z formálního hlediska zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována apod.

Ministerstvo spravedlnosti: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Ministerstvo spravedlnosti se kloní k závěru, že se odkladný účinek vztahuje na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu. Pojem vykonatelnost zahrnuje v souladu se správním řádem exekuční vynutitelnost i jiné právní účinky rozhodnutí.

Podle § 73 a 74 správního řádu patří mezi vlastnosti rozhodnutí právní moc, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí. Co se týče vykonatelnosti a jiných právních účinků rozhodnutí, obecně je třeba rozlišovat mezi exekuční vynutitelností (vykonatelností v užším slova smyslu) rozhodnutí, tj. možností dosáhnout nuceného výkonu splnění povinnosti uložené rozhodnutím, není-li povinnost plněna dobrovolně, a jinými právními účinky rozhodnutí (vykonatelností v širším slova smyslu), např. přiznání či odejmutí oprávnění či možnost zřízení zástavního práva na základě vydaného rozhodnutí. Kromě § 74 správního řádu dále v tomto ohledu ministerstvo odkazuje na judikaturu³⁵.

Do uvedených vlastností rozhodnutí správního orgánu zasahuje institut odkladného účinku. Podle důvodové zprávy se pojmem účinky rozhodnutí nemyslí oproti předchozí úpravě pouze vynutitelnost, nýbrž i právní moc a jiné právní účinky rozhodnutí. To znamená, že v případě přiznání odkladného účinku jsou sistovány veškeré účinky právní moci a předejde se tak tomu, aby i v případě, že žalobce bude nakonec s žalobou úspěšný, pozbude pro něj

31 Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 5 Afs 303/2017-29; www.nssoud.cz.

32 Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2019, č. j. 22 Af 46/2017-65; www.nssoud.cz.

33 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. září 2019, č. j. 29 Af 98/2017-69. Poznámka: Tento rozsudek byl později zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 Afs 354/2019-25; www.nssoud.cz.

34 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 (N 159/50 SbNU 423), dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>.

35 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 (N 159/50 SbNU 423), dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 176/2011-129; www.nssoud.cz.



příznivé soudní rozhodnutí fakticky cenu, protože v mezidobí se právní poměry, navazující na napadené rozhodnutí, změnil.

Základním pravidlem v § 73 soudního řádu správního je tak podle důvodové zprávy odložení právní moci, vynutitelnosti a jiných právních účinků rozhodnutí správního orgánu. Vedle toho je však vždy třeba zohlednit oblast úpravy, o které se v dané věci rozhoduje, neboť jiné zákony mohou upravit tuto otázku odlišně, např. § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců či § 83 odst. 1 již zrušeného zákona o přestupcích³⁶, podle kterých se odkladný účinek týkal pouze vynutitelnosti.

K výše uvedenému názoru se kloní i převážná část judikatury³⁷ a literatury³⁸. Podle nich je třeba odložit všechny účinky rozhodnutí, tj. právní moc, vynutitelnost i jiné právní účinky. Podstatou přiznání odkladného účinku žalobě je vytvořit právní (a v návaznosti na to též faktický) stav, který by existoval, pokud by napadené správní rozhodnutí žádné účinky nevyvolalo.

Proti tomu nelze v protikladu stavět nález³⁹ Ústavního soudu, podle kterého: „*Odklad vykonatelnosti napadeného individuálního správního aktu lze tak spíše označit za jeho sistaci. Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována.*“ Ústavní soud se tímto názorem spíše snažil vysvětlit, že rozhodnutí správního orgánu je nadále platné, jeho účinky však odkládá usnesení správního soudu o přiznání odkladného účinku.

Rozhodnutím, které lze označit za protichůdné, je rozsudek⁴⁰ Nejvyššího správního soudu, který nejdříve shodně s nálezem Ústavního soudu uvádí: „*Přiznání odkladného účinku pozastavuje ty účinky napadeného správního rozhodnutí, které z povahy věci pozastavit lze (tj. uložené právní povinnosti nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat, odejmutá oprávnění zůstávají zachována atd.).*“ Dále však doplňuje: „*To však nic nemění na tom, že takovéto správní rozhodnutí stále existuje, je účinné a v souladu s principem presumpce správnosti správních aktů (podle kterého se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej), je tudíž možno a nutno přihlížet k jeho obsahu a vycházet ze skutečností v něm uvedených.*“ V takovém případě by rozhodnutí správního orgánu sloužilo jako závazné řešení prejudiciálních otázek, které se řeší v jiných řízeních. Takové řešení by však popřelo účel odkladného účinku, který spočívá v nastolení stavu, jako kdyby rozhodnutí správního orgánu vydáno nebylo.

Mnohá z rozhodnutí, která byla citována výše, se týkají předmětu šetření, tj. rozhodnutí ukládající peněžité plnění s výjimkou správního trestání. Jedná se převážně o judikaturu ve věcech daňových, kde se judikatura až na rozhodnutí uvedené v předchozím odstavci

36 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017.

37 Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 6 As 263/2014-33, ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 Afs 354/2019-27 či ze dne 15. 9. 2021, č. j. 2 Azs 8/2021-17; www.nssoud.cz.

38 Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. Viz s. 580.

39 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 (N 159/50 SbNU 423), dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>.

40 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2015, č. j. 5 Afs 29/2015-68; www.nssoud.cz.



kloní k odložení všech účinků rozhodnutí. Ke stejnému závěru došel veřejný ochránce práv i ve zprávě o šetření ve věci posouzení dopadů odkladného účinku přiznaného správní žalobě ze dne 20. srpna 2019, sp. zn. 1477/2018/VOP/JŠ.

Právnická fakulta UPOL: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Dopady rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě se ve své judikatuře opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Dovedl, že napadené rozhodnutí zůstává i nadále v právní moci a je třeba na něj hledět do doby pravomocného rozhodnutí soudu jako na zákonné a věcně správné.⁴¹ Krajský soud v Ústí nad Labem pak uvedl, že smyslem odkladného účinku není odložit právní moc napadeného rozhodnutí, nýbrž pouze odložit veškeré jeho účinky.⁴² Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována.

doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., právnická fakulta MUNI⁴³: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá právní moc a vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Znění zákona neomezuje dosah odkladného účinku jenom na vykonatelnost. Důvodem přiznání odkladného účinku je nejen hrozba újmy v důsledku výkonu rozhodnutí, ale také jiných právních následků. Tomu ostatně odpovídá také důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu, podle níž se rozšiřuje dřívější možnost požádat o odklad vykonatelnosti rozhodnutí. Nově jsou sistovány veškeré účinky právní moci a předejde se tak tomu, aby i v případě, že žalobce bude nakonec s žalobou úspěšný, pozbude pro něj příznivé soudní rozhodnutí fakticky cenu, protože v mezidobí se právní poměry, navazující na napadené rozhodnutí, změní. Dosavadní možnost odkladu exekuce se jevila jako nedostatečná, protože žalobce chránila pouze před nuceným výkonem jen takového rozhodnutí, které bylo pojmově vykonatelné, nikoli před důsledky rozhodnutí jiného charakteru. Právnická fakulta shrnuje, že omezení odkladného účinku jenom na odklad vykonatelnosti nejenže neodpovídá znění zákona, ale ani úmyslu zákonodárce.

Právnická fakulta ZČU: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost a/nebo jiné právní účinky rozhodnutí.

Právnická fakulta odkázala na znění soudního řádu správního.

Česká advokátní komora: V případě, že soud odkladný účinek správní žalobě přizná, pozastavují se účinky napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí tedy sice formálně zůstává pravomocným a vykonatelným, právní účinky z toho plynoucí jsou však pozastaveny (uložené právní povinnosti nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat, odejmutá nebo omezená oprávnění zůstávají zachována).

41 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-31; www.nssoud.cz.

42 Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 6. 2018, č. j. 15 A 119/2016-44; www.nssoud.cz.

43 Uvedené názory jsou osobními názory autora, nikoliv názorem instituce, v níž působí.



Česká advokátní komora odkázala na znění soudního řádu správního, na komentářovou literaturu⁴⁴ a na odborný článek⁴⁵ k odkladnému účinku správní žaloby.

Komora daňových poradců ČR: Přiznáním odkladného účinku správní žaloby se odkládá vykonatelnost napadeného rozhodnutí.

Komora daňových poradců upřesňuje, že odkladný účinek zabraňuje předčasné exekuci majetku v případech, kdy by byly způsobeny nevratné škody.

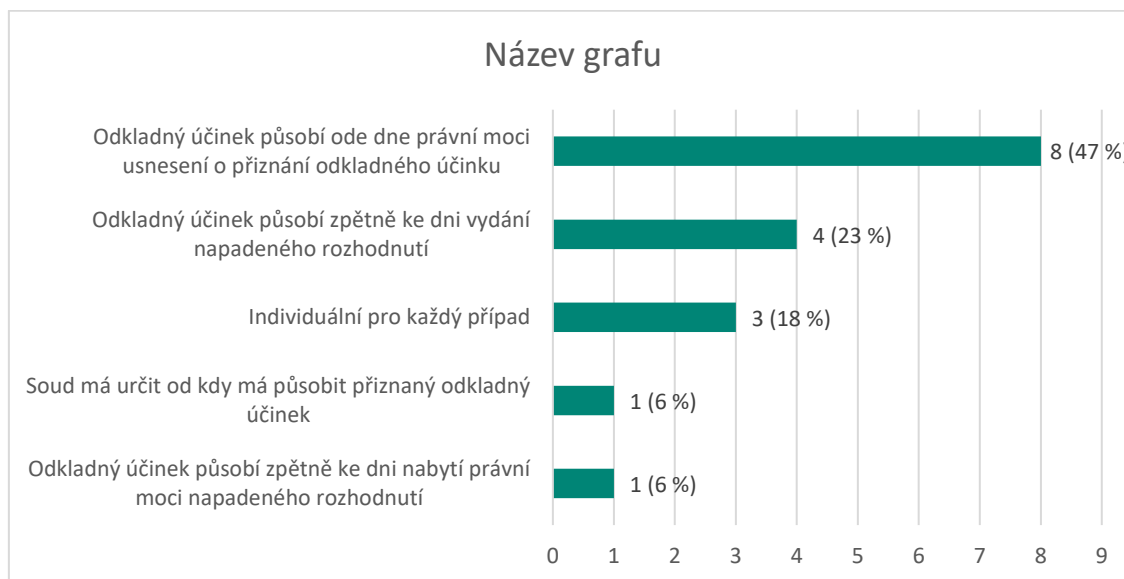
2.2 Počátek působení přiznaného odkladného účinku správní žaloby

2.2.1 Výsledky dotazníkového šetření k počáteční působnosti odkladného účinku

Dále nás zajímalo, od kdy podle právního názoru oslovených úřadů a institucí působí přiznaný odkladný účinek správní žaloby. Nejvíce respondentů, téměř polovina (47 %), mělo za to, že odkladný účinek působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku. Dále necelá čtvrtina respondentů (23 %) uvedla, že podle jejich právního názoru se působnost odkladného účinku vztahuje zpětně ke dni vydání napadeného rozhodnutí a téměř pětina respondentů (18 %) uvedla, že je třeba zhodnotit každý jednotlivý případ.

Jeden respondent (6 %) uvedl, že podle jeho právního názoru má soud určit, od kdy má působit přiznaný odkladný účinek, a stejně tak jeden respondent (6 %) má za to, že odkladný účinek působí zpětně ke dni nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.

Graf 4. Počátek působení přiznaného odkladného účinku správní žaloby podle právního názoru úřadů a institucí (N=17)



Znění otázky: „Od kdy přiznaný odkladný účinek správní žaloby podle právního názoru Vaší instituce působí?“

44 Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.

45 ČECHOVÁ NÁPLAVOVÁ, J. Stručně k odkladnému účinku správní žaloby. [www.epravo.cz](https://www.epravo.cz/top/clanky/strucne-k-odkladnemu-ucinku-spravni-zaloby-101402.html) [online]. 2016 [cit. 22. 8. 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/strucne-k-odkladnemu-ucinku-spravni-zaloby-101402.html>.



Tabulka 3. uvádí odpovědi jednotlivých respondentů. Kapitola 2.2.2 níže uvádí právní odůvodnění těchto odpovědí.

Tab. 3. Počátek působení přiznaného odkladného účinku správní žaloby podle právního názoru úřadů a institucí (N=17)

POČÁTEK PŮSOBENÍ ODKLADNÉHO ÚČINKU SPRÁVNÍ ŽALOBY: →	ODE DNE PRÁVNÍ MOCI USNESENÍ O PŘIZNÁNÍ ODKLADNÉ- HO ÚČINKU	ZPĚTNĚ KE DNI VYDÁNÍ NAPADENÉ- HO ROZHO- DUTÍ	INDIVI- DUÁLNÍ PRO KAŽDÝ PŘÍPAD	POČÁTEK PŮSOBENÍ MÁ URČIT SOUD	ZPĚTNĚ KE DNI NABYTÍ PRÁVNÍ MOCI NAPADE- NÉHO ROZHO- DUTÍ
Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví				X	
Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna			X		
Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky	X				
Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky	X				
Zaměstnanecká pojišťovna Škoda		X			
Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra České republiky					X
Česká správa sociálního zabezpečení		X			
Úřad práce České republiky	X				
Generální ředitelství cel	X				
Generální finanční ředitelství	X				
Ministerstvo financí		X			
Ministerstvo spravedlnosti	X				
Právnická fakulta UPOL			X		
doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., právnická fakulta MUNI		X			



Právnická fakulta ZČU	X				
Česká advokátní komora			X		
Komora daňových poradců ČR	X				

Znění otázky: „Od kdy přiznaný odkladný účinek správní žaloby podle právního názoru Vaší instituce působí?“

2.2.2 Právní odůvodnění odpovědí dotazovaných úřadů a institucí

Respondenty jsme rovněž požádali, aby odůvodnili své odpovědi. V některých případech tato odůvodnění komentujeme.

Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví: Okamžik, od kdy má působit odkladný účinek správní žaloby, by měl řešit soud v usnesení o přiznání odkladného účinku.

Zdravotní pojišťovna odkázala na rozsudek⁴⁶ Nejvyššího správního soudu, podle kterého by měl soud u každého jednotlivého případu zvážit všechny aspekty dané věci a stanovit, od kdy nastupuje odkladný účinek (*ex tunc* nebo *ex nunc*).

Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna: Od kdy odkladný účinek správní žaloby působí, se určuje zvlášť pro každý případ.

Účinek odkladného účinku je potřeba posuzovat *ad hoc*. Podle Nejvyššího správního soudu není možné říci obecně, od kdy odkladný účinek působí.⁴⁷

Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku.

Zdravotní pojišťovna odkázala na znění soudního řádu správního.

Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku.

Zdravotní pojišťovna poukazuje na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu⁴⁸, který dovedl, že přiznáním odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se odkládá vykonatelnost nejen rozhodnutí správního orgánu vydaného v odvolacím řízení, ale i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (nemělo-li odvolání podané proti němu odkladný účinek), aniž by to muselo být výslovně uvedeno ve výroku usnesení soudu, jímž se žalobě přiznává odkladný účinek.

Zaměstnanecká pojišťovna Škoda: Odkladný účinek správní žaloby působí zpětně ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

46 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37; www.nssoud.cz.

47 Tamtéž.

48 Zdravotní pojišťovna odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1829/2018. Pod touto spisovou značkou jsou k dispozici dvě rozhodnutí, která se věnují odkladnému účinku.



Zdravotní pojišťovna k tomu dodala, že žaloba napadá správní rozhodnutí, a proto nelze původní rozhodnutí vykonat, je-li žalobě přiznán odkladný účinek.

Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra České republiky: Odkladný účinek správní žaloby působí zpětně ke dni nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.

Zdravotní pojišťovna odkázala na odborný komentář⁴⁹ k soudnímu řádu správnímu, který upozorňuje na fakt, že je-li odkladný účinek v mezidobí od vydání napadeného rozhodnutí do přiznání odkladného účinku, v mnoha případech již účinky napadeného rozhodnutí mohly nastat. Zdravotní pojišťovna má za to, že s ohledem na smysl a účel úpravy odkladného účinku je k odkladnému účinku vhodné přistupovat *ex tunc*, tj. zpětně k okamžiku právní moci napadeného rozhodnutí.

Česká správa sociálního zabezpečení: Odkladný účinek správní žaloby působí zpětně ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

Česká správa sociálního zabezpečení odkázala na komentářovou literaturu k soudnímu řádu správnímu.⁵⁰

Úřad práce České republiky: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku.

Podle Úřadu práce České republiky jiné řešení ze stávající právní úpravy nevyplývá.

Generální ředitelství cel: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku.

Generální ředitelství cel uvedlo, že u správních rozhodnutí platí presumpce správnosti. Samotné podání správní žaloby nemá odkladný účinek, a je tedy možné vymáhat peněžité plnění až do přiznání odkladného účinku.

Generální finanční ředitelství: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku.

Zpětné přiznání odkladného účinku by podle Generálního finančního ředitelství vyvolalo v oblasti správy daní nemalé problémy. Lze si totiž představit situace, kdy před přiznáním odkladného účinku již došlo k částečnému nebo úplnému vymožení dlužné daně, přičemž zpětným přiznáním odkladného účinku by se exekuce zřejmě považovala za nezákonnou. Nelze však klást k tíži správce daně, že se řídil pravomocným a vykonatelným rozhodnutím v době, kdy pravomocné a vykonatelné bylo. Přiznání odkladného účinku je pouze prozatímní opatření zaručující daňovému subjektu *ex nunc status quo*.

V případě úspěšné žaloby je provedená exekuce nezákonná (a je to tak v pořádku), a to bez ohledu, zda byl žalobě přiznán odkladný účinek, či nikoli. Nicméně v situaci, kdy by

49 Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. In: Beck – online [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2013 [cit. 22. 8. 2022]. Viz str. 599.

50 Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6. Viz str. 654 a násl.



žalobce s žalobou úspěšný nebyl, není důvod zpochybňovat zákonnost provedené exekuce jen proto, že byla provedena před přijetím prozatímního opatření (odkladného účinku).

Dalším možným nepříznivým důsledkem přiznání odkladného účinku zpětně by bylo narušení právní jistoty ostatních subjektů, např. v případě potvrzení o stavu osobního daňového účtu či potvrzení o bezdlužnosti. V případě *ex tunc* účinků by se zpětně revidoval stav osobního daňového účtu, což by vyvolalo nejistotu pro subjekty, které spoléhaly na jednou vydané potvrzení o stavu osobního daňového účtu (obvykle se jedná hlavně o banky a jiné státní orgány).

Dalším argumentem, proč neaplikovat přiznání odkladného účinku zpětně, je i názor Generálního finančního ředitelství ve věci stavení lhůty podle § 41 soudního řádu správního, a to lhůty pro placení daně dle § 160 daňového řádu⁵¹ v případě, že je žalobě přiznán odkladný účinek. Podle názoru Finanční správy ČR neběží lhůta pro placení daně po dobu přiznaného odkladného účinku, což znamená od právní moci usnesení soudu o přiznání odkladného účinku. Časové působení odkladného účinku *ex tunc* by mělo za následek, že do lhůty pro placení daně by se nezapočítala doba do přiznání odkladného účinku. To by vedlo k prodloužení lhůty pro placení daně, což není v souladu s právní úpravou lhůty pro placení daně.

Dále Generální finanční ředitelství poukázalo na odbornou literaturu⁵², podle které se účinky správního rozhodnutí v případě přiznání odkladného účinku žalobě pozastavují *pro futuro* (nikoliv *ex tunc*) od okamžiku vykonatelnosti usnesení soudu o přiznání odkladného účinku. Přiznání odkladného účinku žalobě se nijak nedotýká výsledků realizace rozhodnutí získaných před nabytím vykonatelnosti usnesení o přiznání odkladného účinku. Hlavní smysl a účel institutu odkladného účinku žaloby spočívá v tom, aby po dobu přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

Ministerstvo financí: Odkladný účinek správní žaloby působí zpětně ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

Podle ministerstva by jiná varianta byla nelogická zejména s ohledem na odklad vykonatelnosti. Pokud by odkladný účinek měl nastat v pozdější okamžik, pak by to například v případě odebrání povolení k provozování určité činnosti znamenalo, že subjekt, kterému bylo rozhodnutím povolení odejmuto, provozoval svou činnost od vydání rozhodnutí do určité doby nelegálně.

Ministerstvo spravedlnosti: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku

Ministerstvo spravedlnosti souhlasí s názorem, podle kterého odkladný účinek působí až ode dne právní moci usnesení správního soudu o přiznání odkladného účinku. Jde tedy o působení usnesení *ex nunc*.

51 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

52 Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. a Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. Komentátor. ISBN 978-80-7502-024-6.



Při odpovědi na tuto otázku je třeba rozlišovat mezi vícero proudy v literatuře a judikatuře. První proud vychází z názoru, podle kterého vytváří usnesení správního soudu o přiznání odkladného účinku fikci, jako by právní účinky rozhodnutí správního orgánu ještě nenastaly. Tato fikce nicméně směřuje z hlediska časového do budoucna, nepůsobí zpětně. To znamená, že neovlivňuje, co již podle vykonatelného správního rozhodnutí v mezidobí nastalo, nijak tento stav ve vztahu k uplynulému období zpětně nemění.⁵³ Účinky vykonatelného usnesení o odkladném účinku tak směřuje *ex nunc*.

Proti tomuto názorovému proudu stojí rozhodnutí a odborná literatura⁵⁴, podle které odkladný účinek usnesení správního soudu působí zpětně (*ex tunc*). Jak však uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích⁵⁵, tento výklad se uplatní především v otázkách správního trestání. Dále je třeba při posuzování nástupu účinků institutu odkladného účinku zvažovat všechny aspekty dané věci a zkoumat, jaké důsledky má přiznání odkladného účinku pro jednotlivé subjekty řízení.

Pro otázky řízení o peněžitých plněních se Ministerstvo spravedlnosti shodně jako veřejný ochránce práv ve zprávě o šetření ve věci posouzení dopadů odkladného účinku přiznaného správní žalobě ze dne 20. srpna 2019, sp. zn. 1477/2018/VOP/JŠ, kloní k závěru, podle kterého odkladný účinek působí ode dne vykonatelnosti usnesení o přiznání odkladného účinku. S ohledem na právní jistotu účastníků soudního řízení by bylo vhodné, aby byly účinky usnesení *ex tunc* stanoveny výslovně v zákonné úpravě. Při absenci úpravy je nutné preferovat nastoupení účinků *ex nunc*.

Právnická fakulta UPOL: Záleží na konkrétním případě, zda odkladný účinek správní žaloby bude působit *ex tunc* nebo *ex nunc*.

Právnická fakulta odkazuje na právní názor Nejvyššího správního soudu, že je nutné při zvažování časového působení odkladného účinku posuzovat všechny aspekty dané věci.⁵⁶ Jako příklad uvádí případ vyvlastnění⁵⁷, kdy by časové působení mělo nastat *ex tunc*, neboť by odkladný účinek postrádal svůj smysl, pokud by vyvlastnitel mohl započít s realizací účelu vyvlastnění v době mezi právní mocí rozhodnutí o vyvlastnění a okamžikem podání správní žaloby s odkladným účinkem. Dále právnická fakulta odkazuje na závěr Ústavního soudu, podle kterého v oblasti správního trestání by měl odkladný účinek působit *ex tunc*. Také poukazuje na metodický pokyn⁵⁸ Generálního finančního ředitelství, podle kterého přiznaný

53 Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. Viz s. 582–583.

54 Viz nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 (N 159/50 SbNU 423) – bod 22, dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>, dále komentář od C. H. Beck z roku 2013, 1. vydání, s. 599.

55 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37 (bod 15-16) a ze dne 29. 9. 2021, č. j. 8 Afs 348/2019-35 (bod 20); www.nssoud.cz.

56 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37; www.nssoud.cz.

57 FRUMAROVÁ, K. Soudní ochrana ve věcech vyvlastnění, její specifika a problematické aspekty. In: ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000–2018 Wolter Kluwer ČR, a. s. [cit. 22. 8. 2022] ISSN 2336-517X.

58 Metodický pokyn Generálního finančního ředitelství ze dne 16. 2. 2021, č. j. 75118/20/7700-10123-500852, k odkladnému účinku správní žaloby, dostupný zde: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-sprava-dani-a-poplatku/75118_20_MP_k_odkladnemu_ucinku_zaloby.pdf.



odkladný účinek žaloby nepůsobí vůči úkonům a rozhodnutím v daňovém řízení zpětně a působí tedy *ex nunc*.

doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., právnická fakulta MUNI⁵⁹: Odkladný účinek správní žaloby působí zpětně ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

Podle právnické fakulty platí, že má-li přiznání odkladného účinku představovat skutečně efektivní ochranu žalobce, je jedinou možností spojit jej již s vydáním napadeného rozhodnutí. Odkladný účinek z tohoto pohledu znamená, že právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky, jež by jinak byly spojeny s napadeným rozhodnutím, nenastaly. Svě závěry doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., podporuje odbornou literaturou.⁶⁰

Právnická fakulta ZČU: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku.

Podle právnické fakulty by zpětné působení odkladného účinku muselo být výslovně zakotveno zákonem, nelze je dovozovat pouze doktrinálně.

Česká advokátní komora: Záleží na konkrétním případě, zda odkladný účinek správní žaloby bude působit *ex tunc* nebo *ex nunc*⁶¹.

Česká advokátní komora uvádí, že hlavní smysl a účel institutu odkladného účinku žaloby spočívá v tom, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nezakládalo právní následky. V každém správním odvětví jsou přitom upravována odlišná práva a povinnosti s různými důsledky pro účastníky vztahů normovanými těmito právními odvětvími. Česká advokátní komora se ztotožňuje s Nejvyšším správním soudem, že je úkolem soudu, aby při rozhodování o přiznání odkladného účinku zvažil jeho časové působení.

Komora daňových poradců ČR: Odkladný účinek správní žaloby působí ode dne právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku.

Podle Komory daňových poradců by se finanční správa mohla v případě dřívějšího působení odkladného účinku dostat do situace, že konala protiprávně, aniž to mohla předvídat. V takovém případě by navíc byla odpovědná za škodu.

59 Uvedené názory jsou osobními názory autora, nikoliv názorem instituce, v níž působí.

60 Jemelka, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. In: Beck – online [online]. Praha: Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2013 [cit. 22. 8. 2022].

61 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 8 Afs 4/2018-37; www.nssoud.cz.



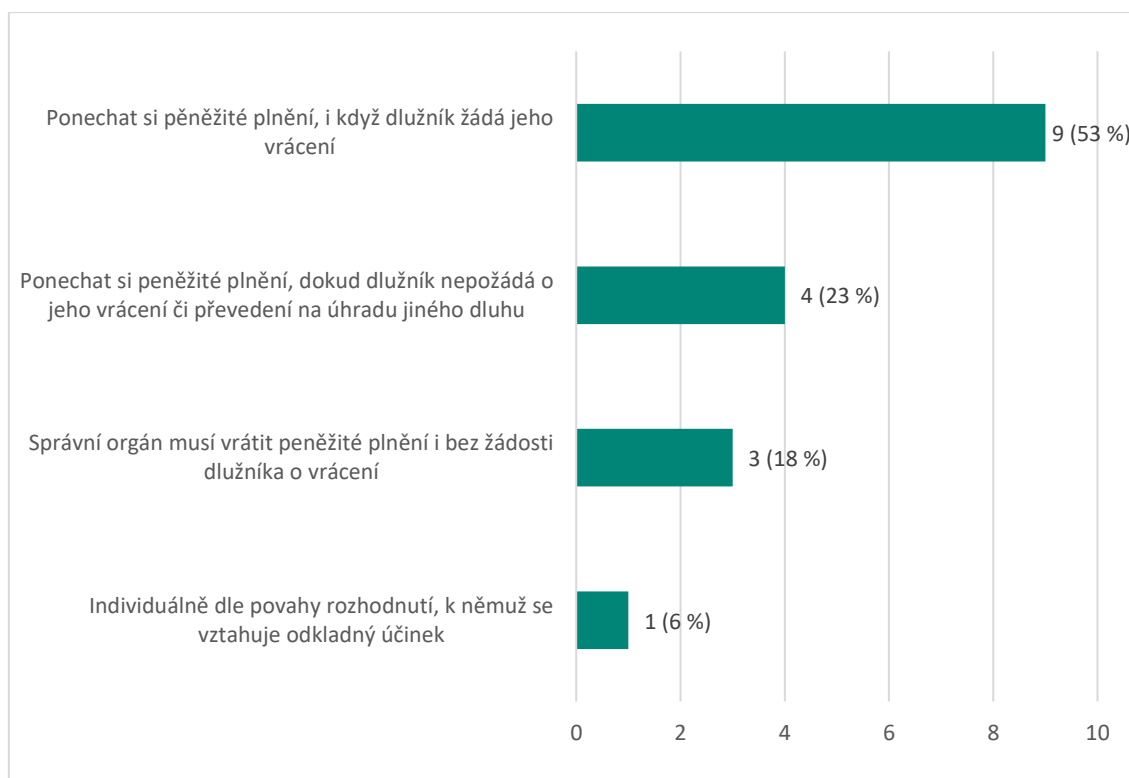
2.3 Postup správních orgánů v případě plnění realizovaného před přiznáním odkladného účinku správní žaloby

2.3.1 Výsledky dotazníkového šetření k postupu správních orgánů v případě realizovaného plnění

Respondenti se rovněž vyjádřili, jak by měl podle jejich právního názoru správní orgán postupovat při uhrazeném (dobrovolně či nedobrovolně) peněžitém plnění před přiznáním odkladného účinku správní žaloby. Více než polovina respondentů (53 %) uvedla, že by si měl správní orgán peněžitě plnění ponechat, i když dlužník žádá jeho vrácení. Téměř čtvrtina respondentů (23 %) měla za to, že správní orgán by si měl ponechat peněžitě plnění, dokud dlužník o jeho vrácení (či převedení na úhradu jiného dluhu) nepožádá.

Podle právního názoru tří respondentů (18 %) musí správní orgán za daných okolností vrátit peněžitě plnění i bez žádosti dlužníka a jeden respondent (6%) uvedl, že je nutné rozhodovat individuálně podle povahy rozhodnutí.

Graf 5. Postup správních orgánů při uhrazeném peněžitém plnění před přiznáním odkladného účinku správní žaloby, podle institucí a úřadů (N=17)



Znění otázky: „Jak by měl podle právního názoru Vaší instituce správní orgán postupovat v případech, kdy je peněžitě plnění uhrazeno (dobrovolně či nedobrovolně) v době před přiznáním odkladného účinku správní žaloby?“



Tabulka 4. uvádí odpovědi jednotlivých respondentů. Kapitola 2.3.2. níže uvádí právní odůvodnění těchto odpovědí.

Tab. 4. Postup správních orgánů při uhrazeném peněžitém plnění před přiznáním odkladného účinku správní žaloby, podle institucí a úřadů (N=17)

POSTUP PŘI UHRAZENÉM PENĚŽITÉM PLNĚNÍ PŘED PŘIZNÁNÍM ODKLADNÉHO ÚČINKU SPRÁVNÍ ŽALOBY: →	PONECHAT SI PENĚŽITÉ PLNĚNÍ, I KDYŽ DLUŽNÍK ŽÁDÁ JEHO VRÁCENÍ	PONECHAT SI PENĚŽITÉ PLNĚNÍ, DOKUD DLUŽNÍK NEPOŽÁDÁ O JEHO VRÁCENÍ ČI PŘEVEDENÍ NA ÚHRADU JINÉHO DLUHU	SPRÁVNÍ ORGÁN MUSÍ VRÁTIT PENĚŽITÉ PLNĚNÍ I BEZ ŽÁDOSTI DLUŽNÍKA O VRÁCENÍ	INDIVIDUÁLNĚ DLE POVAHY ROZHO- DNUTÍ, K NĚMUŽ SE VZTAHUJE ODKLADNÝ ÚČINEK
Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví	X			
Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna	X			
Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky	X			
Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky	X			
Zaměstnanecká pojišťovna Škoda		X		
Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra České republiky	X			
Česká správa sociálního zabezpečení		X		
Úřad práce České republiky	X			
Generální ředitelství cel	X			
Generální finanční ředitelství	X			
Ministerstvo financí		X		
Ministerstvo spravedlnosti	X			



Právnická fakulta UPOL			X	
doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., právnická fakulta MUNI				X
Právnická fakulta ZČU		X		
Česká advokátní komora			X	
Komora daňových poradců ČR			X	

Znění otázky: „Jak by měl podle právního názoru Vaší instituce správní orgán postupovat v případech, kdy je peněžité plnění uhrazeno (dobrovolně či nedobrovolně) v době před přiznáním odkladného účinku správní žaloby?“

2.3.2 Právní odůvodnění odpovědí dotazovaných úřadů a institucí

Respondenty jsme rovněž požádali, aby odůvodnili své odpovědi. V některých případech tato odůvodnění komentujeme.

Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Pokud dlužník plní na základě pravomocného rozhodnutí, pak je plnění přijaté po právu a není právní důvod pro vrácení tohoto plnění. Tuto otázku však zdravotní pojišťovna považuje spíše za hypotetickou, neboť nepřistupuje k vymáhání plnění dříve, než uplyne lhůta pro případné podání správní žaloby.

Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Zdravotní pojišťovna uvádí, že v případě, že by návrh na přiznání odkladného účinku byl zamítnut, musel by žalobce v případě, že by pojišťovna plnění vrátila, zase plnění vracet zpět.

Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Zdravotní pojišťovna uvádí, že v případě pojistného na zdravotní pojištění mají rozhodnutí (výkazy nedoplatků a platební výměry) povahu deklaratorního rozhodnutí. Vlastní platební povinnost plátců pojistného je definována zákonem, který řeší formu placení pojistného, termíny splatnosti, vyměřovací základy a výši pojistného. Zdravotní pojišťovny tyto platby očekávají v závislosti na plnění oznamovací povinnosti plátců pojistného. Stejně tak penalizace probíhá v závislosti na tom, zda plátce plní řádně platební povinnosti. Nedoplatky plátce tak vznikají a existují, aniž by pojišťovna rozhodla o povinnosti zaplatit nedoplatek. I když je rozhodnutí napadeno správní žalobou a žalobě je přiznán odkladný účinek, pokud plátce neučiní změny v pojistných vztazích ovlivňující změnu platební povinnosti, nelze u plátce shledat existenci přeplatku.



Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Podle zdravotní pojišťovny platí, že se plnění vybrané na základě pravomocného rozhodnutí správního orgánu nevrací, pokud toto rozhodnutí nebude zrušeno soudem.

Zaměstnanecká pojišťovna Škoda: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, dokud dlužník o jeho vrácení či převedení na úhradu jiného dluhu nepožádá.

Podle zdravotní pojišťovny pro tento případ platí totéž, co pro přeplatek pojistného na veřejné zdravotní pojištění.

Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra České republiky: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Přiznání odkladného účinku nemění nic na tom, že napadené rozhodnutí je stále platné a v právní moci. Není dán důvod pro vrácení plnění, které bylo poskytnuto z titulu vydaného pravomocného rozhodnutí.

Česká správa sociálního zabezpečení: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, dokud dlužník o jeho vrácení či převedení na úhradu jiného dluhu nepožádá.

Podle České správy sociálního zabezpečení je tento postup z hlediska platné právní úpravy možný a administrativně odůvodnitelný. Česká správa sociálního zabezpečení by uhrazený přeplatek evidovala jako nulové saldo a v případě, že by dlužník požádal o zaslání uhrazené částky zpět na jeho účet, bezodkladně by jej vrátila.

Úřad práce České republiky: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Do definitivního právního vyřešení případu by se neměla zakládat nová právní řešení. Usnesení o přiznání odkladného účinku není meritorním rozhodnutím.

Generální ředitelství cel: Správní orgán si ponechá si peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Odkladný účinek neznamená zrušení pravomocného rozhodnutí, ale odložení vykonatelnosti, proto přeplatek nevznikne a není důvod k vrácení.

Generální finanční ředitelství: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Odkladný účinek žaloby nezpůsobuje zánik práva a povinnosti uhradit daň. Platba daně, ať už před přiznáním či po přiznání odkladného účinku, je přijata a je s ní nakládáno jako s běžnou platbou daně. Podle názoru Generálního finančního ředitelství zákon neumožňuje daňové subjekty od platby daně jakkoli odrazovat, neboť zaplacením daně lze předejít vzniku úroků z prodlení. Finanční správa nevrací peněžité plnění z důvodu přiznání odkladného účinku, který spočívá pouze v odkladu vykonatelnosti rozhodnutí.



Ministerstvo financí: Správní orgán si ponechá peněžitě plnění, dokud dlužník o jeho vrácení či převedení na úhradu jiného dluhu nepožádá.

Ministerstvo financí zpravidla souhlasí s přiznáním odkladného účinku či s posečkáním, proto tuto otázku zpravidla v praxi neřeší. Obecně však zastává názor, že by k vrácení uhrazeného plnění dojít nemělo bez žádosti subjektu. Subjektu dává možnost žádat své finanční prostředky zpět, pokud je potřebuje. Současně nezatěžuje správní orgán administrativou spojenou s vrácením plnění a jeho opětovným přijetím.

Ministerstvo spravedlnosti: Správní orgán si ponechá peněžitě plnění, i když dlužník žádá jeho vrácení.

Podle názoru ministerstva dochází k plnění na základě rozhodnutí správního orgánu, které je v době před vydáním usnesení správního soudu o přiznání odkladného účinku právním titulem k plnění. Pokud se rozhodnutí správního orgánu stalo vynutitelným, plnění přiznané rozhodnutím správního orgánu je možné vymáhat. Ani v případě rozhodnutí, které ještě nenabýlo vynutitelnosti, se však nejedná o bezdůvodné obohacení správního orgánu, protože účastník plní na základě vydaného rozhodnutí.

Ministerstvo souhlasí s názorem, že pokud se v mezidobí, než se stalo usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě vykonatelným, žalobce účinkům nepodrobil, jednal protiprávně. Shodně je třeba přistupovat k rozhodnutím, která přiznávají právo. Výkon práva na základě vykonatelného správního rozhodnutí až do doby, než se stane vykonatelným usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě, je v souladu se zákonem.⁶² Vrácení peněžitě plnění by tak popřelo rozlišování mezi stavem před vykonatelností usnesení o odkladném účinku a po vykonatelnosti usnesení (plnění poskytnuté po vykonatelnosti usnesení správního soudu by bylo třeba vrátit).

Právnická fakulta UPOL: Správní orgán musí peněžitě plnění vrátit i bez žádosti.⁶³

Právnická fakulta se kloní k názoru, že je-li žalobě přiznán odkladný účinek, měl by správní orgán peněžitě plnění (bez ohledu na plnění dobrovolné či nedobrovolné) vrátit i bez žádosti, neboť jinak by byl odkladný účinek bez významu. Navíc u rozhodnutí ukládajících peněžitě plnění by odkladný účinek žaloby měl nastupovat s účinky *ex tunc*. Přiznáním odkladného účinku je pozbyt titul pro držení plnění na účtu. Po rozhodnutí soudu ve věci samé, pokud nebude rozhodnutí zrušeno a vráceno, správní orgán vyzve k úhradě znovu.

- Právnická fakulta uvedla, že tuto problematiku konzultovala se členy Katedry správního a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

62 Viz Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 1104 s. Viz s. 582–583.

63 Právnická fakulta uvedla, že tuto problematiku konzultovala se členy Katedry správního a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.



doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D., právnická fakulta MUNI⁶⁴: Pokud je rozhodnutí ukládající peněžité plnění deklaratorní, správní orgán si plnění ponechá. Pokud se jedná o konstitutivní rozhodnutí, správní orgán plnění vrátí.

Odpověď na otázku, zda si může správní orgán plnění ponechat, nebo zda je má vrátit, závisí na povaze rozhodnutí, k němuž se vztahuje odkladný účinek. Má-li rozhodnutí deklaratorní charakter, existuje povinnost zaplatit peněžitou částku nezávisle na něm a pro její zaplacení existuje právní důvod. Naopak je-li rozhodnutí povahy konstitutivní, potom povinnost zaplatit určitou částku vzniká teprve tímto rozhodnutím. Přiznáním odkladného účinku se v takovém případě právní důvod plnění odkládá. Jinak řečeno, správnímu orgánu nesvědčí v takovém případě žádný právní titul pro to, aby měl zaplacenou částku u sebe.

Právnická fakulta ZČU: Správní orgán si ponechá peněžité plnění, dokud dlužník o jeho vrácení či převedení na úhradu jiného dluhu nepožádá.

Zvolené řešení právnická fakulta vnímá jako kompromisní cestu respektující jak ochranu vlastnického práva účastníka (adresáta rozhodnutí), tak zásadu řádného hospodáře veřejné moci (nutnost placení úroků z držené částky atp.).

Česká advokátní komora: Správní orgán musí peněžité plnění vrátit i bez žádosti.

Česká advokátní komora poukazuje na usnesení⁶⁵ Nejvyššího správního soudu, podle kterého v určitých výjimečných situacích je nutno zmrazit stav věcí v době před napadeným správním rozhodnutím, protože pokud by mělo být provedeno (vykonáno) a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, bylo by nemožné nebo neúměrně obtížné vrátit stav věcí do podoby před tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím.

Komora daňových poradců ČR: Správní orgán musí peněžité plnění vrátit i bez žádosti.

Komora daňových poradců má za to, že pokud by žalobce musel žádat o vrácení plnění, rozeběhnou se další lhůty pro vyřízení žádosti a odkladný účinek ztratí smysl.

2.4 Judikatura správních soudů a informace poskytnuté Nejvyšším správním soudem

S žádostí o spolupráci na výzkumu oslovil veřejný ochránce práv i JUDr. Michala Mazance, tehdejšího předsedu Nejvyššího správního soudu. Žádal jej o poskytnutí seznamu všech usnesení Nejvyššího správního soudu, kterými bylo rozhodováno o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dále žádal o poskytnutí seznamu rozhodnutí ve věci samé, ve kterých se Nejvyšší správní soud zabývá dopady přiznání odkladného účinku. Tento seznam jsme pak doplnili o další (novější) rozhodnutí, která Nejvyšší správní soud vydal do doby vydání výzkumné zprávy, a o některé rozsudky dalších soudů týkající se této problematiky.

64 Uvedené názory jsou osobními názory autora, nikoliv názorem instituce, v níž působí.

65 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005-96; www.nssoud.cz.



Nejvyšší správní soud nám dále zajistil a poskytl informace o praxi zahraničních soudů k odkladnému účinku správní žaloby.

2.4.1 Judikatura Nejvyššího správního soudu a dalších soudů k dopadům odkladného účinku správní žaloby

Rozhodnutí soudů jsou uvedena v chronologickém pořadí. Právní věty či citace z rozhodnutí jsou doplněny o stručný popis souzené věci. Vybrali jsme zejména ty rozsudky, které se vztahují k problematice správy peněžitých plnění.

Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2015, č. j. 4 Afs 35/2015-84

Předmětem řízení byla otázka, zda byly splněny podmínky k vydání platebního výměru na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně.

„[...] přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu mění poměry mezi účastníky řízení v tom směru, že odkládá účinky žalobou napadeného správního rozhodnutí, které tak v důsledku přiznání odkladného účinku není vykonatelné. Přiznání odkladného účinku je tedy procesní institut, který pouze dočasně odkládá (a chrání před) účinky napadeného správního rozhodnutí a způsobuje, že po dobu přiznání odkladného účinku nedochází ke změně právních poměrů účastníků řízení. Přiznání odkladného účinku pozastavuje ty účinky napadeného správního rozhodnutí, které z povahy věci pozastavit lze (tj. uložené právní povinnosti nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat, odejmutá oprávnění zůstávají zachována atd.). To však nic nemění na tom, že takového správního rozhodnutí stále existuje a v souladu s principem presumpce správnosti správních aktů (podle kterého se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej), je tudíž možno a nutno přihlížet k jeho obsahu a vycházet ze skutečností v něm uvedených. Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku ostatně nepředjímá výsledek řízení samotného. Žalovaný tudíž nepochybil, pokud ve svém rozhodnutí vycházel z existence rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně stěžovatelem. Je mimoto zřejmé, že § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech nestanoví podmínku pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně jako nutný předpoklad pro vydání platebního výměru na penále, respektive pro rozhodnutí o odvolání proti takovému platebnímu výměru. Podmínkou je, že porušitel rozpočtové kázně byl v prodlení s odvodem, což v dané věci bylo splněno, a to bez ohledu na usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o stanovení odvodu a bez ohledu na vykonatelnost takového rozhodnutí o stanovení odvodu. Nejedná se ani o opatření směřující k výkonu rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.“

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2016, sp. zn. 21 Cdo 18/2016

Žalobce se žalobou domáhal určení, že je neplatná veřejná nedobrovolná dražba nákladního automobilu vedená celním úřadem.

„Vzhledem k tomu, že usnesením soudu, kterým se přiznává žalobě proti rozhodnutí správního orgánu odkladný účinek, se řízení nekončí, není třeba písemné vyhotovení tohoto usnesení doručovat všem účastníkům a osobám na řízení zúčastněným. Pro vedení řízení je



však nutné, aby usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě bylo doručeno žalovanému správnímu orgánu, kterému se tím dostává závazného sdělení soudu, že účinky napadeného rozhodnutí jsou až do skončení řízení před soudem pozastaveny a že do té doby správní orgán není oprávněn (nesmí) činit kroky směřující k výkonu rozhodnutí nebo k jeho jiným právním následkům. Usnesení, jímž bylo vyhověno návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a o němž platí přiměřeně ustanovení o rozsudku (§ 55 odst. 5 soudního řádu správního), nabývá právní moci a – vzhledem k tomu, že v něm není vyslovena povinnost k plnění – je též vykonatelné dnem jeho doručení žalovanému správnímu orgánu (§ 54 odst. 5 a 7 soudního řádu správního). Protože pro vedení řízení naopak není nezbytné doručení tohoto usnesení dalším účastníkům a osobám zúčastněným na řízení, kterým z něj nevyplývají žádné povinnosti a v jejichž případě má doručení usnesení – jestliže k němu soud přistoupí – pouze informační význam, není toto doručení pro právní moc a vykonatelnost usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě významné.“

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. června 2018, sp. zn. 21 Cdo 1829/2018

Žalobce se žalobou domáhal určení, že je neplatná veřejná nedobrovolná dražba nákladního automobilu vedená celním úřadem.

Přiznáním odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se odkládá vykonatelnost nejen rozhodnutí správního orgánu vydaného v odvolacím řízení, ale i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (nemělo-li odvolání podané proti němu odkladný účinek), aniž by to muselo být výslovně uvedeno ve výroku usnesení soudu, jímž se žalobě přiznává odkladný účinek.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2019, č. j. 22 Af 46/2017-65

Žalobce se v řízení domáhal zrušení platebního výměru na úrok z prodlení s úhradou doměřeného celního dluhu.⁶⁶

Úrok z prodlení je následkem prodlení, nikoli rozhodnutí o vyměření či doměření daně. Úrok z prodlení proto vzniká i za dobu, kdy byl žalobě proti rozhodnutí o vyměření (doměření) daně přiznán odkladný účinek podle § 73 soudního řádu správního.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2020, č. j. 10 Afs 290/2017-67

Řízení se týkalo posečkaného cla a splnění podmínek pro upuštění od předepsání úroku z posečkání, konkrétně toho, zda daňový subjekt předčasně (tj. nejpozději do poloviny celkové povolené lhůty posečkání) uhradil posečkanou daň. Posouzení této otázky záviselo na tom, jakým způsobem má být počítána polovina celkové povolené lhůty posečkání, resp. od jakého okamžiku nastávají účinky přiznání odkladného účinku žaloby.

„Pokud správní orgán uložil povinnost k plnění, typicky se bude jednat o zaplacení doměřené daně/clo jako v nyní projednávané věci, a žalobě proti tomuto správnímu rozhodnutí byl přiznán odkladný účinek, pozastavují se účinky správního rozhodnutí zpětně ke dni právní

⁶⁶ Dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 8 Afs 348/2019-35; www.nssoud.cz, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3187/21 (N 159/50 SbNU 423), dostupný na <https://nalus.usoud.cz/>, které potvrdily správnost závěrů krajského soudu.



moci rozhodnutí správního orgánu. Tzn., že lhůta k plnění začne znovu od počátku běžet od právní moci meritorního rozhodnutí v řízení o žalobě. Jiný výklad [např. že odkladný účinek působí až od právní moci (resp. vykonatelnosti) rozhodnutí o přiznání odkladného účinku] by byl s ohledem na povahu věci a účinky žalobou napadených správních rozhodnutí (rozhodnutí o odvolání proti dodatečným platebním výměrům) zjevně absurdní a byl by popřen samotný smysl přiznání odkladného účinku žalobě. S ohledem na povahu nyní projednávané věci a dotčenou právní úpravu by totiž přiznání odkladného účinku žalobě zcela postrádalo smysl, neboť stěžovatel by byl nucen celní dluh přes přiznání odkladného účinku žalobě ve stanovené době uhradit, aby případně mohl splnit podmínky pro upuštění úroků z posečkání.“

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs 339/2019-38

Odkladný účinek v řízení o kasační stížnosti může být přiznán nejen ve vztahu k napadenému rozhodnutí krajského soudu, nýbrž i ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, které je předmětem přezkumu soudu i v řízení o kasační stížnosti. Dále se rozšířený senát zabývá možností aplikace obecného institutu předběžného opatření a zvláštního institutu odkladného účinku v souvislosti s novelizací⁶⁷ soudního řádu správního.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 10. 2020, č. j. 57 Af 7/2020-36

Předmětem řízení byla otázka, zda byly splněny podmínky k vydání platebního výměru na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud v rozhodnutí navázal na závěry Nejvyššího správního soudu⁶⁸.

„[...] jakkoli má odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně za následek, že účinky rozhodnutí jsou pozastaveny a právní povinnosti tam uložené nelze vynucovat, rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně stále existuje a v souladu s principem presumpce správnosti správních aktů je třeba přihlížet k jeho obsahu a vycházet ze skutečností v něm uvedených [...] napadené rozhodnutí nevykazuje žádnou nezákonnost v tom směru, že žalovaný v něm vycházel z existence rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, přestože podle § 73 odst. 3 s. ř. s. byly přiznáním odkladného účinku do skončení řízení sp. zn. 57 Af 18/2019 před zdejším soudem účinky rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně pozastaveny.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 7 Afs 354/2019-25

Předmětem řízení byla otázka splnění podmínek pro přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně při správě daně z přidané hodnoty.

Daňovému subjektu nenáleží úrok z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 1 daňového řádu z částek, které uhradil na osobní daňový účet po dobu trvání odkladného účinku žaloby proti pravomocnému rozhodnutí ve věci doměření daně, na jejíž úhradu byly tyto částky určeny.

67 Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a některé další zákony.

68 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 4 Afs 35/2015-84; www.nssoud.cz.



„[...] žalobce neměl po dobu trvání odkladného účinku povinnost provádět úhrady na daňový nedoplatek, který byl předmětem řízení o žalobě před krajským soudem. Platby provedené na tento daňový nedoplatek tedy učinil nad rámec svých tehdejších zákonných povinností. Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že přívlastek „dobrovolný“ zcela jistě nevystihuje motivaci žalobce k provedení těchto plateb. Jakkoliv však žalobce mohl subjektivně pocítovat nutnost úhrady doměřené daně (minimálně s ohledem na možné budoucí ekonomické následky prodlení s její úhradou v případě neúspěchu žaloby), z hlediska objektivního práva žádné povinnosti uhradit daňový nedoplatek po dobu trvání odkladného účinku žalobě bezprostředně nečelil, byť na formální právní moci dodatečných platebních výměrů se nic nezměnilo. Jím uhrazené částky tak představují přeplatek, s nímž bylo možno nakládat způsoby upravenými v §§ 154 a 155 daňového řádu. V případě zamítnutí žaloby ve věci dodatečných platebních výměrů by pak tyto přeplatky musely být pochopitelně zohledněny při výpočtu úroku z prodlení.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 8 Afs 348/2019-35

Nejvyšší správní soud zde potvrdil správnost závěrů rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2019, č. j. 22 Af 46/2017-65.

„Pro vyměření úroku z prodlení zákon nestanoví jako podmínku pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o vyměření daně (cla), ale pouze to, že je daňový subjekt v prodlení se zaplacením splatné daně. Krajský soud správně dovodil, že úrok z prodlení není přímým následkem rozhodnutí o vyměření cla, ale přímým následkem prodlení. Lhůta pro splatnost zároveň již uběhla, a přiznáním odkladného účinku tak nemohlo dojít k jejímu odsunu, pouze nebylo možné nesplacené clo, stejně jako úrok z prodlení, po dobu účinnosti odkladného účinku vymáhat. To ale nemůže nic změnit na tom, že stěžovatelka byla s úhradou v prodlení. Ze zákona tedy vznikla stěžovateli povinnost uhradit rovněž úrok z prodlení. Správnímu orgánu přitom nenáleží možnost rozhodnout o tom, zda úrok vyměří, či nikoliv. Krajský soud tedy v souladu s dřívějšími závěry Nejvyššího správního soudu správně dospěl k závěru, že přiznáním odkladného účinku žaloby se pozastavují jen ty účinky, které v konkrétním okamžiku ještě pozastavit lze. V době, kdy soud přiznal odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí o doměření cla, však již nebylo možno přerušit či stavět běh lhůty pro jeho splatnost, která skončila již o půl roku dříve. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožnil.“

Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3187/21

Usnesení Ústavního soudu potvrdilo správnost závěrů v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021 č. j. 8 Afs 348/2019-35.

„Správní soudy uvedly, že pro vyměření úroku z prodlení zákon nestanoví jako podmínku pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o vyměření daně (cla), ale pouze prodlení daňového subjektu s úhradou, a dovodily, že úrok z prodlení není přímým následkem rozhodnutí o vyměření cla, nýbrž přímým následkem prodlení. Ústavní soud shledal, že správní soudy dovodily, že není dán natolik úzký vztah mezi rozhodnutím o vyměření cla a úroky z prodlení na to, aby šlo úroky z prodlení podřadit pod kategorii účinků napadeného rozhodnutí ve smyslu § 73 odst. 3 s. ř. s., které se přiznáním odkladného účinku pozastavují. Jde o srozumitelný výklad, který reflektuje souvztažnost mezi jednotlivými zákony (zejména



zákonem o správě daní a poplatků a soudním řádem správním), do něhož Ústavnímu soudu nepřísluší zasahovat.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 1 Afs 252/2021-37

Navazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2021, č. j. 29 Af 57/2018-46, který se zabýval možností vyměřit penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně v situaci, kdy byl usnesením soudu přiznán odkladný účinek žalobě podané proti tímto rozhodnutím o odvodu.

Nejvyšší správní soud zde zastal stejný právní názor jako ve svém dřívějším rozsudku ze dne 8. 6. 2015, č. j. 4 Afs 36/2015-70. Ačkoliv tak popřel závěry, ke kterým dospěl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 29. 6. 2021, č. j. 29 Af 57/2018-46, ponechal jej přesto v platnosti. V mezidobí totiž došlo ke zrušení samotných rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně a platební výměry na penále bylo namístež zrušit.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 Afs 419/2020-50

Navazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2020, č. j. 10 Afs 290/2017-67, kde se zabýval podmínkami pro upuštění od úroků z posečkání v případě celního dluhu. Nad rámec původní argumentace zde doplnil, že odkladný účinek přiznaný výslovně „jen“ ve vztahu k rozhodnutím celního ředitelství je třeba vykládat tak, že byl z povahy věci přiznán též vůči rozhodnutím celního úřadu – dodatečným platebním výměrům, neboť společně tvoří jeden celek.

2.4.2 Praxe zahraničních soudů

Nejvyšší správní soud v rámci spolupráce zaslal státním radám a nejvyšším správním soudům členských států Evropské unie dotazy k dopadům odkladného účinku správních žaloby. Na dotazy reagovaly soudy Estonska, Německa, Lotyšska, Rakouska a Polska.

Estonsko

Správní žaloby nemají odkladný účinek automaticky (*ex lege*). Právní účinky napadeného správního rozhodnutí však mohou být pozastaveny uplatněním institutu předběžného opatření (§ 249 a násl. estonského soudního řádu správního). Předběžným opatřením je **možno odložit platnost nebo pouze vykonatelnost**. Soudy volí příslušnou variantu podle rozsahu nezbytného pro ochranu práv dotčeného účastníka s ohledem na veřejný zájem a zájmy třetích osob. Soudy v praxi volí častěji odklad vykonatelnosti.

K dispozici není mnoho judikatury týkající se institutu předběžného opatření ve vztahu ke správním rozhodnutím ukládajícím peněžité plnění. Podle rozsudku ze dne 25. listopadu 2011, č. j. 3-3-48-10, odklad vykonatelnosti daňového výměru způsobí, že na poplatníka není nahlíženo jako na dlužníka, proto po dobu vedení soudního řízení není povinen zaplatit předmětnou daň. Odložena je i povinnost poplatníka platit úroky z částky, která je předmětem sporu. Odklad vykonatelnosti nebrání možnosti poplatníka uhradit nedoplatek ve splátkách na základě jeho žádosti a následného rozhodnutí správního orgánu. Stejně tak může poplatník i přes odloženou vykonatelnost zaplatit dobrovolně daň, která je předmětem sporu, aby se vyhnul povinnosti později platit úroky ze sporné částky.



Soudy v předběžném opatření stanovují okamžik, od něhož působí odkladný účinek na právní účinky napadeného správního rozhodnutí. Právní moc předběžného opatření nastává oznámením účastníkům, pokud soud, který je vydal, nebo odvolací soud nerozhodnou jinak (§ 252 odst. 3 estonského soudního řádu správního). Soudy mohou odložit právní účinky napadeného správního rozhodnutí **jak do budoucna, tak i zpětně až před podání návrhu na vydání předběžného opatření.**

Vracení zaplaceného peněžitého plnění není automatické (viz dobrovolná platba během trvání odkladného účinku s cílem vyhnout se budoucí povinnosti platit úroky ze sporné částky), ale **dlužník musí mít možnost požádat o jeho vrácení.**

Německo

Námítky nebo žaloby proti správním rozhodnutím mají odkladný účinek zpravidla automaticky (*ex lege*), a to již od okamžiku jejich podání (§ 80 odst. 1 německého soudního řádu správního). Odkladný účinek **působí retroaktivně již od vydání napadeného správního rozhodnutí.** Všechny úkony směřující k výkonu napadeného správního rozhodnutí jsou nepřipustné a správní orgány se jich musí zdržet.

Odkladný účinek **nemá vliv na platnost napadeného správního rozhodnutí, ale pouze na jeho vykonatelnost.** Chrání stávající právní postavení příjemce napadeného správního rozhodnutí po dobu trvání řízení před soudem.

Existují výjimky z dané právní úpravy. **Odkladný účinek nelze přiznat v soudních řízeních proti správním rozhodnutím ve věcech veřejnoprávních poplatků a daní** (§ 80 odst. 2 německého soudního řádu správního). Právní úprava dává přednost ochraně veřejných rozpočtů.

Příjemce napadeného správního rozhodnutí může v tomto případě paralelně s řízením o námítkce nebo správní žalobě podat návrh na vydání předběžného opatření, ve kterém může soud přiznat napadenému správnímu rozhodnutí odkladný účinek (úplně nebo částečně). Přiznaný odkladný účinek pak působí retroaktivně od okamžiku vydání napadeného správního rozhodnutí, pozastavuje pouze jeho vykonatelnost, neovlivňuje ale jeho platnost.

Peněžité plnění vymožené správním orgánem před rozhodnutím soudu o přiznání odkladného účinku je **správní orgán povinen vrátit bez žádosti.** Pokud odmítne, může soud na žádost účastníka soudního řízení rozhodnout o zrušení provedeného výkonu rozhodnutí.

Lotyšsko

Odkladný účinek automaticky (*ex lege*) má nejen podaná žaloba proti správnímu rozhodnutí, ale i jí předcházející odvolání podané k odvolacímu správnímu orgánu, a to ode dne jeho doručení odvolacímu správnímu orgánu (§ 80 odst. 1 lotyšského soudního řádu správního). Při zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného správního rozhodnutí se účinky správního rozhodnutí obnovují dnem uplynutí lhůty pro podání odvolání (§ 80 odst. 2 lotyšského soudního řádu správního).



V soudních řízeních působí odkladný účinek dnem doručení správní žaloby soudu (§ 185 odst. 1 lotyšského soudního řádu správního).

To neplatí u žalob proti správním rozhodnutím ve věci daní, poplatků nebo jiných plateb ve prospěch státních nebo místních rozpočtů, s výjimkou správního trestání (§ 185 odst. 4 lotyšského soudního řádu správního). Žalobce však může požádat soud o přiznání odkladného účinku podané správní žalobě. Soud musí o žádosti rozhodnout nejpozději do 1 měsíce od jejího podání.

Přiznaný **odkladný účinek působí ode dne vydání rozhodnutí o odkladném účinku** (§ 185 odst. 5 lotyšského soudního řádu správního). Odkladný účinek **nepozastavuje právní moc, ale pouze vykonatelnost** napadeného správního rozhodnutí.

Na základě žalobcem podaného návrhu na vydání předběžného opatření **může soud rozhodnout o peněžitém plnění, které bylo zaplaceno před přiznáním odkladného účinku** žalobě. Soud může uložit opatření k eliminaci následků již započatého výkonu napadeného správního rozhodnutí a stanovit správnímu orgánu lhůtu k jejich provedení (§ 185 odst. 8 lotyšského soudního řádu správního a § 253 odst. 2 lotyšského soudního řádu správního).

Rakousko

Žaloby proti správním rozhodnutím mají automaticky odkladný účinek (*ex lege*) ode dne podání žaloby. Ve speciálních procesních zákonech jsou stanoveny výjimky (např. v azylovém nebo daňovém řízení). Správní orgán může odkladný účinek žaloby proti svému rozhodnutí odepřít, např. hrozí-li bezprostřední nebezpečí. Obecně jsou rozhodnutí správních soudů pro účastníky řízení závazná a okamžitě vykonatelná.

Stížnosti podané k Nejvyššímu správnímu soudu nebo k Ústavnímu soudu odkladný účinek *ex lege* nemají. Stěžovatel si ale může požádat o jejich přiznání. Pokud Nejvyšší správní soud přizná podané kasační stížnosti odkladný účinek, jsou **správní soudy nižšího stupně i správní orgány povinny okamžitě za pomoci dostupných právních prostředků uvést věc do souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu**, tedy i v případě peněžitého plnění zaplaceného před přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti. Odkladný účinek působí od okamžiku právní moci rozhodnutí o něm.

Odkladný účinek nepůsobí pouze na vykonatelnost, ale do doby rozhodnutí o kasační stížnosti **je pozastaveno jakékoliv jiné formování právního stavu**, které by vycházelo z napadeného správního rozhodnutí (tj. jeho faktické účinky a závaznost).

Polsko

Žaloby proti správním rozhodnutím nemají automaticky (*ex lege*) odkladný účinek. Podaná správní žaloba neovlivňuje výkon napadeného správního rozhodnutí (§ 61 odst. 1 polského soudního řádu správního). Na žádost žalobce může soud odložit zcela nebo z části výkon napadeného správního rozhodnutí (§ 61 odst. 3 polského soudního řádu správního).

Přiznaný odkladný účinek působí pouze na vykonatelnost napadeného správního rozhodnutí. Pod pojmem vykonatelnost se podle judikatury Nejvyššího správního soudu Polska rozumí **všechny právní následky napadeného správního rozhodnutí**. Přiznaný



odkladný účinek působí na právní účinky napadeného správního rozhodnutí ode **dne právní moci rozhodnutí o přiznání odkladného účinku**.

Správní orgán **má povinnost vrátit zaplacené peněžité plnění uložené napadeným správním rozhodnutím** po doručení a nabytí právní moci rozsudku, kterým soud rozhodl o nezákonnosti tohoto správního rozhodnutí. To platí i v případě, kdy žalovaný správní orgán nebo soud odložily vykonatelnost napadeného správního rozhodnutí.

3. Další zjištění

Na závěr měli respondenti možnost uvést případné připomínky či komentáře k výzkumnému tématu nad rámec kladených otázek.

Česká advokátní komora sdělila, že podle jejího názoru by bylo vhodné řešit výkladové nejasnosti změnou zákona. Podle Vojenské zdravotní pojišťovny České republiky by bylo vhodné do budoucna zkrátit lhůtu, v níž může být správní žaloba s návrhem na přiznání odkladného účinku podána, aby byly eliminovány situace, kdy již dochází k plnění a následně je přiznán odkladný účinek žaloby. Možnost změny zákona připustilo i Ministerstvo spravedlnosti, které již v minulosti pro tyto účely zřídilo pracovní skupinu. Ta však prozatím nedospěla ke konkrétnímu návrhu.

4. Závěr

Provedený výzkum potvrdil, že právní názory na dopady odkladného účinku správní žaloby nejsou v teorii ani v praxi jednotné. Do budoucna je třeba výklad dopadů odkladného účinku sjednotit. Svoji činností v rámci šetření individuálních kauz i tímto výzkumem se snaží k takovému řešení přispět i veřejný ochránce práv. Současně je však veřejný ochránce práv připraven se podílet i na legislativním řešení, pokud by sjednocení praxe nebylo možné dosáhnout výkladem.