

## Výkon rozhodnutí ve správním řízení

Doc. JUDr. et Mgr. Jan Brázda, Ph.D.  
Univerzita Jana Ámose Komenského, Praha

Výkon rozhodnutí v jakémkoliv právním odvětví úzce souvisí s vymahatelností práva jako důležitým atributem právního řádu. Pokud právo nebude vymoženo, nebude zajištěna jeho vymahatelnost, není právo právem. Právo se stává právem právě proto, že je vymahatelné.

Ve sdělovacích prostředcích, na odborných konferencích i z různých právních článků se dozvídáme, že v České republice je relativně nízká vymahatelnost práva. Tento rys je kritizován nejen českou veřejností, ale i Evropskou unií.

Zákonodárcům nelze až tak moc vyčítat, že se nesnaží tuto vymahatelnost práva zajistit, protože vymahatelnost práva má mnoho souvislostí, které nevyplývají pouze z právních norem. Je pravdou, že stav české legislativy na úseku vymahatelnosti práva je dosti chaotický, zřejmě právě proto, že je snaha co nejvíce vymahatelnost práva zajistit. Proto dochází k určitým nekoncepčním změnám, které adresát, jemuž jsou určeny, ani nezná. V této souvislosti dále můžeme hovořit o vysoké míře formalismu správního i soudního procesu a velmi známé, až tradičně nízké úctě k právu a institucím v České republice. Nelze vynechat i nízké právní vědomí na tomto úseku.

Již v římském právu se setkáváme s tzv. exekucním řízením, které se zahajovalo podáním „actio iudicati“, která obvykle vedla přímo k zabavení všeho dlužníkovy majetku. Praetor totiž na žádost věřitele (tj. vítězného žalobce) nebo věřitelů povoloval zmocnit se dlužníkovy jmění a rozprodat je k uspokojení pohledávek. Povolení, tzv. missio in possessionem rei servandae causa, umožnilo věřiteli detenci dlužníkovy majetku, z jehož prodeje měl potom vyrovnat svou pohledávku.<sup>1</sup>

Ve svém článku se chci zaměřit na výkon rozhodnutí ve správním řízení, které je vůči ostatním právním odvětvím poněkud specifické. Ve správním řízení se jedná o veřejné subjektivní právo nebo veřejnou subjektivní povinnost, jež byly účastníkům řízení přiznány, nebo naopak uloženy rozhodnutím správního orgánu, a tyto se mohou vykonat dobrovolně a pokud takto dobrovolně vykonány nejsou a adresát těchto povinností nesplní pravomocné rozhodnutí správního orgánu, je nutno zajistit vymahatelnost tohoto rozhodnutí státním donucením podle zvláštního řízení.

Stejně jako zahájení řízení, i u vykonávacího řízení je nutno vycházet z podnětu. Tento podnět je buď návrh účastníka řízení a nebo se může jednat o podnět ex officio, tedy z úřední povinnosti. V tom případě musí konat ten správní orgán, který ve věci rozhodoval v I. stupni, případně schvaloval uzavřený smír mezi účastníky.

Správní řád upravuje výkon rozhodnutí – exekuce v ustanoveních § 103 až 129.

---

<sup>1</sup> Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 1995, str. 130

V těchto ustanoveních zákonodárce stanovuje v podstatě právě vymahatelnost práva, neboť, jak uvedeno v § 103, podle ustanovení této hlavy se postupuje, pokud ten, jemuž byla exekučním titulem uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění v určené lhůtě, tuto povinnost dobrovolně nesplní. Nově zde zákonodárce uvádí, že exekučním správním orgánem je správní orgán, který podle tohoto nebo zvláštního zákona je oprávněn k exekuci. Zde již zákonodárce vyloučil orgány soudu, které v dřívější době výkon rozhodnutí správních orgánů mohly provádět.

V ust. § 104 zákonodárce stanovuje, co je to exekuční titul. Je to vykonatelné rozhodnutí uvedené v ust. § 74 zákona, tedy rozhodnutí, které je vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je ve výrokové části uveden. Rozhodnutí je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek.

Dále se může jednat o vykonatelný smír, kdy ve sporném řízení mohou účastníci uzavřít smír, který podléhá schválení správního orgánu. Tento jej schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.

Exekuční titul u exekučního správního orgánu uplatňuje správní orgán, který vydal rozhodnutí v I. stupni, nebo který schválil smír, nebo osoba oprávněná z exekučního titulu.

Správní orgán, který vydal rozhodnutí v I. stupni nebo který schválil smír, případně osoba oprávněná z exekučního titulu, mohou o provedení exekuce požádat též soud nebo soudního exekutora. Výkon rozhodnutí v tomto případě upravuje zákon č. 99/1963 Sb., který v ust. § 251 uvádí, že soud nařizuje a provádí výkon rozhodnutí s výjimkou titulu, který se vykonává ve správním nebo daňovém řízení.

Správní řád rozlišuje výkon rozhodnutí, neboli exekuci, na peněžitá a nepeněžitá plnění. Pokud jde o exekuci na peněžitá plnění, zákon stanovuje, že exekučním správním orgánem, který na žádost správního orgánu uvedeného v § 105 odst. 1 písm. a) nebo osoby oprávněné z exekučního titulu provádí exekuci na peněžitá plnění, je obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona, nestanoví-li zákon, že exekučním správním orgánem je správní orgán uvedený v § 105 odst. 1 písm. a) zákona. Nejběžnějším správcem daně je místně příslušný finanční úřad.

Pokud se jedná o exekuci na nepeněžitá plnění, zde je exekučním správním orgánem příslušným k exekuci na nepeněžitá plnění správní orgán, který vydal rozhodnutí v I. stupni nebo který schválil smír, a to v tom případě, je-li orgánem moci výkonné. Na žádost jiného správního orgánu provede exekuci obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu má správní orgán sídlo. Zde zákonodárce reaguje na problémy, které by mohly vyvstat při výkonu rozhodnutí u malých obcí se samostatnou působností, případně přenesenou působností. Obce s rozšířenou pravomocí, které při svém vzniku převzaly některé pravomoci bývalých okresních úřadů, mají dostatečný potenciál na to, aby výkon rozhodnutí svými úředníky mohly zajistit.

Exekuční řízení se zahajuje tzv. exekuční výzvou, kterou správní orgán může vyzvat povinného ke splnění nepeněžité povinnosti a určit mu lhůtu, v níž má být povinnost splněna. Tuto výzvu exekuční správní orgán může vydat v tom případě, nehrozí-li

vážné nebezpečí, že účel exekuce bude zmařen. Tedy výzva není obligatorní a nemusí vždy předcházet nařízení exekuce a exekuční správní orgán může přistoupit k provedení exekuce i bez této výzvy. Výzvu správní orgán vydá tehdy, pokud by mohl být předpoklad, že povinný dobrovolně povinnost splní.

V případě, že přes exekuční výzvu nebyla povinnost splněna, nebo je-li nebezpečí, že by exekuce mohla být zmařena, přistoupí exekuční správní orgán k nařízení exekuce tím, že vydá exekuční příkaz.

Exekuce k vymožení nepeněžitě povinnosti se dle § 112 zákona řídí povahou uložené povinnosti. Lze ji nařídit a provést buď náhradním výkonem v případě zastupitelných plnění nebo přímým vynucením v případě nezastupitelných plnění, zejména vyklizením, odebráním movité věci a předvedením nebo ukládáním donucovacích pokut.

Exekuční správní orgán může ze závažných důvodů usnesením odložit nebo přerušit provedení exekuce, zejména požádá-li povinný o posečkání s plněním povinnosti a lze-li z jeho chování mít důvodně za to, že splní svoji povinnost nejpozději ve stejné lhůtě, v jaké může být provedena exekuce a nehrozí-li, že účel exekuce tím bude zmařen.

Rovněž exekuční správní orgán je povinen zastavit exekuci, jestliže zanikla povinnost, pro kterou byla exekuce nařízena, případně zaniklo právo provádět exekuci nebo byl zrušen exekuční titul. Rovněž exekuční správní orgán musí zastavit exekuci v případě, že o zastavení exekuce požádal ten, na jehož žádost byla exekuce nařízena a v neposlední řadě v případě, že exekuce ukazuje, že by její pokračování bylo spojeno s mimořádnými nebo nepoměrnými obtížemi. Dalším z důvodů obligatorního zastavení exekuce je, že exekuce byla nařízena k vymožení neexistující povinnosti nebo vůči neexistujícímu povinnému. Dále pokud provedení exekuce je nepřipustné, protože před nařízením exekuce existoval důvod, pro který exekuci nebylo možno provést, případně je provedení exekuce nepřipustné, protože po jejím nařízení nastal jiný důvod vyplývající ze zvláštního zákona nebo stavu věci, pro který nelze exekuci provést.

Ve vykonávacím řízení je důležitá prekluzivní lhůta, po jejímž marném uplynutí nelze již právo vymáhat. K jejímu uplynutí orgán provádějící výkon rozhodnutí přihlédne z úřední povinnosti, tedy i bez námítky účastníka řízení. V době této prekluzivní lhůty je důležité, aby řízení o výkonu rozhodnutí bylo nejen zahájeno, ale také skončeno. Tato lhůta nemůže být nikdy zastavena a ani zde nemůže dojít ke stavění lhůty.

Správní řád stanovuje tuto prekluzivní lhůtu v ust. § 108 odst. 4, pokud se jedná o nepeněžitou povinnost. Zákonodárce zde stanovuje, že exekuční správní orgán může exekuci nařídit nejpozději do pěti let a provádět ji nejpozději do deseti let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně. V případě, že by tato lhůta nebyla dodržena, jedná se o klasickou prekluzivní lhůtu, kdy právo propadá.

Pro exekuci na peněžitá plnění správní řád odkazuje na postup pro správu daní. Zákon č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků konstatuje, že daňové nedoplatky se promlčují po 6 letech po splatnosti s tím, že se tato doba přerušuje úkonem směřujícím k vymožení nedoplatku. Promlčení lze však přihlédnout pouze k námítce

daňového dlužníka, což je jinak neobvyklá úprava ve veřejném právu. K prekluzi práva zde dochází až po 20 letech. Daňové řízení jako takové je netypické i v počítání promlčecích lhůt. Tyto začínají až 1. ledna následujícího po roce, v němž k předmětné události došlo.

Jak již shora uvedeno, vymahatelnost práva je velmi důležitá součást právního řádu, ale faktická vymahatelnost je velice složitá a v mnohých případech vzhledem k roztržitosti ustanovení týkajících se vymáhání práva k tomuto vymožení nedojde. Pokud si přičteme ještě zatíženost finančních úřadů, stále probíhající novelizace příslušných zákonných ustanovení, není divu, že Česká republika je na úseku vymahatelnosti práva kritizována i Evropskou unií. Efektivnosti lze dosáhnout pouze zjednodušením právní úpravy, důslednou kontrolou úředníků, kteří tuto činnost vykonávají a posílením jejich znalostí.

#### **Použitá literatura:**

Zákon č. 500/2004 Sb.

Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 1995

Horzinková, E., Novotný, V., Správní právo procesní. 4. vydání. Praha: Leges, 2012, 368 s.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, 826 s.

Vedral, J., Správní řád komentář II. vydání Praha RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON 2012

Zákon 99/1963 Sb.

Winterová, A. a kol. Civilní právo procesní 6. vydání, Praha, Linde Praha a.s. 2011