

**POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE**

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra správního práva a správní vědy

**Judikatura Nejvyššího správního soudu ve vybrané  
oblasti**

*Diplomová práce*

**The case law of the Supreme Administrative Court in the selected area  
Master thesis**

**VEDOUCÍ PRÁCE  
JUDr. Lenka SCHEU, Ph.D**

**AUTOR PRÁCE  
Bc. Olga POKORNÁ**

**PRAHA  
2023**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze, dne 09. 03. 2023

Bc. Olga POKORNÁ

## **Poděkování**

Dovoluji si touto cestou poděkovat vedoucí práce JUDr. Lence Scheu, Ph.D za odborné vedení, podnětné rady, trpělivost, ochotu a velice lidský přístup, kterým mě provázela v průběhu psaní diplomové práce.

## **ANOTACE**

Diplomová práce se zabývá významem správního soudnictví a popisuje druhy žalob. Charakterizuje organizační strukturu Nejvyššího správního soudu z pohledu státní správy a jeho složení pro výkon soudnictví. Tento soud rozhoduje v jediném stupni v zákonem daných žalobních typech a také o kasačních stížnostech. Ve druhé části se práce věnuje oblasti zajišťovacích příkazů, náležitosti rozhodnutí a vybranou judikaturou, ze které vyplývá, že ze strany finanční správy docházelo k postupům, které neměly oporu v platné právní úpravě. Finanční správa, na základě judikatury Nejvyššího správního soudu, vydala interní metodický pokyn, kterým upravila svou správní praxi, což se odrazilo v počtu vydaných zajišťovacích příkazů a následně i v počtu soudních přezkumů.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

správní soudnictví \* žalobní typy \* Nejvyšší správní soud \* judikatura  
\* zajišťovací příkazy \* soudní přezkum

## **ANNOTATION**

This master thesis deals with the importance of administrative justice and describes the types of lawsuits. It characterizes the organizational structure of the Supreme Administrative Court from the point of view of the state administration and its structure for the administration of justice. This court decides in a single instance in the types of *lawsuits* given by law and also on cassation complaints. The second part of the paper focuses on the area of hedge commands, the essentials of the decision and selected jurisprudence, from which it follows that there were procedures on the part of the financial administration, which were not supported by the valid legislation. Based on the jurisprudence of The Supreme Administrative Court, Financial administration issued an internal methodological instruction, which modified its own administrative practice, which was reflected in the number of remand orders issued and subsequently even in the number of judicial reviews.

## **KEYWORDS**

administrative justice \* claim types \* The Supreme Administrative Court  
\* jurisprudence \* hedge commands \* judicial review

## Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
1. Správní soudnictví	10
1.1 Řízení před správními soudy	11
1.1.1 Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu	12
1.1.2 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu	13
1.1.3 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu	13
1.1.4 Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda	14
1.1.5 Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí	15
1.1.6 Řízení o kompetenčních žalobách	15
1.1.7 Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části	16
1.1.8 Řízení o zrušení služebního předpisu	16
2. Nejvyšší správní soud	18
2.1 Organizační struktura Nejvyššího správního soudu	18
2.1.1 Předseda Nejvyššího správního soudu	18
2.1.2 Ředitel správy Nejvyššího správního soudu	19
2.1.3 Úsek správy soudu	19
2.1.4 Kancelář předsedy soudu	20
2.1.5 Úsek výkonu soudnictví	21
2.1.6 Personální oddělení	22
2.1.7 Oddělení dokumentace a analytiky	22
2.1.8 Bezpečnostní ředitel	22
2.2 Historie Nejvyššího správního soudu	23
2.3 Zřízení Nejvyššího správního soudu	24
2.4 Složení Nejvyššího správního soudu	25
2.4.1 Předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu	25
2.4.2 Předsedové kolegií Nejvyššího správního soudu	27
2.4.3 Předsedové senátů Nejvyššího správního soudu	28
2.4.4 Soudci Nejvyššího správního soudu	28
2.4.5 Asistent soudce	29
2.5 Rozhodování Nejvyššího správního soudu	30
2.5.1 Tříčlenné senáty	30

2.5.2	Sedmičlenné senáty .....	30
2.5.3	Rozšířené senáty.....	31
3.	Judikatura .....	32
3.1	Publikace judikatury .....	32
3.1.1	Publikace judikatury na území ČR před rokem 1989.....	32
3.1.2	Publikace judikatury na území ČR po roce 1989.....	33
3.1.3	Publikace judikatury Nejvyššího správního soudu.....	33
4.	Zajišťovací příkaz.....	36
4.1	Soudní přezkum zajišťovacího příkazu .....	38
5.	Analýza kasačních stížností k zajišťovacím příkazům .....	40
5.1	Soudní přezkum zajišťovacího příkazu .....	40
5.2	Odůvodněná obava jako předpoklad pro vydání zajišťovacího příkazu. 43	
5.3	Obrana proti nezákonnému neukončení zajištění daně .....	46
5.4	Zrušení zajišťovacího příkazu pro nedostatek důvodů.....	48
5.5	Rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu vydané po lhůtě ....	51
5.6	Odvolání proti zajišťovacímu příkazu podané po stanovené lhůtě .....	53
5.7	Rozhodnutí o změně exekučního titulu .....	55
5.8	Odůvodnění rozhodnutí o změně částky daně zajištěné zajišťovacím příkazem.....	57
5.9	Zajišťovací příkaz a prekluze práva vyměřit daň.....	60
	Závěr.....	63
	Seznam použité literatury.....	66
	Seznam příloh.....	70

## **Seznam použitých zkratek**

DPH – Daň z přidané hodnoty

DŘ – Daňový řád

EU – Evropská unie

FS – Finanční správa

GFŘ – Generální finanční ředitelství

NS – Nejvyšší soud

NSS – Nejvyšší správní soud

OFŘ – Odvolací finanční ředitelství

OSŘ – Občanský soudní řád

RS NSS – Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

SpDP – Správa daní a poplatků

SpŘ – Správní řád

SŘS – Soudní řád správní

ÚS – Ústavní soud

## Úvod

V moderní společnosti zajišťuje fungování státu veřejná správa, která je souborem mnoha institucí. Tyto instituce prostřednictvím svých orgánů vykonávají správu veřejných záležitostí, které jsou prospěšné pro obyvatelstvo, jejichž obsah i forma se na základě změn ve společnosti vyvíjí a dochází tak k různým změnám.

S činnostmi složek státní správy, územní a zájmové samosprávy, se občané setkávají po celý život. Orgány veřejné správy svou činnost vykonávají na základě a v mezích zákona, rozhodují z pozice nadřazenosti, mají tzv. vrchnostenské postavení. Stát, postavený na demokratických základech, svým občanům zaručuje ochranu jejich práv zákonem. V České republice je zajišťována ochrana veřejných subjektivních práv prostřednictvím správního soudnictví.

Diplomová práce se zabývá správním soudnictvím, poskytuje vysvětlení, co je náplní správního soudnictví, kdo jedná a rozhoduje ve správním soudnictví a jaké jsou žalobní typy. Následně se věnuje vrcholnému orgánu ve správním soudnictví, kterým je Nejvyšší správní soud, konkrétně jeho organizační struktuře, nejprve z pohledu výkonu státní správy a následně z pohledu výkonu soudní moci, krátce je zmíněna i jeho historie. Vzhledem k zadání práce je vysvětlen pojem judikatura, je popsán vývoj publikování judikatury z historického pohledu, tedy od časů rakouské monarchie až po současnost. Také je popsán postup výběru rozhodnutí, stanovisek a usnesení Nejvyššího správního soudu, která mají být publikována ve Sbírce rozhodnutí tohoto soudu i způsoby zveřejňování.

Další část diplomové práce je věnována oblasti zajišťovacích příkazů. Autorka si tuto oblast vybrala záměrně, protože téměř celý profesní život pracovala ve finanční správě, ale s problematikou zajištění daně se, za dobu svého působení na vyměřovacím odboru fyzických osob, nesešla. Její povědomí o institutu zajištění daně je na úrovni běžného občana, který mohl získat rámcový přehled prostřednictvím médií, která o zajišťovacích příkazech informovala ve větší míře přibližně kolem roku 2017. Autorka předpokládá, že studiem podkladových materiálů pro zpracování této části práce pochopí



souvislosti a zároveň načerpá znalosti, proč dochází k zajišťování daně, jaký je postup orgánů finanční správy, zda a jakým způsobem se daňový subjekt může v rámci zákona proti rozhodnutí o zajištění daně bránit.

Závěrem dojde, na základě provedených analýz vybraných kasačních stížností, ke zhodnocení, zda orgány finanční správy při své činnosti v oblasti zajišťovacích příkazů postupuje v souladu s ustanoveními zákona, nedochází při její činnosti ke zneužívání vrchnostenského postavení a zda využívá zveřejněných rozsudků Nejvyššího správního soudu jako podklad pro metodickou činnost.

## 1. Správní soudnictví

S rozvojem demokratické společnosti a s tím spojené ochrany práv a svobod jednotlivce se postupně rozvinula potřeba ochrany veřejných práv. K ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob slouží správní soudnictví, které zajišťuje nezávislý systém kontroly veřejné správy.

Veřejná správa vykonává správu veřejných věcí a ve veřejném zájmu. Orgány veřejné správy jsou vůči osobám soukromého práva v nadřazeném postavení, jedná se o vrchnostenskou správu, která např. vydává různá povolení, vykonává správní dozor, rozhoduje o přestupcích nebo o provedení správní exekuce. Tyto orgány mohou uplatňovat pravomoci jen v mezích zákona.<sup>1</sup>

Orgány veřejné správy spravují veřejné záležitosti na základě právních předpisů, tedy funkčně souvisí s mocí výkonnou. Správní soudnictví, na rozdíl od jiných typů soudnictví v ČR, neaplikuje právo přímo, ale činí kontrolu nad správnou aplikací právních předpisů veřejnou správou. Identifikuje-li případné pochybení v činnosti veřejné správy, poskytne návod, jak tyto nedostatky odstranit nebo napravit, má pravomoc vadné rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem zrušit, ale faktická náprava a odstranění pochybení je povinna učinit veřejná správa. Mimo ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob do činnosti správního soudnictví spadá také rozhodování ve věcech volebních a ve věcech politických stran a hnutí. Základním právním předpisem, který upravuje řízení před správními soudy je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále SŘS). Pro instituty, které SŘS neupravuje, se použije zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále OSŘ), případně další zákony a vyhlášky.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2015. s. 10-13. ISBN 978-80-7502-092-5.

<sup>2</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 25-34, 124-130. ISBN 978-80-7502-611-8.

## 1.1 Řízení před správními soudy

Jednání a rozhodování ve správním soudnictví zajišťují krajské soudy, prostřednictvím specializovaných senátů a specializovaných samosoudců a Nejvyšší správní soud.<sup>3</sup>

Domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv je možné dle § 5 SŘS až po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, které upravuje zvláštní zákon a nacházejí se uvnitř veřejné správy. Po vyčerpání řádných opravných prostředků může být zahájen soudní přezkum rozhodnutí, které vydal orgán veřejné správy.

Řízení ve správním soudnictví je zahájeno dnem podání návrhu u správního soudu. Účastníky řízení, bez kterých by nebylo možné řízení vést, jsou dle § 33 odst. 1 SŘS, ten, kdo podal návrh (žalobu), tedy navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný), o němž to stanoví zákon. Z ustanovení § 33 odst. 2 SŘS vyplývá, že způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, správní orgán a ten, komu to zákon přiznává. V případě, že účastník řízení nemá procesní způsobilost musí být zastoupený, dle § 35 odst. 1 SŘS, zákonným zástupcem. Zastoupení v ostatních případech není povinné, s výjimkou uvedenou v § 105 SŘS, která se týká řízení o kasační stížnosti.

Soud poskytuje účastníkům řízení poučení ve smyslu § 36 SŘS o jejich procesních právech a možnosti k jejich uplatnění, aby neutrpěli újmu. Stejným paragrafem se řeší rovnost postavení účastníků v řízení.

Z ustanovení § 49 SŘS vyplývá, že jednání před správními soudy je veřejné, jestliže předseda senátu, např. z důvodu ochrany informací, obchodního tajemství, mravnosti nebo veřejného pořádku, přítomnost veřejnosti nevyloučí.

Po ukončení soudního řízení soud rozhodne zpravidla rozsudkem nebo usnesením. Rozsudek musí být písemný, výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby zúčastněné na řízení a orgány veřejné moci, podrobněji k rozsudku v § 54 SŘS. Usnesení je upraveno v § 55 odst. 3 SŘS.

Přezkum prostřednictvím správních soudů je tak zárukou objektivního posouzení případu, protože je prováděn nezávislymi a nestrannými soudci.

---

<sup>3</sup> § 3 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

K zajištění nezávislého, nestranného a spravedlivého projednání soudem slouží ustanovení § 8 SŘS, podle kterého jsou z projednávání vyloučeni soudci, kteří zjistí svoji podjatost. Jednání je, až na výjimky, veřejné, z důvodů ochrany před případným zneužitím soudní moci. Rozsudek soud vyhláší vždy veřejně, i v případech, které jsou projednávány neveřejně.<sup>4</sup>

### 1.1.1 Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu

Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je pravděpodobně nejstarším žalobním typem, který byl dlouho jediným prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv, v současné době je nejběžnější, protože rozhodnutím správního orgánu je zasahováno do práv a povinností adresátů veřejné správy.<sup>5</sup> Tento typ žaloby je upraven zákonem č. 150/2002 Sb., SŘS, konkrétně v § 65-78.

Z ustanovení § 65 odst. 1 SŘS vyplývá, že žalobu může podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím správního orgánu nebo v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu a je oprávněn se domáhat zrušení takového rozhodnutí. Podstatné je, aby před podáním žaloby byly využity všechny možnosti opravných prostředků, které by mohly napravit nezákonné nebo vadné rozhodnutí ještě před podáním žaloby a tím minimalizovat zásahy soudu do správního řízení. V případě nevyužití možnosti opravných prostředků by nebyla taková žaloba přípustná. V § 68 SŘS jsou uvedeny další důvody, kdy je žaloba nepřípustná, např. v soukromoprávní věci, směruje-li jen proti důvodům rozhodnutí, případně se má přezkoumávat rozhodnutí, které není možné podle tohoto nebo zvláštního zákona.

Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne. Jestliže žaloba důvodná je, soud zruší rozhodnutí, které bylo napadeno, z důvodu nezákonnosti nebo pro vady řízení, bližší podrobnosti vztahující se k rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou v § 78 SŘS.

---

<sup>4</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 71-80. ISBN 978-80-7502-611-8.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 339.

### 1.1.2 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu

Žalobní typ na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebyl před přijetím SŘS zákonem upraven, i když právo na projednání věci bez zbytečných průtahů je garantováno v čl. 38 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Cílem je tedy ochránit veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob před nečinností správních orgánů nebo před zbytečnými průtahy v řízení. Jednou ze zásad činnosti správních orgánů je zásada rychlosti, kdy správní orgány mají vyřizovat vše v zákonem stanovené lhůtě, v případech, kdy není stanovena lhůta, mají tak konat ve lhůtě přiměřené. Správní orgán má v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě vydat rozhodnutí či provést jiný úkon a v případě, že tak nečiní, lze to kvalifikovat jako protiprávní jednání.<sup>6</sup>

Žalobu je možné podat ve lhůtě do jednoho roku ode dne marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí v dané věci, není-li lhůta stanovena, tak ode dne, kdy správní orgán učinil poslední úkon vůči žalobci. Nelze prominout zmeškání lhůty.<sup>7</sup>

Rozhodování o nečinnostních žalobách je v kompetenci krajských soudů, které o věci rozhodují v senátech a přednostně. Pro rozhodnutí soudu je zásadní, aby nečinnost správního orgánu trvala, tzn. kdyby správní orgán vydal rozhodnutí po podání žaloby, musela by být žaloba zamítnuta nebo žalobcem vzata zpět. Je-li žaloba důvodná, soud vydá rozsudek, kterým uloží správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení a ve výroku stanoví přiměřenou lhůtu. Proti rozsudku krajského soudu, který je pravomocný, lze podat k Nejvyššímu správnímu soudu (dále NSS) kasační stížnost.<sup>8</sup>

### 1.1.3 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Ochrana před nezákonným zásahem nebo donucením umožňuje, aby se adresát veřejné správy mohl bránit proti úkonům, které nejsou správním rozhodnutím. Tato možnost vznikla až s účinností SŘS a je ukotvena v § 82-87

---

<sup>6</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 434-436. ISBN 978-80-7502-611-8.

<sup>7</sup> § 80 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 456-459. ISBN 978-80-7502-611-8.

tohoto zákona. Právní úprava správního soudnictví do roku 2003, podle OSŘ, neumožňovala obranu proti aktům, které nejsou rozhodnutím ani úkonem vedoucím k vydání rozhodnutí správního orgánu, ale jsou závazné pro subjekty, proti nimž směřují. Zásahem je možné označit činnost, ale i nečinnost správního orgánu jako je např. zajištění věci, různé policejní zákroky, výběr kauce, opatření veterinárního inspektora, nedoručení rozhodnutí odvolání jednomu z účastníků řízení, nezřízení datové schránky aj.<sup>9</sup>

Žalobu může podat každý, kdo tvrdí, že se správní orgán dopustil nezákonného zásahu, který byl zaměřen proti žalobci a přímo zkrátil jeho práva. Do konce roku 2011 musel navíc žalobce tvrdit, že zásah trvá nebo hrozí opakování. Lhůta pro podání žaloby je dána ustanovením § 84 SŘS. Zásahová žaloba musí být podána do dvou měsíců od zjištění nezákonného zásahu, a ne později než do dvou let, kdy k zásahu došlo. Tuto lhůtu není možné prominout. V případě, že se lze domáhat nápravy jinými právními prostředky, je žaloba nepřijatelná. Žalobce nemusí vyčerpat jiné právní prostředky pouze v případě, že se dožaduje určení nezákonnosti zásahu.<sup>10</sup>

Rozhodování o zásahové žalobě upravuje SŘS v § 87. Soud rozhodne v podobě rozsudku, jestliže není žaloba důvodná, zamítne ji.<sup>11</sup>

#### **1.1.4 Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda**

První československá republika přijala zákon č. 125/1920 Sb. z. a n. o volebním soudě, který byl součástí našeho právního řádu až do roku 1946. Tímto zákonem byl zřízen speciální volební soud, který byl personálně propojený s NSS. Před účinností SŘS, tedy do 31. 12. 2002, řešily problematiku ve věcech volebních civilní soudy. Je nezpochybnitelné, že možnost soudního přezkoumání volebního procesu je velice významná. SŘS upravuje v ustanoveních § 88-93 nejpodstatnější fáze volebního procesu.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 461-465. ISBN 978-80-7502-611-8.

<sup>10</sup> BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C.H. Beck, 2016. [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgqpw62zsl4zq&rowIndex=0> .

<sup>11</sup> 87 odst. 1-3 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12</sup> JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice Komentované zákony. s. 737-740. ISBN 978-80-7400-498-8.

Rozhodování ve věci seznamu voličů u všech typů voleb, ve věci registrace kandidátních listin ve volbách obecních, krajských i parlamentních a o neplatnosti voleb ve volbách obecních a krajských přísluší krajským soudům, které rozhodují ve tříčlenných senátech. NSS rozhoduje o registraci kandidáta v prezidentských volbách, o kandidátních listinách do Evropského parlamentu a o neplatnosti voleb parlamentních nebo prezidentských.<sup>13</sup>

#### **1.1.5 Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí**

Politické strany a hnutí jsou uskupeními, jejichž prostřednictvím se občané státu mají možnost podílet na správě veřejných věcí. Politické strany a hnutí podávají kandidátní listiny k různým typům voleb a dostává se jim nezanedbatelné finanční podpory ze strany státu. Předmětem řízení podle SŘS nejsou vnitrostranické otázky, tedy vztahy politické strany či hnutí a jejích členů. Řízení o návrhu na určení, zda návrh na registraci politické strany nemá nedostatky je řešeno § 94 odst. 1 písm. a) SŘS a v § 94 odst. 1 písm. b) SŘS je upraveno řízení o návrhu na rozpuštění politické strany, případně pozastavení nebo znovuobnovení její činnosti. O návrhu podle písm. b) rozhoduje NSS, podle stavu, který byl v době rozhodování soudu a vydává o výsledku řízení rozsudek.<sup>14</sup>

#### **1.1.6 Řízení o kompetenčních žalobách**

SŘS upravuje v ustanoveních § 97-101 řešení kompetenčních sporů uvnitř veřejné správy. Předpokladem pro řešení takového sporu je skutečnost, že je vedeno řízení o právech a povinnostech fyzických či právnických osob a dva správní orgány si osobují nebo naopak popírají pravomoc vydat rozhodnutí ve věci těchto práv. Správní orgány jsou vymezeny v § 97 odst. 1 SŘS, v témže paragrafu v odst. 4 je uvedeno, že řízení o kompetenčních žalobách vede NSS.

Lhůta pro podání kompetenční žaloby není v zákoně stanovena. Rozhodnutí NSS je závislé na zjištění, zda spor v době rozhodnutí stále trvá. Při změně okolností soud žalobu jako nepřipustnou odmítne a vydá usnesení

---

<sup>13</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 506. ISBN 978-80-7502-611-8.

<sup>14</sup> JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice Komentované zákony. s. 793-806, 808-809. ISBN 978-80-7400-498-8.

o odmítnutí žaloby. Dále může soud řízení zastavit a o tomto způsobu ukončení řízení vydá usnesení. Pokud NSS žalobu neodmítne, rozsudkem určí, který správní orgán je kompetentní vydat rozhodnutí ve věci, které se týkala žaloba. Proti rozhodnutí NSS o kompetenční žalobě není možnost obnovy řízení ani podání kasační stížnosti.<sup>15</sup>

### **1.1.7 Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části**

Opatření obecné povahy není právním předpisem ani správním rozhodnutím a je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále SpŘ), konkrétně v § 171-174. Tato zvláštní forma správního aktu má obecně vymezený okruh adresátů, ale řeší se jím přesně vymezená věc. Oznámení o nabytí účinnosti opatření obecné povahy se provádí veřejnou vyhláškou a nelze proti němu podat odvolání nebo rozklad, jak výslovně uvádí SpŘ. Posouzení právní stránky je možné v přezkumném řízení a také v soudním řízení.<sup>16</sup>

Návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že je krácen na svých právech, u opatření vydaných krajem může návrh podat obec. Soud je vázán rozsahem návrhu na přezkum, proto nemůže zrušit jinou nebo větší část opatření obecné povahy, ale je oprávněn zrušit jen část, i když je v návrhu zrušení celého opatření.<sup>17</sup>

### **1.1.8 Řízení o zrušení služebního předpisu**

Služební předpisy jsou vnitřní předpisy závazné pro státní zaměstnance a další osoby, kterým to určuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Návrh na zrušení služebního předpisu je oprávněn podat pouze náměstek pro státní službu, a to až po využití možností nápravy. Návrh je třeba podat do 30 dnů od uplynutí lhůty pro nápravu, ale zákon neupravuje, že zmeškání lhůty nelze prominout. Pro řízení je dle § 101e odst. 4 SŘS příslušný vždy městský soud v Praze. Soud se zabývá důvody zrušení služebního předpisu, které jsou v návrhu a není povinen vyhledávat důvody nezákonnosti. Důvodem zrušení

---

<sup>15</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 555, 559-564. ISBN 978-80-7502-611-8.

<sup>16</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. Praha: C.H. Beck, 2021. s. 492-503. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-827-6.

<sup>17</sup> BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C.H. Beck, 2016. [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&rowIndex=0>.



předpisu může být rozpor se zákonem, překročení působnosti a pravomoci a vydání, které nebylo zákonem stanoveným způsobem. Soud v rozsudku určí, ke kterému dni ruší služební předpis, většinou je to dnem nabytím právní moci rozsudku, ale je možné určit pozdější datum a zohlednit časové důvody, pro přijetí nové úpravy. Pokud soud shledá, že návrh na zrušení služebního předpisu není opodstatněný, zamítne jej.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C.H. Beck, 2016. [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&rowIndex=0>.

## 2. Nejvyšší správní soud

Správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a rozhodování je vykonáváno krajskými soudy a NSS. NSS je vrcholným orgánem správního soudnictví, který rozhoduje na základě ustanovení § 109 SŘS o kasačních stížnostech, které jsou opravným prostředkem proti rozhodnutím krajských soudů. Dále rozhoduje např. ve věcech volebních dle § 87 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve věcech rozpuštění, pozastavení nebo obnovení činnosti politických stran a hnutí dle § 95 SŘS, o kompetenčních sporech mezi orgány veřejné správy dle § 97 SŘS. NSS také rozhoduje o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a exekutorů, jak mu ukládá § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

### 2.1 Organizační struktura Nejvyššího správního soudu

Organizační struktura NSS je složitá a vysoce specializovaná, což umožňuje efektivní a spravedlivé rozhodování v oblasti správního práva v České republice. Kromě soudců patří mezi složky NSS také administrativní oddělení, která zajišťují funkčnost soudu a podporují soudce při jejich práci. Organizační struktura tohoto vrcholného soudního orgánu ve věcech správního soudnictví je přehledně znázorněna v příloze č. 1.<sup>19</sup>

#### 2.1.1 Předseda Nejvyššího správního soudu

V čele NSS je předseda, který mimo organizování výkonu soudnictví, vykonává státní správu, která je mu uložena dle ustanovení § 27 a § 29 zákona SŘS, dále zajišťuje fungování soudu po stránce organizační a personální. Zajišťuje personální obsazení NSS nejen na úrovni soudců, případně jejich asistentů, ale rovněž na dalších pozicích důležitých pro chod soudu. Jeho úkolem je dbát na odbornost soudců, na zvyšování úrovně odbornosti asistentů soudců i ostatních zaměstnanců, dohlížet na efektivní fungování soudních kanceláří, provádět kontrolu činnosti ředitele správy soudu, zabezpečovat

---

<sup>19</sup> Organizace soudu: Organizační struktura soudu Nejvyššího správního soudu. *Nssoud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/organizace-soudu/struktura-soudu> .

poskytování informací soudem. Do jeho kompetencí také spadá zajišťování bezpečnosti NSS a úkoly spojené s krizovým řízením.<sup>20</sup>

### **2.1.2 Ředitel správy Nejvyššího správního soudu**

Ředitel správy soudu je odpovědný za provoz a fungování správního úseku NSS. Náplní práce ředitele správy NSS je řízení a koordinace všech činností souvisejících se správou soudního úseku, včetně záležitostí administrativních, finančních, případně personálních, které se týkají ostatních zaměstnanců soudu, mimo soudců. Kromě toho má ředitel správy NSS zodpovědnost za zabezpečení kvalitního a efektivního fungování soudních kanceláří, včetně výběru zajišťování technického vybavení či dalších prostředků. Dle pokynů předsedy NSS plní další úkoly, které souvisí s výkonem státní správy.<sup>21</sup>

### **2.1.3 Úsek správy soudu**

Pod úsek správy soudu se začleňuje správní kancelář a správce rozpočtu, dále oddělení správy majetku, informačních a komunikačních technologií, hlavního účetního a autoprovozu. Vedoucí správní kanceláře řídí činnost kanceláře, organizuje administrativní činnosti správy soudu, vede spisovou službu a rejstřík, provádí potřebné úkony prostřednictvím datových schránek, plní další zadání podle pokynů ředitele správy. Vedoucí oddělení správy majetku komplexně spravuje objekty a majetek, se kterým má soud pravomoc hospodařit, eviduje ho, zajišťuje inventarizaci, také zajišťuje veškerou agendu spojenou s veřejnými zakázkami v souladu s právními předpisy. Odpovídá za bezpečnost a ochranu zdraví při práci a požární ochranu.<sup>22</sup>

Vedoucí oddělení informačních a komunikačních technologií zajišťuje, řídí a koordinuje veškerou ochranu, údržbu a správu hardwarových a softwarových systémů, vybavení kanceláří soudu kancelářskou technikou, v rozsahu své působnosti zajišťuje veřejné zakázky. Zařizuje tvorbu i údržbu internetových a intranetových stránek soudu. Vedoucího zastupuje informatik, který např. vede

---

<sup>20</sup> § 29 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> § 29 odst. 3, *Ibidem*

<sup>22</sup> Organizační dokumenty: Organizační řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2021 [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni\\_rad\\_uplne\\_zneni\\_2021.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni_rad_uplne_zneni_2021.pdf).

evidenci hardwarového majetku, zajišťuje funkčnost a bezpečnost uživatelských úseků, instaluje programy a komplexně zajišťuje opatření pro řešení mimořádných událostí a krizových situací v oblasti zabezpečovací signalizace. Do činnosti informatika též spadá provoz telefonní ústředny.<sup>23</sup>

Správce rozpočtu vypracovává rozpočet soudu, následně kontroluje jeho plnění, řídí rozpočtové výdaje, provádí analýzy běžných i kapitálových výdajů, zpracovává zprávu o finanční kontrole a rozbor hospodaření soudu, eviduje škodní události, odpovídá za vymáhání pohledávek a předávání údajů do informačního systému státní pokladny. Vedoucí oddělení hlavního účetního provádí veškeré činnosti spojené s finanční agendou soudu, vede účetnictví, připravuje podklady pro finanční analýzy a plány, vystavuje faktury, vede účty a zúčtovává platy a s tím spojené pojištění, náhrady apod. Povinnosti finančního účetního a finančního referenta jsou stanoveny v § 27 a § 28 organizačního řádu NSS.<sup>24</sup>

#### **2.1.4 Kancelář předsedy soudu**

Kancelář předsedy soudu se dále člení na vedoucího kanceláře předsedy soudu, tiskového mluvčího, knihovníka, řidiče a administrativní asistentky. Vedoucí kanceláře organizuje, řídí a kontroluje chod kanceláře, zabezpečuje tuzemské i zahraniční návštěvy soudu, zajišťuje organizování akcí na půdě soudu, případně cesty zaměstnanců soudu na mezinárodní konference a semináře. Koordinuje legislativní proces soudu a dohlíží na úpravu vnitřních předpisů.<sup>25</sup>

Tiskový mluvčí poskytuje informace sdělovacím prostředkům a tím plní povinnost danou zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zveřejňuje a poskytuje informace dle pokynů předsedy nebo místopředsedy

---

<sup>23</sup> Organizační dokumenty: Organizační řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2021 [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni\\_rad\\_uplne\\_zneni\\_2021.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni_rad_uplne_zneni_2021.pdf) .

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

NSS, odpovídá za obsah webových stránek soudu i aktuálnost uvedených informací.<sup>26</sup>

Knihovník vykonává správu knihovny soudu, spravuje knihovní fond, vykonává administrativní činnosti a zajišťuje výpůjčky pro soudce a pracovníky NSS.<sup>27</sup>

### 2.1.5 Úsek výkonu soudnictví

V úseku výkonu soudnictví NSS se nachází soudní kanceláře, které jsou odpovědné za řízení a vedení soudních řízení. Tyto kanceláře vyřizují a zpracovávají podání, zajišťují dodržování všech právních a soudních předpisů a postupů. Úsek výkonu soudnictví také zajišťuje administrativní a technickou podporu pro soudce a pracovníky soudních kanceláří, aby mohli plnit své povinnosti v souladu s organizačním řádem NSS. Ředitel soudních kanceláří odpovídá za zajišťování efektivního fungování soudních kanceláří, podatelny a spisovny, řídí činnosti spisového pracovníka, vedoucího podatelny a dozorčího úředníka. Přiděluje agendu zaměstnancům soudních kanceláří, kontroluje jejich činnost, zodpovídá za aktuálnost soudem zveřejňovaných informací.<sup>28</sup>

Spisový pracovník zabezpečuje fungování spisové služby, odpovídá za archivaci i skartaci dle zákona,<sup>29</sup> zajišťuje uveřejňování rozhodnutí na internetových stránkách NSS. Vedoucí podatelny a dozorčí úředník dohlíží na chod podatelny, provádí kontrolu spisů, rejstříků, lhůt k vyhotovení rozhodnutí, též kontroluje úřední desku a odpovídá za úplnost evidence a rejstříků a jejich aktualizaci v elektronickém systému.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Organizace soudu: Kancelář předsedy soudu. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/organizace-soudu/kancelar-predsedy-soudu> .

<sup>27</sup> Organizační dokumenty: Organizační řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2021 [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni\\_rad\\_uplne\\_zneni\\_2021.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni_rad_uplne_zneni_2021.pdf) .

<sup>28</sup> Organizační dokumenty: Kancelářský a spisový řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 01.07.2022 [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr\\_01\\_07\\_2022.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr_01_07_2022.pdf) .

<sup>29</sup> § 1-87 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> Organizační dokumenty: Kancelářský a spisový řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 01.07.2022 [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr\\_01\\_07\\_2022.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr_01_07_2022.pdf) .

### **2.1.6 Personální oddělení**

Personální oddělení NSS hraje důležitou roli při zajišťování efektivního a kvalitního fungování personálního systému. Vedoucí personálního oddělení je zodpovědný za jeho vedení a řízení. Hlavní náplní práce je řízení personálního oddělení, koncepční plánování personálního a sociálního rozvoje, zajišťování školení, kurzů, seminářů pro kvalifikační rozvoj zaměstnanců, zabezpečení personálních procesů a správného výkonu pracovních činností, jako je například hodnocení pracovníků, zpracování mezd a odměn, plánování podkladů pro systemizovaný počet zaměstnanců. Dále zajišťuje veřejné zakázky malého rozsahu, zpracovává statistické výkazy a v oblasti své působnosti připravuje rozpočet.<sup>31</sup>

### **2.1.7 Oddělení dokumentace a analytiky**

Toto oddělení je významnou součástí NSS při zajišťování efektivního a kvalitního záznamu i analýzy správních řízení, která se vedou na NSS, čímž napomáhá zlepšování a rozvoji správního soudnictví. Vedoucí oddělení především řídí a kontroluje funkčnost i úplnost databáze judikatury, vyhledávačů judikatury na webových stránkách soudu, zajišťuje zdroje informací o evropském právu, spolupracuje s tuzemskými i zahraničními partnery na interpretaci a aplikaci evropského práva, vyřizuje zahraniční korespondenci, pro soudce a asistenty krajských soudů připravuje školení i semináře. Vedoucího zastupuje poradce, který např. vyhledává zahraniční literaturu a judikaturu pro soudce, podílí se na vydávání Sbírky rozhodnutí NSS, vykonává činnosti spojené s databází judikatury aj.<sup>32</sup>

### **2.1.8 Bezpečnostní ředitel**

Bezpečnostní ředitel zodpovídá za vedení a koordinaci bezpečnostních opatření, jako jsou kontroly přístupu, vedení agendy utajovaných informací, krizového řízení a vytváří plán krizové připravenosti. Zajišťuje bezpečnost osob a ochranu majetku, v oblasti bezpečnosti a krizového řízení se podílí na

---

<sup>31</sup> Organizační dokumenty: Organizační řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2021 [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni\\_rad\\_uplne\\_zneni\\_2021.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni_rad_uplne_zneni_2021.pdf).

<sup>32</sup> Ibidem.

plánování rozpočtu.<sup>33</sup> Do jeho činnosti také patří dodržování elektronické spisové služby a dalších úkonů spojených s informačním systémem NSS.<sup>34</sup>

## 2.2 Historie Nejvyššího správního soudu

Základy správního soudnictví jsou spojeny s ústavou rakouského císařství a zákonem č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské. Vznik soudního dvora upravoval zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu. Tento zákon platil nejen v Rakousku, ale i v nově vzniklém Československu, kde byl zrušen až roku 1948. Zákon byl formulován stručně a poskytoval možnost právníkům a soudcům, prostřednictvím jejich činnosti, jej dotvářet.<sup>35</sup> Od roku 1876 vykonával správní soudnictví pro území současné ČR správní soud ve Vídni, který měl chránit veřejná subjektivní práva osob před nezákonnými rozhodnutími správních úřadů.<sup>36</sup>

Po vzniku Československé republiky byl přijat zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, který ustanovením § 1 zřizoval Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze. Do vedení NSS byli jmenovány významné osobnosti. Prvním prezidentem soudu (předsedou) byl jmenován Ferdinand Pantůček, významný politik, poslanec Říšské rady a následně senátní prezident vídeňského soudu. Druhým prezidentem (místopředsedou) se stal Emil Hácha, který byl radou vídeňského soudu. Po smrti prezidenta soudu Pantůčka, byl na jeho místo jmenován Hácha, který tuto funkci vykonával až do zvolení prezidentem v listopadu 1938. V období protektorátu byly pravomoci soudu značně omezeny, a proto vyřizoval nedokončenou agendu z předválečného období.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Organizační dokumenty: Organizační řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2021 [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni\\_rad\\_uplne\\_zneni\\_2021.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni_rad_uplne_zneni_2021.pdf).

<sup>34</sup> Organizační dokumenty: Kancelářský a spisový řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 01.07.2022 [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr\\_01\\_07\\_2022.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr_01_07_2022.pdf).

<sup>35</sup> MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud. [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>.

<sup>36</sup> VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004. Beckova edice komentované zákony. s. 22. ISBN 80-7179-864-9.

<sup>37</sup> MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud. [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>.

Po skončení druhé světové války nebyla činnost NSS plně obnovena a po únoru 1948 bylo na politické úrovni rozhodnuto o zániku soudu. K definitivní likvidaci správního soudnictví došlo ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, ve kterém byla vypuštěna ustanovení o správním soudu. Obnova správního soudnictví započala po změně politického režimu po roce 1989, kdy rozhodnutí orgánů veřejné správy nejprve přezkoumávaly obecné soudy.<sup>38</sup>

### 2.3 Zřízení Nejvyššího správního soudu

V roce 1993 vznikla samostatná Česká republika a ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, byla definována soustava soudů, jejíž součástí je NSS.<sup>39</sup> Tímto zákonem byl obnoven NSS, který byl skutečně zřízen až později.

NSS byl zřízen účinností zákona č. 150/2002 Sb., SŘS,<sup>40</sup> tedy dnem 01. 01. 2003. Z předchozí subkapitoly, která byla věnována historii NSS, vyplývá, že po vzniku samostatné ČR nedošlo ke zřízení nového vrcholného orgánu správního soudnictví, ale pouze k obnovení činnosti tohoto soudního orgánu.

Faktickému zřízení NSS předcházela diskuse trvajících 10 let, jejímž výsledkem je soudní soustava, která má dva vrcholné články, Nejvyšší soud (dále NS) a NSS, což může být v praxi zdrojem určitých problémů.<sup>41</sup> Vláda premiéra Miloše Zemana předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR k projednání následující tři varianty uspořádání správního soudnictví:

- 1) v Ústavě zrušit zmínku o NSS a správní soudnictví zahrnout do obecné justice, s vrcholným orgánem NS, kde by byly zřízeny správní senáty,
- 2) zřídit NSS a na nižších úrovních svěřit správní soudnictví obecným soudům,
- 3) vytvořit nový systém správního soudnictví s vrcholným orgánem NSS.

Na základě doporučení ústavně právního výboru nakonec Poslanecká sněmovna většinou hlasů vybrala variantu druhou, která ponechala krajským

---

<sup>38</sup> MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud. [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu> .

<sup>39</sup> Čl. 91 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> § 11 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽÍŠKOVÁ. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006. s. 24. ISBN 80-7201-579-6.



soudům, resp. jejich zvláštním senátům, rozhodování v prvním stupni a došlo ke zřízení NSS.<sup>42</sup>

Zákonem bylo stanoveno, že sídlem NSS je město Brno.<sup>43</sup> Podle původního návrhu SŘS, který vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 01. 10. 2001 mělo být sídlo NSS v Praze, kde se předpokládalo nižší ekonomické zatížení pro účastníky řízení i státní rozpočet.<sup>44</sup> Poslanci ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny podali pozměňovací návrh, aby sídlem NSS bylo Brno a tento návrh byl nakonec odsouhlasen.<sup>45</sup> „Z Brna se tak stala *justiční metropole...*“, jak uvádí Kühn, protože zde sídlí také Ústavní soud, NS i Nejvyšší státní zastupitelství. NSS sídlil nejprve v provizorních prostorách a po čtyřech letech se na konci roku 2006 přestěhoval do nově zrekonstruovaných prostor.<sup>46</sup>

## 2.4 Složení Nejvyššího správního soudu

Složení NSS je dáno SŘS, kde je uvedeno, že se skládá z předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedů kolegií, předsedů senátů a dalších soudců.<sup>47</sup>

### 2.4.1 Předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu

Předsedu a místopředsedu NSS jmenuje prezident republiky a k platnosti rozhodnutí v této věci je nutná tzv. kontrasignace, což je připojení podpisu předsedy vlády nebo člena vlády, který je tímto úkonem premiérem pověřen.<sup>48</sup> Výběr kandidátů na předsedu a místopředsedu NSS i jejich jmenování je zcela na prezidentu republiky, jen musí být dodrženo ustanovení, že jsou vybírání z řad soudců tohoto soudu. Funkční období předsedy a místopředsedy NSS je podle platné právní úpravy 10 let, v období od 01. 01. 2003 do 30. 09. 2008 nebyla délka funkčního období v SŘS časově vymezena. Opakované jmenování není možné. Funkční období stanovené v délce 10 let poskytuje dostatek času

---

<sup>42</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 110-111. ISBN 978-80-7502-611-8.

<sup>43</sup> § 11 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>44</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. s. 112. ISBN 978-80-7502-611-8.

<sup>45</sup> JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice Komentované zákony. s. 79. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>46</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 87. ISBN 978-80-7598-479-1.

<sup>47</sup> § 13 odst. 1. zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>48</sup> VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004. Beckova edice komentované zákony. s. 25. ISBN 80-7179-864-9.

nejen pro nezávislé řízení soudu, ale také pro změny řídicího a organizačního charakteru, které jsou dlouhodobé a jejich zhodnocení je možné až s určitým časovým odstupem.<sup>49</sup>

K ukončení funkce předsedy a místopředsedy NSS může dojít uplynutím funkčního období, vzdáním se funkce nebo zánikem této funkce. Dále je možné odvolání z funkce, ale pouze na základě kárného řízení, kdy rozhodne o dané věci kárný soud, kterým je NSS dle ustanovení § 3 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Zánik funkce je upraven zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.<sup>50</sup> Návrh na zahájení kárného řízení může podat prezident republiky, ministr spravedlnosti a veřejný ochránce práv v případě, že se provinění předsedy nebo místopředsedy NSS týká porušení povinností vyplývajících z této funkce. Podle závažnosti kárného provinění je možné uložit kárné opatření v několika stupních. Jedná se o možnost uložit důtku, odnětí zvýšení koeficientu za výkon funkce předsedy na vymezenou dobu, snížení platu o 30 % na stanovenou dobu a v nejzávažším případě může dojít až k odvolání z funkce. Pro srovnání, ve starší právní úpravě SŘS platné v období od 01. 01. 2003 30. 09. 2008, odvolat z funkce mohl ten, kdo do funkce jmenoval, tedy v případě výše uvedených funkcionářů tato pravomoc spadala do kompetence prezidenta republiky, a to z důvodu závažného a opakovaného porušování stanovené povinnosti dané zákonem pro výkon státní správy soudů.<sup>51</sup>

Předseda organizuje výkon soudnictví, má funkci kárného žalobce a vykonává kárná opatření, vykonává státní správu kárného soudu a „...*podílí se na zajištění jednoty a zákonnosti rozhodování či řídí vydávání Sbírky rozhodnutí NSS.*“<sup>52</sup> Místopředseda zastupuje nepřítomného předsedu NSS a vykonává

---

<sup>49</sup> JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice Komentované zákony. s. 91-94. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>50</sup> § 106-108 zákona č. 6/2002 Sb., *zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51</sup> JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice Komentované zákony. s. 92. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 96.

státní správu soudu, mimo záležitosti, které jsou zákonem dány pouze předsedovi.<sup>53</sup>

#### 2.4.2 Předsedové kolegií Nejvyššího správního soudu

Na základě ustanovení § 15 SŘS se může NSS členit na kolegia, jejichž počet, název ani věcné zaměření není určeno zákonem, tudíž je zcela ponecháno na úvaze pléna NSS, které o počtu kolegií rozhoduje na návrh předsedy NSS.<sup>54</sup>

Předsedové kolegií jsou vybíráni ze soudců NSS a jmenuje je předseda téhož soudu. Předsedové kolegií mají funkční období 5 let a náplní jejich funkce je organizovat a řídit činnost kolegií.<sup>55</sup>

V období let 2004 až 2013 byla na NSS dvě kolegia. Kolegium finančně správní rozhodovalo „...ve věcech daní, poplatků, cel, účetnictví, ochrany zahraničních investic, cen, cenných papírů, kolektivního investování, penzijních fondů a penzijního připojištění, pojišťovnictví, ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek, puncovníctví, loterií a jiných podobných her.“ Kolegium sociálně správní se zabývalo záležitostmi týkající se „...důchodového pojištění, odškodnění jednorázovými peněžními částkami, nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvky na státní politiku zaměstnanosti, zdravotního pojištění, zdravotnictví a hygieny, sociální pomoci, státní sociální podpory, sociálně-právní podpory ochrany dětí, zaměstnanosti, bezpečnosti práce, zájmové a profesní samosprávy a služebních poměrů.“<sup>56</sup>

Předseda NSS podal návrh na zrušení kolegií, který podrobně odůvodnil. Na základě těchto argumentů plénum NSS, na svém zasedání dne 27. 11. 2013, rozhodlo o zrušení kolegií.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C.H. Beck, 2016. [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrqzpw62zsl4zq&rowIndex=0>.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 95. ISBN 978-80-7598-479-1.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 102.

<sup>57</sup> Organizační dokumenty: Usnesení pléna NSS o zrušení kolegií. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 27.11.2013 [cit. 2023-03-01]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/usneseni\\_plena\\_o\\_zruseni\\_kolegii.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/usneseni_plena_o_zruseni_kolegii.pdf).

### 2.4.3 Předsedové senátů Nejvyššího správního soudu

Předsedy senátů jmenuje ze soudců NSS předseda tohoto soudu. Předsedové senátů mimo rozhodovací činnosti organizují a řídí činnost senátů. Funkční období předsedy senátu není časově omezeno, zaniká ukončením činnosti soudce NSS nebo v případě, že se předseda této funkce vzdá. Odvolán ze své funkce může být pouze na základě pravomocného rozhodnutí o uložení kárného opatření, funkce pak zaniká dnem nabytí právní moci takového rozhodnutí.<sup>58</sup>

Úkony předsedy senátu jsou vymezeny SŘS, patří mezi ně např. usnesením vyzvat podatele k opravě nebo odstranění vad podání ve stanovené lhůtě, prominout nebo prodloužit lhůty, neumožnit nahlížení do konkrétní části spisu, vyloučit přítomnost veřejnosti na jednání, vyhlásit rozsudek jménem republiky, podepsat rozsudek a usnesení atd.<sup>59</sup>

### 2.4.4 Soudci Nejvyššího správního soudu

Pro zajištění řádného výkonu moci soudní je nezbytné zajistit adekvátní množství kvalifikovaných soudců, kteří budou při výkonu funkce rozhodovat nezávisle.

Přidělený k výkonu funkce u NSS může být soudce, který po dobu nejméně deseti let vykonával právní praxi, vědeckou nebo pedagogickou činnost v oblasti ústavního, správního či finančního práva a souhlasí s přidělením. Předchozího souhlasu je také třeba i od předsedy NSS.<sup>60</sup> Předseda NSS má povinnost konzultovat nové kandidáty se soudcovskou radou. Další omezení jsou specifikována v Memorandu o výběru kandidátů na soudce Nejvyššího správního soudu, které určuje požadavky na kandidáty, postupy pro výběr a slyšení kandidátů plénem soudu, které musí být dodržovány při jejich případném jmenování.<sup>61</sup> V Memorandu o výběru soudců NSS, které bylo zveřejněno roku 2012 byly, mimo připomenutí podmínek daných zákonem,

<sup>58</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 96. ISBN 978-80-7598-479-1.

<sup>59</sup> BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C.H. Beck, 2016. [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrqzpw62zsl4zq&rowIndex=0>.

<sup>60</sup> § 121 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>61</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 1044-1045. ISBN 978-80-7598-479-1.

zveřejněny nejen odborné, ale také osobnostní požadavky. Dále byla uvedena pravidla pro zájemce z řad odborné veřejnosti, kteří by měli zájem o výkon funkce soudce NSS.<sup>62</sup>

Soudce, který vykonává funkci již u jiného soudu, může být na NSS přeložen. Pro výkon funkce na základě přeložení je také požadována odborná praxe po dobu deseti let s tím rozdílem, že není požadována praxe v právu ústavním, správním nebo finančním. Postup překládání soudců k NSS upravuje předseda tohoto soudu v Memorandu o dočasném přidělování a překládání soudců k NSS, tzv. Memorandum II, kde jsou uvedeny závazné podmínky a procedury pro soudce jiného soudu překládaných k NSS. Soudce, který přechází z jiného soudu k NSS je nejprve dočasně přidělen na tzv. stáž, kterou vykonává po dobu šesti měsíců s možností prodloužení. Stáž má ověřit odborné znalosti a zkušenosti soudce, který nevykonával praxi v oblasti ústavního, správního či finančního práva. Přeložení soudce ministr spravedlnosti nejprve projedná s předsedou NSS i předsedou soudu, ze kterého je soudce překládán a následně o přeložení rozhodne.<sup>63</sup>

#### **2.4.5 Asistent soudce**

Každý soudce NSS má alespoň jednoho asistenta, kterého jmenuje a odvolává předseda NSS. Asistentem může být bezúhonný občan s vysokoškolským vzděláním, který má povinnost zachovávat mlčenlivost. Tento asistent z pověření soudce vykonává jednotlivé úkony soudního řízení, podrobněji uvedené v § 14 SŘS.

Pro jmenování do funkce asistenta soudce musí být splněny některé podmínky. Kromě občanství ČR je další podmínkou vzdělání v magisterském studijním programu právo a právní věda, obor právo. Účast asistenta na rozhodování soudu je rozdílná podle typu soudu. Asistent soudce NSS může být pověřen např. k vyřizování dožádání, k činění úkonů k odstranění vad podání, k úkonům směřujícím k opatření důkazních prostředků, k poučování,

---

<sup>62</sup> JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice Komentované zákony. s. 1009. ISBN 978-80-7400-498-8.

<sup>63</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 1045-1046. ISBN 978-80-7598-479-1.

předvolávání nebo vyzoomívání účastníků řízení, k vydávání úředních opisů apod.<sup>64</sup>

## **2.5 Rozhodování Nejvyššího správního soudu**

NSS projednává a rozhoduje v závažných věcech, které vyžadují vysokou odbornost a odpovědnost, z tohoto důvodu je právní úpravou stanoveno senátní rozhodování. SŘS je dáno, že NSS rozhoduje v senátech a rozšířených senátech. Pro rozhodování ve věcech volebních, krajského i místního referenda, ve věcech politických stran a hnutí či řízení o kompetenčních žalobách je senát složen z předsedy a šesti soudců. V ostatních případech rozhoduje senát složený z předsedy a dvou soudců. Rozšířený senát složený z předsedy a šesti soudců rozhoduje ve věcech, které mu postoupí tříčlenný senát, pro rozhodování v ostatních věcech se skládá z předsedy a osmi soudců.<sup>65</sup>

### **2.5.1 Tříčlenné senáty**

Rozhodování NSS je činěno, pro většinu případů, ve tříčlenných senátech, které rozhodují o kasačních stížnostech, kromě záležitostí, které se týkají krajského a místního referenda. NSS má od roku 2014 těchto senátů celkem deset, nejsou nijak specializované a sestávají se z předsedy a dvou soudců. V praxi může nastat situace, že je do některého senátu přiděleno více soudců, např. z důvodu stáže soudce, ale vždy musí být dodržena zásada, že rozhodnutí činí senát tříčlenný.<sup>66</sup>

### **2.5.2 Sedmičlenné senáty**

Kromě tříčlenných senátů, které rozhodují převážnou většinu kasačních stížností, jsou na NSS specializované vícečlenné senáty. Sedmičlenné senáty rozhodují ve věcech volebních a ve věcech kompetenčních, jedná se o dva senáty s různým složením soudců a každý má svého předsedu.

Tzv. volební senát rozhoduje ve věcech volebních, týkajících se např. voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu ČR, do Evropského parlamentu nebo volby

---

<sup>64</sup> BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář* [online]. 3. aktualizace. Praha: C.H. Beck, 2016. [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&rowIndex=0>.

<sup>65</sup> § 16 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>66</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 106. ISBN 978-80-7598-479-1.

prezidenta ČR. Dále rozhoduje o stížnostech spojených s krajským nebo místním referendem, o návrzích na rozpuštění politické strany nebo hnutí, na pozastavení či obnovení činnosti politické strany nebo hnutí a dalšími věcmi spojenými s činnostmi politických stran a hnutí.

Tzv. kompetenční senát se zabývá rozhodováním ve věcech kompetenčních, kde jsou stranami sporů buď správní úřad proti orgánu územní, zájmové nebo profesní samosprávy nebo mezi těmito stranami navzájem, případně spory, které vedou navzájem mezi sebou ústřední správní úřady.<sup>67</sup>

### **2.5.3 Rozšířené senáty**

Rozšířené senáty (dále RS) jsou v současné právní úpravě dva. Sedmičlenný RS rozhoduje ve věcech, které mu postoupí tříčlenný senát. Druhý RS je devítičlenný a rozhoduje ve věcech, které mu postoupí sedmičlenný senát volební nebo kompetenční. RS NSS jsou složeny z jednoho předsedy senátu a dalších šesti, resp. osmi soudců, tedy početnější senát je rozšířen o další dva soudce, kteří přistoupí k sedmi stálým soudcům.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 106-107. ISBN 978-80-7598-479-1.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 106, 110.

### 3. Judikatura

Pojmy judikatura či judikát jsou používané výrazy nejen osobami pohybujícími se v právním prostředí, ale lze je běžně slyšet v médiích nebo číst v denním tisku. Přesnou definici judikatury nelze najít v českém právním řádu ani v učebnicích teorie práva. Význam lze odvodit od latinských slov: *Iudicare* – soudit, *Iudex* – soudce, *Iudicium* – rozsudek. Z tohoto jazykového rozboru je možné odvodit, že judikát je synonymum pro rozsudek a judikatura je souhrn judikátů, které vydal stejný soud, nebo se rozhodnutí vztahují na shodnou oblast práva.<sup>69</sup>

#### 3.1 Publikace judikatury

Není pochyb o tom, že publikování soudních rozhodnutí je nutností pro dobré fungování právního státu. Dostupnost soudních rozhodnutí slouží jako ukázka transparentnosti a důvěryhodnosti soudnictví, jako možný zdroj výkladu práva, ale také k informování veřejnosti. Většinou jsou publikována rozhodnutí vyšších soudů za účelem sjednocování výkladu pro soudy nižší, pro jednotnost a předvídatelnost soudního rozhodování či možnost legitimního očekávání.<sup>70</sup> Způsoby publikování judikatury se postupně měnily.

##### 3.1.1 Publikace judikatury na území ČR před rokem 1989

Z období rakouské monarchie existují záznamy o rozsáhlé judikатурní činnosti Správního soudního dvora ve Vídni, které poukazují na velmi dobře zpracované sbírky rozhodnutí.<sup>71</sup> Jinak byla judikatura publikována na základě iniciativy soukromých osob. Od 60. let 19. století otiskoval výběr judikatury první český právnícký časopis Právník. Dále pak vycházely sbírky, které nebyly vydávány soudy, ale měly jejich podporu. Vydavateli byli soudci nebo osoby spjaté s oficiální soudní institucí. Důležitou polooficiální sbírkou meziválečného

---

<sup>69</sup> KRÁLÍK, Lukáš. Soudní rozhodnutí versus judikát a jejich zveřejňování. In: *Weyrův den právní teorie: Sborník příspěvků z konference* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 141-153 [cit. 2023-11-27]. ISBN 978-80-210-8001-0. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/weyr/weyr2015.pdf> .

<sup>70</sup> KRÁLÍK, Lukáš. Hromadné zveřejňování soudních rozhodnutí. *Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2020, roč. 159, č. 6, s. 491-511 [cit. 2022-11-26]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2020/2020-6.html?a=3502> .

<sup>71</sup> MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud. [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu> .



období, tedy v rozmezí let 1919-1948, byla dodnes používaná „*Sbírka rozhodnutí nejvyšších stolic soudních republiky československé.*“<sup>72</sup> V rámci této sbírky vycházela sbírka rozhodnutí, která byla pojmenována podle editora prof. Františka Vážného, jež byl soudcem a později i předsedou NS ČSR, tzv. Vážného sbírka. Další sbírkou byla tzv. Bohuslavova sbírka, která se nazývala podle editora Josefa V. Bohuslava, který byl senátním prezidentem NSS v Praze. Sbírka se dělila na dvě části, jednou částí byla „*Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*“ a druhou „*Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech finančních.*“<sup>73</sup>

Nezávislé publikování rozhodnutí nejvyšších soudů bylo po roce 1949 ukončeno a nahrazeno centrálně sestavovanou a kontrolovanou sbírkou. Ta obsahovala jen několik rozhodnutí s ideologickým podtextem, která byla nápomocná k tendenční interpretaci práva.<sup>74</sup>

### **3.1.2 Publikace judikatury na území ČR po roce 1989**

Po změně politického režimu, ke kterému došlo koncem roku 1989, započaly změny i v publikování judikatury. Mimo Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek se začaly vydávat právnícké časopisy, které obsahovaly judikaturu nebo výběry z judikatury. Postupně docházelo také ke komentování soudních rozhodnutí, které již bylo běžné v zahraničí. Přetrvávajícím problémem byl výběr rozhodnutí, která budou oficiálně publikována ve Sbírce soudních rozhodnutí. Tento problém byl odstraněn uveřejňováním rozhodnutí v elektronické podobě, která jsou dostupná na internetových stránkách daného soudu.<sup>75</sup>

### **3.1.3 Publikace judikatury Nejvyššího správního soudu**

V zákoně č. 150/2002 Sb., SŘS, konkrétně v ustanovení § 22 je uvedeno, že NSS vydává Sbírku rozhodnutí NSS, která obsahuje některá rozhodnutí, stanoviska a usnesení NSS a vybraná rozhodnutí krajských soudů, která byla vydána ve správní věci. Ve Sbírce rozhodnutí NSS se publikují stanoviska

---

<sup>72</sup> BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. s. 213. ISBN 978-80-87284-35-3.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> KÜHN, Zdeněk et al. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006. s. 134-135. ISBN 80-903786-0-9.

<sup>75</sup> BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. s. 216-218. ISBN 978-80-87284-35-3.

a zásadní rozhodnutí, rozhodnutí RS NSS a zvláštního senátu. Jiná rozhodnutí NSS se publikují, když jsou vybrána.

Předvýběr judikátů, které budou publikovány ve Sbírce rozhodnutí NSS, provádí redakční rada. Předsedou rady je předseda NSS a další členové jsou určeni předsedou NSS na návrh předsedů kolegií. Redakční rada vybírá z právních vět soudců NSS a krajských soudů ty, které budou upraveny k publikaci ve Sbírce. Názor soudce, který právní větu vytvořil, není pro redakční radu závazný.

Vybrané judikáty, které by měly být publikovány ve Sbírce se předloží soudcům a dalším institucím, jako jsou právnické fakulty, krajské soudy, NS, Veřejný ochránce práv apod. Ve stanoveném čase je možné předložit k judikátům připomínky, které předseda NSS po uplynutí lhůty zpřístupní. Na zasedání pléna, kterého se účastní všichni soudci, se projedná každý judikát s došlými připomínkami a rozhodne se o uveřejnění ve Sbírce. Pro možnosti publikování nebo nepublikování rozhoduje hlasování pléna, kdy je k přijetí usnesení potřeba nadpoloviční většina přítomných soudců. Schválené judikáty následně upraví podle usnesení pléna oddělení dokumentace a analytiky. Tento složitý proces, od rozhodnutí po publikaci v tištěné Sbírce, dříve trval několik měsíců.

Od roku 2017 publikuje NSS Sbírku rozhodnutí v elektronické podobě, která je dostupná zdarma na stránkách soudu. Na těchto stránkách jsou dostupné i judikáty, které byly v období 2003-2016 publikované pouze v tištěné podobě. Zveřejňováním na internetových stránkách se zdatelně zkrátil čas od schválení judikátu po jeho publikaci.<sup>76</sup>

Uveřejňování všech rozsudků a usnesení NSS na internetu je upraveno směrnicí předsedy NSS. Vyhledávat rozhodnutí je možné podle spisové značky, podle data vydání, podle formy rozhodnutí či oblasti právní úpravy, případně lze kritéria kombinovat. Výše uvedené publikování je veřejné, ale pro potřeby NSS a krajských soudů rozhodujících ve správních věcech existuje vnitřní informační

---

<sup>76</sup> KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. s. 141-143. ISBN 978-80-7598-479-1.

system NSS. Tento system umozňuje vyhledávání i podle jiných kritérií než veřejný vyhledávač, např. je možné vyhledávání pouze v právních větách.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> BOBEK, Michal, Zdeněk KŮHN a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. s. 392-393. ISBN 978-80-87284-35-3.

#### 4. Zajišťovací příkaz

Důležitou institucí veřejné správy pro výkon správy daní je finanční správa (dále FS). Tvoří ji soustava správních orgánů, které jsou vymezeny zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky a jedná se o Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady.<sup>78</sup> Úkolem FS je správa daně a hlavním cílem je správné zjištění, stanovení a zabezpečení úhrady daně.<sup>79</sup> Jedním ze způsobů zabezpečení úhrady daně je využití zajištění dosud nestanovené daně.

Institut zajištění daně není zaveden do právní úpravy nově, jak by se mohlo zdát, ale vyskytuje se v československém právním řádu již delší dobu. Zjišťovací příkaz je v současné době upraven zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále DŘ), především v ustanoveních § 167-169. Zajišťovací příkaz by měl být vydáván jen ve výjimečných případech, proto jsou stanoveny jednoznačné důvody, které musí být splněny pro oprávněné vydání zajišťovacího příkazu. Správce daně je oprávněn vydat zajišťovací příkaz existuje-li odůvodněná obava, že dosud nestanovená nebo nesplatná daň bude nedobytná v době její vymahatelnosti nebo vybrání bude spojeno se značnými obtížemi.<sup>80</sup> To jsou obtíže, které způsobí, že správce daně svými běžnými prostředky nedokáže vymáhanou daň úspěšně zajistit, protože daňový subjekt např. uzavírá nevýhodné smlouvy, vydává účelově směnky či zřizuje zástavní práva ve prospěch dalších osob.<sup>81</sup> Před vydáním rozhodnutí o zajišťovacím příkazu je správce daně povinen zkoumat především majetkové poměry daňového subjektu, identifikovat rizika spojená s jeho ekonomickou situací a neopomenout přihlížet i k daňové historii. Mezi významnější skutečnosti lze zařadit ukončování nebo podstatný útlum podnikatelské činnosti, peněžní prostředky na bankovním účtu jsou obratem vybírány nebo převáděny na účty jiných osob a hrozba insolvence. Dále se musí správce daně zabývat i možnostmi spojení několika méně významných skutečností, které v kumulaci mohou být značně rizikové,

---

<sup>78</sup> § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> § 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> § 167 odst. 1, ibidem

<sup>81</sup> BALCAR, Vladimír. *Zajišťovací příkaz a další zajišťovací instituty daňového řádu*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. s. 41-42. ISBN 978-80-7400-682-1.

jedná se např. o vědomé a aktivní zapojení do podvodného řetězce, reorganizace společnosti, změna sídla na nekontaktní adresu nebo do zahraničí, založení dalšího podnikatelského subjektu s personální vazbou, nespolupráce se správcem daně apod.<sup>82</sup>

Zajišťovací příkaz je rozhodnutím správce daně, ve smyslu § 101 DŘ, které musí splňovat zákonné náležitosti uvedené v § 102 DŘ. Kromě označení správce daně, který rozhodnutí vydal, je označen příjemce rozhodnutí. Dále je uvedeno číslo jednacích rozhodnutí a výrok, kde je uveden právní předpis a bližší podrobnosti, např. v případě platební povinnosti je uvedena výše daňové povinnosti a číslo účtu, na který má být uhrazena, případně lhůta k plnění. Také je v rozhodnutí obsaženo poučení zda, v jaké lhůtě a u kterého správce daně lze podat odvolání a zda má nebo nemá odkladný účinek, případně, že nelze podat žádný opravný prostředek. Rozhodnutí musí být podepsáno úřední osobou s uvedením jména a pracovním zařazením, s otiskem úředního razítka nebo s elektronickým podpisem, včetně data, kdy bylo rozhodnutí podepsáno. Jestliže nestanoví-li zákon jinak, je součástí rozhodnutí také odůvodnění.<sup>83</sup> V odůvodnění musí být uvedena přezkoumatelná správní úvaha, která by měla obsahovat všechny nashromážděné informace o majetkových poměrech daňového subjektu, které správce daně zjistil provedením majetkové analýzy a také způsob jejich získání. Odůvodnění musí obsahovat sdělení, zda hrozí nebezpečí z prodlení.<sup>84</sup>

Správce daně má povinnost po vydání zajišťovacího příkazu sledovat, zda důvody, na základě, kterých bylo rozhodnutí vydáno i nadále trvají. Jestliže důvody pominou před pravomocným stanovením daně nebo před dnem její splatnosti, rozhodne správce daně bez zbytečného odkladu o ukončení zajišťovacího příkazu.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Metodický pokyn k postupu správce daně při vydávání zajišťovacího příkazu. *Financnisprava.cz* [online]. Praha: Finanční správa, 01.09.2022 [cit. 2023-02-22]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/43067\\_22\\_MP%20ZajP\\_akt%202022.PDF](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/43067_22_MP%20ZajP_akt%202022.PDF) .

<sup>83</sup> § 102 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>84</sup> BALCAR, Vladimír. *Zajišťovací příkaz a další zajišťovací instituty daňového řádu*. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 52. ISBN 978-80-7400-682-1.

<sup>85</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej et al. *Daňový řád: komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. s. 718. ISBN 978-80-7400-838-2.

Jestliže v průběhu řízení o daňové kontrole nebo postupu k odstranění pochybností správce daně zjistí, že předpokládaná daňová povinnost bude nižší, než původně odhadoval, sníží částku zajištění a vystaví rozhodnutí o změně zajištěné částky, jak ukládá § 168 odst. 3 DŘ.

Délka trvání zajišťovacího příkazu není zákonem stanovena. DŘ jen upravuje lhůtu pro stanovení daně, která je řešena v § 148. Z toho lze dovodit, že zajišťovací příkaz může být účinný poměrně dlouhou dobu, a to i několik let.<sup>86</sup>

Zákonná úprava umožňuje proti zajišťovacímu příkazu podat opravný prostředek. Podle ustanovení § 168 odst. 2 DŘ sice nelze uplatnit obnovu řízení, ale podání odvolání proti rozhodnutí o zajišťovacím příkazu je přípustné a postupuje se v souladu s § 109 DŘ. Odvolání nelze směřovat pouze proti odůvodnění a nemá podle § 109 odst. 5 DŘ odkladný účinek.

Daňový subjekt podává odvolání u správce daně, který rozhodnutí vydal, ve stanovené lhůtě do 30 dnů. Tato lhůta není zachována, jestliže je odvolání podáno u jiného správce daně, oproti jiným podáním. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu musí být rozhodnuto do 30 dnů od podání, jinak se zajišťovací příkaz stane neúčinným, musí Odvolací finanční ředitelství (dále OFŘ) rozhodovat rychle. Z tohoto důvodu je v § 168 odst. 1 DŘ striktně vyloučeno použití § 35 odst. 2 DŘ.<sup>87</sup>

#### **4.1 Soudní přezkum zajišťovacího příkazu**

Současná právní úprava umožňuje daňovému subjektu využít k obraně proti zajišťovacímu příkazu soudního přezkumu. Tato možnost se nevyskytuje dlouho, protože správní soudy k zajišťovacím příkazům přistupovaly jako k úkonům předběžné povahy, což způsobovalo, že byly vyloučeny ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) SŘS.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je upravena SŘS, konkrétně v ustanoveních § 65-78. Daňový subjekt, který tvrdí, že byl dotčen na svých právech může podat žalobu proti rozhodnutí správce daně o zajišťovacím příkazu. Žaloba musí splňovat nejen základní náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 SŘS, ale současně také náležitosti podle § 71 SŘS, zejména

---

<sup>86</sup> BALCAR, Vladimír. *Zajišťovací příkaz a další zajišťovací instituty daňového řádu*. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 55. ISBN 978-80-7400-682-1.

<sup>87</sup> LICHNOVSKÝ, Ondřej et al. *Daňový řád: komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. s. 717. ISBN 978-80-7400-838-2.

označení napadeného rozhodnutí, vymezení výroků rozhodnutí a důvody, pro které považuje žalobce rozhodnutí za nezákonné, navrhované důkazní prostředky a návrh rozsudku. K žalobě je nezbytné přiložit opis napadeného rozhodnutí. Lhůta pro podání žaloby je v § 72 SŘS stanovena do dvou měsíců od doby, kdy bylo žalobci doručeno rozhodnutí.

O podané žalobě rozhoduje krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který vydal rozhodnutí. Je nezbytné určit správně sídlo správního úřadu a nezaměnit ho se sídlem organizačního útvaru, např. s pracovištěm. Může nastat i nezvyklá situace, kdy je místně příslušných více krajských soudů. Jedná se o případ, kdyby OFŘ rozhodovalo o odvoláních daňového subjektu proti rozhodnutím více finančních úřadů, které mají sídla v odlišných obvodech krajských soudů. V této výjimečné situaci má žalobce možnost výběru, ke kterému krajskému soudu svoji žalobu podá. Proti rozhodnutí krajského soudu je obranou podání kasační stížnosti, pokud je podání přípustné, o které rozhoduje NSS.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář*. [online]. 3. aktualizace. Praha: C.H. Beck, 2016. [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&rowIndex=0>.

## 5. Analýza kasačních stížností k zajišťovacím příkazům

NSS přezkoumával za dobu své existence mnoho podaných kasačních stížností z oblasti zajišťovacích příkazů. Většinou soud analyzoval podmínky pro vydávání zajišťovacího příkazu, především, zda existuje důvodná obava správce daně, že daňová pohledávka bude nedobytná nebo obtížně vymahatelná v době její splatnosti. Ovšem dochází i k překvapivým rozhodnutím, kdy dojde ke změně právního názoru, jak tomu bylo u posouzení, jestli je či není zajišťovací příkaz rozhodnutím předběžné povahy. V roce 2009 NSS shledal, že zajišťovací příkaz není rozhodnutím předběžné povahy, což od té doby umožňuje rozhodnutí správce daně o zajišťovacím příkazu podrobit soudnímu přezkumu.

Analýza kasačních stížností, podaných jako obrana proti rozhodnutí správce daně o zajišťovacím příkazu, je nezanedbatelným zdrojem informací, které by FS měla využívat ve větší míře. Posouzení postupů správce daně, hodnocení důkazních prostředků a vyjádření se k nim nezávislou institucí, kterou je právě NSS, by mělo být podkladem pro zpracování interních metodických postupů, které by sjednocovaly postupy orgánů FS.

### 5.1 Soudní přezkum zajišťovacího příkazu

Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 3/2010, pod č. 2001/2010 Sb. NSS.

*„Zajišťovací příkaz vydaný podle § 71 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. a není vyloučen ze soudního přezkumu.“<sup>89</sup>*

**Věc:** Žalobkyně CZT a. s. proti žalovanému Celnímu ředitelství v Hradci Králové, o zajištění daně a o kasační stížnosti žalobkyně.

Celní úřad vydal zajišťovací příkaz podle § 71 SpDP na zajištění daně a uložil žalobkyni (CZT a. s.) složit do tří dnů jistotu ve prospěch celního úřadu. Žalobkyně s tímto postupem nesouhlasila a podala odvolání proti rozhodnutí celního úřadu o zajištění daně, ve kterém namítala likvidační důsledky zajišťovacího příkazu. Žalovaný (Celní ředitelství v Hradci Králové) v řízení o odvolání proti zajišťovacímu příkazu snížil výši zajišťované částky přibližně

---

<sup>89</sup> Právní věta. Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 3/2010, pod č. 2001/2010 Sb. NSS.



o polovinu, zajišťovací příkaz jinak zůstal účinný. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného a podala žalobu u krajského soudu v Hradci Králové. Soud žalobu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. b) SŘS odmítl s tím, že nemohl přezkoumat rozhodnutí, které je z přezkumu zákonem vyloučeno, jelikož vydání zajišťovacího příkazu je úkon předběžné povahy.

### **Kasační námitky žalobkyně (stěžovatelky)**

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení krajského soudu v Hradci Králové kasační stížnost, ve které namítala nezákonnost odmítnutí žaloby a zásah do svých majetkových poměrů, což by mohlo, dle jejího názoru, v důsledku skončit až exekucí. Žalobkyně namítala, že se rozhodnutí o zajišťovacím příkazu dotýká jejich základních práv a svobod. Dále uvedla, že byl zajišťovací příkaz vydán na základě uvážení správce daně, a dožadovala se obrany proti jeho libovůli. Žalobkyně upozornila, že o odvolání proti zajišťovacímu příkazu nerozhoduje nezávislý orgán a jeho rozhodnutí již není možné následně nechat soudně přezkoumat.

### **Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti**

Žalovaný souhlasil se závěry krajského soudu v Hradci Králové a navrhl kasační stížnost zamítnout.

### **Posouzení kasační stížnosti NSS**

Rozšířený senát NSS dospěl k názoru, že má pravomoc rozhodovat ve věci, protože senát, který případ posuzoval dospěl k jinému právnímu názoru, než byl vyjádřen v předchozích rozsudcích NSS.

RS NSS posuzoval, zda zajišťovací příkaz je nebo není rozhodnutím předběžné povahy na základě obecného testu, který byl definován v rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54.<sup>90</sup> Podle tohoto rozsudku se o rozhodnutí předběžné povahy jedná, jsou-li kumulativně splněny tři podmínky: podmínka časová, věcná a osobní.

Časová podmínka stanoví, že rozhodnutí předběžné povahy je následováno konečným rozhodnutím, které může být následně soudně přezkoumáno. V případě zajišťovacího příkazu správce daně rozhoduje o zajištění daně nesplatné nebo ještě nestanovené, daňové řízení tak bude

---

<sup>90</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 2/2010, pod č. 1982/2010 Sb. NSS.

v některých případech zahájeno až posléze, a ne vždy musí skončit vydáním přezkoumatelného rozhodnutí, případně nedojde k vyměření daně nebo daňové řízení nebude zahájeno. Ze zákona nevyplývá délka účinnosti zajišťovacího příkazu, pouze je uvedeno, že zajišťovací příkaz pozbývá účinnosti v případě, že odvolací orgán nerozhodne o odvolání do 30 dnů nebo okamžikem splatnosti daně. Pozbytí účinnosti může zajišťovací příkaz též uplynutím lhůty pro stanovení daně. Tyto lhůty jsou nepoměrně delší, než je lhůta pro složení jistoty, tu má daňový subjekt složit dle § 71 odst. 1 SpDP na depozitní účet správce daně do tří dnů. Uvedený postup může ohrozit podnikatelskou činnost daňového subjektu. Daňový subjekt sice může podat odvolání proti rozhodnutí správce daně o zajišťovacím příkazu, ale odvolání nemá odkladný účinek, přičemž o odvolání rozhoduje správce daně. Ve výše uvedeném případě dochází k velmi nerovnému postavení správce daně na jedné straně oproti daňovému subjektu na straně druhé.

Věcná podmínka také není v případě zajišťovacího příkazu splněna. Ke splnění by mohlo dojít v případě, že by o vztazích, které upravoval zajišťovací příkaz bylo vydáno konečné rozhodnutí. Ovšem zajišťovací příkaz pozbývá účinnosti splatností daňové povinnosti, proto nejsou rozhodnutí vzájemně provázána.

### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

Rozšířený senát dospěl k názoru, že zajišťovací příkaz nespĺňuje podmínky rozhodnutí předběžné povahy, a proto je nezbytné umožnit soudní přezkum. NSS zrušil usnesení krajského soudu v Hradci Králové a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Rozhodnutí NSS, že zajišťovací příkaz není rozhodnutím předběžné povahy a není vyloučen ze soudního přezkumu se týká zajišťovacích příkazů vydaných podle § 71 SpDP. Současná právní úprava zajišťovacího příkazu je provedena v ustanoveních § 167-169 DŘ a nijak významně se neliší od předchozí SpDP, lze tedy dovodit, že je rozhodnutí NSS použitelné i pro platný DŘ.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> NOVÁKOVÁ, Petra a Karel ŠIMKA. Zajišťovací příkazy v judikatuře Nejvyššího správního soudu. O jedné „judikатурní kampani“. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*. 2018, č. 2. ISSN 1211-9946.

## 5.2 Odůvodněná obava jako předpoklad pro vydání zajišťovacího příkazu.

Rozsudek NSS ze dne 07. 01. 2016, č. j. 4 Afs 22/2015-104, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 4/2016, pod č. 3368/2016 Sb. NSS.

*„Předpokladem pro vydání zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou podle § 167 odst. 1 zákona č. 280/2009, daňového řádu, je odůvodněná obava, tj. přiměřená pravděpodobnost, (i) že daň bude v budoucnu stanovena a zároveň (ii) že v době její vymahatelnosti bude nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými potížemi. Důvody vztahující se k oběma prvkům musí být uvedeny v odůvodnění zajišťovacího příkazu a podléhají soudnímu přezkumu...“<sup>92</sup>*

**Věc:** Žalobkyně Českomoravská olejářská k. s. proti žalovanému Odvolacímu finančnímu ředitelství, o rozhodnutí o vydání zajišťovacího příkazu a o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Územní pracoviště v Prachaticích jako správce daně vydal zajišťovací příkaz podle ustanovení § 167 DŘ na dosud nestanovenou daň, kterým uložil žalobkyni složit jistotu na depozitní účet finančního úřadu. Žalobkyně (Českomoravská olejářská k. s.) podala odvolání proti rozhodnutí o vydání zajišťovacího příkazu, které bylo žalovaným (OFŘ) zamítnuto. Se zamítavým stanoviskem žalobkyně nesouhlasila a podala žalobu u krajského soudu v Českých Budějovicích.

Žalobkyně v žalobě namítala, že ze strany správce daně nebyla dostatečně doložena důvodná obava, že daň v době její vymahatelnosti bude nedobytná nebo obtížně vymahatelná a dle jejího názoru správce daně ani nedoložil, zda daňová povinnost bude opravdu stanovena. Dále žalobkyně poukazovala na dlouhou dobu svého podnikání, na řádné plnění všech daňových povinností, na dostatečnost svého majetku, což dle jejího názoru správce daně nezohlednil.

Krajský soud v Českých Budějovicích vydal rozsudek a žalobu zamítl. Podle názoru soudu nebyl zajišťovací příkaz nezákonný, byl správcem daně řádně odůvodněn a finanční orgány postupovaly v souladu se zásadou přiměřenosti.

---

<sup>92</sup> Právní věta. Rozsudek NSS ze dne 07. 01. 2016, č. j. 4 Afs 22/2015-104, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 4/2016, pod č. 3368/2016 Sb. NSS.

### **Kasační námitky žalobkyně (stěžovatelky)**

Žalobkyně (stěžovatelka) s rozsudkem krajského soudu v Českých Budějovicích nesouhlasila a podala kasační stížnost, ve které namítala, že se krajský soud nevypořádal se všemi jejími argumenty uvedenými v žalobě i s následně vznesenými v průběhu jednání. Podle jejího názoru je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

Žalobkyně také namítala, že krajský soud nepřezkoumal všechny její námitky ani právní východiska správce daně s ohledem na skutečnost, že vydání zajišťovacího příkazu ovlivnilo její podnikatelskou činnost.

Dle názoru žalobkyně bylo hodnocení důkazů ohledně nabytí zboží účelové, správce daně řádně nedoložil svou obavu o vybrání budoucí daně ani o hrozícím nebezpečí z prodlení, jeho postup shledala jako nepřiměřený a nepřijatelný. Poukazovala na skutečnost, že ve spisovém materiálu nebyly žádné písemnosti, na základě, kterých by se dala dovodit existence důvodů pro zajištění dosud nestanovené daně.

Žalobkyně doplnila kasační stížnost ještě sdělením, že dle názoru správce daně neměla nárok na odpočet daně na vstupu, protože zboží nebylo pořízeno na území ČR. Dále doplnila, že při přezkumu zajišťovacího příkazu považuje za nutné zabývat se také otázkou, zda daň bude vůbec vyměřena.

### **Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti**

Žalovaný uvedl, že kasační námitky jsou téměř shodné s námitkami uvedenými v žalobě podané krajskému soudu v Českých Budějovicích i v odvolání proti rozhodnutí o zajištění daně. Sdělil, že správce daně při vydání zajišťovacího příkazu vycházel ze skutečností, které mu byly známy v době vydání tohoto rozhodnutí. Žalovaný poukázal na to, že zákon správcem daně neukládá povinnost prokazovat v řízení o zajištění daně, zda a v jaké výši bude daňová povinnost stanovena, protože se jedná o řízení zajišťovací, a ne řízení nalézací. Žalovaný uvedl, že zajišťovací příkaz byl vydán s ohledem na ustanovení § 167 odst. 1 DŘ, na základě konkrétních důvodů, jedním z nich bylo i rizikové obchodování s pohonnými hmotami.

### **Posouzení kasační stížnosti NSS**

NSS nejprve posuzoval, zda byly naplněny důvody pro vydání zajišťovacího příkazu, zda byl postup orgánů FS v souladu s ustanovením § 167

odst. 1 DŘ a došlo k řádnému odůvodnění obavy, že daňová povinnost bude v době vymahatelnosti nedobytná nebo její vybrání bude spojeno s obtížemi. Soud konstatoval, že odůvodněná obava musí vycházet z konkrétní situace, ve které se daňový subjekt momentálně nachází. Pro vydání zajišťovacího příkazu je důvodem hrozící insolvence daňového subjektu, zbavování se majetku či jiné účelové kroky, které mohou ztížit nebo zmařit výběr daně. Zajišťovací příkaz je také možné vydat i při náznaku okolností nižší intenzity, které naznačují špatnou ekonomickou situaci daňového subjektu. Dále NSS uvedl, že je třeba zkoumat právní stav věci, který byl v době vydání rozhodnutí o zajišťovacím příkazu a v době vydání rozhodnutí o stanovení daně.

NSS nejdříve posuzoval důvody svědčící budoucímu stanovení daně. Žalovaný (OFŘ) v napadeném rozhodnutí o zajišťovacím příkazu odvozoval daňovou povinnost od zjištění, že žalobkyně (Českomoravská olejářská k. s.) neobdržela zdanitelné plnění od svých tuzemských dodavatelů, ale přímo od dodavatelů ze států EU. Žalovaný tvrdil, že žalobkyně disponovala zbožím jako faktický vlastník, protože si je sama přepravila svým vozidlem již od prvotního dodavatele v zahraničí. NSS zhodnotil rozsah důkazních prostředků, které by svědčily pro důvodnou obavu pro budoucí stanovení daně a sdělil, že žalovaný nedostatečně podpořil své důvody. Žalovaný opomněl zohlednit mnoho okolností, na které žalobkyně upozornila, které spíše podporují její tvrzení o místu zdanitelného plnění v České republice. Mezi okolnosti, které podpořily tvrzení žalobkyně uvedl soud např. pojistnou smlouvu, dispozice společností vystupujících jako prostředníci při přepravě zboží a plnění daňových povinností obchodními partnery žalobkyně, kteří za dovezené zboží řádně přiznali a odvedli daň z přidané hodnoty. Bez dalšího dokazování, zjišťování všech relevantních okolností, které mají své místo v doměřovacím řízení a v následném soudním řízení o přezkoumání dodatečných platebních výměrů, nelze vyloučit, že daň bude skutečně doměřena, ale důvody, které byly uvedeny správcem daně i žalovaným OFŘ v odůvodnění rozhodnutí, tomu spíše nenasvědčují.

Následně NSS posuzoval důvody svědčící pro budoucí nedobytnost daně. Pouhé tvrzení správce daně, že předpokládaná výše daně bude převyšovat majetek či jmění daňového subjektu, nemůže být považováno za odůvodněnou obavu, vztahující se k budoucí vymožitelnosti daně a neopravňovalo tak k vydání

zajišťovacího příkazu. Žalovaný nevyvrátil tvrzení žalobkyně, že jako dlouhodobě podnikající osoba plnila řádně své daňové povinnosti, v minulosti neměla daňové nedoplatky a nevyhýbala se placení daní, má větší počet stálých zaměstnanců a vlastní nemovité i movité věci vysoké hodnoty. Ze spisů správních orgánů vyplynulo, že žalobkyně aktivně spolupracovala a reagovala na případné výzvy.

### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

NSS po vyhodnocení zásadních okolností zkoumaného případu neshledal dostatečné důvody pro vydání zajišťovacího příkazu ani okolnosti, které by svědčily pro odůvodněnou obavu nedobytnosti budoucí daně. NSS zrušil rozsudek krajského soudu v Českých Budějovicích, rozhodnutí správce daně o vydání zajišťovacího příkazu, rozhodnutí žalovaného o odvolání proti zajišťovacímu příkazu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### **5.3 Obrana proti nezákonnému neukončení zajištění daně**

Rozsudek NSS ze dne 04. 05. 2017, č. j. 1 Afs 88/2017-39, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 7/2017, pod č. 3582/2017 Sb. NSS.

*„Nesplní-li správce daně povinnost ukončit účinnost rozhodnutí o zajištění daně podle § 168 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ačkoliv jsou pro to splněny podmínky, postupuje protiprávně a zasahuje do práv daňového subjektu, neboť jej odmítá zbavit povinnosti (strpět zajištění dosud nesplatné nebo dosud nestanovené daně), kterou již podle zákona nemá. Prostředkem obrany proti takovému jednání správce daně je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s.“<sup>93</sup>*

**Věc:** Žalobkyně Central Europe Mark s. r. o. proti žalovanému Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj, o ochraně před nezákonným zásahem žalovaného a o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku krajského soudu v Ostravě.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu vydal zajišťovací příkaz na úhradu daně, která nebyla dosud stanovena a zahájil daňovou kontrolu. V průběhu daňové kontroly došlo ke změně sídla žalobkyně (Central Europe Mark s. r. o) a místně příslušným správcem daně se stal Finanční úřad pro Moravskoslezský

---

<sup>93</sup> Právní věta. Rozsudek NSS ze dne 04. 05. 2017, č. j. 1 Afs 88/2017-39, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 7/2017, pod č. 3582/2017 Sb. NSS.

kraj. Žalobkyně podala několik podnětů na nečinnost finančních úřadů kvůli probíhající daňové kontrole, které nadřízený správce daně odložil.

Žalobkyně se bránila podáním žaloby u krajského soudu v Ostravě a domáhala se, aby soud přikázal žalovanému (Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj) vydat rozhodnutí dle § 168 odst. 3 DŘ. Žalobkyně tvrdila, že zajištění daně a daňová kontrola trvají příliš dlouho, ale neprokázala, že by pominuly předpoklady pro zajištění daně. Krajský soud v Ostravě rozsudkem žalobu zamítl a žalobkyně následně podala kasační stížnost.

### **Kasační námítky žalobkyně (stěžovatelky)**

Žalobkyně (stěžovatelka) namítala, že vydáním zajišťovacího příkazu byla paralyzována její podnikatelská činnost a dlouhotrvajícím zajištěním daně je ekonomicky ruinována. Dále namítala, že v době podání kasační stížnosti trvalo zajištění daně a daňová kontrola 19 měsíců, přestože předložila všechny doklady, které požadoval správce daně. Žalobkyně uvedla, že podala několik podnětů k odstranění nečinnosti, ale finanční orgány jí sdělily, že čekají na poskytnutí informací z jiných států EU.

### **Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti**

Žalovaný se vyjádřil, že daňový subjekt nemůže jen opakovat výhrady proti zajištění a nedoložit pominutí důvodů, které vedly k zajištění daně. Žalovaný nesouhlasil, že po žalobkyni nelze požadovat doložení pominutí důvodů zajištění daně. Naopak správce daně je povinen zkoumat, jestli nedošlo ke změně okolností, na základě, kterých by pominula obava o úhradu daně.

Žalovaný uvedl dvě možné varianty ukončení zajištění daně, a to vydání rozhodnutí o ukončení účinnosti zajišťovacího příkazu podle § 168 odst. 3 DŘ nebo pravomocné stanovení daně, jak ukládá § 168 odst. 4 DŘ.

### **Posouzení kasační stížnosti NSS**

NSS shledal, že prověřování tvrzení daňového subjektu může, s ohledem na složitost případu, vyžadovat delší časové rozmezí. I když se zdá doba 19 měsíců nepřiměřeně dlouhá a může vzbuzovat pochybnosti o postupu správce daně při daňové kontrole, není důvod požadovat, aby správce daně vydal rozhodnutí podle § 168 odst. 3 DŘ. Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který spočívá v neukončení zajištění daně, nelze postavit na argumentu, že správce daně neprokázal odůvodněnost svých pochybností

v průběhu 19 měsíců a zajištění ukončit. Pro ukončení zajištění daně je nezbytné vycházet z konkrétních důvodů, které svědčily pro vydání zajišťovacího příkazu. Správce daně mezi důvody vyvolávající pochybnosti o budoucí dobytost daně uvedl fiktivní sídlo na hromadné adrese a neexistenci prostor pro vykonávání ekonomické činnosti, dále, že žalobkyně neplnila své daňové povinnosti a s účtem společnosti disponovala cizí osoba. Žalobkyně nedoložila, že by došlo k nápravě v uvedených skutečnostech a neprokázala, že v době podání žaloby nebyla vymahatelnost daně ohrožena.

K další námitce žalobkyně ohledně ekonomických dopadů na podnikatelskou činnost kvůli trvání zajištění NSS konstatoval, že dlouhodobé zajištění daně může představovat pro daňový subjekt ekonomickou zátěž, ale žalobkyně k tomuto argumentovala pouze obecně. Krajskému soudu v Ostravě nedoložila, jaké konkrétní dopady má zajištění na její podnikatelskou činnost, proto se soud danou námitkou nezabýval, protože to nebylo v jeho možnostech. Žalobkyně přiložila účetní závěrku až ke kasační stížnosti, což nemohlo napravit nedostatečnost žalobních tvrzení a zpochybnit rozsudek krajského soudu. NSS přezkoumává rozhodnutí krajských soudů, proto musí mít již krajský soud k dispozici potřebné podklady, aby se mohl vypořádat se všemi žalobními námitkami.

#### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

NSS kasační stížnost zamítl pro nedůvodnost.

#### **5.4 Zrušení zajišťovacího příkazu pro nedostatek důvodů**

Rozsudek NSS ze dne 23. 02. 2017, č. j. 1 Afs 335/2016-38, publikováno na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

**Věc:** Žalobkyně AUTOTRANS PETROL s. r. o. proti žalovanému Odvolacímu finančnímu ředitelství, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o odvolání proti zajišťovacím příkazům a o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku krajského soudu v Hradci Králové.

Finanční úřad pro Královéhradecký kraj jako správce daně vydal zajišťovací příkazy podle ustanovení § 167 DŘ na dosud nestanovenou daň, kterými uložil žalobkyni (AUTOTRANS PETROL s. r. o.), aby okamžikem jejich vydání složila jistotu na depozitní účet finančního úřadu. Žalobkyně podala odvolání proti zajišťovacím příkazům, které žalovaný (OFŘ) zamítl a zajišťovací příkazy



potvrdil. Žalobkyně podala proti rozhodnutí o odvolání žalobu u krajského soudu v Hradci Králové. Krajský soud prošetřoval splnění podmínek pro vydání zajišťovacích příkazů v souladu s § 167 odst. 1 DŘ. Napadené zajišťovací příkazy splňovaly odůvodnění skutečností, že daň bude v určité výši vyměřena, ale neobstály v prokázání nedobytnosti daně v době její vymahatelnosti. Správce daně odůvodnil vydání zajišťovacího příkazu tím, že budoucí daňová povinnost bude vyšší než majetek daňového subjektu. Neobstály ani důvody, že se daňový subjekt bude zbavovat majetku, aby nemusel zaplatit vyměřenou daň, ani jiné indicie nenasvědčovaly pro nespolečnosti či neplacení daní. Skutečnost, že v době zajišťování daně nemá daňový subjekt dostatek finančních prostředků není důležité, protože je může mít v době splatnosti daně. Krajský soud v Hradci Králové napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

#### **Kasační námitky žalovaného (stěžovatele)**

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, navrhl zrušení rozsudku a vrácení krajskému soudu k dalšímu řízení. Žalovaný uvedl, že z analýzy majetku žalobkyně vyplynulo, že byla posuzována ekonomická a finanční situace z pohledu jednotlivých složek i celkové struktury. Následně popsal zjištění, že v době šetření správce daně měla žalobkyně v majetku několik nemovitých věcí, které již byly zatíženy existencí zástavního práva ve prospěch banky nebo byla jejich hodnota příliš nízká a případný výtěžek z prodeje by nedostačoval k úhradě daně. Hodnota movitých věcí ve vlastnictví žalobkyně, vozidel sloužících k podnikání, byla také nedostatečná pro úhradu předpokládané daně. Navíc se jednalo o snadno převoditelný majetek na třetí osobu. Žalovaný podotkl, že stav zásob a hotovost v pokladně se může rychle měnit a jejich aktuální stav nebyl znám správci daně ke dni vydání zajišťovacího příkazu. Žalovaný nesouhlasil s názorem krajského soudu, že pro vydání zajišťovacích příkazů bylo třeba, aby k závěrům o majetkové nedostatečnosti přistoupily ještě další důvody.

#### **Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti**

Žalobkyně uvedla, že žalovaný (stěžovatel) nesprávně tvrdí, že krajský soud rozhodnutí žalovaného o odvolání proti zajišťovacím příkazům zrušil pro nezákonnost, ačkoli bylo zrušeno pro vady řízení. Žalobkyně se vyjádřila, že vydáním zajišťovacích příkazů došlo k zásahu do majetku takovým způsobem,

že jí bylo znemožněno další podnikání, a tím se dostala do úpadku. Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout.

### **Posouzení kasační stížnosti NSS**

NSS zkoumal, jestli došlo k naplnění podmínek pro vydání zajišťovacích příkazů a byly řádně odůvodněny, především v bodě, zda v budoucnu stanovená daň bude nedobytná nebo obtížně vymahatelná. Žalovaným (stěžovatelem) uvedený důvod, že daňový subjekt neměl dostatek finančních prostředků v době zajišťování daně k úhradě v budoucnu vyměřené daně považoval NSS za právně nepřipustné, protože rozhodující nemůže být okamžitý stav majetku daňového subjektu, ale je nutné do posuzování promítnout celkovou ekonomickou situaci i její potenciální vývoj. Budoucí vývoj sice může ohrozit zaplacení stanovené daně, ale naopak může vést i k získání prostředků k úhradě. NSS souhlasil s názorem krajského soudu, který považoval posouzení této stránky správcem daně za ničím nepodložené a tudíž hypotetické. Obavy správce daně vycházely z předpokládané výše budoucí daně, která by byla pro daňový subjekt likvidační, proto očekával postup k utlumení podnikatelské činnosti nebo převádění majetku na jinou osobu. Postoj finančních orgánů směřoval k úvaze, že daňový subjekt může provádět pouze obchodní transakce, na které má dostatek disponibilních prostředků. Žalovaný (stěžovatel) uvedl v kasační stížnosti, že nemovitě věci daňového subjektu byly většinou zatíženy zástavním právem, výnosnost pohledávek byla nejistá, nebylo možné počítat ani s hodnotou movitých věcí a peněžních prostředků. NSS konstatoval, že finanční orgány konkrétně nevedly nic, co by naznačovalo snahu daňového subjektu se účelově zbavovat majetku, omezily se jen na obecné konstatování, že je možné tento postup očekávat. Nezmínily žádné další důvody, které by nasvědčovaly budoucí nedobytnosti daně, jako např. dřívější neplnění daňových povinností či podezření na zapojení žalobkyně do podvodného řetězce. V podstatě jedinou indicií totiž byla skutečnost, že výše daně bude převyšovat hodnotu majetku žalobkyně. NSS přezkoumání ukončil konstatováním, že finanční orgány nevedly dostatek důvodů, ze kterých by mohl dovodit, že předpokládaná daňová povinnost bude nedobytná nebo její vybrání bude značně obtížné v době její vymahatelnosti. V posuzovaném případě NSS konstatoval, že podmínka pro vydání zajišťovacích příkazů dle § 167 odst. 1 DŘ. nebyla splněna.

## **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

NSS na podkladě uvedených důvodů rozhodl, že kasační námitky žalovaného (stěžovatele) nejsou důvodné a kasační stížnost zamítl.

### **5.5 Rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu vydané po lhůtě**

Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2021, č. j. 2 Afs 389/2019-87, publikováno na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

**Věc:** Žalobkyně EDEMOST s. r. o. proti žalovanému Odvolacímu finančnímu ředitelství, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o odvolání proti zajišťovacím příkazům a o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku městského soudu v Praze.

Správce daně Finanční úřad pro hlavní město Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 3, vydal zajišťovací příkaz podle ustanovení § 167 DŘ na dosud nestanovenou daň, kterým uložil žalobkyni (EDEMOST s. r. o), aby složila jistotu na depozitní účet finančního úřadu, neboť měl odůvodněnou obavu o nedobytnost či obtížnou vymahatelnost daně v době její vymahatelnosti. Žalobkyně podala odvolání proti zajišťovacímu příkazu, které žalovaný (OFŘ) zamítl a potvrdil rozhodnutí správce daně. Žalobkyně podala žalobu k městskému soudu v Praze. Městský soud zkoumal odůvodněnost obavy pro zajištění daně. Žalovaný řádně odůvodnil pravděpodobnost stanovení budoucí daně na vyšší částku, než vykážala žalobkyně, protože se údajně účastnila transakcí v řetězci, který byl zatížen podvodem na DPH. Dodavatel žalobkyně měl sídlo na virtuální adrese, jediný jednatel a společník společnosti měl trvalý pobyt na ohlašovně a působil v dalších mnoha společnostech, společnost nezveřejňovala účetní závěrky. Dále žalobkyně měla tomuto dodavateli bez písemné smlouvy uhradit částku v souhrnné výši 7 mil. korun. Žalobkyně si obchodního partnera nijak neproověřila, ani nepřijala žádná opatření. K obavě o budoucí nedobytnost daně vedlo žalovaného zjištění, že žalobkyně utlumovala svou ekonomickou činnost, disponovala jen snadno převoditelným majetkem a na bankovních účtech nebyly významnější zůstatky. Navíc výsledky vyhledávací činnosti správce daně nasvědčovaly tomu, že došlo v několika zdaňovacích obdobích k neoprávněným nárokům na odpočet DPH a tím k porušování daňových zákonů. Městský soud na základě výše uvedeného, považoval zdůvodnění napadeného rozhodnutí za dostačující. Městský soud

také posuzoval, jestli žalovaný rozhodl o odvolání ve lhůtě dané § 168 odst. 1 DŘ. V průběhu odvolacího řízení vyzval žalovaný žalobkyni k předložení konvertované plné moci, protože ze spisu nevyplývalo nic, co by svědčilo o zmocnění třetí osoby. Městský soud v Praze zhodnotil požadavek za důvodný, a i v tomto bodě potvrdil, že odvolání proti zajišťovacímu příkazu bylo rozhodnuto v zákonné lhůtě.

### **Kasační námitky žalobkyně (stěžovatelky)**

Žalobkyně (stěžovatelka) podala kasační stížnost, kterou napadla rozsudek městského soudu v Praze, požadovala ho zrušit a vrátit k dalšímu řízení. Žalobkyně v kasační stížnosti namítala, že odvolání proti zajišťovacímu příkazu bylo rozhodnuto po uplynutí 30denní lhůty, která je dána ustanovením § 167 odst. 1 DŘ. Nesouhlasila s názorem žalovaného a následně také městského soudu v Praze, že výzva k odstranění vad podání podle § 34 DŘ stavěla lhůtu, protože ve výzvě správce daně nevyjadřoval žádnou pochybnost o existenci nebo rozsahu zmocnění. Plná moc byla řádně podepsána statutárním orgánem žalobkyně, byla opatřena podpisem i razítkem advokáta, který potvrdil, že zmocnění přijímá. Požadavek správce daně na dodání konvertované plné moci byl zbytečný a pro stavění lhůty neadekvátní.

Druhá námitka žalobkyně se týkala podmínek vydání zajišťovacího příkazu. Žalobkyně namítala, že nízký majetek daňového subjektu nemůže být jediným důvodem pro vydání zajišťovacího příkazu, protože rozhodujícím faktorem by měla být ekonomická situace a její vývoj, a ne pouze okamžitý stav prostředků daňového subjektu. Dále žalobkyně tvrdila, že se do ekonomických problémů dostala až po vydání zajišťovacího příkazu.

### **Vyjádření žalovaného ke kasačním námitkám**

Žalovaný uvedl, že jeho pochybnosti ohledně podpisu plné moci byly způsobeny tím, že plná moc byla doručena správci daně v prosté kopii z datové schránky zmocněného zástupce a nikoli žalobkyně. Žalovaný připustil, že povinnost předložit plnou moc v originále nebo konvertované podobě zákon neukládá. Ke druhé námitce uvedené v kasační stížnosti žalovaný konstatoval, že důvody pro obavu ohledně dobytosti v budoucnu stanovené daně spatřoval v utlumování ekonomické činnosti žalobkyně, neexistenci dlouhodobého majetku a v nízkých zůstatcích na bankovních účtech.

## **Posouzení kasační stížnosti NSS**

NSS se nejprve začal zabývat zkoumáním, zda rozhodnutí o odvolání bylo vydáno v zákonem stanovené lhůtě, protože v opačném případě by se zajišťovací příkaz stal neúčinným. NSS uvedl, že prodloužení třicetidenní lhůty musí vycházet z potřeby odstranit vady a nedostatky, které brání postupu v dané věci. Jedním z důvodů může být nedoložení zastoupení daňového subjektu. Plná moc se pro potřeby orgánů finanční správy dokládá obvykle v kopii, konverze slouží k ověření elektronického dokumentu s originálem, ale neověřuje pravost podpisu. Jestliže měl orgán finanční správy pochybnosti o pravosti podpisu, měl se výzvou dožadovat originálu plné moci, a ne její konverze. Ve výzvě ovšem nebyly vyjádřeny žádné pochybnosti k plné moci nebo podpisu zmocnitele. NSS upozornil, že neexistuje opodstatněný důvod, na základě, kterého by hodnocení kvality listin pro daňové řízení mělo být přísnější než pro řízení soudní. Předkládá-li orgánům finanční správy určitou listinu advokát nebo daňový poradce, který je povinen se řídit etickými pravidly, má se tento orgán spoléhat, že klient tuto listinu řádně podepsal. V případě, že by plná moc neobsahovala podpis zmocnitele vůbec, byla by výzva k odstranění vad podání opodstatněná. NSS vyhodnotil, že výzva byla nedůvodná a nezákonná, a tudíž nemohla mít vliv na stavění lhůty pro rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu. Žalovaný tedy vydal rozhodnutí o odvolání po marném uplynutí lhůty dané zákonem a tím se ve smyslu § 168 odst. 1 DŘ stal zajišťovací příkaz neúčinným. NSS se dalšími námitkami nezabýval pro nadbytečnost.

### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

NSS shledal kasační stížnost jako důvodnou, rozsudek městského soudu v Praze zrušil, zrušil rozhodnutí žalovaného i zajišťovací příkaz a rozhodl o vrácení věci žalovanému.

### **5.6 Odvolání proti zajišťovacímu příkazu podané po stanovené lhůtě**

Rozsudek NSS ze dne 03. 04. 2019, č. j. 6 Afs 363/2018-22, publikováno na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

**Věc:** Žalobce V. J. proti žalovanému Finančnímu úřadu pro Středočeský kraj, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení a o kasační stížnosti žalobce proti usnesení krajského soudu v Praze.

Finanční úřad pro střeđočeský kraj vydal rozhodnutí o vydání zajišťovacího příkazu, proti kterému bylo přípustné podat odvolání. Žalobce (V. J) odvolání podal, ale žalovaný (Finanční úřad pro Střeđočeský kraj) toto podání zamítl z důvodu uvedeného v § 113 odst. 1 písm. c) DŘ, které ukládá odvolání zamítnout a zastavit řízení, pokud bylo odvolání podáno po lhůtě. V rozhodnutí o zastavení řízení bylo v poučení uvedeno, že je možné proti tomuto rozhodnutí podat odvolání do 30 dnů ode dne jeho doručení. Žalobce se zastavením řízení nesouhlasil, ale místo podání odvolání proti zastavení řízení podal žalobu ke krajskému soudu v Praze. Soud žalobu usnesením odmítl pro nepřípustnost, protože žalobce nepodal odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení, o kterém byl řádně poučen a nevyčerpal tak všechny řádné opravné prostředky před podáním žaloby. Žalobce byl povinen před podáním žaloby nejen podat odvolání proti rozhodnutí správce daně, ale také počkat, až o něm bude rozhodnuto.

#### **Kasační námítky žalobce (stěžovatele)**

Žalobce (stěžovatel) proti napadenému rozhodnutí podal kasační stížnost, ve které namítal, že žalovaný bezdůvodně zamítl navrácení lhůty pro odvolání, přestože byly důvody prominutí lhůty řádně doloženy a přistoupil k zastavení majetku žalobce exekučními příkazy. Žalobce dále uvedl, že je tento postup pro něj likvidační, zasahuje nadměrně do jeho majetkových práv a považuje ho za zásah do jeho ústavních práv.

#### **Vyjádření žalovaného ke kasačním námítkám**

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

#### **Posouzení kasační stížnosti NSS**

NSS nejdříve uvedl, že žalobce zaměňuje aktivní legitimaci ve smyslu § 65 SŘS a otázku nepřípustnosti žaloby dle § 68 SŘS. Krajský soud v Praze nezpochybnil žalobcovu aktivní legitimaci, ale žalobu zamítl z důvodu nevyčerpání možnosti všech řádných opravných prostředků, jak ukládá § 68 písm. a) SŘS. NSS konstatoval, že k ochraně svých práv musí účastník správního řízení vyčerpat nejdříve všechny prostředky, které umožňuje veřejná správa a teprve po jejich vyčerpání požadovat soudní přezkum rozhodnutí. Napadeným usnesením nedošlo ani k zásahu do práv žalobce na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, kde je uvedeno, že se každý může domáhat svého práva

u nestranného soudu stanoveným postupem. Žalobce své právo podat opravný prostředek, o kterém byl řádně poučen nevyužil, a proto nedošlo podle NSS k porušení jeho ústavních práv. Důvody, pro které žalobce nestihl podat odvolání ve stanovené lhůtě, nebyly předmětem řízení.

### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

NSS neshledal vady v napadeném usnesení krajského soudu v Praze, souhlasil s posouzením krajského soudu a kasační stížnost zamítl.

### **5.7 Rozhodnutí o změně exekučního titulu**

Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 173/2017-37, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 1/2019, pod č. 3823/2019 Sb. NSS.

*„Rozhodnutí o změně exekučního titulu vydané podle § 169 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není vyloučeno ze soudního přezkumu.“<sup>94</sup>*

**Věc:** Žalobce Mirko M. insolvenční správce dlužníka VICTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft proti žalovanému Odvolacímu finančnímu ředitelství, o změnu exekučního titulu a o kasační stížnosti žalobce.

Specializovaný finanční úřad jako správce daně rozhodl o změně exekučního titulu dle § 169 DŘ a učinil vykonatelná rozhodnutí o stanovení daně namísto zajišťovacích příkazů. Žalobce (Mirko M.), ustanovený insolvenční správce, podal odvolání proti rozhodnutím správce daně o stanovení daně, které bylo OFŘ zamítnuto.

S rozhodnutím žalovaného (OFŘ) žalobce nesouhlasil a podal žalobu u městského soudu v Praze, který ji odmítl usnesením. Podle názoru soudu napadená rozhodnutí spadají pod kompetenční výlukou upravenou § 70 písm. c) SŘS, protože jsou pouze administrativním úkonem v rámci daňové exekuce, který určuje, na základě jakého titulu bude exekuce pokračovat, a proto jsou vyloučena ze soudního přezkumu.

### **Kasační námítky žalobce (stěžovatele)**

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu v Praze kasační stížnost, ve které namítal, že se změna exekučního titulu dotkla jeho vlastnického práva, protože měla vliv na výši vymáhané daně. Nemožnost soudního přezkumu viděl žalobce jako odepření soudní ochrany před

---

<sup>94</sup> Právní věta. Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 173/2017-37, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 1/2019, pod č. 3823/2019 Sb. NSS.

stanovením výše vymáhané daně. Žalobce odmítl závěr městského soudu s tím, že rozhodnutím o pokračování exekuce se řeší pokračování exekuce, kdežto změnou exekučního titulu se rozhoduje o výši částky, pro jakou bude exekuce vedena.

### **Vyjádření žalovaného ke kasačním námitkám**

Žalovaný se v kasační stížnosti vyjádřil, že dle jeho názoru rozhodnutí o změně exekučního titulu spadá podle § 70 písm. a) SŘS pod kompetenční výlukou, protože ke změně exekučního titulu dochází při splnění kritéria daném § 169 DŘ a správce daně rozhodnutím jen potvrzuje splnění podmínek tohoto ustanovení, kterými jsou rozhodnutí o stanovení nebo splatnosti daně. Tímto úkonem se nezakládají, nemění, neruší ani neurčují práva a povinnosti daňového subjektu. Žalovaný dále poukázal na § 70 písm. c) SŘS a domníval se, že i tato kompetenční výluka byla naplněna, protože rozhodnutí exekučního titulu má procesní charakter, při němž dochází k přechodu ze zajišťovací daňové exekuce na uhrazovací daňovou exekuci a tím zůstávají účinky již provedených úkonů zachovány. Dále žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě i na odůvodnění rozsudku městského soudu, se kterým souhlasil.

### **Posouzení kasační stížnosti NSS**

NSS se nejprve zabýval, zda je zajišťovací příkaz přezkoumatelný. Došel k závěru, že se rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2009 č. j. 9 Afs 13/2008-90 sice vztahoval k tehdy účinnému zákonu SpDP, ale ustanovení DŘ ohledně zajišťovacích příkazů je obdobné, proto nepochybuje o přípustnosti soudního přezkumu.

NSS se dále zabýval zkoumáním rozhodnutí o změně exekučního titulu dle § 169 DŘ, které navazuje na probíhající daňovou exekuci a konstatoval, že z ustanovení § 168 odst. 4 a 5 DŘ vyplývá, že nebyla-li zajištěná částka na základě zajišťovacího příkazu uhrazena a stane se zajištěná daň splatnou, správce daně rozhodne, že se exekučním titulem stává vykonatelné rozhodnutí o stanovení daně, ve kterém uvede výši nedoplatku a nahradí tak zajišťovací příkaz. Není vydán znovu exekuční příkaz, který by odkazoval na nový exekuční titul. Při přechodu z exekuce zajišťovací na uhrazovací, dochází ke změně podkladového rozhodnutí, tedy právního základu vymáhání. Na rozdíl od rozhodnutí o pokračování daňové exekuce podle § 181 odst. 1 DŘ, kde zůstává



exekuční titul nadále stejný. NSS odmítl názor žalovaného, že posuzované rozhodnutí nezasahovalo do práv daňového subjektu, ale bylo jen administrativním úkonem, který správce daně vykonal po splnění ustanovení dané § 169 DŘ. I v případě, že zákon stanoví správci daně, při naplnění určitých podmínek, povinnost vydat příslušné rozhodnutí, jde o aplikaci práva a na možnost dopadu na práva daňového subjektu. NSS uvedl, že daňovému subjektu neměla být odepřena soudní ochrana proti rozhodnutím o změně exekučních titulů, protože exekuční řízení pokračovalo na základě jiného právního důvodu a nemožnost přezkoumat, zda podmínky pro vymáhání stále trvají, případně v jakém rozsahu, shledal jako nepřípustný postup.

### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

NSS nesouhlasil s názorem městského soudu v Praze, že rozhodnutí o změně exekučního titulu nemůže mít vliv na práva a povinnosti daňového subjektu, proto jeho rozhodnutí zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

## **5.8 Odůvodnění rozhodnutí o změně částky daně zajištěné zajišťovacím příkazem**

Rozsudek NSS ze dne 17. 03. 2022, č. j. 9 Afs 336/2019-23, publikováno na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

**Věc:** Žalobkyně IPOT s. r. o. proti žalovanému Odvolacímu finančnímu ředitelství, o rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí o snížení zajištěné částky a o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku městského soudu v Praze.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu jako správce daně vydal zajišťovací příkaz na dosud nestanovenou daň, následně zahájil u daňového subjektu daňovou kontrolu. V průběhu kontrolního řízení vydal správce daně rozhodnutí o snížení zajištěné částky, kterou snížil přibližně na polovinu, s odůvodněním, že v průběhu řízení zjistil důvody pro snížení výše zajištění. Žalobkyně (IPOT s. r. o.) podala odvolání proti rozhodnutí o snížení zajištěné částky, ve kterém namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Žalovaný (OFŘ) podané odvolání zamítl a původní rozhodnutí správce daně potvrdil.

Žalobkyně podala žalobu k městskému soudu v Praze, který dospěl k závěru, že pravděpodobně v průběhu daňové kontroly nevyplývaly změny v majetkových poměrech žalobkyně, proto se nebylo nutné zabývat

odůvodněním v rozhodnutí o snížení zajištěné částky. Tento nesprávný postup správce daně neměl za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Městský soud v Praze žalobu neshledal důvodnou, a proto ji zamítl.

### **Kasační námitky žalobkyně (stěžovatelky)**

Žalobkyně (stěžovatelka) podala kasační stížnost, ve které uplatnila celkem tři námitky.

V první námitce žalobkyně nejprve napadla závěr městského soudu v Praze, protože se údajně nevyjádřil k nedostatečnosti odůvodnění snížení zajištěné částky.

Ve druhé námitce žalobkyně napadla závěr městského soudu o nezasažení do jejích procesních práv. Žalobkyně se domnívala, že městský soud dospěl k názoru, že si měla sama domyslet, na základě doručeného výsledku kontrolního zjištění, odůvodnění rozhodnutí o snížení zajištěné částky.

Ve třetí námitce žalobkyně nesouhlasila s názorem městského soudu, že měla povinnost poskytnout správci daně aktuální údaje o svém majetku. Naopak bylo, dle jejího názoru, důkazní břemeno na správci daně, který měl povinnost sledovat plnění podmínek zajišťovacího příkazu.

Žalobkyně navrhla rozsudek městského soudu v Praze zrušit a vrátit věc soudu k dalšímu řízení.

### **Vyjádření žalovaného ke kasačním námitkám**

Žalovaný k první kasační námitce uvedl, že se městský soud vypořádal se všemi námitkami uvedenými v žalobě a rozsudek je přezkoumatelný.

Ke druhé námitce sdělil, že snížení zajištěné částky je vždy rozhodnutím ve prospěch daňového subjektu a žalobkyně ani nenamítala, že mělo být rozhodnuto jinak.

Ke třetí námitce žalovaný namítl, že neměl povinnost rozsáhle popisovat důvody přetrvávajících podmínek zajištění daně při snížení částky zajištění. Dále uvedl, proč byly podmínky zajištění splněny a že při daňové kontrole nebyly zjištěny nové informace, které by vedly k jinému závěru. Žalovaný pochyboval o tvrzení žalobkyně ohledně zásahu do jejích práv, protože současná upravená výše zajišťované částky odpovídala daňové povinnosti, kterou sama žalovaná přiznala. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

## **Posouzení kasační stížnosti NSS**

K první námitce žalobkyně NSS uvedl, že úkolem městského soudu v Praze bylo vypořádat se s celkovým obsahem a smyslem žaloby. Z odůvodnění rozsudku vyplynulo, že městský soud vystihl podstatu věci a vycházel z důležitých skutečností. Napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumatelný a námitka není důvodná.

NSS ke druhé námitce sdělil, že správce daně v průběhu daňové kontroly zjistil skutečnosti, které odstranily jeho pochybnosti o výši daňové povinnosti žalobkyně, akceptoval údaje uvedené v jejím daňovém přiznání, proto vydal rozhodnutí o snížení zajištěné částky, ve kterém snížil výši zajištění zhruba o polovinu. Podle ustanovení § 168 odst. 3 DŘ a § 102 odst. 2 a 3 DŘ musí být rozhodnutí o snížení zajištěné částky odůvodněno. V odůvodnění by měl správce daně uvést skutečnosti, které byly podnětem pro vydání rozhodnutí. V rozhodnutí o snížení zajištěné částky správce daně v odůvodnění konstatoval, že částečně pominuly důvody zajištění, ale neodkazoval na konkrétní skutečnosti, které získal v průběhu daňové kontroly. NSS odmítl názor žalobkyně, že nemohla uplatnit jiné námitky v odvolání proti rozhodnutí o snížení zajištěné částky, protože nebyla seznámena s výsledkem kontrolního zjištění. Před tím, než žalobkyně podala odvolání proti rozhodnutí o snížení zajištěné částky, byla správcem daně seznámena s výsledkem daňové kontroly. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání napravil pochybení správce daně tím, že v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl výsledek daňové kontroly a skutečnosti, na základě, kterých došlo k rozhodnutí správce daně o snížení částky zajištění. NSS sice souhlasil se žalobkyní, že došlo ke zkrácení jejích procesních práv, ale výše uvedená vada neovlivnila zákonnost rozhodnutí, proto zhodnotil tuto námitku jako nedůvodnou.

Při zkoumání třetí námitky žalobkyně NSS dospěl k závěru, že předmětem rozhodnutí o snížení zajištěné částky bylo pouze snížení dříve stanovené částky zajištění, a ne přezkum důvodů, které vedly k vydání zajišťovacího příkazu. Z tohoto závěru vyplývá nutnost odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 168 odst. 3 DŘ. Správce daně není povinen v rozhodnutí o snížení zajištěné částky odůvodňovat vydání původního zajišťovacího příkazu, když podmínky pro zajištění podle § 167 odst. 1 DŘ nadále trvaly a nedošlo ke změně. NSS

nepovažoval za důvodnou ani další námitku žalobkyně ohledně údajné zastaralosti údajů, protože neuvedla žádné konkrétní skutečnosti. NSS ukončil zkoumání s tím, že ani třetí námitka není důvodná.

### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

NSS neshledal žádnou z námitek žalobkyně jako důvodnou, ani nenalezl vadu, kterou by se musel zabývat z úřední povinnosti, proto kasační stížnost zamítl.

### **5.9 Zajišťovací příkaz a prekluze práva vyměřit daň**

Rozsudek NSS ze dne 03. 04. 2019, č. j. 2 Afs 338/2018-50, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 7/2022, pod č. 4351/2022 Sb. NSS.

*„Při nařízení exekuce na základě vykonatelného zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou je třeba, aby správce daně (a následně i správní soud v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu) zkoumal, zda u zajišťované daně neuplynula ke dni vydání exekučního příkazu lhůta pro její stanovení.“<sup>95</sup>*

**Věc:** Žalobce P. K. proti žalovanému Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj, o rozhodnutí o zajišťovacím příkazu a o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni.

Finanční úřad pro Plzeňský kraj jako správce daně vydal zajišťovací příkazy na dosud nestanovenou daň, které byly vykonatelné dnem vydání. Dále vydal exekuční příkaz, kterým byla nařízena daňová exekuce. Správce daně bezprostředně obstavil bankovní účty daňového subjektu. Žalobce (P. K.) podal odvolání proti zajišťovacím příkazům, které OFŘ zamítlo a zajišťovací příkazy potvrdilo.

Žalobce se bránil podáním žaloby u krajského soudu v Plzni, ve které namítal, že neměl vymezený čas pro dobrovolnou úhradu. Dále uvedl, že žalovaný (Finanční úřad pro Plzeňský kraj) obstavil účty, místo, aby využil možnosti zřídit zástavní právo, které by bylo menší zábranou pro vykonávání podnikatelské činnosti, tím byla porušena zásada přiměřenosti. Žalobce ještě doplnil žalobu o námitku prekluze. Krajský soud v Plzni shledal, že žaloba proti exekučnímu příkazu není důvodná a zamítl ji.

---

<sup>95</sup> Právní věta. Rozsudek NSS ze dne 03. 04. 2019, č. j. 2 Afs 338/2018-50, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 7/2022, pod č. 4351/2022 Sb. NSS.

### **Kasační námitky žalobce (stěžovatele)**

Žalobce (stěžovatel) nesouhlasil s rozsudkem krajského soudu v Plzni a podal kasační stížnost. Namítal, že krajský soud nepřihlédl ke skutečnosti, že lhůta pro stanovení daně marně uplynula a došlo k exekuci zajištěné daně, která již byla prekludována.

### **Vyjádření žalovaného ke kasačním námitkám**

Žalovaný vyjádřil, že se nutně musí odlišovat druhy daňového řízení, nalézací od exekučního. Prekluze je vadou nalézacího řízení, proto je možné uplatnit námitku prekluze zase jen u řízení nalézacího a nejsou použitelné pro nařízení daňové exekuce a vydání exekučního příkazu. Žalovaný souhlasil s rozhodnutím krajského soudu.

### **Posouzení kasační stížnosti NSS**

Senát, který posuzoval kasační stížnost a možné uplatnění prekluze při přezkumu exekučního příkazu, dospěl k jinému názoru, než vyslovil tento senát ve svém rozsudku ze dne 27. 11. 2019, č. j. 2 Afs 274/2018-36. V tomto rozsudku NSS rozhodl, že se v exekučním řízení není možné zabývat otázkou prekluze daňové povinnosti. Věc byla postoupena rozšířenému senátu.

Rozšířený senát NSS nejprve konstatoval, že zajišťovací příkaz není rozhodnutí předběžné povahy, a proto je možný soudní přezkum.

NSS se vyjádřil, že proti rozhodnutí správce daně o zajišťovacím příkazu je umožněno daňovému subjektu podat odvolání, které ale nemá odkladný účinek. Pro složení jistoty na účet správce daně má daňový subjekt pouze tři pracovní dny a po uplynutí této lhůty dojde k vymáhání jiným způsobem, např. daňovou exekucí. Tímto postupem dochází k velkému rozdílu v právním postavení mezi správcem daně a daňovým subjektem, proto je třeba dát možnost k přezkumu věci nezávislou stranou, tedy správním soudem.

Dále se NSS zabýval možnostmi pozbytí účinnosti zajišťovacího příkazu. Zajišťovací příkaz pozbude účinnosti, jestliže správce daně nerozhodne o odvolání proti zajišťovacímu příkazu do 30 dnů, splatností daně a uplynutím lhůty pro stanovení daně. V případě uplynutí lhůty pro stanovení daně NSS konstatoval, že DŘ neupravuje zánik účinnosti zajišťovacího příkazu, nýbrž o jeho neúčinnosti musí správce daně rozhodnout dle ustanovení § 168 odst. 3 DŘ. NSS uvedl, že správce daně a případně i správní soud musí z úřední

povinnosti zkoumat, zda u exekuce na základě zajišťovacího příkazu na dosud nestanovenou daň, nezaniklo právo tuto daň stanovit z důvodu uplynutí lhůty dané § 148 DŘ. Dle názoru NSS byly zajišťovací příkazy vydány v souladu se zákonem, ovšem k vydání exekučního příkazu došlo až po zániku práva na stanovení zajišťované daně.

Rozšířený senát NSS dospěl k názoru, že je třeba, aby správce daně při nařízení exekuce na základě vykonatelného zajišťovacího příkazu na nestanovenou daň přezkoumal, zda neuplynula lhůta pro její stanovení, ke dni vydání exekučního příkazu. Tento postup doporučil i správnímu soudu v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu.

### **Rozhodnutí NSS o kasační stížnosti**

Rozšířený senát NSS shledal, že lhůta pro stanovení zajišťované daně marně uplynula ještě před vydáním exekučního příkazu, který je proto nezákonný. Konstatuje, že není na závadu, že žalobce poukázal na skutečnost prekluze až po podání žaloby u krajského soudu.

Rozšířený senát NSS zrušil rozsudek krajského soudu v Plzni, ale nevrátil mu věc k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že NSS rozhodl o nezákonnosti napadeného exekučního příkazu, tento příkaz zrušil a žalovanému věc vrátil k dalšímu řízení.

## Závěr

Účelem správního soudnictví je poskytnout ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Jak vyplývá z nedávné historie ČR, domoci se ochrany těchto základních práv nebylo vždy umožněno. V roce 1948 bylo na politické úrovni rozhodnuto o zániku NSS a následně ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře došlo k faktické likvidaci správního soudnictví.

Po roce 1989 ani po vzniku nové ČR v roce 1993 nedošlo k vytvoření samostatné soustavy správních soudů, ale rozhodování v těchto věcech je zákonem svěřeno krajským soudům a NSS. Správní soudnictví na krajské úrovni vykonávají specializované senáty a specializovaní samosoudci. Krajské soudy rozhodují např. v řízeních o žalobách na ochranu proti rozhodnutí správního orgánu, o žalobách na ochranu proti nečinnosti, o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

NSS byl zřízen jako specializovaný soud pro oblast správního soudnictví, který rozhoduje ve věcech vyžadujících vysokou odbornost, např. o kasačních stížnostech, ve věcech politických stran a hnutí, ve věcech volebních, krajského i místního referenda či v řízení o kompetenčních žalobách. Tento vrcholný orgán má složitou organizační strukturu nejen pro výkon soudnictví, ale také pro fungování soudu, protože je nutné zabezpečit bezchybný chod kanceláří, správu majetku, fungování informačních a komunikačních technologií, bezpečnost apod. NSS vydává Sbírku rozhodnutí, která obsahuje vybraná rozhodnutí, stanoviska a usnesení NSS a také některá rozhodnutí krajských soudů. Vybrané judikáty jsou v současnosti dostupné v elektronické podobě na internetových stránkách soudu, na těchto stránkách jsou dohledatelné i judikáty z období let 2003-2016, které byly publikované pouze v tištěné podobě.

V judikatuře NSS je zveřejněno mnoho rozhodnutí o kasačních stížnostech, které byly podány jako obrana proti zajišťovacím příkazům vydanými finanční správou. Finanční správa je tvořena soustavou správních orgánů, kterými jsou v současné době GFŘ, OFŘ a finanční úřady. FS v souladu s DŘ vykonává specializovaný výkon státní správy, který spočívá ve správném zjištění, stanovení a zabezpečení úhrady daně. Jedním z nástrojů sloužících

k zabezpečení úhrady daně je zajišťovací příkaz, který umožňuje správci daně zajistit dosud nestanovenou daň. Zajišťovací příkaz je rozhodnutím, které musí splňovat zákonem stanovené náležitosti, včetně přezkoumatelného odůvodnění. Je podstatným zásahem do majetku daňového subjektu, proto by měl být využíván správcem daně pouze ve výjimečných a odůvodněných případech. Jak vyplývá ze statistik vydaných FS, docházelo v letech 2015-2017 k nárůstu vydaných rozhodnutí o zajišťovacím příkazu. To se projevilo na počtu podaných žalob na ochranu proti rozhodnutím orgánů FS a následně i na počtu podaných kasačních stížností.

Analýzou vybraných kasačních stížností autorka zjistila, že teprve až rozsudkem NSS ze dne 24.11.2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90 bylo umožněno soudní přezkoumání zajišťovacího příkazu. Do té doby mohl daňový subjekt proti rozhodnutí správce daně o zajišťovacím příkazu pouze podat odvolání, o kterém opět rozhodoval orgán FS. Na základě tohoto převratného rozsudku je možné podat žalobu ke správnímu soudu, který nezávisle posoudí postupy a odůvodnění orgánů FS a rozhodne, zda bylo postupováno v souladu se zákonem a nedošlo ke zneužití zajišťovacího příkazu.

Autorka prostudovala metodické pokyny vydávané GFŘ k vydávání zajišťovacího příkazu a konstatuje, že byly vydávány s poměrně velkým časovým odstupem, metodika z roku 2011 prošla částečnou revizí v roce 2016. Poslední metodický pokyn z roku 2022 již obsahuje odkazy na rozsudky NSS, které se promítly do postupů finanční správy v rámci vydávání zajišťovacích příkazů. Na základě aplikace rozsudků NSS a změně metodického pokynu dochází ke zkvalitnění odůvodňování zajišťovacích příkazů.

Judikatura NSS týkající se zajišťovacích příkazů je obsáhlá a stále se vyvíjí, proto by autorka doporučila čerpat z rozsudků ve větším rozsahu i pro metodickou činnost GFŘ. GFŘ má možnost, prostřednictvím metodických pokynů upozorňovat na postupy pracovníků finanční správy, které NSS vyhodnotil jako nepřipustné a rámci celé FS operativně upravovat procesy při zajišťování daně. Jednotné šablony vytvořit nelze, protože každý případ daňového subjektu je odlišný, proto je nezbytné přistupovat ke zkoumání podmínek zajištění individuálně.



Dle názoru autorky má institut zajištění nezanedbatelnou úlohu v boji proti daňovým podvodům, proto by v žádném případě nedoporučila tento nástroj zrušit, ale naopak kvalitně vypracovanou a průběžně aktualizovanou metodikou docílit toho, aby nedocházelo ke zneužívání a zajišťovací příkazy byly používány v případech, kdy je to skutečně nezbytné a efektivní.

## Seznam použité literatury

### Monografie

- [1.] BALCAR, Vladimír. *Zajišťovací příkaz a další zajišťovací instituty daňového řádu*. Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-682-1.
- [2.] BLAŽEK, Tomáš et al. *Soudní řád správní: online komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2023-02-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrqzpw62zsl4zq&groupIndex=2&rowIndex=0&refSource=search> .
- [3.] BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3.
- [4.] BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. *Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-579-6.
- [5.] FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní právo procesní*. Praha: C.H. Beck, 2021. Academia iuris. ISBN 978-80-7400-827-6.
- [6.] FRUMAROVÁ, Kateřina et al. *Správní soudnictví*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8.
- [7.] HORZINKOVÁ, Eva a Zdeněk FIALA. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-092-5.
- [8.] JEMELKA, Luboš. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckova edice Komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8.
- [9.] KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7598-479-1.
- [10.] KÜHN, Zdeněk et al. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006. ISBN 80-903786-0-9.
- [11.] LICHNOVSKÝ, Ondřej et al. *Daňový řád: komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-838-2.
- [12.] VOPÁLKA, Vladimír et al. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004. Beckova edice komentované zákony. ISBN 80-7179-864-9.

## Časopisecké články

- [13.] KRÁLÍK, Lukáš. Hromadné zveřejňování soudních rozhodnutí. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*. [online]. 2020, roč. 159, č. 6. [cit. 2022-11-26]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2020/2020-6.html> .
- [14.] NOVÁKOVÁ, Petra a Karel ŠIMKA. Zajišťovací příkazy v judikatuře Nejvyššího správního soudu. O jedné „judikaturní kampani“. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*. 2018, č. 2. ISSN 1211-9946.

## Konferenční příspěvky

- [15.] KRÁLÍK, Lukáš. Soudní rozhodnutí versus judikát a jejich zveřejňování. In: *Weyrův den právní teorie: Sborník příspěvků z konference* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 141-153 [cit. 2023-11-27]. ISBN 978-80-210-8001-0. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/weyr/weyr2015.pdf> .

## Zákonná úprava

- [16.] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- [17.] Zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů.
- [18.] Zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád*, ve znění pozdějších předpisů.
- [19.] Zákon č. 6/2002 Sb., *o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)*, ve znění pozdějších předpisů.
- [20.] Zákon č. 7/2002 Sb., *o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů*, ve znění pozdějších předpisů.
- [21.] Zákon č. 247/1995 Sb., *o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.
- [22.] Zákon č. 234/2014 Sb., *o státní službě*, ve znění pozdějších předpisů.
- [23.] Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.
- [24.] Zákon č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

- [25.] Zákon č. 456/2011 Sb., o *Finanční správě České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.
- [26.] Zákon č. 337/1992 Sb., o *správě daní a poplatků*, ve znění pozdějších předpisů.
- [27.] Zákon č. 499/2004 Sb., o *archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

#### Rozsudky Nejvyššího správního soudu

- [28.] Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90.
- [29.] Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54.
- [30.] Rozsudek NSS ze dne 07. 01. 2016, č. j. 4 Afs 22/2015-104.
- [31.] Rozsudek NSS ze dne 04. 05. 2017, č. j. 1 Afs 88/2017-39.
- [32.] Rozsudek NSS ze dne 23. 02. 2017, č. j. 1 Afs 335/2016-38.
- [33.] Rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2021, č. j. 2 Afs 389/2019-87.
- [34.] Rozsudek NSS ze dne 03. 04. 2019, č. j. 6 Afs 363/2018-22.
- [35.] Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 Afs 173/2017-37.
- [36.] Rozsudek NSS ze dne 17. 03. 2022, č. j. 9 Afs 336/2019-23.
- [37.] Rozsudek NSS ze dne 03. 04. 2019, č. j. 2 Afs 338/2018-50.

#### Webové stránky a elektronické zdroje

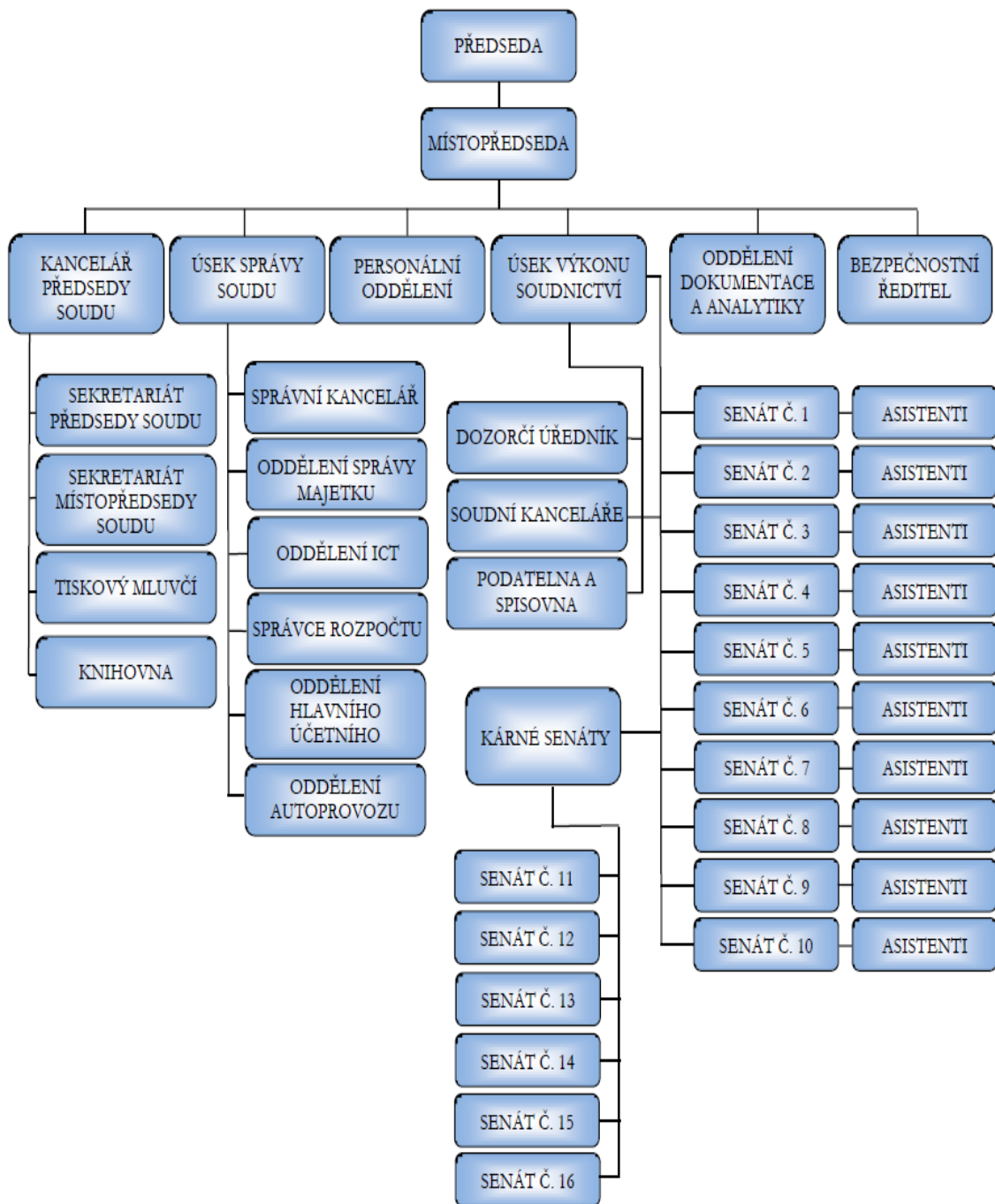
- [38.] Částečná revize metodiky realizace zajišťovacího příkazu dle DŘ. *Financnisprava.cz* [online]. Praha: Finanční správa, 26.07.2016 [cit. 2023-02-22]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/2230\\_17\\_Castecna\\_revize\\_MP\\_7342\\_11\\_zajistovaci\\_prikaz.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/2230_17_Castecna_revize_MP_7342_11_zajistovaci_prikaz.pdf) .
- [39.] MAZANEC, Michal. Historie a budova soudu. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud. [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu> .
- [40.] Metodický pokyn k postupu správce daně při vydávání zajišťovacího příkazu. *Financnisprava.cz* [online]. Praha: Finanční správa, 01.09.2022 [cit. 2023-02-22]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/43067\\_22\\_MP%20ZajP\\_akt%202022.PDF](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/43067_22_MP%20ZajP_akt%202022.PDF) .
- [41.] Metodika realizace zajišťovacího příkazu dle DŘ. *Financnisprava.cz* [online]. Praha: Finanční správa, 16.11.2011 [cit. 2023-02-22].

- 2023-02-22]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/7342\\_11\\_Metodicka\\_pomucka\\_zajistovaci\\_prikaz.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-jine/7342_11_Metodicka_pomucka_zajistovaci_prikaz.pdf) .
- [42.] Organizace soudu: Kancelář předsedy soudu. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/organizace-soudu/kancelar-predsedy-soudu> .
- [43.] Organizace soudu: Organizační struktura soudu Nejvyššího správního soudu. *Nssoud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/organizace-soudu/struktura-soudu> .
- [44.] Organizační dokumenty: Kancelářský a spisový řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 01.07.2022 [cit. 2023-03-08]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr\\_01\\_07\\_2022.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/ksr_01_07_2022.pdf) .
- [45.] Organizační dokumenty: Organizační řád. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 2021 [cit. 2023-03-11]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni\\_rad\\_uplne\\_zneni\\_2021.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni_rad_uplne_zneni_2021.pdf) .
- [46.] Organizační dokumenty: Usnesení pléna NSS o zrušení kolegií. *Nssoud.cz* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud, 27.11.2013 [cit. 2023-03-01]. Dostupné z: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/usneseni\\_plena\\_o\\_zruseni\\_kolegii.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/usneseni_plena_o_zruseni_kolegii.pdf) .

## **Seznam příloh**

Příloha č. 1 - Organizační struktura NSS

ORGANIZAČNÍ STRUKTURA NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU



Obrázek 1 Organizační struktura NSS.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Organizace soudu: Organizační struktura soudu Nejvyššího správního soudu. *Nssoud* [online]. Brno: Nejvyšší správní soud [cit. 2022-11-25]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/organizace-soudu/struktura-soudu> .