

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Diplomová práce

Komparace správní a občanskoprávní exekuce

Lukáš Turner

Plzeň 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Lukáš TURNER**
Osobní číslo: **R17M0343P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Komparace správní a občanskoprávní exekuce**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

1. Obecné výklady
 - 1.1. Účel a význam exekuce
 - 1.2. Prameny
 - 1.3. Rozlišení jednotlivých typů exekucí
2. Exekuční řízení
 - 2.1. Zahájení
 - 2.2. Průběh
 - 2.3. Provedení
 - 2.4. Náklady

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, Parlamentu České republiky.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, Parlamentu České republiky.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, Parlamentu České republiky.
- Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád, Parlamentu České republiky.
- KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vyd. C.H. Beck, Praha, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. C.H. Beck, Praha, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. Civilní právo procesní. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 879-80-7380-714-6.
- WOLFOVÁ, J., ŠTIKA, M. Soudní exekuce. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-427-0.
- HRABÁK, J., NAHODIL, T., Správní řád: Výkladové poznámky. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9. Dostupné v systému ASPI.
- FIALA, Z., a kol., Správní řád: Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-797-6. Dostupné v systému ASPI.
- PRŮCHA, P., Správní řád: Komentář. Nakladatelství Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-355-1. Dostupné v systému ASPI.
- GROSSOVÁ, M. E., MATYÁŠOVÁ, L., Daňový řád: Komentář. Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-081-9. Dostupné v systému ASPI.

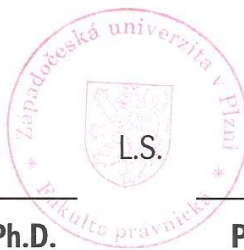
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **23. června 2021**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen, 2022

Lukáš Turner

Tímto bych rád poděkoval svému vedoucímu JUDr. PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za jeho ochotu, vstřícný přístup a cenné rady, a to nejen při zpracování této práce, ale také během jeho výuky správního práva.

Obsah

1 Úvod	9
2 Význam, vývoj a pojem exekuce	11
2.1 Role a místo exekucí v právním řádu	11
2.2 Vývoj exekucí	14
2.2.1 Exekuce podle římského práva.....	14
2.2.2 Exekuce podle zemského a městského práva.....	15
2.2.3 Exekuce od Obnoveného zřízení zemského až do občanského soudního řádu 1963	15
2.2.4 Vývoj orgánů vykonávajících exekuce	17
2.3 Pojem exekuce.....	17
2.3.1 Základní zákonné prameny a jejich pojetí exekuce	18
2.3.2 Definování exekuce	19
3 Rozlišení jednotlivých typů exekucí	21
3.1 Civilní exekuce.....	21
3.2 Správní exekuce	22
3.2.1 Charakter postupu podle daňového řádu	23
3.2.2 Přehled způsobů vymáhání povinností.....	24
3.2.3 Volba způsobu vymáhání povinnosti	25
3.2.3.1 Volba mezi správní exekucí a soudním exekutorem.....	25
3.2.3.2 Volba správce daně o způsobu vymáhání	26
3.2.4 Správní exekuce <i>lato sensu</i> a <i>stricto sensu</i>	27
3.3 Východiska pro komparaci správní a civilní exekuce.....	29
4 Komparace vybraných obecných institutů exekucí.....	31
4.1 Orgán provádějící exekuci	31
4.1.1 Exekuční správní orgán ve správní exekuci	31
4.1.1.1 Příslušnost u nepeněžitých plnění	32
4.1.1.2 Příslušnost u peněžitých plnění	32
4.1.2 Soudní exekutor a exekuční soud.....	33
4.2 Exekuční titul	35
4.2.1 Exekuční titul ve správní exekuci	36
4.2.2 Exekuční titul v civilní exekuci.....	38
4.3 Zahájení a nařízení exekuce – exekuční příkaz, exekuční výzva.....	39
4.3.1 Nařízení správní exekuce	40
4.3.1.1 Nařízení správní exekuce podle správního řádu	40
4.3.1.2 Nařízení daňové exekuce podle daňového řádu	41
4.3.2 Nařízení civilní exekuce.....	42
4.4 Účastníci.....	44

4.4.1 Účastníci správní exekuce	45
4.4.1.1 Účastníci exekuce podle správního řádu	45
4.4.1.2 Účastníci exekuce podle daňového řádu	47
4.4.2 Účastníci civilní exekuce	49
4.5 Odložení exekuce	51
4.5.1 Odložení správní exekuce	51
4.5.1.1 Odložení/přerušeni podle správního řádu	51
4.5.1.2 Odloženi podle daňového řádu.....	54
4.5.2 Odloženi civilní exekuce	57
4.6 Zastavení exekuce	60
4.6.1 Zastavení správní exekuce	61
4.6.1.1 Zastavení podle správního řádu.....	61
4.6.1.2 Zastavení podle daňového řádu.....	64
4.6.2 Zastavení civilní exekuce	67
4.7 Náklady exekuce	71
4.7.1 Náklady ve správní exekuci	72
4.7.1.1 Náklady podle správního řádu.....	72
4.7.1.2 Náklady podle daňového řádu.....	74
4.7.2 Náklady v civilní exekuci.....	75
5 Komparace způsobů provedení exekuce na nepeněžité plnění	77
5.1 Exekuce provedením náhradního výkonu	77
5.1.1 Exekuce provedením náhradního výkonu ve správní exekuci	77
5.1.2 Exekuce provedením prací a výkonů v civilní exekuci.....	79
5.2 Exekuce přímým vynucením.....	79
5.2.1 Vyklizení	80
5.2.1.1 Vyklizení ve správní exekuci	80
5.2.1.2 Vyklizení v civilní exekuci	82
5.2.2 Odebrání věci	84
5.2.2.1 Odebrání movité věci ve správní exekuci	84
5.2.2.2 Odebrání věci v civilní exekuci.....	86
5.2.3 Předvedení (správní exekuce)	87
5.2.4 Rozdělení společné věci (civilní exekuce)	89
5.2.5 Vykázání ze společného obydlí (základní komparace).....	90
5.3 Exekuce ukládáním donucovacích pokut	93
5.3.1 Ukládání donucovacích pokut ve správní exekuci	93
5.3.2 Ukládání pokut v civilní exekuci	94
6 Stručný přehled způsobů provedení exekuce na peněžité plnění	96
6.1 Úvodní poznámky	96

6.2 Srážky ze mzdy (a jiných příjmů)	96
6.3 Postižení jiných majetkových práv	97
6.4 Prodej movitých a nemovitých věcí	98
6.5 Další způsoby podle exekučního řádu.....	99
7 Závěr.....	100
Resumé	103
Prameny.....	104
Odborná a komentářová literatura.....	104
Internetové stránky	106
Právní předpisy.....	106
Judikatura	107
Seznam zkratek	109

1 Úvod

Úpravu exekuce lze právem považovat za přinejmenším stejně významnou, jako je úprava nalézacího a opravného řízení, a to ve všech právních odvětvích. Pokud by totiž neexistoval právem upravený způsob domáhání se splnění uložených povinností, ztratila by právní úprava na své vymahatelnosti a její závaznost by se redukovala toliko na formální, ale nikoli již faktickou. Dokládá to i samotná skutečnost, že exekuce byly různou mírou upravovány napříč celou historií vývoje práva takového, jako ho známe dnes. Zmínky o vynucování povinností jsou součástí i těch nejstarších právních památek. Vznikající civilizace totiž pochopily, že to, co odděluje spořádanou společnost od anarchie, není jen úprava vzájemných práv a povinností, ale též zajištění výkonu těchto povinností (analogicky efektivního uplatňování práv); v opačném případě by totiž oprávnění přistoupili k vlastnoručnímu vymáhání, které by v konečném důsledku ohrozilo celou společnost. Je tedy žádoucí exekuce náležitě upravit, aby dostály svému účelu a představovaly efektivní způsob, jakým se oprávnění mohou domoci svých práv.

Vynucení plnění povinností je spjato se všemi právními odvětvími, a může tak mít různé podoby závislé na specifičnosti té které úpravy. Náležitá úprava exekucí musí odrážet zejména charakter uložených povinností, možnosti a autoritu subjektu, který exekuci vede, a v neposlední řadě i předpokládané náklady vymáhání. Aby byla úprava vykonávacího řízení kompletní, měla by obsahovat jednak obecné instituty, jednak konkrétní způsoby vymáhání povinností. Mezi obecná ustanovení lze řadit zejména vymezení subjektu, které exekuci povede, jednotlivé exekuční tituly obsahující povinnosti, jež lze vymáhat tou kterou exekucí, úpravu zastavení a odložení, pravidla pro případy souběhu více exekucí, popř. souběhu exekuce a insolvenčního řízení, a také ustanovení o nákladech. Na tuto obecnou úpravu pak navazují jednotlivé způsoby provedení exekuce. Tyto se dělí předně dle kritéria, zda se vymáhá nepeněžitá, nebo peněžitá povinnost. Právní úprava by též měla zakotvovat ochranu práv osob během exekučního řízení.

Ideálním stavem by byla existence jednoho kodexu, který by komplexně upravoval exekuce a zohledňoval všechny odlišnosti a specifika jednotlivých oblastí, odkud se vymáhají povinnosti; popř. pokud by každé odvětví mělo svůj kodex jako ucelenou úpravu. Tomuto však platný právní řád České republiky neodpovídá, ba právě naopak je pro české exekuční právo charakteristická roztržitost úpravy a existence více

právních předpisů a režimů exekucí, a to i v rámci jednotlivých právních odvětví. K tomuto stavu se dospělo zejména historickým vývojem, jakož i snahou zákonodárců o zvýšení efektivnosti a úspěšnosti exekucí, k čemuž místo nahrazení nebo změny stávající úpravy zvolili přidání dalšího režimu exekuce. Současná úprava se tak vyznačuje větším počtem předpisů, z nichž se některé snaží o komplexní úpravu a ty zbylé na ně odkazují.

Tato práce si dává za úkol zhodnotit úroveň úpravy občanskoprávní a správní exekuce¹, jakožto dvou základních typů exekucí dle platného práva. Výzkumnou otázku lze formulovat následovně: Jak moc a v čem se přesně liší správní exekuce od té civilní a jsou tyto rozdíly objektivně nutné a ospravedlnitelné? Hlavní užívanou metodou je komparativní metoda, která je doplněna o metodu jazykovou, systematickou, historickou i teleologickou. Je též přihlédnuto a čerpáno z výkladu doktrinárního, soudního a nepravého autentického.

Pro lepší pochopení současné úpravy je výklad zahájen stručným shrnutím historického vývoje exekucí a pojednáním o tom, jaké postupy obecně tvoří exekuci, přičemž jsou i nastíněny základní prameny úpravy. Následně se práce zabývá pluralitou exekucí, jejich procesními režimy a vysvětlením jednotlivých typů exekucí. Samotná komparace začíná obecnými instituty každého vykonávacího řízení, načež naváže srovnání způsobů provedení exekuce se zaměřením na vymáhání nepeněžitých povinností.

Závěrem práce je zhodnocení úpravy exekucí v českém právním řádu, čímž se rozumí zejména posouzení přehlednosti a komplexnosti úprav, posouzení jejich faktické využitelnosti a též představení možností řešení objevených problémů.

¹ Správní exekucí je zde myšlena i daňová exekuce, blíže viz 3.2.4 Správní exekuce lato sensu a stricto sensu.

2 Význam, vývoj a pojem exekuce

Státy a společnosti jsou od počátku ovládány nejrůznějšími normami, přičemž v moderních státech jsou nejvýznamnější normy právní. Jejich adresáti se mohou setkat s celou řadou různých povinností, k jejichž splnění jsou zavázáni. Je tedy nezbytné vymezit roli exekucí v komplexním světě práv a povinností a určit jejich význam a účel. Pro pochopení současné právní úpravy je též nezbytné předestřít základní historický vývoj exekucí, neboť platné zákony různou mírou kombinují a užívají historií ověřené instituty.

2.1 Role a místo exekucí v právním řádu

Jedním z materiálních znaků právní normy je její vynutitelnost, která se projevuje obecně v tom, že právní norma ukládá povinnosti a stanoví hrozbu sankce za jejich nesplnění.² Mocí, která je povolána k vynucování povinností je moc státní. Státním donucením se v nejužším významu rozumí fyzické donucení, jenž může mít podobu výkonu trestu nebo exekuce.³ Přestože sankcí za nesplnění povinností není vždy trest či exekuce, pojmově je právo a právní normy nepochybně spojeno s možností vynucování uložených povinností. Zde je též vhodné vymezit, že exekuce není primárně trestem za neplnění povinností, ale prostředkem pro jejich vymáhání; v některých institutech přesto spíše převažuje prvek sankce-trestu, blíže viz 5.3.2 Ukládání pokut v civilní exekuci.

Právní normy stanoví závazná pravidla jednání, na základě kterých rozhodují státní orgány a jiné orgány či osoby o právech a povinnostech v konkrétních případech. Tyto právní normy musí mít formu zákona, neboť dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Nejdůležitějšími typy rozhodování o právech a povinnostech jmenovitě určených osob v konkrétních věcech jsou rozhodování v soudním a ve správním řízení. Jedná se totiž o řízení, v jejichž průběhu mohou být příslušným orgánem vydány akty aplikace práva, jež mají, resp. mohou mít, na své adresáty velký dopad a výrazně jim zasáhnout do jejich životů.

Soudní řízení se obecně dělí na občanskoprávní neboli civilní, správní a trestní. Pro stanovování práv a povinností soudy má z hlediska exekuce a výkonu rozhodnutí

² GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 38.

³ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 152.

nejdůležitější roli civilní řízení. Trestní soudy rozhodují o vině a trestu⁴ a pro exekuce může mít význam jen jejich případné rozhodnutí v adhezním řízení, které je svou povahou občanskoprávním rozhodnutím. Správní soudy přezkoumávají na základě žalob správní akty vydané ve správním řízení, poskytují ochranu proti jiným zásahům veřejné správy, chrání před nečinností a dále rozhodují v jiných věcech určených zákonem. Jejich rozhodnutí lze exekučně vymáhat, v praxi toto však bude nejčastěji dopadat toliko na náhrady nákladů řízení, pořádkové pokuty apod. Jelikož se bezpochyby jedná o soudní rozhodnutí, jimi uložené povinnosti se opět vymáhají postupy dle procesních civilních předpisů. Z pohledu exekucí je tedy třeba věnovat pozornost civilnímu řízení.

Hlavním úkolem občanskoprávních soudů je zákonem stanoveným postupem poskytovat ochranu subjektivním právům a povinnostem, přičemž cílem civilního procesu je zajištění realizace práva vydáním aktu aplikace práva.^{5, 6}

Dalším z hlavních právních odvětví v České republice je správní právo, které je souborem veřejnoprávních norem regulujících veřejnou správu. Zčásti se též prolíná s ústavním právem a odvozují se od něj další odvětví, např. finanční právo či právo životního prostředí.⁷ Konkretizovat předmět regulace správního práva by bylo značně obtížné, neboť upravuje nejrozličnější aspekty fungování státu a společnosti; zabývá se například dopravou, stavebnictvím, ochranou životního prostředí, kulturou, školstvím, zdravotnictvím, bezpečností, podnikáním atd. Je tak možno ospravedlnit závěr, že správní právo významně zasahuje do života občanů.

K aplikaci správního práva hmotného dochází zejména ve správním řízení, které je v první řadě postupem zaměřeným na zjištění nebo stanovení práv a povinností aktem aplikace práva, konkrétně formou správního aktu. Nejčastěji se jedná o rozhodování o právech a povinnostech subjektů nepodřízených rozhodujícímu správnímu orgánu.⁸

Jak v případě rozhodnutí soudu, tak rozhodnutím správního orgánu dochází ke stanovení (nebo deklarování) povinností, které je třeba plnit. „*Bez vymožení splnění dříve uložené povinnosti totiž mnohdy sebelepší rozsudek zůstává jen kusem popsaného papíru a úsilí soudu o nalezení spravedlnosti by tak často bez jejího nuceného prosazení zůstalo*

⁴ Výkon trestních rozhodnutí, konkrétně výroků o sankcích, je nepochybně podstatnou částí trestního řízení. Nejedná se však pojmově o „exekuci“, ale o specifické vykonávací řízení zaměřené na výkon trestu.

⁵ ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 27.

⁶ Srov. čl. 90 Ústavy České republiky.

⁷ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 9-14.

⁸ KOPECKÝ, 2021, op. cit., s. 324-325.

*marným.*⁹ Tyto povinnosti se obecně dělí na peněžitě a nepeněžitě. Předpokládá se přitom, že osoby své povinnosti splní dobrovolně. Jak již bylo řečeno na začátku, povinnost pojmově předpokládá možnost jejího vynucení. Proto pokud není povinnost uložená aktem aplikace práva dobrovolně plněna, právní řád nabízí nástroje jejího vymožení. Toto mocenské vynucení povinností se děje v řízení, které je možné obecně nazvat exekucí (v závislosti na právním odvětví a konkrétní právní úpravě se mohou názvy lišit).

Vynutit splnění lze jen u povinností, které jsou obsaženy v exekučním titulu, což je předepsaná forma, kterou zákony upravující exekuce požadují, aby mohla být povinnost vymáhána dle toho kterého zákona. Exekuce tedy neslouží k vymáhání plnění všech povinností. Ze všech povinností, k jejichž splnění jsou, resp. mohou být adresáti zavázáni, slouží exekuce k nucenému vymáhání jen těch povinností, jaké jsou v exekučním titulu vymezeném příslušným zákonem. Tak například nejde exekučně vymáhat plnění povinnosti určené jen zákonem bez příslušného aktu aplikace práva; totéž obdobně platí u povinnosti stanovené opatřením obecné povahy (což je explicitně vyjádřeno v § 173 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dále jen „správní řád“ nebo také „SŘ“). Nelze ani vymáhat povinnost určenou pouze ve smlouvě, aniž by nabyla zákonem požadovanou formu – tedy aby o ní bylo rozhodnuto např. v řízení před soudem nebo ve smírčím řízení.

Jak bylo naznačeno, předměty rozhodování soudů v civilním řízení a správních orgánů ve správním řízení se často značně liší. Zákonodárce mj. i pro to upravil exekuční řízení samostatně tak, aby mohl v jednotlivých typech exekucí zohlednit tyto rozdílnosti a zamezit výkladovým nejasnostem.

Z výše řečeného jasně vyplývá, že hlavní funkcí exekucí je funkce donucovací – tedy faktické vynucení plnění. Sama existence zákonné možnosti vymáhat plnění uložených povinností slouží jako motivace povinného, aby dobrovolně splnil povinnost; zde lze hovořit o funkci preventivní. Exekuce také chrání práva oprávněných osob a poskytují též ochranu veřejnému zájmu; mají tedy též funkci ochrannou.¹⁰

⁹ MÁDR, J. in JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha V.* 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019a. Cit. dle. www.aspi.cz. § 251.

¹⁰ FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M., *Správní právo procesní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 373.

2.2 Vývoj exekucí

2.2.1 Exekuce podle římského práva

Jako u většiny právních disciplín, i při výkladu o exekuci a nuceném výkonu rozhodnutí je nejvhodnější začít u římského práva, neboť moderní právo stojí na základech práva římského, přičemž pokud jde o poznávání práva, „*institute římského práva jsou jakási prolegomena (vstupní partie) ke studiu a poznávání práva platného.*“¹¹

Obdobně jako v jiných předstátních společnostech, i v nejstarších dobách Říma byla svémoc významným institutem pro vymáhání práva. Rozvíjením státu a společnosti se pak svémoc postupně stávala nežádoucí, neboť měla negativní vlivy hospodářské i politické, a brzdila tak vývoj státu. Státní moc ji proto musela začít omezovat a zároveň dávat oprávněnému jiné prostředky k vymožení práva. Právo tak muselo vyrovnávat mezi zájmem na ochranu společnosti a zájmem na ochranu věřitele, resp. oprávněného. Historie římského procesu je historií omezování svémoci.¹²

Je příhodné, že již během vývoje římského práva začalo být v jistém smyslu rozlišováno mezi výkonem rozhodnutí, které sloužilo soukromoprávním účelům, a výkonem rozhodnutí majícího povahu veřejnoprávní a sakrální. *Legis actio per manus iniectionem* byla starořímská žaloba, kterou se domáhalo výkonu personální exekuce pro soukromoprávní nároky, zatímco k nucenému výkonu povinností veřejnoprávního a sakrálního účelu sloužila *legis actio per pignoris*.¹³

Ve vývoji římského exekučního práva došlo k dalším momentům, které mají přesah až do dnešní platné úpravy nuceného výkonu rozhodnutí, například došlo k zárodku samostatného exekučního příkazu, který měl podobu žaloby sloužící k zajištění dosud nesplněné povinnosti. Pokud neměl dlužník dostatek majetku, věřitelé se uspokojovali na základě zásady poměrnosti. Bylo rozlišováno mezi skupinami věřitelů, přičemž některým bylo přiznáváno lepší postavení, typicky státu. Dlužníkovi byla před použitím mocenských prostředků k výkonu rozhodnutí poskytnuta lhůta k dobrovolnému splnění uložené povinnosti. Od osobních exekucí se přešlo k exekucím na majetek, do kterého se postupem času zařadily nejen věci movité, ale i nemovité a také věci nehmotné. Bylo přesně stanoveno pořadí, v jakém se dlužníkovi majetek zabavoval. Římské právo

¹¹ KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. XXII.

¹² DOSTALÍK, P. *Postavení věřitele a dlužníka při actio iudicati. Protivníci nebo spojenci?* Časopis pro právní vědu a praxi, 2013, roč. 21, č. Supplementum, s. 242-249.

¹³ WOLFOVÁ, J., ŠTIKA M. *Soudní exekuce*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 34.

těž znalo institut vyjevovací přísahy, která měla obdobnou funkci jako dnes prohlášení o majetku.¹⁴

2.2.2 Exekuce podle zemského a městského práva

Ve středověku se rozvinula komplikovaná soudní soustava, čemuž odpovídala i složitost a nejednotnost pravidel jednotlivých soudních řízení.

V Čechách, na Moravě a dalších přivtělených zemích se konstituovaly zemské soudy jakožto soudy nejvyšší a nevýznamnější. Rozhodovaly zejména o šlechticích a o záležitostech zemskodeskových statků. Jeho rozsudky se stávaly součástí zemského práva. Řízení před ním se dělilo na tři stadia: půhon, líčení pře a exekuci.¹⁵ Pokud povinná strana nesplnila povinnost uloženou v nálezů zemského soudu, přešlo se k exekuci, která byla v porovnání s městským právem velmi náročným a zdlouhavým procesem, zejména pokud se vedla vůči nemovitým věcem. Též bylo možné vést exekuci osobní.¹⁶

Městské soudy řešily nejrůznější záležitosti obyvatel města, přičemž nejobvyklejší byly majetkové spory a veškeré další soukromoprávní věci měšťanů.¹⁷ Následná exekuce byla v městském právu rychlejší, efektivnější a méně formální.¹⁸ Exekuci věcné i zde předcházela exekuce osobní, která byla považována za nejvhodnější způsob splnění exekuce. Spočívala ve věznění dlužníka, čímž měl být donucen k plnění.¹⁹

2.2.3 Exekuce od Obnoveného zřízení zemského až do občanského soudního řádu 1963

V době pobělohorské byla rozsáhle rekonstruována zemská práva prostřednictvím Obnovených zřízení zemských pro Čechy a pro Moravu, která znamenala zahájení procesu unifikace a modernizace a také pronikání římskoprávních prvků do zemského práva.²⁰

Exekuci dle Obnovených zřízení zemských mohl zahájit jen oprávněný. I zde se nadále rozlišovalo mezi exekucí osobní, která spočívala v uvěznění, a věcnou vedenou na

¹⁴ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 34-35.

¹⁵ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 103-104.

¹⁶ VOJÁČEK, SCHELLE, KNOLL, 2010, op. cit., s. 185-186.

¹⁷ VOJÁČEK, SCHELLE, KNOLL, 2010, op. cit., s. 186-187.

¹⁸ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 37-38.

¹⁹ VOJÁČEK, SCHELLE, KNOLL, 2010, op. cit., s. 188.

²⁰ VOJÁČEK, SCHELLE, KNOLL, 2010, op. cit., s. 411.

věc nemovitou nebo na peníze, kde mohlo být postupováno uspokojením z majetku povinného, nebo náhradním plněním.²¹

Znatelnou změnou prošlo vykonávací řízení až vydáním Josefínského civilního soudního řádu 1781, který platil pro všechny rakouské země a nahradil úpravu Obnovených zřízení zemských a Deklaratorií.

Josefínský civilní soudní řád rozlišoval exekuci uhrazovací a zajišťovací. Uhrazovací mohla být zahájena jen na návrh oprávněného. Pro účely vymáhání peněžitých pohledávek byly přesně rozlišeny majetkové hodnoty – nemovité věci, movité věci, cenné papíry, pohledávky dlužníka... Nemovité věci byly vydraženy, movité se odebraly či prodaly. Až do roku 1868 se stále mohlo užít i dlužnické vězení pro personální exekuci. Zajišťovací exekuce probíhala jako uhrazovací, ale výtěžek zůstal v soudním depozitu. Soudní řád též znal možnost dlužníka složit kauci, aby byl propuštěn z vězení, a pravomoc soudu ukládat dlužníkovi zákazy a příkazy ohledně nakládání s majetkem.²²

Rychlost a efektivnost vykonávacího řízení měl zvýšit zákon č. 79/1896 o řízení exekucím a zajišťovacím (exekuční řád). Toho bylo dosaženo zejména díky důslednému oddělení nalézacího a vykonávacího řízení, zavedení zásad ústnosti a bezprostřednosti a rozšíření způsobů provedení exekuce.²³

Od období vzniku samostatného Československého státu až do jeho obsazení Německem se českoslovenští právníci pokoušeli o unifikaci právního řádu nového státu, a to mimo jiné platilo i pro exekuce. Reálně bylo vydáno několik nařízení a byla vypracována osnova exekučního řádu. K úplné unifikaci práva v Československu došlo až po druhé světové válce. Z hlediska výkonu rozhodnutí bylo zásadní přijetí zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „občanský soudní řád“ nebo také „OSŘ“). Tento nahradil tradiční pojmosloví (zejména pojem exekuce nahradil výkonem rozhodnutí) a vypouštěl některé instituty jako např. zástavní právo k nemovitým věcem. Roku 2001 byl přijat zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád (dále jen „exekuční řád“ nebo také „EŘ“) jako paralelní úprava vedle úpravy v občanském soudním řádu.²⁴

²¹ KADLECOVÁ, M. České a moravské zemské právo procesní v první polovině 17. století. Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s. 150-151.

²² WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 39-40.

²³ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 40-41.

²⁴ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 44-46.

2.2.4 Vývoj orgánů vykonávajících exekuce

Vzhledem k povaze vykonávacího řízení musel být subjekt provádějící exekuci vždy mocenské povahy a musel být opatřen rozsáhlými pravomocemi schopnými skutečně fyzicky vynutit splnění uložené povinnosti. Různé úpravy se s tímto úkolem napříč historií vypořádávaly mnoha způsoby, přičemž není překvapením, že současná úprava se snaží využívat a kombinovat tyto různé přístupy, jež se prokázaly efektivními.

V římském právu byl ústřední postavou v exekuci prétor.²⁵ Ten byl státním úředníkem, pro nějž byly exekuce jen jednou z jeho pravomocí a svůj úřad vykonával bezplatně.

Obdobně v právu zemském i městském exekuční úkony zajišťovali státní úředníci, zejména rychtář a purkrabí.²⁶ I pro ně byla exekuce jen jednou ze složek jejich činnosti. Za svoji funkci na rozdíl od prétora dostávali plat. V exekučním řízení dle Obnoveného zřízení zemského zůstaly pravomoci v rukách vysokých úředníků.²⁷

Podle § 16 Josefinského civilního soudního řádu 1781 byl výkon exekucí svěřen civilnímu soudu a výkonným orgánům, které konaly podle příkazů soudů. § 17 označoval za příslušné okresní soudy, jestliže není v zákoně stanoveno jinak, a dával jim též pravomoc rozhodovat o sporech vzniklých z exekucí. Výkonnými orgány se dle § 24 rozuměli výkonní úředníci soudů, úředníci soudní kanceláře a zřizenci, přičemž také bylo možné úkony svěřit k provedení notářům.

Historicky tedy exekuci prováděli nejrůznější úředníci státní správy, poté byla tato pravomoc svěřena soudům, přičemž zákon připouštěl svěřením provádění exekučních úkonů notářům. Jak bylo řečeno na začátku, naše současná právní úprava vychází z těchto modelů exekucí a pokouší se je kombinovat. Dnes tedy mohou exekuce vést správní orgány, soudy i soukromé osoby-podnikatelé.

2.3 Pojem exekuce

Stanovení, co přesně znamená exekuce, nemusí být zprvu tak jednoduché. Dokládá to fakt, že příslušné zákony samy definice často neobsahují. Obsah vykonávacího řízení se navíc napříč historií značně měnil, stejně jako okruh subjektů, které exekuci prováděly.

²⁵ KINCL, URFUS, SKŘEJPEK, 1995, op. cit., s. 130.

²⁶ VOJÁČEK, SCHELLE, KNOLL, 2010, op. cit., s. 185-188.

²⁷ KADLECOVÁ, 2005, op. cit., s. 150.

2.3.1 Základní zákonné prameny a jejich pojetí exekuce

Nejstarším zákonem, který dnes upravuje vykonávací řízení, je občanský soudní řád z roku 1963.

Úprava je v něm obsažena v části šesté, která je nazvána jako Výkon rozhodnutí. Už jen samotný název je doktrínou často kritizován^{28, 29}, neboť dle předmětných ustanovení lze vymáhat splnění i jiných povinností než jen těch určených v rozhodnutí. Nepřesný název byl obecně součástí nově zvolené terminologie, kterou komunističtí zákonodárci zvolili proto, že chtěli právní úpravu s vhodnějšími českými názvy.³⁰

Část šestá začíná bez obecnějšího uvození hlavou první zvanou Nařízení a provedení výkonu rozhodnutí, přičemž první ustanovení určuje předpoklady pro výkon rozhodnutí.

Dalším významným zákonem, který upravuje exekuci, je exekuční řád. Tento obsahuje jednak ustanovení o soudních exekutorech, jednak o samotné exekuci. Ani on nedefinuje exekuci, ale namísto toho ve svém § 1 odst. 2 určuje, co se rozumí exekuční činností, kterou provádí exekutor v rámci svého pověření exekutorským úřadem. Exekuční činností se rozumí provádění nuceného výkonu exekučních titulů včetně zřizování exekutorského zástavního práva.

V rámci správních exekucí jsou nejdůležitější zákony správní řád a zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“ nebo také „DŘ“). U obou platí, že na rozdíl od občanského soudního řádu využívají starší a osvědčenou terminologii.

Správní řád se exekucemi zabývá v hlavě jedenácté. První díl obsahuje úvodní ustanovení, který se ovšem pojmu explicitně exekuce nevěnuje, ale namísto toho stanoví, že podle ustanovení této hlavy se postupuje, pokud povinný v určené lhůtě nesplní povinnost uloženou exekučním titulem. V tomto ustanovení lze najít spíše implicitní definici (správní) exekuce, tedy že exekucí se rozumí postup, který nastane, pokud povinný v určené lhůtě nesplní svou povinnost uloženou exekučním titulem.

Daňový řád upravuje daňovou exekuci v pátém díle hlavy páté části třetí. Úprava je tak umístěna systematicky na konci hlavy zabývající se placením daní, neboť nastupuje, až když nejsou naplněna předešlá ustanovení o dobrovolném placení. Samotný díl pátý je nazván *Vymáhání daní* a pojem *daňová exekuce* se objevuje v prvním oddíle, neboť se jedná jen o jeden ze způsobů vymáhání daní.

²⁸ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 251 OSŘ.

²⁹ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 45.

³⁰ ZAHRADNÍKOVÁ a kol., 2018, op. cit., s. 379.

Ustanovení daňového řádu obdobně jako v případě občanského soudního řádu neobsahují obecnější vymezení pojmu exekuce.

2.3.2 Definování exekuce

Pokud se pokusíme stanovit, co přesně exekuce znamená, musíme vyjít z rysů společných všem současným úpravám exekucí. Na první místě je třeba akcentovat, že se exekucí vždy vymáhá splnění povinnosti. Tato přitom musí být uvedena v příslušném exekučním titulu, které jsou určeny jednotlivými zákony. Zároveň je možné k exekuci přistoupit až poté, co nebyla daná povinnost splněna dobrovolně. Vymáhání povinnosti má pokaždé mocenský charakter, tedy příslušný subjekt vedoucí exekuci má pravomoc zákonem stanoveným způsobem zasahovat do právní sféry povinného. Zákony též určují, jaký subjekt exekuci vede – může jím být soud, správní orgán nebo soudní exekutor. Postup exekuce je upraven hlavně v zákonech, přičemž některá ustanovení jsou rozvedena podzákonými předpisy. Některé dílčí úpravy pak lze najít i v mezinárodních pramenech.

Je taktéž vhodné upozornit, že z teoretického hlediska neznamena *exekuce* totéž, co *exekuční řízení*. Exekucí se rozumí až ta část řízení od vydání exekučního příkazu, neboť v rámci exekučního řízení lze s exekučním návrhem naložit i jinak než zahájením exekuce, např. zamítnutím tohoto návrhu.³¹

Během exekucí mohou vznikat určité spory vyplývající z invazivního charakteru exekuce, tedy z toho, že je během ní faktickými úkony často zasahováno do práv osob. Dle nauky lze takové spory dělit na ty, které vznikají v důsledku exekučního řízení a je nutné je řešit v samostatném řízení, a na spory, jejichž předmětem je právo bezprostředně související s realizovaným exekučním řízením a které jsou řešeny v rámci exekučního řízení; tato druhá skupina se označuje jako incidenční spory.³²

Exekučním řízením se tedy obecně rozumí právními předpisy upravený postup zákonem určených subjektů při nuceném vymáhání povinností určených exekučním titulem, které nebyly splněny dobrovolně, a to včetně řízení o sporech plynoucích z probíhající exekuce, které nevyžadují k řešení samostatné řízení; přičemž od nařízení exekuce lze namísto exekučního řízení hovořit o exekuci jako o té nejdůležitější části tohoto řízení.

³¹ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 373.

³² WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 147.

V rámci vynucování plnění povinností dochází k úkonům zasahujícím do práv osob, aniž by o takových úkonech bylo formálně rozhodováno v řízení. Odborná literatura takové zásahy označuje jako „exekuční úkony“ a uvažuje o nich jako o podmnožině faktických zásahů.³³ K tomu je nutno uvést, že ne každý faktický zásah bude zároveň správním exekucí, třebaže se bude značně podobat úkonu, který je pro exekuce charakteristický. Jako příklad lze uvést vykázaní ze společného obydlí policistou, které se může podobat vyklizení jakožto způsobu provedení exekuce. Blíže k tomuto rozlišení viz 5.2.5 Vykázaní se společného obydlí (základní komparace). Faktické zásahy jsou exekučními úkony, pouze pokud jsou součástí (formálního) exekučního řízení.

³³ STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. C. H. Beck, Praha, 2016, s. 188-189.

3 Rozlišení jednotlivých typů exekucí

Podle současné právní úpravy existuje několik typů exekucí upravených ve více zákonech, které se liší primárně dle toho, kdo exekuci vede a jaké povinnosti vymáhá. Jejich nejdůležitější rozdělení je na exekuci civilní a správní. Ne vždy je pravidlem, že jedna exekuce je upravena v jednom zákoně – zde totiž platí, že nejkompexnější právní úpravu poskytuje občanský soudní řád a jiné zákony se na něj obrací jako k obecné úpravě. Zároveň ne vždy jednomu exekučnímu titulu odpovídá jeden typ exekuce – mnohdy si může oprávněný vybrat, jakou exekuci využije, aby se domohl splnění povinností vůči němu.

Nejdůležitější pro odlišení jednotlivých exekucí je přesně vymezit, jakými zákony se ta která exekuce řídí a v jakých případech je lze využít.

3.1 Civilní exekuce

Občanskoprávní exekuce byla mnoho let upravena pouze občanským soudním řádem, který obsahuje ustanovení o výkonu rozhodnutí v části šesté. Roku 2001 byl přijat exekuční řád, který v České republice zakotvil institut soudního exekutora a také novou úpravu exekuce. Zároveň však zůstala platná úprava výkonu rozhodnutí dle občanského soudního řádu.

Podle důvodové zprávy stál za přijetím exekučního řádu zejména ten důvod, že dosavadní výkon rozhodnutí soudem byl pomalý, zdlouhavý a neefektivní. Vytvoření soudních exekutorů mělo za cíl odliv exekuční agendy od soudů, které by se měly věnovat zejména řízení nalézacímu, a zvýšení rychlosti a efektivnosti vymáhání exekučních titulů.

Dle současné právní úpravy je tedy možné vést civilní exekuci jednak jako výkon rozhodnutí, jak je upraven v občanském soudním řádu, a jednak jako exekuci podle exekučního řádu. O tomto jevu se běžně hovoří jako o dvoukolejnosti civilní exekuce.³⁴

Pokud jde o zákonnou úpravu, výkon rozhodnutí je upraven v občanském soudním řádu. Pro exekuci prováděnou soudním exekutorem je primárním předpisem exekuční řád s tím, že podle § 52 odst. 1 pokud tento nestanoví jinak, užijí se přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu. To bude v praxi platit zejména pro jednotlivé způsoby provedení exekuce, kde exekuční řád upravuje pouze jistá specifika. Platí zde

³⁴ ŠTEVČEK, M. in LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád II. Exekuční řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Cit. dle www.aspi.cz. § 251 OSŘ.

tedy, že exekuční řád je předpisem speciálním vůči obecnému občanskému soudnímu řádu.

3.2 Správní exekuce

Správní exekuce je poněkud rozmanitější, pokud jde o pluralitu režimů exekucí a užívání jednotlivých právních předpisů.

Nejdůležitější obecná ustanovení o správní exekuci obsahuje správní řád v § 103 až § 106. Předně stanoví, že se postupuje podle této hlavy (jedenácté) v případě vymáhání povinností peněžitého i nepeněžitého plnění. Zároveň ne vždy bude třeba vymáhat povinnost touto správní exekucí, neboť podle § 105 odst. 2 SŘ je možné o provedení exekuce též požádat soud nebo soudního exekutora.

Pokud jde o peněžitá plnění, správní řád záhy stanoví, že se vymáhají postupem pro správu daní. Tímto odkazoval na již zrušený zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků; odkaz je tak ve světle platné právní úpravy třeba vykládat jako odkaz na daňový řád.³⁵ Ve svých pozdějších ustanoveních správní řád upravuje správní exekuci pro nepeněžitá plnění.

Správní exekuci je tedy třeba dělit podle toho, jaký charakter má vymáhaná povinnost – jestli peněžitý nebo nepeněžitý. Pokud se vymáhá nepeněžité plnění, vede se správní exekuce podle správního řádu. Jestliže se vynucuje splnění peněžité povinnosti, děje se tak podle daňového řádu. Ten v ustanovení § 177 upravuje svůj vztah k občanskému soudnímu řádu tak, že pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se při daňové exekuci podle občanského soudního řádu.

Exekuce peněžitých plnění podle daňového řádu úzce souvisí s problematikou tzv. dělené správy, která je upravena zejména v ustanovení § 162 DŘ. Jde o situace, kdy se použijí ustanovení daňového řádu pro správu určitého peněžitého plnění, které je ukládáno jiným zákonem. Každý orgán veřejné moci, který zabezpečuje správu peněžitého plnění, se stává správcem daně, a každý, komu je uložena povinnost peněžitého plnění, je v postavení daňového subjektu.

³⁵ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Cit. dle www.aspi.cz. § 106.

3.2.1 Charakter postupu podle daňového řádu

Pokud mají být správní exekucí vymáhány peněžité povinnosti, odkazuje správní řád na postup při správě daní, tedy na postup dle daňového řádu. Zde je třeba zabývat se otázkou, zda je odkazováno obecněji na postupy dle dílu pátého o vymáhání daní, nebo je odkaz cílen pouze na daňovou exekuci. Podle dílu pátého totiž není daňová exekuce jediným způsobem vymožení peněžitých povinností. Podle § 175 odst. 1 DŘ je možné vymáhat plnění i prostřednictvím soudního exekutora, popř. uplatněním pohledávky v insolvenčním řízení nebo přihlášením do veřejné dražby.

Odborná literatura se neshoduje na řešení. Například komentář k daňovému řádu uvádí: „*Tato úprava se týká exekuce na peněžité plnění uložená při výkonu veřejné moci a určená do veřejných rozpočtů. Navazuje tak mimo jiné i na úpravu správního řádu (...). Obecná ustanovení tohoto bloku pak bude nutné použít i v případě, že na základě další volby, kterou návrh orgánům veřejné moci (...) přiznává, bude zvolena jiná než daňová exekuce, která tvoří pouze jednu z cest, jak může být vymáhání příslušného peněžitého plnění (daně) realizováno.*“³⁶ Na obdobném závěru se shoduje větší část odborné literatury.^{37, 38} Jiní autoři naopak vyjadřují názor, že nebude na místě plná aplikace § 175 DŘ (tedy nebude možné užít alternativní postupy k daňové exekuci), neboť rozhodnutí o procesním režimu je již specificky upraveno v § 105 odst. 2 SŘ.³⁹

Lze souhlasit s názorem, že primární procesní režim vymáhání je určen již podle § 105 SŘ. Pokud ale není rozhodnuto o vymáhání soudním exekutorem, aplikuje se daňový řád. Ten v ustanovení § 262 výslovně prohlašuje, že se při správě daní neužije správní řád. Daňový řád si sám v úvodních ustanoveních upravuje principy, jaké je obecně při aplikaci zákona třeba dodržovat a na které poté navazují i další jednotlivá ustanovení zákona, jež upravují konkrétní zákonné postupy; a obsahuje relativně komplexní úpravu správy daní. Jinými slovy bude z obecného hlediska třeba aplikovat daňový řád jako celek, a ne jen podpůrně využívat některých jeho ustanovení (přestože v praxi se samozřejmě realizují zejména ustanovení dílu pátého o vymáhání daní). Z toho tedy vyplývá, že správce daně má při vymáhání peněžitých povinností na výběr

³⁶ GROSSOVÁ, M. E., MATYÁŠOVÁ, L. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. Cit. dle www.aspi.cz. § 175.

³⁷ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 379.

³⁸ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2015, s. 325.

³⁹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 325.

mezi daňovou exekucí, soudním exekutorem, přihlášením do insolvenčního řízení či do veřejné dražby, přičemž způsob musí zvolit podle zásady uvedené v § 175 odst. 2 DŘ.

3.2.2 Přehled způsobů vymáhání povinností

Vzhledem ke složitosti a velkému počtu možných postupů při vymáhání povinností je vhodné poskytnout jejich přehledný výčet.

Jestliže je uložena povinnost v exekučním titulu podle § 104 SŘ, je možné ji vymáhat těmito způsoby:

1. Správní exekucí, přičemž u nepeněžitých povinností je úprava obsažena ve správní řádu, zatímco u peněžitých povinností se odkazuje na daňový řád. Při postupu podle daňového řádu je pak možné zvolit mezi těmito způsoby:
 - daňovou exekucí prováděnou podle daňového řádu,
 - exekucí prováděnou soudním exekutorem podle exekučního řádu a subsidiárně občanského soudního řádu,
 - uplatněním v insolvenčním řízení,
 - přihlášením do veřejné dražby.
2. Exekucí prováděnou soudním exekutorem podle exekučního řádu a subsidiárně občanského soudního řádu.

K tomu je vhodné doplnit, že § 105 odst. 2 SŘ uvádí jako (třetí) možnost též požádat o provedení exekuce soud, čímž odkazuje na výkon rozhodnutí podle občanského soudního řádu. Tato možnost však v praxi uplatnitelná nebude, protože soud by takový návrh odmítl podle § 251 odst. 2 OSŘ, který jasně stanoví, že soud odmítne návrh na výkon titulu, který se vykonává ve správní či daňové exekuci.

Toto je reflektováno i v § 274 odst. 1 písm. f) OSŘ, kde se uvádí, že se ustanovení § 251 až 271 použije s výjimkou § 261a odst. 2 a 3 i na výkon vykonatelných rozhodnutí a jiných exekučních titulů orgánů veřejné moci s výjimkou titulu, který se vykonává ve správním nebo daňovém řízení.

Pro posouzení, zda exekuční titul spadá do režimu jiných exekučních titulů orgánů veřejné moci, které je možné obecně podle občanského soudního řádu vykonat, nebo zda se jedná o titul vykonatelný ve správním či daňovém řízení, jehož návrh výkonu soudem by měl být odmítnut, je rozhodující to, jestli je možné exekuční titul vykonat ve správním

či daňovém řízení a nikoli skutečnost, jestli byl vydán na základě správního řádu.⁴⁰ A contrario exekuční titul, který by sice byl vydán na základě správního řádu, ale nebyl by podle něj vykonatelný, by bylo možné vykonat podle občanského soudního řádu.

3.2.3 Volba způsobu vymáhání povinnosti

Při vymáhání povinností vykonatelných podle správního řádu je tedy možné volit mezi nejrůznějšími způsoby, popř. „režimy“ exekučního vymáhání. Je proto třeba zabývat se otázkou, komu tato volba přísluší a na základě čeho by měl svou volbu činit.

3.2.3.1 Volba mezi správní exekucí a soudním exekutorem

Nejprve je třeba zvolit, zda bude povinnost vymáhána prostřednictvím správní exekuce dle správního řádu, nebo exekucí prováděnou soudním exekutorem. Podle znění § 105 SŘ může soudního exekutora o provedení exekuce požádat:

- 1) správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo schválil smír,
- 2) osoba oprávněná z exekučního titulu.

Ad 1) Správní orgán má obecnou povinnost prosazovat a realizovat veřejný zájem. K tomu patří i naplňování zásady, že dobrá správa se má starat o to, aby správními orgány uložené povinnosti byly řádně a včas splněny.⁴¹ Správní orgán proto na rozdíl od oprávněného nemá na výběr, jestli bude, nebo nebude uložené povinnosti vymáhat, a má povinnost nařídit správní exekuci sám (ve smyslu § 110 písm. a) SŘ), uplatnit exekuční titul u exekučního orgánu (§ 105 písm. a) SŘ), nebo požádat soudního exekutora o provedení exekuce (§ 105 odst. 2 SŘ).

Správní orgán zároveň nemůže při rozhodování mezi exekucí podle správního řádu a exekucí dle exekučního řádu jednat libovolně. Je nutné mít na paměti, že i správní exekuce včetně rozhodování o režimu vymáhání povinnosti je činností správních orgánů, a tedy se na ně vztahují základní zásady činnosti správních orgánů. Jednou z těchto základních zásad je i zásada rychlosti a hospodárnosti (zásada procesní ekonomie). Tato se při volení režimu exekučního vymáhání projevuje dle judikatury tak, že je správní orgán „...povinen zvolit takový způsob vymáhání, aby výše nákladů spojených s vymáháním, kterou bude povinný nucen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši

⁴⁰ Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 8 Co 75/2014.

⁴¹ SKULOVÁ, 2017, op. cit., s. 321.

nedoplatku.⁴² Tato zásada je výslovně vyjádřena v § 175 odst. 2 DŘ, kde se vztahuje k volbě způsobu vymáhání nedoplatku správcem daně. Dle judikatury je tedy třeba řečenou zásadu vztáhnout i na volbu správního orgánu ve smyslu § 105 SŘ. Dále judikatura k této volbě uvádí, že „Vymáhat plnění prostřednictvím soudního exekutora může správní orgán pouze, pokud výše nákladů spojených s vymáháním, které bude povinný subjekt nucen uhradit, není ve zjevném nepoměru k výši vymáhané částky.“⁴³ Komentářová literatura pak k tomuto přidává zásadu, že správní orgán by měl vždy dát přednost řešení exekuce správní cestou.⁴⁴

Volba správního orgánu o způsobu vymáhání není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“ nebo také „SŘS“). Jestliže tedy správní orgán požádal o provedení exekuce soudního exekutora v rozporu s výše uvedenými zásadami, je možné se proti tomu bránit správní žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 an. SŘS.⁴⁵

Ad 2) Osoba oprávněná z exekučního titulu má na rozdíl od správního orgánu možnost, nikoli povinnost, uplatnit exekuční titul u exekučního orgánu, nebo požádat o provedení exekuce soudního exekutora; přičemž není vázána zásadami uvedenými výše.

Oprávněný se tak bude rozhodovat zejména na základě různosti spekter nabízených exekučních prostředků, pravděpodobností úspěchu nebo očekávanou rychlostí exekuce. Motivací též může být převažující autorita některého vymáhajícího subjektu nebo komplexnost úprav.⁴⁶

3.2.3.2 Volba správce daně o způsobu vymáhání

Jestliže bude správním orgánem nebo oprávněnou osobou zvolena cesta správní exekuce a vymáhaná povinnost má peněžitý charakter, uplatní se postup pro správu daní. Jak už bylo vysvětleno v 3.2.1 Charakter postupu podle daňového řádu, neznamená to automaticky daňovou exekuci, ale příslušný správce daně má na výběr mezi různými režimy vymáhání.

Na základě § 175 odst. 1 DŘ může správce daně volit mezi:

- daňovou exekucí,

⁴² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 113/2017-54.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014-47.

⁴⁴ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 107.

⁴⁵ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 375.

⁴⁶ VOPÁLKA, V. in HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 283.

- soudním exekutorem,
- uplatněním v insolvenčním řízení,
- přihlášením do veřejné dražby.

V následujícím odstavci je zakotveno pravidlo, dle kterého správce daně zvolí způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.

Podle důvodové zprávy k § 175 DŘ je cílem tohoto ustanovení změna praxe správců daně (zejména v rámci dělené správy), kteří ve snaze zjednodušit si práci opomíjí základní principy veřejné správy. Zejména má být zamezeno případům, kdy je povolán soudní exekutor na vymáhání bagatelních nedoplatků, přestože lze zajistit vymožení i jiným způsoby, které nezatíží dlužníka tak vysokými náklady.

Pro rozhodování správce daně o způsobu vymáhání je tedy možné aplikovat stejné závěry jako pro správní orgán volícím mezi správní exekucí a soudním exekutorem.

3.2.4 Správní exekuce *lato sensu a stricto sensu*

Ze všeho, co bylo řečeno o správních exekucích, je patrné, že pojmem *správní exekuce* je možné označit různě široký okruh postupů při vymáhání povinností ze správních exekučních titulů.

Podle odborné literatury spadají pod správní exekuci *lato sensu* všechny způsoby, jakými může být v rámci plurality procesních režimů správní exekuce vymožená povinnost uložená správním exekučním titulem. Lze tak tedy označit postup správního orgánu podle správního řádu při vymáhání nepeněžitých povinností, vymáhání peněžitých povinností správcem daně, exekuci vedenou soudním exekutorem, uplatnění nedoplatku v insolvenčním řízení a přihlášením do veřejné dražby.⁴⁷

Je jisté, že v užším smyslu nebude správní exekuce označovat postupy soudního exekutora, ani vymáhání v rámci insolvenčního řízení či prostřednictvím veřejné dražby. Exekuce prováděné soudním exekutorem se řadí v rámci dvoukolejnosti právní úpravy občanskoprávních exekucí k úpravě civilní exekuce, stejně tak insolvenční řízení jako řízení o řešení úpadku a oddlužení dlužníka je zvláštním typem civilního řízení a veřejné dražby lze též charakterizovat jako specifický postup v rámci občanskoprávního řízení. Zbývá otázka, zda řadit daňovou exekuci do správní exekuce *stricto sensu*. Tato otázka si vzhledem ke vztahu správního a daňového práva, vztahům mezi jejich právními úpravami a s přihlédnutím k úpravě a pojetí správního řízení zaslouží větší pozornost.

⁴⁷ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 374-375.

Finanční právo je považováno za samostatné právní odvětví⁴⁸ odvozené od správního práva.⁴⁹ Daňová exekuce představuje specifický postup správce daně při vymáhání nedoplatků, který je upraven zejména v daňovém řádu se subsidiárním použitím občanského soudního řádu a s výslovným vyloučením subsidiárního užití úpravy ve správním řádu. Přestože je užití správního řádu vyloučeno, je na místě otázka, zda je daňová exekuce správním řízením, neboť správní exekuce je specifickou částí správního řízení.

Správní řízení je legálně definováno v ustanovení § 9 SR. Ze zařazení úpravy exekuce, resp. exekučního řízení, v poslední hlavě části druhé o obecných ustanoveních správního řízení je možné systematickým výkladem dovodit, že lze exekuční řízení podřadit pod správní řízení, resp. jako jeho fakultativní, poslední část. Daňová exekuce je pak specifickým typem správního řízení, během kterého se nepostupuje podle správního řádu, a jejíž samotné nařízení je správním rozhodnutím. Ústavní soud k tomu k tomuto uvádí: „*Nařízení daňové exekuce je vážným zásahem do subjektivních práv tohoto účastníka správního řízení...*“⁵⁰, na základě čehož musí být přezkoumatelné příslušným soudem; v opačném případě by došlo k porušení ústavně zaručených práv.⁵¹ Toto pojetí je akceptováno i v judikatuře Nejvyššího správního soudu.⁵²

Nahlíženo na daňovou exekuci jako na specifické správní řízení, je možné brát ji spolu s postupy dle správního řádu jako součást správní exekuce v užším smyslu. Na druhé straně nelze pominout snahu správního řádu i daňového řádu o obecnou úpravu exekučního řízení (oba předpisy upravují např. exekuční příkaz, nebo zastavení a odklad exekuce) a výslovné oddělení obou úprav v § 262 DŘ.

Lze tedy shrnout, že správní exekucí v užším smyslu lze rozumět postup správních orgánů při vymáhání nepeněžitých povinností dle správního řádu a postup správce daně při vymáhání peněžitých povinností podle daňového řádu. Správní exekuce v nejužším smyslu pak označuje pouze postupy správních orgánů podle správního řádu, tedy prakticky jen vymáhání nepeněžitých povinností.

⁴⁸ HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 54.

⁴⁹ KOPECKÝ, 2021, op. cit., s. 14.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III.ÚS 358/99.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III.ÚS 358/99.

⁵² Např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016-53.

3.3 Východiska pro komparaci správní a civilní exekuce

V předešlých podkapitolách bylo vysvětleno, že pojmy *správní exekuce* a *civilní exekuce* mohou označovat mnohé postupy při vymáhání povinností, které mohou provádět různé orgány nebo osoby, a to podle odlišných právních předpisů. Je proto nutné přesně vymezit, které režimy exekuce budou vzájemně srovnávány. Bude přitom vycházeno z vícera kritérií, zejména z reálné využívanosti exekucí, šancí na úspěch vymožení, komplexnosti jednotlivých úprav a v neposlední řadě také významu, jaký může komparace přinést.

Civilní exekucí jako předmětem komparace bude nejvhodnější ustanovit exekuci prováděnou soudním exekutorem podle exekučního řádu. Je tomu tak z důvodu, že vymáhání splnění povinností prostřednictvím soudních exekutorů podstatně zvýšilo šance na úspěch exekuce (ze 3 až 5 % na 40 %) a též díky tomu jsou podstatně využívanější než výkon rozhodnutí podle občanského soudního řádu.⁵³ Význam komparace zaměřené na tyto exekuce spočívá v tom, že i v případě správních exekucí mají orgány či oprávněné osoby možnost volby mezi správní exekucí a soudními exekutory.

Pokud jde o správní exekuci, bylo by příliš nepřehledné, komplikované a neúčelné srovnávat všechny postupy, které si lze představit pod správní exekucí *lato sensu*. Na druhou stranu zaměřit se pouze na správní exekuci v nejužším pojetí (jen postupy dle správního řádu) též není vhodné, a to zejména proto, že správní řád neobsahuje komplexní úpravu pro vymáhání exekučních titulů u peněžitých povinností a odkazuje na daňový řád. Nejvhodnější je tedy zvolit střední cestu a pro účely této komparace zvolit jednak postup podle správního řádu, jednak daňovou exekuci podle daňového řádu. Přitom však nelze pominout, že je práce primárně zaměřena na správní právo, tedy bude větší důraz kladen na úpravu obsaženou ve správním řádu.

Z hlediska přehlednosti je vhodné stanovit, že pokud nebude uvedeno jinak, bude dále v této práci *občanskoprávní* nebo *civilní exekucí* myšlena exekuce prováděná soudním exekutorem podle exekučního řádu. Zároveň nebude-li stanoveno jinak, bude *správní exekucí* myšlena správní exekuce podle správního řádu a daňová exekuce podle daňového řádu.

⁵³ Exekutorská komora České republiky. *Exekutorská komora České republiky* [online]. Copyright © 2009 [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: <https://www.ekcr.cz/1/exekutoriradi/838-28-rozdil-mez-exekuci-a-soudnim-vykonem-rozhodnuti?w=>

Jelikož si tato práce klade větší cíle než pouhé parafrázování zákonů, bude upřednostňován jejich výklad s případným odkazem na příslušná zákonná ustanovení. Taktéž je vhodné upozornit, že cílem není srovnání všech ustanovení, nýbrž komparace jednotlivých institutů, přičemž z obecných institutů jsou ke srovnávání vybrány jen ty nejdůležitější či nejproblematictější.

4 Komparace vybraných obecných institutů exekucí

4.1 Orgán provádějící exekuci

Vymezení orgánu, který je příslušný k vedení exekuce, je klíčové pro každou úpravu exekučního řízení. Tomuto totiž přísluší rozsáhlé pravomoci týkající se obecně vykonávacího řízení a také pravomoci při jednotlivých způsobech provedení exekuce. Z obecných pravomocí řízení lze akcentovat zejména pravomoc nařídít exekuci a vydat exekuční příkaz, rozhodovat o přerušení, odložení nebo zastavení exekuce, rozhodovat o některých sporech vznikajících během exekuce a o nákladech řízení. Vymezení orgánu příslušného k exekuci je též důležité pro případnou obranu účastníků řízení proti jeho postupu.

Úplné a přesné stanovení jednotlivých pravomocí příslušnými zákony je nezbytné, aby byla úprava v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny.

V oblasti správních exekucí je správní orgán, který je příslušný k exekuci, nazýván jako exekuční správní orgán (§ 103 odst. 2 SŘ). Civilní exekuci provádí soudní exekutor a exekuční soud.

Základními prvky úpravy exekučního orgánu jsou u správní exekuce:

- rozlišení exekučních orgánů podle exekučního titulu na peněžitá a nepeněžitá plnění,
- pluralita jednotlivých exekučních správních orgánů, přičemž je akcentováno
- upřednostnění obecních a krajských úřadů u vymáhání jimi uložených plnění.

Oproti tomu exekuční řád volí jinou konstrukci, a to takovou, že k provedení exekuce je příslušný soudní exekutor (§ 1 odst. 2 EŘ), pro jehož postavení jsou nejvýznamnější tyto skutečnosti:

- úkony soudního exekutora se považují za úkony exekučního soudu,
- soudní exekutor je zároveň v postavení podnikatele.

4.1.1 Exekuční správní orgán ve správní exekuci

Jak již bylo uvedeno, exekuční orgán se liší dle povahy exekučního titulu – zda ukládá peněžité plnění, nebo plnění nepeněžité.

4.1.1.1 Příslušnost u nepeněžitých plnění

Příslušnost exekučních správních orgánů k výkonu exekučního titulu ukládající povinnost nepeněžitěho plnění je stanovena v § 107 SŘ. Úprava vychází ze zásady, že příslušným exekučním správním orgánem je ten správní orgán, který byl původcem exekučního titulu. Komentářová literatura k tomu uvádí, že řečené bude platit pro většinu případů.⁵⁴

Konkrétně je tedy stanoveno, že primárně je příslušný správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo který schválil smír, pokud je orgánem moci výkonné. Záhy zákon říká, že exekučním správním orgánem je obecní nebo krajský úřad, pokud vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo schválil smír nebo pokud takto učinil jiný orgán územního samosprávného celku.

Jestliže nebude možné takto určit příslušnost, provede exekuci obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu má sídlo původce exekučního titulu. Bude se jednat o případy, kdy původce exekučního titulu není orgánem moci výkonné, ani obecním či krajským úřadem, například fyzické či právnické osoby, které vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, což jsou dle odborné literatury typicky veřejné strážce.⁵⁵ Ačkoli zákon výslovně stanoví možnost požádat obecní úřad obce s rozšířenou působností jen oprávněnému správnímu orgánu, nelze vyloučit, aby se na něj obrátila i fyzická či právnická osoba.⁵⁶

4.1.1.2 Příslušnost u peněžitých plnění

Obecné stanovení příslušnosti exekučních orgánů vymáhajících peněžitá plnění je obsaženo v § 106 SŘ. I zde se projevuje zásada, že původce exekučního titulu je též příslušný k jeho vymáhání. Toto je však omezeno tím, že tak musí stanovit zvláštní předpis, např. § 64 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, přičemž pokud toto není splněno, uplatní se příslušnost obecního správce daně.

Zásada původce titulu je ale naplněna v případě, že původcem je obecní nebo krajský úřad, popř. jiné orgány územního samosprávného celku. Je tomu tak proto, že právě tyto úřady nejčastěji v praxi vedou správní řízení, v nichž jsou často ukládány peněžitě povinnosti, a je tak třeba stanovit jejich jednoznačný, adekvátní a transparentní

⁵⁴ PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 4. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2019. Cit. dle www.aspi.cz. § 107.

⁵⁵ KOPECKÝ, 2021, op. cit., s. 409.

⁵⁶ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 107.

režim příslušnosti. Dále je obcím přiznána možnost, aby požádaly o provedení exekuce obecného správce daně, což by se mělo uplatnit zejména v případech malých obcí, které nemají příslušné personální či jiné zázemí.⁵⁷ Z doslovného znění § 106 odst. 2 SŘ však nelogicky vyplývá, že obecného správce daně nemohou o provedení exekuce požádat krajské úřady, ani orgány hlavního města Prahy. Jedná se o zjevnou rozpornost právní úpravy, neboť zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky (dále jen „zákon o celní správě“) počítá i s vymáháním plnění určených rozpočtům územních samosprávných celků obecně.⁵⁸ Neboť se jedná o výkon veřejné moci mající charakter invazivních zásahů do právní sféry osob, analogické rozšíření možnosti žádat o provedení exekuce obecného správce daně i na krajské úřady a orgány Prahy se nejeví jako možné, neboť by to odporovalo čl. 2 odst. 2 Listiny. Je zde proto nezbytná příslušná novelizace.

Lze tedy shrnout, že je primárně příslušný obecný správce daně, pokud zvláštní zákon nestanoví, že exekuci provede orgán, který je původcem titulu; zatímco u obecních a krajských úřadů, které vydaly exekuční titul platí v zásadě opak – jsou příslušné k vymáhání, pokud se nerozhodnou požádat obecného správce daně.

Obecným správcem daně se podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona o celní správě rozumí celní úřad. Podle důvodové zprávy k zákonu o celní správě je zde toto explicitně vyjádřeno právě z důvodu odkazu správního řádu na obecného správce daně a kvůli zamezení jakýmkoli výkladovým nejasnostem. Působnost jednotlivých celních úřadů je upravena v § 6 zákona o celní správě.

Poněkud problematičtější může být případ, kdy je oprávněným jiná osoba a plnění nemíří do veřejných rozpočtů. Odborná literatura zde dovozuje, že oprávněnému nezbyde nic jiného než se obrátit na soudního exekutora.⁵⁹

4.1.2 Soudní exekutor a exekuční soud

Institut soudního exekutora byl zaveden exekučním řádem, který ho koncipuje jako „*prodlouženou ruku exekučního soudu*“⁶⁰, neboť je na něj delegována část pravomoci soudu, přičemž v exekučním řízení zůstává zachovaná i pravomoc exekučního soudu. Podle důvodové zprávy k tomu vedly dva základní důvody; prvně mělo být ulehčeno soudům a přenést část jejich agendy na soudní exekutory, aby se soudy mohly

⁵⁷ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 107.

⁵⁸ VOPÁLKA, V. in HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 284.

⁵⁹ VOPÁLKA, V. in HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 284.

⁶⁰ ŠTEVČEK, M. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 28 EŘ.

věnovat nalézacímu řízení. Druhým cílem bylo zvednout efektivitu exekucí, a to zejména díky *materiální zainteresanosti* soudních exekutorů.

Důvodová zpráva tímto naráží na v určitém smyslu dvojí postavení soudního exekutora, který je totiž na jedné straně onou prodlouženou rukou exekučního soudu, tedy má rysy veřejnoprávní funkce, a na druhé straně je podnikatelem. Soudní exekutor splňuje požadavky § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“) na podnikatele a zároveň jeho příjmem je zejména odměna za úspěšně provedenou exekuci, která je jeho ziskem; zároveň nese riziko, že povinný nebude mít dostatek prostředků ani na uhrazení nákladů exekuce.⁶¹ V souvislosti s tím provádí soudní exekutor i další činnost než vymáhání exekučních titulů (specifikováno v § 74 an. EŘ).

Velmi důležitým ustanovením je § 28 EŘ, podle kterého se úkony soudního exekutora považují za úkony exekučního soudu. Tímto je definována role soudního exekutora v exekučním řízení, od čehož se poté odvíjí celá právní úprava. Někteří autoři proto řečené ustanovení prohlašují za „*centrální ustanovení exekučního řádu*“⁶². Obecně to znamená, že úkony exekutora jako soukromé osoby mají stejné právní účinky a požívají stejné autority jako úkony soudu.⁶³ Toto má celou řadu dopadů. Příkladem lze uvést třeba závěr, že pokud je podáno odvolání proti rozhodnutí exekutora, je k rozhodování o něm příslušný nadřízený soud toho soudu, který exekutora pověřil provedením exekuce.⁶⁴ Dále je z toho možné dovodit pravomoc soudního exekutora k uložení pořádkové pokuty podle § 53 odst. 1 OSŘ.⁶⁵ Taktéž všeobecná povinnost exekutora doručovat písemnosti má vazbu na procesní postavení soudu.⁶⁶ Postavení soudního exekutora se dále promítlo v § 146 EŘ, který novelizoval zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“), a to tak, že – zjednodušeně řečeno – stát odpovídá za škodu způsobenou exekutorem.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 150/04.

⁶² WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 50.

⁶³ HLAVSA, P., DÁVID, R. KOJAN, M., *Exekuční řád a předpisy související*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 48.

⁶⁴ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 50.

⁶⁵ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 08. 2004, sp. zn. 14 Co 285/2004.

⁶⁶ HLAVSA, DÁVID, KOJAN, 2013, op. cit., s. 48.

4.2 Exekuční titul

Exekuční titul je ve v každé exekuci nutným předpokladem pro její nařízení a provedení. Obecně se jedná o zákonem předepsané formy, ve kterých musí být vyjádřeny povinnosti autoritativně uložené konkrétní osobě, aby mohlo být provedeno jejich nucené vykonání. Pokud povinnost takovouto formu nemá, nemůže dojít k jejímu vynucenému splnění prostřednictvím orgánů provádějících exekuci.

Exekuční tituly jsou typicky výsledkem nalézacího řízení, ve kterém se rozhodovalo o uložení povinnosti. Takovému autoritativnímu rozhodnutí sporu o povinnost zákon stanoví povahu exekučního titulu, který tak propojí nalézací řízení s exekucí a který svědčí o oprávněnosti požadavku věřitele-oprávněného vůči dlužníkovi-povinnému.⁶⁷

Zákony k vymezení exekučních titulů přistupují zpravidla výčtem těch nejužívanějších a nejzákladnějších rozhodnutí a listin, přičemž je takový seznam zakončen blanketním ustanovením, dle kterého je možné exekučně vymáhat i jiná rozhodnutí a listiny, jejichž nucený výkon připouští zvláštní zákon; tedy daný přehled exekučních titulů je demonstrativní a je zpravidla možná i exekuce jiných listin a rozhodnutí za podmínky, že tak stanoví zákon. Pokud zákon stanoví výčet taxativně, jako činí správní řád, mohou vzniknout v aplikační praxi problémy, kdy se objeví i jiné než uvedené tituly, které jinak ostatní charakteristiky splňují a někteří mohou dovozovat jejich způsobilost být exekučním titulem.

Zásadně platí, že je povinnému poskytnuta přiměřená lhůta, ve které může uloženou povinnost splnit dobrovolně – dobrovolné splnění má přednost před vynuceným. V této lhůtě tedy není možné povinnost exekučně vymáhat.

Doktrinální literatura označuje uplynutí pariční lhůty jako předpoklad formální vykonatelnosti. Oproti tomu je dále rozlišována materiální vykonatelnost, která předvídá přesnou specifikaci oprávněného a povinného a také jasné, určité a srozumitelné vymezení povinnosti.⁶⁸ Problematika lhůty k dobrovolnému plnění a jasné specifikace není správním řádem výslovně řešena na rozdíl od exekučního řádu a občanského řádu správního. Zde je vhodné akcentovat, že požadavek materiální vykonatelnosti je aktivně uznáván a vyžadován judikaturou.⁶⁹

⁶⁷ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 60.

⁶⁸ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 64.

⁶⁹ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2011, sp. zn. 20 Cdo 4909/2010.

V zájmu ucelenosti a komplexnosti právní úpravy je též vhodné, aby zákony upravily řešení problematiky vázanosti povinnosti na podmínky, časové doložky apod., a dále také postup při přechodu práva korespondujícího s uloženou povinností na jinou osobu.

4.2.1 Exekuční titul ve správní exekuci

Vymezení exekučního titulu ve správním řádu má mimořádný význam. Jedná se totiž o tu část úpravy, která se vztahuje na správní exekuci lato sensu, tedy nejen na postup podle správního řádu, nýbrž určuje exekuční titul též pro správní exekuci prováděnou podle daňového řádu či exekučního řádu. Z tohoto důvodu úpravy exekučních titulů v daňovém a exekučním řádu nepřímo navazují na správní řád, resp. reflektují možnost vymáhání správního exekučního titulu.

Správní řád jako exekuční tituly uvádí:

- 1) vykonatelné rozhodnutí,
- 2) vykonatelný smír.

Ad 1) Rozhodnutím se podle správního řádu rozumí akt aplikace práva, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (§ 67 SŘ). Odborná literatura dovozuje, že exekučním titulem může být též mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v části věci, usnesení a příkaz.⁷⁰

Správní řád zde odkazuje na svůj § 74, který upravuje okamžik vykonatelnosti. Ten je obecně totožný s nabytím právní moci, popř. je možné uvést v rozhodnutí pozdější den. Rozhodnutí ukládající povinnost (možný exekuční titul) je vykonatelné, jakmile je v právní moci a uplyne lhůta ke splnění povinnosti. Lhůta ke splnění povinnosti je obligatorní náležitostí takového rozhodnutí (§ 68 odst. 2 SŘ). Jedná-li se o předběžně vykonatelné rozhodnutí, nemusí být splněna podmínka právní moci. Správní řád v ustanoveních o exekuci neřeší případ, kdy by lhůta (omylem) stanovena nebyla, jako např. exekuční řád. Teoreticky by šlo uvažovat o analogické aplikaci § 40 odst. 2 EŘ, že pariční lhůta činí 3 dny a v případě vyklizení bytu 15 dnů od právní moci rozhodnutí. Spíše se však bude jednat o nedostatek vykonatelnosti a bude nutné rozhodnutí opravit, aby jej bylo možné vymáhat.

⁷⁰ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 377.

Doložku právní moci a vykonatelnosti opatří správní orgán na požádání účastníka, kterému rozhodnutí doručuje; originál rozhodnutí, který zůstává ve spisu, je doložkou opatřen z moci úřední (§ 75 SŘ).

Ad 2) Smír je možný způsob řešení sporného řízení před správním orgánem. Uzavírají ho mezi sebou účastníci sporu jako závazný způsob řešení jejich sporu, a má tedy povahu smlouvy, resp. dohody. Správní orgán musí takový smír schválit formou rozhodnutí. Je též možné uzavřít smír jen v některé části sporu a ve zbytku nechat meritorně rozhodnout správní orgán. Schválený smír má účinky pravomocného rozhodnutí, a je proto též exekučním titulem.⁷¹ Správní řád smír blíže neupravuje, ovšem požadavky na rozhodnutí jako na exekuční titul bude třeba analogicky vztáhnout i na smír, tedy zejména marné uplynutí lhůty k dobrovolnému splnění povinnosti.

Správní řád na rozdíl od jiných zákonů upravuje exekuční tituly taxativním výčtem, což je patrné zejména z jazykového/gramatického výkladu. Za použití dalších výkladových metod, zejména historické a teleologické metody, je ale možné dojít i k opačnému závěru. V původním návrhu měla být mezi exekuční tituly zařazena též veřejnoprávní smlouva. Správní řád obsahuje obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, ze které jasně vyplývá možnost jimi závazně upravit práva a povinnosti. V komentářové literatuře se tak objevuje stanovisko, že je třeba veřejnoprávní smlouvy připustit jako vhodný exekuční titul, neboť opačný závěr by vedl k nemožnosti vymáhání povinností, ke kterým se účastníci zavázali v takové smlouvě.⁷² Někteří autoři zastávají opačný názor, dle kterého je možné vymáhat až rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy, nikoli přímo povinnost z takové smlouvy; analogicky k úpravě opatření obecné povahy, kdy je též třeba správního rozhodnutí k exekuci.⁷³ Vzhledem k absenci výslovného uznání veřejnoprávních smluv jako exekučního titulu je třeba přiklonit se k druhému názoru.

Ve správním řádu zcela chybí úprava situace, kdy je splnění povinnosti vázáno na podmínku či časovou doložku. Přitom § 68 odst. 2 SŘ výslovně uvádí, že výrok rozhodnutí může obsahovat i vedlejší ustanovení, jimiž mohou dle odborné literatury být: časové doložky, příkazy, podmínky a výhrada změny nebo zrušení správního aktu.⁷⁴ Občanský soudní řád upravuje vázanost na podmínky, časové doložky a splnění jiné povinnosti v § 262, přičemž tuto úpravu kopíruje § 43 EŘ. Jestliže taková potřeba

⁷¹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 104.

⁷² FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 104.

⁷³ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEŘOVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 377.

⁷⁴ Např. KOPECKÝ, 2021, op. cit., s. 169.

vyvstane, bude nutné i ve správní exekuci podle správního řádu postupovat analogicky k těmto úpravám.

Na správní řád navazuje § 176 DŘ, který upravuje exekuční tituly pro daňovou exekuci. Povinnost peněžitého plnění se vymáhá postupem dle daňového řádu, kde exekuční správní orgán může jako způsob vymožení zvolit daňovou exekuci. Proto je mezi exekučními tituly v § 176 DŘ zakotveno „vykonatelné rozhodnutí, kterým je stanoveno peněžité plnění“. Kromě něj jsou exekuční tituly daňové exekuce ještě výkaz nedoplatků a vykonatelný zajišťovací příkaz.

Doktrinální literatura i zde zmiňuje požadavek materiální a formální vykonatelnosti. Peněžité plnění nesmí být posečkáno nebo rozloženo na splátky. Kromě daňových rozhodnutí se pod tento exekuční titul řadí nejčastěji sankční rozhodnutí – pokuty, penále, úroky.⁷⁵

4.2.2 Exekuční titul v civilní exekuci

Exekuční řád obsahuje oproti správnímu řádu široké, demonstrativní vymezení exekučních titulů; je tomu tak z důvodu, že se fakticky jedná o univerzální exekuci, ve které lze vymáhat nejrůznější exekuční tituly, a to i z oblasti daní či veřejné správy. Podle § 40 jsou exekučním titulem:

- vykonatelné rozhodnutí soudu nebo exekutora, pokud přiznává právo, zavazuje k povinnosti nebo postihuje majetek,
- vykonatelné rozhodnutí soudu a jiného orgánu činného v trestním řízení, pokud přiznává právo nebo postihuje majetek,
- vykonatelný rozhodčí nález,
- notářský zápis se svolením k vykonatelnosti,
- vykonatelné rozhodnutí a jiný exekuční titul orgánu veřejné moci,
- jiná vykonatelná rozhodnutí a schválené smíry a listiny, jejichž výkon připouští zákon.

Význam pro vztah se správním řádem má zejména písm. e), dle kterého je možné, aby soudní exekutor nuceně vymohl povinnost zakotvenou v „rozhodnutí a jiném exekučním titulu orgánu veřejné moci“. Dle tohoto písmena je možné vykonat i exekuční titul daňového řízení a podle dalších zákonů zvláštní části správního práva – celní zákon,

⁷⁵ ROZEHNAL, T. *Daňový řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2019. Cit. dle www.aspi.cz. § 176.

školský zákon, zákon o veřejném zdravotním pojištění apod. Soud je zde povinen zkoumat, zda taková rozhodnutí vydal oprávněný orgán.⁷⁶

Exekuční řád na rozdíl od správního řádu dává další podrobnější úpravu týkající se pariční lhůty, dělitelnosti plnění a vázanosti na podmínky. Správní orgán postupující dle správního řádu by zde měl postupovat analogicky, neboť správní řád tuto úpravu neobsahuje, přestože se tato problematika může vyskytnout i u exekučních správních titulů; nejlepší možností by však byla oprava rozhodnutí spočívající v doplnění lhůty k plnění.

Jestliže v exekučním titulu není stanovena lhůta pro dobrovolné splnění povinnosti, má se za to, že je tato lhůta 3 dny, a u vyklizení bytu 15 dnů od právní moci.

Pokud je více povinných a plnění je dělitelné, jsou všichni povinni zavázáni splnit plnění rovným dílem. Tím však není vyloučena možnost v rozhodnutí stanovit poměrné plnění dlužníků.

V případě, že je povinnost vázána na podmínku, splnění jiné povinnosti či na časovou doložku, je třeba k nařízení exekuce prokázat jejich splnění – k těmto účelům je třeba připojit listinu vydanou nebo osvědčenou státním orgánem či notářem.

4.3 Zahájení a nařízení exekuce – exekuční příkaz, exekuční výzva

Úvodem je vhodné vymežit rozdíl mezi zahájením exekučního řízení a nařízením exekuce. Exekuční řízení se jako obecně jiná řízení zahajuje na návrh, nebo z moci úřední. V rámci tohoto řízení, pokud jsou splněny podmínky, dochází k zahájení, resp. nařízení exekuce, a to exekučním příkazem, což je zvláštní rozhodnutí charakteristické pro exekuční řízení, kterým je rozhodnuto o provedení exekuce vybraným, zákonným způsobem. Exekuční příkaz má zpravidla formu usnesení, proti kterému se zásadně nelze bránit řádnými opravnými prostředky.

Exekuční příkaz je nutné oznámit povinnému a dalším osobám. Jedním z pravidelných účinků exekučního příkazu je inhibitorium. Jedná se o zákaz adresovaný povinnému, aby dále nakládal se svým majetkem, a to pod hrozbou neúčinnosti nebo neplatnosti takových jednání.⁷⁷

Zákony upravují též možnost ještě naposledy vyzvat povinného ke splnění vymáhané povinnosti. Tato výzva může být koncipována jako fakultativní postup (ve správní exekuci), nebo i obligatorní (u soudního exekutora).

⁷⁶ HLAVSA, DÁVID, KOJAN, 2013, op. cit., s. 89.

⁷⁷ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 85.

4.3.1 Nařízení správní exekuce

4.3.1.1 Nařízení správní exekuce podle správního řádu

Ustanovení o zahájení exekuce jsou ve správním řádu zařazeny pod Díl 3 věnující se exekuci na nepeněžitá plnění, tedy se již nevztahuje na peněžitá plnění vymáhané postupem dle daňového řádu.

Ustanovení správního řádu nerozlišují mezi zahájením exekučního řízení a nařízením exekuce. Je tomu tak patrně proto, že nejčastější jsou případy, kdy exekuci nařizuje správní orgán, který je zároveň exekučním orgánem, a tak bezprostředně exekuci nařídí z moci úřední exekučním příkazem. Dle znění § 110 SŘ tak může učinit dále na základě žádosti oprávněného nebo správního orgánu, který vydal rozhodnutí v I. stupni nebo schválil smír. Zákon tuto žádost blíže nevymezuje. Dle komentářové literatury se bude jednat o žádost o zahájení řízení⁷⁸, ke kterému by měla být připojena kopie exekučního titulu, měl by být označen exekuční správní orgán, účastníci, specifikována povinnost a popř. uveden údaj, v jaké míře byla povinnost splněna (Analogicky k § 38 EŘ; tyto náležitosti zákon výslovně nestanoví, je však vhodné je přesto dodržet v zájmu rychlého a hladkého vyřízení věci. Pokud však dodrženy nebudou, správní orgán je pravděpodobně nebude moci vyžadovat v rámci opravy podle § 45 odst. 2 SŘ, neboť se nejedná o „předepsané náležitosti“. Musí však vždy být jasné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.).

Správní řád dává možnost exekučnímu orgánu ještě před nařízením exekuce vyzvat povinného ke splnění povinnosti a určit mu k tomu lhůtu (§ 109 SŘ). Jedná se o fakultativní postup, jehož užití závisí na úvaze exekučního orgánu. Dle důvodové zprávy jde zejména o případy, kdy nehrozí nebezpečí z prodlení a je možné očekávat dobrovolné splnění povinnosti, přičemž správní orgán zde má vycházet ze znalosti konkrétní situace. Pokud povinný splní povinnost, nebude muset hradit náklady exekuce, neboť tyto ještě nevznikly. Proti exekuční výzvě lze podat jen námitky dle § 117 SŘ.⁷⁹ Po formální stránce se jedná o usnesení.⁸⁰

Samotná exekuce se nařizuje vydáním exekučního příkazu. Jedná se o specifické usnesení, které musí obsahovat náležitosti uvedené v § 111 odst. 1 SŘ. Jde o označení

⁷⁸ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 111.

⁷⁹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 109.

⁸⁰ HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Cit. dle www.aspi.cz. § 109.

exekučního titulu, vymezení povinnosti, způsob provedení exekuce, věci a práva postižené exekucí a další údaje. Proti exekučnímu příkazu se nelze odvolat, ale je možné proti němu podat námitky. Zde je vhodné akcentovat, že pokud byla nařízena exekuce vyklizením nebo jsou uplatňovány důvody pro zastavení exekuce, má podání takové námitky ze zákona odkladný účinek. Exekuční příkaz je třeba oznámit povinnému a dalším osobám, kterým z něj vyplývají práva a povinnosti.

Dle judikatury se jedná o správní rozhodnutí, které je přezkoumatelné správním soudem, a to z hlediska zákonnosti nařízení exekuce; nepřezkoumává se zde exekuční titul.⁸¹

4.3.1.2 Nařízení daňové exekuce podle daňového řádu

Je-li vymáhána peněžitá povinnost, může exekuční orgán zvolit jako způsob vymáhání daňovou exekuci.

Ani daňový řád nerozlišuje mezi zahájením exekučního řízení a daňové exekuce. Nestanoví ani výslovně, zda se nařizuje/zahajuje z moci úřední, nebo na žádost, popř. jaké má mít žádost náležitosti. S přihlédnutím k úpravě ve správním řádu lze dojít k obdobným závěrům jako v předešlé podkapitole. Tedy stručně řečeno je možné daňovou exekuci zahájit i na žádost oprávněného, popř. správního orgánu, přičemž tato žádost by měla kromě obecných náležitostí přiměřeně splňovat i požadavky exekučního návrhu dle exekučního řádu. Doktrinální literatura zde požaduje alespoň přiložení exekučního titulu.⁸² Exekuční orgán taktéž může zahájit exekuci z moci úřední, typicky vydal-li exekuční titul a je zároveň příslušný k jeho vymáhání, a rovnou tedy vydá exekuční příkaz.

Daňový řád výslovně neupravuje možnost vyzvat povinného k dobrovolnému splnění povinnosti v rámci exekučního řízení. Exekuční orgán i tak může neformálně dlužníka vyrozumět o „výši nedoplatku“ a upozornit jej na následky neuhrazení. Jedná se fakultativní postup.⁸³ Dále je možné teoreticky připustit postup dle § 259 OSŘ, a to na základě ustanovení § 177 odst. 1 DŘ.

Exekuční příkaz je zvláštním rozhodnutím, které musí splňovat obsahové požadavky § 178 odst. 2 DŘ, které jsou podobné jako u správního řádu. Stanoví se

⁸¹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 111.

⁸² PRŮCHA, 2019, op. cit., § 105.

⁸³ Vymáhání | Postup v daňovém řízení | Daňový systém ČR | Daně | Finanční správa. *Finanční správa* [online]. 1. 6. 2016 [cit. 2022-1-31]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/danovy-system-cr/postup-v-danovem-rizeni/vymahani>

i náklady za nařízení exekuce, které je dlužník povinen uhradit již k vydání exekučního příkazu. V exekuci na nepeněžitá plnění dle správního řádu se náklady vždy stanoví až zvláštním rozhodnutím (§ 116 SŘ). Proti exekučnímu příkazu je možné opět podat jen námitky. Rozhodnutí o námitkách je podle odborné literatury možné napadnout žalobou podle § 65 an. SŘS.⁸⁴ Aktuálně je otázkou, zda je třeba podat námitky před napadnutím exekučního příkazu správní žalobou. Dříve judikatura nepřiznala námitce pozici opravného prostředku, a tedy ji nebylo třeba vyčerpat.⁸⁵ Později byl § 159 DŘ novelizován tak, že pokud námitka směřuje proti rozhodnutí, jedná se o řádný opravný prostředek. Je proto otázkou, jak v současnosti ob stojí zmíněná judikatura, resp. jak ob stojí její důvody ve světle platné právní úpravy. Každopádně je vhodné z tohoto důvodu doporučit před podáním žaloby vyčerpat námitku.

V rámci vymáhání může exekuční orgán požádat povinného o podání prohlášení o majetku, čemuž musí v určené lhůtě vyhovět. S tímto je pak určen účinek inhibitoria, tedy zákazu až na výjimky s takovým majetkem nakládat. Sankcí je zde neúčinnost vůči správci daně a oprávněnému (§ 180 DŘ). Ve správním řádu není inhibitorium vzhledem k nepeněžitému charakteru povinností upraveno vůbec, což lze považovat za deficit právní úpravy např. ve vztahu k odebrání věci, kde se zákonný zákaz nakládání s věcí jeví jako užitečný. V exekučním řádu je inhibitorium upraveno velmi komplexně a pojí se nikoli s prohlášením o majetku, ale s vyrozuměním o exekuci a s exekučním příkazem.

4.3.2 Nařízení civilní exekuce

Úprava obsažená v exekučním řádu je nesporně přehlednější a komplexnější než u daňového, a hlavně správního řádu. Zpravidla není třeba základní záležitosti dotvářet výkladem a interpretační problémy lze často vyřešit odkazem na občanský soudní řád. Na soudního exekutora se může obrátit přímo oprávněný z exekučního titulu, nebo i správní orgán.

Exekuční řízení dle exekučního řádu je možné zahájit pouze na žádost. Exekuční řízení je zahájeno okamžikem doručení exekučního návrhu (§ 35 EŘ). Náležitosti exekučního návrhu jsou stanoveny v § 38 EŘ; jedná se zkráceně řečeno o přesné označení exekutora a účastníků, specifikaci povinnosti, popř. v jakém rozsahu byla splněna. Je též nutné přiložit originál či úředně ověřenou kopii exekučního titulu.

⁸⁴ ROZEHNAL, 2019, op. cit., § 178.

⁸⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016-53.

Specifikem oproti správní exekuci je zde postup, dle kterého musí soudní exekutor po doručení exekučního návrhu požádat soud o pověření a nařízení exekuce. Podrobnosti stanoví § 43a EŘ. Je vhodné upozornit, že pověření není soudním rozhodnutím.

Teprve poté je možné nařídit exekuci vydáním exekučního příkazu, jehož úprava je obsažena v § 47 EŘ. Není proti němu přípustný žádný opravný prostředek. Speciálně je zde stanoven účinek příkazu spočívající v zákazu právního nakládání s postiženým majetkem pod hrozbou neplatnosti takového jednání. Oproti tomu inhibitorium dle § 44a EŘ je účinné již od vyrozumění povinného o exekuci, které se doručuje nejpozději s exekučním příkazem. Rozdíl spočívá v tom, že inhibitorium zakotvené v § 44a je generální a vztahuje se zásadně na všechny majetek dlužníka. Je tomu tak proto, že v okamžiku vyrozumění ještě není určen konkrétní způsob provedení exekuce, a tedy ještě neúčinkuje speciální inhibitorium. Smysl generálního inhibitoria je tedy v ochraně oprávněného, aby povinný nemohl právním nakládáním s majetkem ztěžovat provedení exekuce. Exekučním příkazem je následně postižena konkrétní část majetku, s níž je speciálně zakázáno disponovat. Zde je tak vhodné upozornit, že někteří autoři považují dosavadní judikaturní a doktrinální chápání generálního inhibitoria jako trvajících až do skončení exekuce z tohoto pohledu za nadbytečné, neboť svého účelu a faktického využití se generálnímu inhibitoriu dostane pouze do účinků speciálního inhibitoria, tedy do vydání exekučního příkazu.⁸⁶

Exekuční řád podrobně upravuje vyrozumění povinného o exekuci, které je třeba mu doručit nejpozději s prvním exekučním příkazem (§ 44 EŘ). Toto vyrozumění má účinky generálního inhibitoria, které je popsáno výše. Spolu s tímto zašle soudní exekutor povinnému výzvu k dobrovolnému splnění povinnosti podle § 46 odst. 6 EŘ. Ve výzvě exekutor vyčíslí povinnost a zálohu na snížené náklady exekuce. Pokud exekvovaný povinnost splní a zaplatí zálohu na náklady, vydá exekutor příkaz k úhradě nákladů exekuce, jehož právní mocí je exekuce skončena. Podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, správce obchodního závodu, správce nemovité věci a plátce mzdy nebo jiného příjmu a o podmínkách pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou soudním exekutorem (dále jen „exekutorský tarif“), se exekutorovi snižuje odměna o 50 % u peněžitého plnění, resp. 30 % u nepeněžitého plnění. Smyslem úpravy je nepochybně snaha motivovat dlužníka, aby i přes nařízení exekuce ještě plnil dobrovolně, a díky tomu neplatil tak vysoké

⁸⁶ HLAUSA, DÁVID, KOJAN, 2013, op. cit., s. 91.

náklady exekuce. „*Nutno podotknout, že této možnosti povinní využívají velmi zřídka.*“⁸⁷ Ve správní exekuci na nepeněžitá plnění je výzva pojata tak, že jí správní orgán může využít ještě před nařízením exekuce a před reálným vznikem exekučních nákladů, tedy povinný, jenž výzvu vyslyší, nemusí platit náklady žádné.

4.4 Účastníci

Účastníci řízení jsou zvláštní podmnožinou subjektů řízení, což jsou všichni nositelé procesních práv a povinností, kteří mají vliv na průběh a výsledek řízení. Kromě účastníků bude subjektem exekuce také ten, kdo exekuci provádí, tedy exekuční orgán nebo soudní exekutor, resp. soud. Účastníci jsou pak ty subjekty řízení, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje nebo pro které může mít výsledek řízení zásadní význam. Dříve mohli být označováni též jako strany.⁸⁸

Procesní předpisy zásadně věnují správnímu určení a vymezení účastníků velký prostor, jelikož se jedná o jednu z esenciálních složek procesu obecně. Správné určení účastníka je prvním a základním krokem k tomu, aby mu bylo umožněno plné uplatnění jeho zákonných práv.

Exekuční řád jako předpis věnující se zejména exekučnímu řízení obsahuje relativně kompletní vymezení účastníků. Správní řád k určení účastníků přistupuje odkazem na účastenství ve správním řízení a daňový řád výslovně v daňové exekuci účastenství neupravuje.

Není pochyb o tom, že účastníkem exekučního řízení bude vždy osoba, jejíž povinnost je vymáhána. V daňovém řádu je označena jako dlužník, podle exekučního a správního řádu se jedná o povinného. Protože exekuce často postihují i manžela exekvovaného, je třeba vymezit i jeho postavení. Obdobně se zákony musí zabývat postavením dalších osob, které mají vůči postiženému majetku práva. Rozdílné může být též postavení toho, kdo vede exekuci. Správní orgán účastníkem není, správce daně je zároveň účastníkem-oprávněným a soudní exekutor může mít postavení účastníka jen výjimečně.

⁸⁷ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 84.

⁸⁸ KOPECKÝ, 2021, op. cit., s. 343-349.

4.4.1 Účastníci správní exekuce

4.4.1.1 Účastníci exekuce podle správního řádu

Úprava správní exekuce obsažená ve správním řádu se vymezení účastníků věnuje jen okrajově, a to ve společných ustanoveních pro exekuci v § 118. Je zde výslovně zakotveno, že povinný má postavení účastníka podle § 27 odst. 1, tedy tzv. hlavního či esenciálního účastníka. Správní řád v řečeném paragrafu dělí účastníky do tří skupin na hlavní, vedlejší a účastníky dle zvláštních zákonů, kteří mohou být v závislosti na speciální úpravě v postavení hlavních či vedlejších. Rozdělení na hlavní a vedlejší účastníky má ten význam, že správní řád v ustanoveních o správním řízení, která se přiměřeně užívají i v exekučním řízení,⁸⁹ dává některá procesní práva, resp. stanoví odlišné procesní postupy a režimy pro různé skupiny účastníků. Označení dlužníka za hlavního účastníka tedy prakticky znamená, že je mu dáno maximum procesních práv podle správního řádu.

V souvislosti s dlužníkem je třeba zabývat se otázkou, zda je možné vést exekuci i proti jiné osobě, které v nalézacím řízení nebyla povinnost uložena, ale na kterou tato povinnost přešla až později. Nejčastější případy přechodu a převodu práv a povinností upravují soukromoprávní předpisy, zejména občanský zákoník. Správní řád uvedenou problematiku řeší v § 108. Obecně je možné vést exekuci vůči osobě, na níž byla převedena či na ni přešla povinnost, za předpokladu, že přechod buďto vyplývá přímo z právního předpisu, jinak pouze v případě, že je přechod prokázán listinou vydanou správním orgánem, soudem nebo notářem anebo ověřenou orgánem příslušným podle zvláštního právního předpisu. Správní řád zde v poznámce pod čarou odkazuje na zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti a na již zrušený zákon č. 41/1993 Sb., který byl nahrazen zákonem č. 21/2006 Sb., o ověřování. Komentářová literatura zde správnímu řádu vytýká, že v této poznámce pod čarou opomíjí možnost advokátů ověřovat podpisy osob na listinách podle současného znění zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.⁹⁰ Zákon následně stanoví, že v případě úmrtí povinného může exekuční orgán pokračovat v exekuci týkající se majetku spadajícího do dědictví vůči dědici, jeho zákonnému zástupci, popř. správci dědictví. Zde je vhodné upozornit, že vůči dědici není možné vymáhat povinnosti mající charakter veřejnoprávní sankce, tedy zejména

⁸⁹ Obdobně se užijí ustanovení části první, přiměřeně se užijí ustanovení předešlých hlav části druhé (§ 118 odst. 1 SŘ).

⁹⁰ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., § 108.

pokuty.⁹¹ Toto však neplatí v případě nástupnictví u právnických osob. Správní řád neupravuje otázku sukcese oprávněné osoby. Je tomu tak patrně z důvodu, že vymáhat uložená plnění je povinností správních orgánů a tyto správní orgány budou často v pozici oprávněných. Přesto však nelze přehlédnout, že oprávněným může být i osoba, přičemž má možnost uplatnit exekuční titul u správního orgánu, popřípadě u soudního exekutora. Proto není důvod, proč by se nemohlo postupovat analogicky i v případě sukcese na straně oprávněného; výslovná právní úprava však chybí.

O dalších osobách § 118 SŘ nehovoří, a je tak třeba přistoupit k analogii.

Především je nutné se zabývat postavením dlužníka manžela v případech, kdy je postihován majetek ve společném jmění manželů (dále jen „SJM“). Důvodem, proč se této problematice správní řád nevěnuje, může být nepeněžitý charakter povinností, které se podle správního řádu vymáhají. Přesto však v praxi mohou nastat situace, kdy bude prováděním některého způsobu exekuce zasaženo manželské majetkové právo, např. při exekuci odebráním movité věci. Majetek patřící do SJM lze obecně řečeno exekucí postihnout za předpokladu, že povinnost vztahující se k tomuto majetku vznikla za trvání manželství. Správní orgány zde mají povinnost zkoumat, zda je tato podmínka naplněna a jestli lze skutečně vést exekuci vůči majetku v SJM. Obdobný závěr je nutno vztáhnout jak na peněžitá plnění, tak na nepeněžitá plnění.⁹² Daňový řád pro tyto případy obsahuje ustanovení, které přiznává manželovi postavení dlužníka (§ 185 odst. 1 DŘ). Exekuční řád výslovně uvádí, že je-li exekucí postihován majetek manžela nebo majetek v SJM, je manžel účastníkem; činí tak shodně s § 255 odst. 2 OSŘ. Je proto dostatečně odůvodněn závěr, že manžel dlužníka je účastníkem podle § 27 odst. 1 SŘ, resp. má postavení hlavního účastníka řízení, a to v případech, kdy je postihován majetek v SJM; třebaže tak není výslovně stanoveno. Přitom ohledně civilních exekucí judikatura dovodila, že jsou-li postiženy věci patřící do zaniklého, ale nevypořádaného SJM, je třeba přiznat postavení účastníka i rozvedenému manželovi.⁹³ Není zde důvod, proč tento závěr nevztáhnout i na správní exekuce.

Dále je vhodné vymezit postavení oprávněných osob. Ustanovení o správní exekuci jejich procesní režim neupravují. Jelikož je správní exekuce specifickou částí správního řízení, která z jistého úhlu pohledu již materiálně samotným správním řízením není, neboť cílem zde není vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí, není na

⁹¹ Blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 3/2013-17.

⁹² FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 118.

⁹³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2003, sp. zn. 20 Cdo 238/2003.

místě závěr o jejich postavení jako hlavních účastníků řízení, a to právě proto, že se již nerozhoduje o jejich právech a povinnostech (o těch se rozhodovalo v nalézacím, popř. opravném řízení). Nelze však popřít jejich zájem na výsledku exekuce a na tom, že provedení a úspěšnost exekuce může mít značný vliv na jejich postavení. Doktrinální literatura se tak shoduje na závěru, že osoby oprávněné, a stejně tak případné další osoby, např. třetí osoby mající práva k postihovaným věcem, je třeba považovat za vedlejší účastníky, tedy účastníky v postavení podle § 27 odst. 2 SŘ.⁹⁴

Závěrem k tomu je vhodné dodat, že v případech, kdy bude exekuční správní orgán zároveň oprávněným, pak mu postavení vedlejšího účastníka řízení – oprávněného nepřísluší. Jednak podle § 27 SŘ mohou být účastníci pouze osoby, jednak případnou pozici správního orgánu jako účastníka nijak nenaznačuje ani konkrétní úprava jednotlivých institutů exekuce. Opačně tomu však bude u daňové exekuce.

4.4.1.2 Účastníci exekuce podle daňového řádu

Daňový řád v ustanoveních o daňové exekuci nehovoří o účastnících vůbec. Postavení jednotlivých osob, kterých se exekuce týká, je tedy nutné vymezit s přihlédnutím k obecným ustanovením daňového řádu, k jazykovému znění ustanovení o exekuci a případně též s přihlédnutím k subsidiárnímu užití občanského soudního řádu.

Úvodem k tomuto tématu je třeba upozornit na odlišné pojetí „účastníků“ a exekučního orgánu v daňovém řádu. Zatímco podle správního řádu je správní exekuční orgán vnímán jako subjekt, který vede exekuci, a je odlišný od účastníků (obdobně též podle exekučního řádu je soudní exekutor, resp. soud, odlišným subjektem od účastníků), podle daňového řádu je správce daně vnímán jednak jako exekuční orgán, tedy orgán vedoucí exekuci, a jednak jako oprávněný, tedy účastník řízení. Toto specifické pojetí vyplývá nejen z celkové koncepce daňového řádu, resp. ustanovení o vymáhání daní, ale je možné jej nepřímou vyvodit ze znění § 177 DŘ, které upravuje subsidiární použití občanského soudního řádu. Je k tomu totiž dodáno, že tam, kde správce daně vystupuje jako exekuční orgán, upravuje jeho pravomoc výlučně daňový řád; zatímco v případech, kdy je v pozici oprávněného-účastníka, je možné subsidiárně užít občanský soudní řád. Důvodová zpráva užití řečeného ustanovení přibližuje tak, že nelze na správce daně užít norem upravujících postup soudu. Zároveň je tímto zabráněno, aby správce daně užíval k vymožení pohledávky instituty nepředvídané daňovým řádem, např. prodejem podniku. Správce daně kromě vedení exekuce také zastupuje zájem toho kterého veřejného

⁹⁴ Např. PRŮCHA, 2019, op. cit., § 118.

rozpočtu, a proto mu přísluší postavení oprávněného; jde tedy – negativně vymezeno – o ty případy, kdy se neuplatňuje jeho vrchnostenské postavení.

Pojem „správce daně“ je daňovým řádem užíván jako legislativní zkratka pro orgány veřejné moci, kterým byla svěřena působnost v oblasti správy daní (§ 10 DŘ). Může jím být správní orgán nebo jiný státní orgán, přičemž legislativní zkratka správního orgánu se shoduje s vymezením ve správním řádu. Je zde též uznána procesní subjektivita a procesní způsobilost správce daně v civilním řízení ve věcech souvisejících se správou daní. Toto má pro exekuce význam zejména v těch sporech vzniklých při exekucích, které je nutno řešit samostatnými návrhy, resp. žalobami a samostatnými řízeními.

K vymáhání peněžitých povinností ve správní exekuci jsou konkrétně příslušné celní úřady, obecní a krajské úřady a další orgány. K tomu blíže viz 4.1.1.2 Příslušnost u peněžitých plnění.

Pokud jde o osobu, po které je vymáháno plnění, daňový řád ji ve svých ustanoveních označuje jako dlužníka, byť tohoto nikde nevymezuje. Kvůli absenci definice nastává otázka, zda o dlužníkovi uvažovat jako o daňovém subjektu podle § 20, neboť prakticky celá úprava daňového řádu je – zjednodušeně řečeno – zaměřena právě na úpravu vztahů mezi správcem daně a daňovými subjekty.

Zákon u daňové exekuce neuvádí pojem daňového subjektu, ale pojem dlužníka. Důvodem, proč daňový řád užívá slovo *dlužník*, a nikoli *daňový subjekt*, je patrně skutečnost, že je možné daňovou exekuci vést i v jiných případech než při vymáhání daní, typicky při vymáhání peněžitých plnění ve správní exekuci. Ostatně daňový řád ani nevymezuje pojem daňového subjektu, protože určení plátce, poplatníka a dalších daňových subjektů je ponecháno na zvláštních zákonech daňového práva. Tak například zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů označuje za poplatníka daně z příjmů fyzických osob fyzické osoby, které dělí na rezidenty a nerezidenty.

Přestože se v rámci dělené správy bude vymáhat peněžité plnění na dlužníkovi, který nebude v daném řízení daňovým subjektem, je třeba mu přiznat postavení daňového subjektu na základě § 161 odst. 2 DŘ. Důsledkem toho je, že se na dlužníka vztahují všechna práva a povinnosti, která zákon přiznává či ukládá daňovému subjektu, třebaže jím dlužník není. Příkladem lze uvést § 254 DŘ, na základě kterého je možné, aby daňový subjekt, na němž bylo plnění neoprávněně vymáháno, žádal náhradu ve formě úroků z nesprávně stanovené daně, která se rovná úrokům z prodlení, přičemž po dobu, kdy bylo vedeno exekuční řízení, se tato výše zvyšuje na dvounásobek.

Jelikož daňový řád nic neuvádí k přechodu a převodu práv a povinností, je možné zde odkázat na subsidiární úpravu občanského soudního řádu, který toto upravuje v § 256. Je možné exekuci vést i proti jinému anebo ve prospěch jiného, jen jestliže je prokázáno, že na něj přešla povinnost nebo právo. Na rozdíl od správního řádu je tedy výslovně připuštěna i sukcese na straně oprávněného, ovšem použitelnost je zde diskutabilní, neboť jako oprávněný bude vystupovat správce daně. Přechod může vyplývat přímo z právního předpisu, eventuálně je třeba ho prokázat listinou vydanou anebo ověřenou státním orgánem nebo notářem.

Pokud je exekuce vedena na majetek patřící do SJM nebo na majetek manžela, má manžel dlužníka stejné postavení jako dlužník, což je na rozdíl od správního řádu výslovně zakotveno v § 185 odst. 1 DŘ.

Jelikož daňový řád ani občanský soudní řád další účastníky nevymezují, bylo třeba speciálně upravit procesní práva osob, která mají práva k postihovanému majetku. Tato se nachází v § 179 DŘ o vyloučení majetku z exekuce. Podle zmíněného ustanovení může osoba, která má právo k majetku nepřipouštějící exekuci, nebo osoba, jíž je exekucním příkazem ukládána povinnost k takovému majetku, podat návrh na vyloučení majetku z exekuce. O vyloučení lze přitom rozhodnout i z moci úřední. O návrhu rozhoduje příslušný správce daně a proti jeho rozhodnutí se lze odvolat. Majetek, který je předmětem návrhu, nelze po dobu řízení o tomto návrhu prodat, ledaže se jedná o věci, které se rychle kazí.

Jednotlivými způsoby provedení exekuce může být významně zasaženo do práv i jiných osob, než jaké jsou označeny za účastníky. Bude se jednat například o plátce mzdy. V těchto případech bude nutné i těmto osobám přiznat základní procesní práva a povinnosti, a to s odkazem na úpravu v občanském soudním řádu. Tuto problematiku podrobněji specifikuje následující kapitola.

4.4.2 Účastníci civilní exekuce

Exekucní řád vymezuje oproti správnímu a daňovému řádu účastníky přehledněji; ani zde se však zákonu nepodařilo účastníky vymezit vyčerpávajícím způsobem.

Základem je ustanovení § 36 EŘ, dle kterého jsou účastníci oprávněný a povinný. Není zde tedy mezi nimi rozlišováno jako ve správním řádu, kde je povinný hlavní účastník a oprávněný vedlejší; a zároveň na rozdíl od daňového řádu, ten, kdo vede exekuci, nemá až na výjimky postavení účastníka.

Podle důvodové zprávy k exekučnímu řádu má soud v rámci pověření exekutora zkoumat otázku věcné legitimace z hlediska exekučního titulu a v pověření výslovně označit účastníky exekučního řízení.

Pokud jde o nástupnictví, exekuční řád obsahuje úpravu totožnou s občanským soudním řádem. Tedy je připuštěna sukcese na straně oprávněného i povinného, přičemž nástupnictví může vyplývat přímo z právního předpisu, jinak ho bude třeba prokázat listinou vydanou anebo ověřenou státním orgánem nebo notářem.

Kromě nástupnictví upravuje exekuční řád i změnu účastenství. Pokud v průběhu exekučního řízení nastane právní skutečnost, která má dle právních předpisů za následek převod nebo přechod práva oprávněného, které je předmětem exekučního řízení, do řízení vstupuje právní nástupce oprávněného namísto toho dosavadního, což je třeba v řízení prokázat. Zákon dále výslovně stanoví, že nástupce musí přijmout stav řízení, jaký je v době jeho nástupu. V návaznosti na § 107 OSŘ o tom soudní exekutor rozhodne usnesením.

Totožně s občanským soudním řádem a daňovým řádem je upraveno postavení manžela povinného – ten je účastníkem za předpokladu, že exekuce postihuje jeho majetek nebo majetek v SJM.

Pokud jde o postavení soudního exekutora jako účastníka, ve většině případů jím není. Ústavní soud však ve své judikatuře dovedl, že v případě, kdy je rozhodováno soudem nebo jiným exekutorem o nároku na odměnu a náhradu hotových výdajů, může se soudní exekutor jako účastník bránit opravnými prostředky.⁹⁵ Tato možnost vyplývá ze zvláštního postavení soudního exekutora jednak jako prodloužené ruky soudu, jednak jako podnikatele; k tomu blíže viz 4.1.1 Soudní exekutor a exekuční soud.

Nad rámeček § 36 EŘ mohou být dále za účastníky považovány další osoby, které jsou spjaty s konkrétním provedením exekuce – např. plátce mzdy nebo peněžní ústav. Zpravidla nemají procesní práva a povinnosti v rozsahu jako oprávněný a povinný, ovšem vzhledem k tomu, že jim jsou v rámci exekuce ukládány povinnosti, odborná literatura dovozuje, že je třeba připustit jejich účastenství alespoň v základním rozsahu.⁹⁶

Pokud budou exekucí postižena práva jiných osob, mohou využít prostředky procesní obrany podle občanského soudního řádu, typicky vylučovací žalobu podle § 267 OSŘ.

⁹⁵ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 69.

⁹⁶ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 70.

4.5 Odložení exekuce

Zákony upravující exekuční řízení tradičně obsahují instituty sloužící k dočasnému nebo trvalému skončení exekuce, které reflektují zvláštní povahu exekučního řízení, neboť obecná ustanovení o přerušení či zastavení řízení, jak je vymezuje např. správní řád v § 64 až § 66, nejsou vzhledem k materiální odlišnosti vykonávacího a nalézacího řízení dostačující.

Odložení exekuce je povahou dočasným rozhodnutím, které spočívá v tom, že se po vymezenou dobu nebo do odpadnutí důvodu odložení neprovádějí úkony vedoucí k provedení exekuce. Nejedná se tedy o definitivní ukončení řízení, nýbrž jen pozastavení, jelikož v exekuci je možné po odpadnutí důvodů pokračovat. Zákony by se měly shodovat v povaze důvodů odložení, protože tyto mohou nastat v kterékoli exekuci, a proto není důvodné zde činit výraznější rozdíly; pochopitelně kromě těch, které vyplývají z charakteru jednotlivých zákonů a plnění. Přesto se v tomto jednotlivé zákony více či méně liší. Správní řád navíc rozlišuje mezi přerušením a odložením, aniž by explicitně vysvětlil rozdíl.

4.5.1 Odložení správní exekuce

4.5.1.1 Odložení/přerušení podle správního řádu

Správní řád se věnuje odložení a přerušení exekuce v § 113. Rozdíl mezi odložením a přerušením není patrný ani ze samotného textu, ani z důvodové zprávy. Ani v doktrinní literatuře nepanuje úplná shoda na tom, co zákonodárce rozlišením *odložení* a *přerušení* zamýšlel. Zpravidla se publikace shodují v tom, že se odkládá exekuce nenařízená, zatímco nařízená exekuce se přeruší.⁹⁷ K tomu někteří autoři dodávají, že přerušení se bude týkat pouze nařízené a zároveň reálně probíhající exekuce; tedy nařízená exekuce, kde ještě nebylo započato s jejím prováděním, se odkládá stejně jako exekuce nenařízená.⁹⁸

Logický se jeví též výklad, že odložení se týká nařízené exekuce, zatímco přerušení exekuce nenařízené. Odložení je totiž institut specifický pro nařízenou exekuci, zatímco přerušení je charakteristické ve vztahu k řízení. Proto je-li zahájeno exekuční řízení, avšak exekuce ještě nebyla nařízena, exekuční řízení se přeruší. Naopak byla-li exekuce nařízena, je na místě její odložení.

⁹⁷ Např. HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 333.

⁹⁸ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 113.

Ze zákonné dikce je patrné, že se jedná o rozdíl pouze terminologický, a proto prakticky bude mít odložení a přerušení stejné účinky. Přestože je tedy úprava nejasná, „chybný“ postup správního orgánu spočívající v záměně odložení a přerušení by neměl mít za následek nezákonnost takového rozhodnutí – zákon totiž nedává jasná kritéria pro odlišení a účinky jsou totožné.

Správní orgán rozhoduje formou usnesení, proti kterému lze podat jen námitky ve smyslu § 117 SŘ, které mají odkladný účinek.

Nutno zdůraznit, že v případech, kdy odložení/přerušení závisí na správní úvaze, je třeba provést dokazování a dát oprávněnému možnost se vyjádřit.⁹⁹

Pokud jde o důvody odložení/přerušení, zákon hovoří o „závažných důvodech“, které demonstrativně konkretizuje, přičemž uvádí dva, resp. tři, k nimž doktrína přidává další, který vyplývá z dalších ustanovení. Je tedy možné uvažovat zejména o těchto důvodech:

- 1) povinný požádá o odložení/přerušení s tím, že povinnost splní dobrovolně,
- 2) šetří se skutečnosti rozhodné pro zastavení exekuce,
- 3) stanoví tak zákon,
- 4) vyklizení nemovitosti by mohlo vážně ohrozit zdravotní stav osoby, které se vyklizení týká.

Ad 1) Povinný může navrhnout správnímu orgánu odložení/přerušení s tím, že povinnost splní dobrovolně, přičemž ji splní nejpozději ve stejné době, v jaké správní orgán očekává provedení exekuce, a zároveň nehrozí, že bude zmařen účel exekuce. Rozhodnutí o takovém návrhu je na úvaze správního orgánu, který by k němu měl přistoupit po zvážení všech podstatných okolností. Je na něm, co posoudí jako relevantní tvrzení a důkazy.¹⁰⁰ Při posuzování si může vyžádat potřebnou součinnost toho, kdo o odložení/přerušení požádal; zejména jeho písemné vyjádření.¹⁰¹ Nabízí se zde přiměřený postup podle § 137 SŘ o podání vysvětlení. Žádost na odložení/přerušení exekuce je podáním ve smyslu § 37 SŘ. Občanský soudní řád tento důvod pro odklad civilní exekuce výslovně neuvádí. Podle exekučního řádu je možnost povinného

⁹⁹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 113.

¹⁰⁰ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 113.

¹⁰¹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 333.

dobrovolně splnit povinnost v přiměřené lhůtě je zajištěna obligatorní výzvou soudního exekutora ke splnění povinnosti za snížené náklady exekuce.

Ad 2) Správní řád v § 115 dává výčet důvodů, pro které je nutné exekuci zastavit. Protože se jedná o jeden z možných důvodů ukončení řízení, je třeba, aby správní orgán náležitě zjistil skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti.¹⁰² Jinými slovy je třeba provádět dokazování, které bude zpravidla rozsáhlejší než u rozhodování o odložení/přerušeni exekuce. Z tohoto důvodu se může vydání rozhodnutí o zastavení exekuce prodloužit, což ovšem může mít nepříznivé následky pro povinného, neboť exekuční orgán během stále probíhající exekuce může neoprávněně narušit jeho práva. Proto je vhodné, aby správní orgán při prošetřování důvodů pro zastavení exekuci zároveň přerušil/odložil. Takto může rozhodnout i bez návrhu.

Ad 3) Vzhledem k tomu, že při exekuci na nepeněžitá plnění formálně nelze subsidiárně užít jiné zákony, musí jít o odkaz (blanketní) směřující na jiná ustanovení správního řádu. Lze uvažovat o odkazu na § 64 upravující obecně přerušeni správního řízení nebo také na ustanovení upravující jednotlivé způsoby provedení. Tam ovšem výslovně žádný důvod pro odloženi/přerušeni není. V minulosti původní § 122 odst. 2 obsahoval v případě exekuce prováděné vyklizením jako důvod pro odloženi/přerušeni exekuce skutečnost, že není prokázáno zajištění bytové náhrady povinnému. Řečené ustanovení bylo zrušeno a nahrazeno někdejšími ustanoveními § 122 odst. 3. Podobné blanketní ustanovení nemá v občanském soudním řádu protějšek.

Ad 4) Jde o situaci, kdy je exekuce prováděna vyklizením, které spočívá v odstranění movitých věcí povinného a jeho vykázání z objektu, přičemž provedení může vážně ohrozit zdravotní stav osoby, které se vyklizení týká. Při vyklizení se vykáže z objektu nejen povinný, ale i všechny další osoby, které se tam zdržují na základě jeho práva. Z dikce § 122 odst. 1 SŘ plyne, že nelze ohrozit zdravotní stav nejen povinného, ale ani těchto dalších osob. Výslovně se zde stanoví, že vyklizení v řečeném případě není přípustné, tedy přerušeni/odloženi exekuce má povahu obligatorního postupu. Podrobnosti o vyklizení viz 5.2.1 Vyklizení. Občanský soudní řád tento důvod neupravuje. Jeho obdoba je však výslovně uznána v § 65 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (dále jen „jednací řád pro okresní a krajské soudy“). Zde je jako důvod nepřipustnosti uvedeno upoutání osoby na lůžko a žena v šestinedělí nebo ve vyšším stupni těhotenství. Občanský soudní řád v § 266 uvádí k odloženi exekuce „sociální důvody“, pod které lze výše

¹⁰² PRŮCHA, 2019, op. cit., § 115.

uvedené situace subsumovat. Rozdíl je zejména v tom, že případy upravené v jednacím řádu pro okresní a krajské soudy se týkají jen vyklizení. Vhodnější vyjádření je třeba přiznat správnímu řádu, neboť toto je obecnější, a poskytuje tak lepší ochranu; zároveň je zakotveno přímo v zákoně, nikoli pouze v prováděcím předpise.

Je vhodné připomenout, že v souladu se zněním § 113 odst. 1 SŘ je možné uvažovat i o jiných důvodech pro odložení/přerušeni.

Pokud nebylo dosaženo účelu odloženi/přerušeni exekuce a v dalších případech, kdy odpadne překážka bránící provedení exekuce, postupuje správní orgán obdobně dle § 65 odst. 2 SŘ. Exekuční orgán v takovém případě bude pokračovat v exekuci, přičemž o tomto pokračování vyrozumí povinného a další osoby, kterým z exekuce vyplývají práva či povinnosti, a provede o tom záznam do spisu.¹⁰³ Díky tomuto ustanovení není nutné vydávat rozhodnutí o pokračování. Též v § 54 odst. 4 EŘ je zakotveno, že soudní exekutor po uplynutí doby odkladu pokračuje v řízení. Význam těchto ustanovení spočívá v tom, že jinak by bylo třeba o dalším pokračování vydat rozhodnutí, což by prakticky celé řízení prodloužilo. Nutnost rozhodnutí o pokračování se dodnes podle ustálené judikatury uplatňuje u výkonu rozhodnutí dle občanského soudního řádu.¹⁰⁴ Taktéž podle daňového řádu je třeba o dalším pokračování vydat rozhodnutí.

Přestože to správní řád výslovně neuvádí, je možné exekuci odložit/přerušit v celém rozsahu, nebo pouze částečně (analogicky k úpravě v daňovém řádu). Možnost jen částečného odloženi dovodila praxe¹⁰⁵ i u postupu dle občanského soudního řádu, kde to též není výslovně stanoveno.

4.5.1.2 Odloženi podle daňového řádu

Daňový řád obsahuje úpravu odloženi exekuce v § 181 odst. 1. Gramatickým výkladem lze obdobně jako u správního řádu dojít k závěru, že důvody pro odklad stanoví demonstrativně. Přitom platí, že správce daně může takto rozhodnout z moci úřední, nebo i na návrh dlužníka. Výslovně je zde uvedeno, že návrh musí podat dlužník. Na úpravu daňového řádu nelze vztáhnout závěr doktrinální literatury¹⁰⁶ k výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu, dle kterého by neměla být upírána možnost oprávněného

¹⁰³ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 113.

¹⁰⁴ Stanovisko Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 2. 1981 k praxi soudů a státních notářství při soudním výkonu rozhodnutí, sp. zn. Cpj 159/79.

¹⁰⁵ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 266 OSŘ.

¹⁰⁶ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 266 OSŘ.

navrhnout odložení exekuce (přestože k tomu prakticky dochází jen výjimečně a u peněžitých plnění). Nejenže by tento závěr u daňové exekuce odporoval znění zákona, zároveň je neslučitelný s charakterem daňové exekuce, neboť zde vystupuje v pozici oprávněného správce daně, který by tak sám sobě navrhoval odložení exekuce. Je však vhodné připomenout, že je-li vedena exekuce na majetek v SJM, má manžel postavení dlužníka, tudíž je dána jeho aktivní legitimace k návrhu. Na rozdíl od správního řádu zde komentářová literatura dovozuje, že exekuce již musela být nařízena, aby bylo možné ji odložit.¹⁰⁷ Dle správního řádu se tedy odkládá nenařízená exekuce a probíhající se přerušit, zatímco dle daňového řádu se nařízená exekuce odkládá. Daňový řád pro odložení vyjmenovává následující důvody:

- 1) šetří se skutečnosti rozhodné pro zastavení exekuce,
- 2) šetří se skutečnosti rozhodné pro vyloučení majetku ze soupisu věcí,
- 3) šetří se podmínky pro posečkání úhrady nedoplatku.

Ad 1) Jedná se o stejný důvod, jaký k odkladu či přerušení uvádí i správní řád. K tomu tedy výklad viz 4.5.1.1 Odložení/přerušování podle správního řádu.

Ad 2) V případě, kdy je exekuce prováděna prodejem movitých věcí, určí tyto věci daňový exekutor zpravidla v soupisu věcí; může tak ale učinit už v exekučním příkazu. O průběhu soupisu věcí se vyhotovuje protokol, jehož náležitosti určuje § 208 DŘ. Sepsat a odebrat je možné i věci v držení jiné osoby než dlužníka (§ 206 DŘ). Exekutor nemůže sepsat všechny věci, nýbrž je limitován tím, že věc musí být ve vlastnictví dlužníka a nesmí se jednat o věc, která nepodléhá výkonu rozhodnutí podle § 321 a § 322 OSŘ. Dále je při výběru věcí omezen principem subsidiarity dle § 206 odst. 1 DŘ. Podrobněji k vyloučení movitých věcí viz 6.4 Prodej movitých a nemovitých věcí. Při soupisu tak mohou vzniknout spory o to, zda exekutorem určená věc podléhá exekuci. Dlužník může např. namítat, že se jedná o věci pro něj nezbytné, a i třetí osoby se mohou domáhat vyloučení ze soupisu typicky z důvodu, že věc náleží jim a dlužník je měl jen v držbě. Proti postižení movité věci exekucí se lze bránit několika způsoby:

- námitkou přímo proti exekučnímu příkazu, ve kterém jsou určeny exekvované věci,
- námitkou proti soupisu věcí podle § 204 DŘ,
- návrhem na vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 DŘ,
- excindační žalobou podle § 267 OSŘ.

¹⁰⁷ Např. GROSSOVÁ, MATYÁŠOVÁ, 2015, op. cit., § 181.

Komentářová literatura shodně odkazuje u odložení exekuce z důvodu šetření skutečností rozhodných pro vyloučení majetku ze soupisu věcí na námitku proti soupisu věcí.^{108, 109} Tuto může podat i třetí osoba, typicky z důvodu, že ji věc patří (§ 159 odst. 1 DŘ, § 22 DŘ). Námitka zde nemá charakter opravného prostředku, přičemž proti rozhodnutí o námitce je přípustná žaloba dle § 65 an. soudního řádu správního.¹¹⁰ Pokud je podána námitka nikoli proti soupisu, ale přímo proti exekučnímu příkazu, který může vymezovat postižený majetek, není zde důvod, proč nepostupovat analogicky.

Návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 DŘ zřejmě není důvodem pro odložení exekuce proto, že zákon zde výslovně stanoví, že vyjma věcí, které se rychle kazí, nelze věci navržené z vyloučení prodat. Současné odložení exekuce by se tak mohlo jevit jako nadbytečné.

Pokud jde o vylučovací žalobu podle § 267 OSŘ, judikatura zde dovodila, že přestože to není zákonem výslovně stanoveno, měl by soudní exekutor odložit exekuci, dokud nebude o žalobě pravomocně rozhodnuto, ledaže by se jednalo o žalobu zjevně bezdůvodnou; jinak by se mohlo jednat o nesprávný úřední postup.¹¹¹ Přitom není důvod, proč tento závěr ohledně postupu soudního exekutora analogicky neaplikovat i na správce daně.

Ad 3) Důvodová zpráva uvádí k posečkání úhrady jako důvodu pro odložení exekuce, že se jedná o období institutu odložení výkonu rozhodnutí podle § 266 odst. 1 OSŘ; často je tento označován jako „sociální důvody“. Jinými slovy se § 266 odst. 1 OSŘ neuzije, neboť daňový řád obsahuje jeho období ve formě posečkání úhrady nedoplatku, které je upraveno v § 156 DŘ. Na návrh nebo z moci úřední může správce daně povolit posečkání úhrady, popř. její rozložení na splátky. Zákon uvádí následující důvody:

- 1) neprodlená úhrada by znamenala pro daňový subjekt vážnou újmu,
- 2) byla by ohrožena výživa daňového subjektu nebo osob na jeho výživu odkázaných,
- 3) neprodlená úhrada by vedla k zániku podnikání daňového subjektu, přičemž výnos z ukončení podnikání by byl pravděpodobně nižší než jím vytvořená daň v příštím zdaňovacím období,
- 4) není možné vybrat daň od daňového subjektu najednou,

¹⁰⁸ GROSSOVÁ, MATYÁŠOVÁ, 2015, op. cit., § 181.

¹⁰⁹ ROZEHNAL, 2019, op. cit., § 181.

¹¹⁰ ROZEHNAL, 2019, op. cit., § 159.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2573/2007.

- 5) důvodné očekávání částečného nebo úplného zániku povinnosti uhradit daň.

Na první pohled je zřejmé, že rozsah důvodů je zde širší než v § 266 odst. 1 OSŘ, který tím má být v rámci daňové exekuce nahrazován.

První dva důvody lze chápat jako jiné (poněkud konkrétnější) vyjádření sociálních důvodů stanovených v § 266 odst. 1 OSŘ. Vzhledem k řečenému vztahu těchto ustanovení je nejvhodnější tyto první dva důvody vykládat se zřetelem k úpravě v OSŘ, tedy zejména bude nutná podmínka, že se dlužník v takové situaci ocitl bez svého zavinění; při opačném výkladu by totiž mohlo snadno docházet ke zneužití probíraného institutu. Naopak zkoumání toho, zda nebude oprávněný poškozen, není třeba, protože v pozici oprávněného je správce daně, nikoli soukromá osoba. Jestliže se má úhrada posečkat na žádost, judikatura zde akcentuje povinnost žadatele o doložení svých tvrzení vztahujících se k důvodům posečkání.¹¹²

Třetí důvod se svou povahou vztahuje ke „striktně“ daňovému řízení, tudíž jej ve správní exekuci na peněžitá plnění netýkající se vybírání daní nepůjde použít.

Ve čtvrtém případě může být použitelnost spornější. V zásadě tu ale nejsou důvody, proč tento neaplikovat i ve správní exekuci netýkající se vybírání daní.

V pátém důvodu se v podstatě jedná o očekávání zastavení exekuce (vyjádřeno terminologií správní exekuce). Proto zde bude vhodnější užití přímo § 181 odst. 1 DŘ.

Pojednání o posečkání úhrady lze shrnout tak, že nabízí širší okruh důvodů pro odložení exekuce než § 266 odst. 1 OSŘ, který tak nebude třeba subsidiárně využívat.

Závěrem k důvodům pro odložení exekuce je vhodné upozornit, že se nejedná o taxativní výčet a je možné uvažovat i o jiných důvodech. Na rozdíl od správního řádu je explicitně stanovena možnost exekuci odložit jen částečně. Též bude třeba, aby bylo o pokračování v exekuci vydáno rozhodnutí (§ 181 odst. 1 DŘ), na rozdíl od správního a exekučního řádu.

4.5.2 Odložení civilní exekuce

Exekuční řád se v § 54 věnuje spíše postupu soudního exekutora a dalším procesním záležitostem spojeným s odložením exekuce a stanoví jen zvláštní důvody pro odložení. Ustanovení je ale třeba vykládat extenzivně tak, že jsou přípustné i další důvody

¹¹² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 Afs 74/2014-29.

pro odložení exekuce.¹¹³ Základ důvodů pro odložení leží v § 266 OSŘ, který rozlišuje následující dva základní důvody:

- 1) tzv. sociální důvody,
- 2) očekávané zastavení exekuce.

Ad 1) Ze sociálních důvodů je možné exekuci odložit pouze na návrh, který podává zejména povinný, popř. jej může podat jeho manžel, je-li exekucí postihováno SJM, a to jen v té části, kde exekuce postihuje SJM. Do jistého rozporu se dostává judikatura a doktrinální literatura ohledně otázky návrhu oprávněného na odložení exekuce. Zatímco v judikatuře¹¹⁴ se objevuje názor, že je to z povahy vyloučeno, komentářová literatura¹¹⁵ je názoru, že není důvod upírat oprávněnému aktivní legitimaci. Jako příklad uvádí situaci, kdy se oprávněný s povinným dohodne na dobrovolném, postupném uhrazení dlužené částky, které bude pro oprávněného výhodnější, neboť se mu postupně dostane splacení celé částky, zatímco okamžité provedení exekuce by k uspokojení pohledávky nepostačilo. Obdobně jako u návrhu na odložení daňové exekuce, i zde je nutné v návrhu uvést konkrétní důkazy. Je třeba též navrhnout dobu, na jakou má být exekuce odložena – buďto datem, nebo i událostí.¹¹⁶ Exekuční řád v § 43 odst. 1 vylučuje výzvu k opravě chybného návrhu, který se rovnou odmítá. O návrhu rozhoduje zásadně nejprve soudní exekutor, který věc v případě negativního rozhodnutí předloží exekučnímu soudu.

Sociální důvody pro odložení exekuce lze shrnout jako existenci těchto podmínek:

- nepříznivé postavení povinného,
- absence jeho viny za takové postavení,
- přechodný charakter nepříznivého postavení,
- provedení exekuce by mělo na povinného či jeho rodinné příslušníky zvláště nepříznivé následky,
- odklad vážně nepoškodí oprávněného.

Nepříznivým postavením povinného se rozumí takové postavení, kdy by provedení exekuce mělo vůči němu či jeho rodinným příslušníkům zvláště nepříznivé následky. Tyto následky je třeba posuzovat případ od případu; např. situace, kdy má být

¹¹³ ŠTEVČEK, M. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 54 EŘ.

¹¹⁴ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 1985, sp. zn. 12 Co 367/85.

¹¹⁵ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 266 OSŘ.

¹¹⁶ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 266 OSŘ.

provedena exekuce prodejem osobního automobilu, který ale povinný aktuálně potřebuje pro dopravu nemocného dítěte na lékařské kontroly.¹¹⁷

Aby bylo možné exekuci odložit, musí se jednat o objektivní nepříznivou situaci, která nebyla povinným zaviněna, např. ztráta zaměstnání či onemocnění. Nemůže se naopak jednat např. o drogovou závislost.¹¹⁸

Přechodný charakter znamená, že se situace zlepší v rozumné míře dohlednosti. Pokud by byl charakter trvalejší, pak přichází v úvahu spíše zastavení exekuce.¹¹⁹ Není ani vyloučena situace, kdy by se nepříznivé postavení nejprve jevílo jako přechodné a exekuce by proto byla odložena, ale kvůli následnému trvalému charakteru by došlo k jejímu zastavení.

Ad 2) Ustanovení § 266 odst. 2 OSŘ se v případě exekučního řádu nepoužije, neboť tento obsahuje vlastní obdobu v § 54 odst. 11. Stejný důvod je obsažen i ve správním a daňovém řádu.

Exekuční řád jako další důvod uvádí odložení vykonatelnosti exekučního titulu, což se bude prakticky pojit zejména s uplatněním mimořádných opravných prostředků proti exekučnímu titulu.¹²⁰ Tento důvod není výslovně stanoven ve správním řádu, ani v daňovém řádu, přestože je možné jej analogicky využít i tam.

Dalším důvodem pro odložení je situace, kdy povinný složí jistotu pokrývající vymáhanou pohledávku, náklady oprávněného a náklady exekuce, přičemž podá návrh na zastavení exekuce. Zde může povinný dle § 54 odst. 6 EŘ navrhnout, aby soud či soudní exekutor do rozhodnutí o návrhu na zastavení exekuce tuto exekuci odložil. Gramatickým výkladem lze dojít k závěru, že v případě splnění vyjmenovaných požadavků je nutné tomuto návrhu na odložení vyhovět. Probírané ustanovení nemá v daňovém řádu protějšek.

Velmi specifický důvod pro odložení exekuce je uveden v § 54 odst. 7 EŘ, přičemž tento se týká pouze exekuce prodejem movitých věcí. Povinný, kterému jsou prováděny srážky ze mzdy, může exekutorovi navrhnout, že mu bude zasílat peněžní prostředky z druhé třetiny čisté mzdy, aby se tím vyhnul provedení exekuce prodejem movitých věcí. V praxi tedy místo provedení exekuce srážkami ze mzdy a jiných příjmů a provedení exekuce prodejem movitých věcí se srážky ze mzdy a jiných příjmů rozšíří tak, aby nemuselo dojít k prodeji věcí. Obdobně je možné postupovat i v případě, kdy ani

¹¹⁷ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 266 OSŘ.

¹¹⁸ ŠTEVČEK, M. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 266 OSŘ.

¹¹⁹ ŠTEVČEK, M. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 266 OSŘ.

¹²⁰ ŠTEVČEK, M. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 54 EŘ.

není nařízena exekuce srážkami ze mzdy a jiných příjmů, ale povinný se zaváže pravidelně zasílat peněžní prostředky. Zákon stanoví minimální částku na 1 500 Kč. Tento postup se netýká osob uvedených v § 67 odst. 1 EŘ a přednostních pohledávek vyjmenovaných v § 279 odst. 2 OSŘ. Soudní exekutor má za splnění řečených podmínek exekuci odložit i bez návrhu; exekuci neodloží jen v případech vymezených § 54 odst. 10 EŘ. Daňový řád podobné důvody neupravuje.

Bude-li soudní exekutor provádět exekuci vyklizením, je třeba přihlídnout k § 65 jednacího řádu pro okresní a krajské soudy, dle kterého není přípustné provést vyklizení v případě, kdy má být vykázána osoba upoutaná na lůžko, žena v šestinedělí nebo vyšším stupni těhotenství, a výkon by mohl vážně ohrozit zdravotní stav takové osoby. Zde je nutné exekuci odložit.

Dle praxe je možné exekuci odložit i jen částečně.¹²¹

4.6 Zastavení exekuce

Zastavení exekuce představuje oproti jejímu odložení trvalé skončení řízení. Jedná se o způsob, jakým může být exekuce skončena, pokud nedojde k jejímu provedení.¹²² Z tohoto však nelze usuzovat, že by zastavení exekuce mělo povahu meritorního rozhodnutí bránícího dalšímu budoucímu vymáhání. Umožňuje-li to povaha zastavení exekuce, je možné exekuci později znovu nařídit, typicky v případech, kdy o zastavení požádal oprávněný nebo byla zastavena z důvodů závisejících na uvážení exekučního orgánu.¹²³

Zákony zde dávají výčet důvodů, pro které je možné vykonávací řízení zastavit. Přestože se výčty důvodů mohou jevit jako taxativní, judikatura jednoznačně uvádí, že je třeba připustit i další.¹²⁴ Zákonné důvody se v jednotlivých úpravách částečně překrývají, jindy označují stejné důvody jinými slovy a částečně se rozcházejí. Toto lze u některých důvodů pochopit u správního řádu, kde se důvody k zastavení budou logicky vztahovat pouze na nepeněžitá plnění. Daňový řád obdobně musí reflektovat původně daňový charakter exekuce jím upravené. Občanský soudní řád též obsahuje obecnou úpravu zastavení exekuce, na kterou se odkazuje exekuční řád, jenž přidává další specifika. Úpravy zastavení exekuce jsou proto ve svém souhrnu dosti nekonzistentní.

¹²¹ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 266 OSŘ.

¹²² Odborná literatura dochází k závěru, že zásadně při vymožení plnění není nutné exekuci navíc zastavovat, blíže viz např. FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 383.

¹²³ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 115.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2019, č. j. 8 Afs 250/2018-54.

4.6.1 Zastavení správní exekuce

4.6.1.1 Zastavení podle správního řádu

Gramatickým výkladem § 115 SŘ lze dojít k závěru, že zastavení exekuce má při naplnění zákonných podmínek povahu obligatorního postupu. Zastavení tedy na rozdíl od odložení, které je obligatorní spíše výjimečně, nezávisí na úvaze správního orgánu. Exekuci lze zastavit na žádost i z moci úřední. Exekuční orgán je tedy povinen v průběhu exekuce zkoumat, zda nedošlo k naplnění některého z důvodů pro zastavení. Odborná literatura v návaznosti na teorii civilní exekuce připouští možnost podání návrhu kromě oprávněnému a žádajícímu správnímu orgánu taktéž povinnému.¹²⁵ Ačkoli to zákon výslovně neuvádí, obdobně jako v případě odložení exekuce je i v případě jejího zastavení možné tak učinit pouze částečně.

Exekuční orgán o zastavení rozhoduje formou usnesení, proti kterému lze podat námitky. Během řízení musí exekuční orgán na základě § 118 náležitě zjistit skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a provést dokazování.¹²⁶ Zejména je třeba dát prostor oprávněnému a dalším účastníkům – povinnému, jeho manželu a osobám žijícím ve společné domácnosti, aby se vyjádřili a mohli navrhnout doplnění dokazování.¹²⁷ Spornější je otázka, zda může být usnesení o zastavení exekuce samostatným předmětem přezkumného řízení. V odborné literatuře se lze setkat jak s kladným¹²⁸, tak se záporným¹²⁹ stanoviskem. Jelikož má ale usnesení stejnou povahu jako usnesení o zastavení řízení dle § 66 SŘ, mělo by být možno jej samostatně přezkoumat jako jiná usnesení o zastavení řízení podle § 94 odst. 3 SŘ, přestože jmenované ustanovení odkazuje toliko na § 66 SŘ.

Správní řád udává následující důvody pro zastavení:

- 1) po nařízení exekuce povinnost zanikla,
- 2) po nařízení exekuce zaniklo právo provádět exekuci nebo byl zrušen exekuční titul,
- 3) o zastavení exekuce požádal ten, na jehož žádost byla exekuce nařízena,
- 4) průběh exekuce ukazuje, že by její pokračování bylo spojeno s mimořádnými nebo nepoměrnými obtížemi,

¹²⁵ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 383.

¹²⁶ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 115.

¹²⁷ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 115.

¹²⁸ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 115.

¹²⁹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 334.

- 5) zjistí se, že exekuce byla nařízena k vymožení neexistující povinnosti nebo vůči neexistujícímu povinnému,
- 6) provedení exekuce je nepřijatelné, protože před nařízením exekuce existoval důvod, pro který exekuci nebylo možno provést,
- 7) provedení exekuce je nepřijatelné, protože po jejím nařízení nastal jiný důvod vyplývající ze zvláštního zákona nebo stavu věci, pro který nelze exekuci provést.

Ad 1) Zánikem povinnosti se v praxi nejčastěji bude rozumět dobrovolné splnění povinnosti. Dále jsou zde myslitelné další skutečnosti, které mohou zvláštní zákony spojovat se zánikem povinnosti.

Ad 2) Zánik práva provést exekuci nejpravděpodobněji odkazuje na § 108 SŘ. Lze tedy uvažovat o případech, kdy nebyl prokázán přechod nebo převod povinnosti, přičemž v případě přestupků fyzických osob povinnost nepřechází nikdy. K tomu je vhodné připomenout, že uložené plnění lze dělit na zastupitelné a nezastupitelné, přičemž přechod je možný jen u zastupitelného. Proto smrt osoby mající vykonat nezastupitelné plnění je důvodem zastavení podle 6), resp. 7). Vzhledem ke znění § 108 odst. 4 SŘ sem lze řadit i případy, kdy exekuce nebyla provedena do deseti let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně. Pro úplnost k tomu vhodné doplnit, že nebyla-li exekuce do pěti let od marného uplynutí pariční lhůty splněna, není to důvodem pro zastavení exekuce, neboť zastavení přichází v úvahu jen u nařízené exekuce.

Pokud jde o zrušení exekučního titulu, k tomu může dojít např. v přezkumném řízení podle § 94 SŘ nebo vydáním nového rozhodnutí, které nahrazuje dřívější podle § 102 odst. 9 SŘ. Zde je vhodné upozornit, že byla-li povolena obnova řízení a napadené rozhodnutí ještě nebylo vykonáno, odkládá se jeho vykonatelnost a exekuci je nutné odložit. Exekuční titul může též zrušit soud, např. pokud je podána žaloba podle § 65 an. SŘS. Občanský soudní řád upravuje v § 268 odst. 1 písm. b) období zrušení exekučního titulu. Důvod zániku práva vymáhat povinnost výslovně stanoven není; tyto případy tak bude nutné subsumovat pod jiná písmena § 268 OSŘ.

Ad 3) Požádat o zastavení exekuce může pouze ten, kdo žádal její provedení, tedy osoba oprávněná z exekučního titulu a správní orgán, který není orgánem moci výkonné, ani není obecním ani krajským úřadem či jiným orgánem územního samosprávného celku. Jinými slovy tento důvod nepřichází v úvahu za předpokladu, že byla exekuce zahájena z moci úřední. Odborná literatura zdůrazňuje požadavek, aby v případě vícero

oprávněných o zastavení požádali všichni.¹³⁰ Je třeba též upozornit na to, že ten, kdo požádá o zastavení exekuce, bude povinen platit její náklady podle § 116 odst. 2 SŘ. Obdobná úprava je obsažena v § 268 odst. 1 písm. c) OSŘ.

Ad 4) Ze všech probíraných důvodů pro zastavení se jedná o jediný případ, kdy je exekučnímu orgánu dána možnost správního uvážení.¹³¹ O zastavení z důvodu mimořádných nebo nepoměrných obtíží je třeba rozhodnout až poté, kdy exekuční orgán podnikne konkrétní kroky k provedení exekuce, během kterých se přesvědčí, že pokračování je spojeno s řečenými obtížemi. Opačný výklad by mohl vést k příliš formalistickému pojetí, kdy by exekuční orgán mohl zastavit exekuci, aniž by se seznámil s konkrétními okolnostmi případu, na základě kterých má rozhodnout. Mimořádné a nepoměrné obtíže je třeba vykládat zejména ve vztahu k povaze konkrétní vymáhané povinnosti a dotčených zájmů. Hlavně v případech, kdy právo svědčí soukromé osobě, je třeba provést dostatečné dokazování, umožnit účastníkům plné uplatnění jejich práv a k rozhodnutí přistoupit po zvážení všech konkrétních okolností. Stejně tak v případech, kdy právo svědčí veřejnoprávnímu subjektu, je třeba k aplikaci probíraného ustanovení přistupovat spíše restriktivně z důvodu ochrany veřejného zájmu.

Občanský soudní řád v § 268 odst. 1 písm. e) upravuje případ, kdy se ukazuje, že výtěžek exekuce nepostačí ani ke krytí jejích nákladů. Přestože kvůli nepeněžitému charakteru povinností vymáhaných podle správního řádu nepůjde mimořádné nebo nepoměrné obtíže doslova vykládat jako nedostatek výtěžku, je možné úpravu civilní exekuce pojmout jako jakési hodnotové vodítko výkladu – pak se tedy bude jednat o případy, kdy hodnota získaná provedením exekuce neodpovídá ani úsilí vynaloženému na její provedení. K tomu obdobně doktrinální literatura uvádí: „*Exekuční správní orgán musí vždy zvážit, zda dalším pokračováním exekuce nevzniknou značné náklady nebo jiné obtíže, které by si vyžádaly další personální nebo finanční zatížení. Správní orgán musí posoudit, zda povinnost, která se vymáhá, má větší význam než to, co je nutné na exekuci vynaložit.*“¹³²

Ad 5) V tomto ustanovení půjde především o případy, kdy povinnost či povinný zanikl ještě před nařízením exekuce. Například povinný dobrovolně splní povinnost, ovšem stejně bude nařízena exekuce. Pokud by ji dobrovolně splnil až po nařízením, bude se jednat o důvod zániku povinnosti. Nařízením exekuce vůči neexistujícímu povinnému se myslí případy, kdy fyzická osoba zemřela či právnická osoba zanikla ještě před

¹³⁰ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 335.

¹³¹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 335.

¹³² HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 334.

nařízením exekuce, aniž by byl prokázán přechod povinnosti podle § 108. Občanský soudní řád tento případ výslovně neupravuje, a postupovalo by tak se podle § 268 odst. 1 písm. h).

Ad 5) & Ad 6) Správní řád zde připouští i jiné důvody, které mohly nastat jak před nařízením exekuce, tak po jejím nařízení. Tyto důvody mohou vyplynout ze zvláštních zákonů, nebo i z faktického stavu věci. Důvodová zpráva jako příklad uvádí zánik věci, která se má odebrat, nebo smrt osoby mající vykonat nezastupitelné plnění. Díky těmto ustanovením má výčet důvodů povahu výčtu demonstrativního.

Odborná literatura se přiklání k závěru, že je možné vztáhnout judikaturu Ústavního soudu ohledně civilních exekucí i na ustanovení § 115 písm. f) SŘ, a tedy sem podřadit i důvody, kdy by provedení exekuce vedlo ke *zjevné nespravedlnosti* nebo že plnění přiznané exekučním titulem je *zcela zjevně nemravné*. Bude sem spadat například situace, kdy bylo exekučního titulu dosaženo trestným činem oprávněného či úřední osoby nebo kdy Ústavní soud zrušil normu, která byla podkladem pro vydání exekučního titulu.¹³³

Obdobné ustanovení je obsaženo v § 268 odst. 1 písm. h) OSŘ.

4.6.1.2 Zastavení podle daňového řádu

Obdobně jako v případě správního řádu, zastavení exekuce má povahu obligatorního postupu při naplnění některého ze zákonných důvodů, přičemž jejich výčet je svou povahou demonstrativní. Proti rozhodnutí správce daně nelze uplatnit opravné prostředky; není však vyloučena možnost podat námitku. S ohledem na znění § 159 odst. 5 DŘ zde nemá námitka povahu opravného prostředku. Správce daně zastaví exekuci z moci úřední, nebo i na žádost příjemce exekučního příkazu. Na rozdíl od správního řádu zde proto nevzniká pochybnost o tom, kdo může podat žádost o zastavení.

Daňový řád uvádí následující důvody:

- 1) pro nařízení exekuce nebyly splněny zákonné podmínky,
- 2) odpadl důvod, pro který byla daňová exekuce nařízena,
- 3) správce daně povolí posečkání úhrady nedoplatku,
- 4) bylo pravomocně rozhodnuto, že postihuje majetek, k němuž náleží právo nepřipouštějící exekuci, nebo věci nepodléhající exekuci,
- 5) zaniklo právo vymáhat nedoplatek,

¹³³ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 384.

- 6) předpokládaný výtěžek nepostačí ani ke krytí exekučních nákladů,
- 7) pokračování v daňové exekuci by bylo spojeno s nepoměrnými obtížemi,
- 8) bylo nařízeno více daňových exekucí a k úhradě vymáhaného nedoplatku postačí pouze některá z nich,
- 9) je tu jiný důvod, pro který nelze v daňové exekuci pokračovat.

Ad 1) Zákon zde reaguje na případy, kdy došlo k nařízení exekuce, aniž pro to byly splněny podmínky. V úvahu přichází zejména situace nezpůsobilého exekučního titulu, typicky nesplnění formální a materiální vykonatelnosti, k tomu blíže viz 4.2 Exekuční titul. Dále sem lze začlenit případ nařízení exekuce proti neexistujícímu povinnému nebo pro neexistující plnění (obdobně dle § 115 písm. e) SŘ). Případ nedostatku vykonatelnosti upravuje i OSŘ v § 268 odst. 1 písm. a).

Ad 2) Ustanovení dopadá na obdobné situace jako § 115 písm. a) SŘ. K tomu výklad viz 4.6.1.1 Zastavení podle správního řádu. Kromě toho je sem možné zařadit například i zrušení exekučního titulu, k čemuž může dojít např. ve správním soudnictví.

Ad 3) Jak již bylo vysvětleno, posečkání úhrady nedoplatku je institut použitelný i pro správní exekuci pro peněžité plnění nesouvisející se správou daní. V úvahu přichází důvody spočívající v tom, že by neprodlená úhrada znamenala pro daňový subjekt vážnou újmu; byla by ohrožena výživa daňového subjektu nebo osob na jeho výživu odkázaných, popř. není možné vybrat daň od daňového subjektu najednou. Důvod uvedený v § 156 odst. 1 písm. c) DŘ se váže povahou na vybírání daní a jinde ho patrně nebude možné použít. Pokud nastane důvod pro posečkání vyjádřený v § 156 odst. 1 písm. e) DŘ, tedy povinnost zanikla, exekuce se zastaví s odkazem na § 181 odst. 2 písm. b), který je vysvětlený v ad 2). Šetří-li správce daně skutečnosti rozhodné pro posečkání, je vhodné exekuci do rozhodnutí odložit. Jestliže je posečkání povoleno, exekuce se obligatorně zastaví. Pokud však povinnost není následně splněna, je na místě opětovné nařízení exekuce. K podrobnostem o posečkání úhrady nedoplatku viz 4.5.1.2 Odložení podle daňového řádu.

Ad 4) Proti provedení exekuce na majetek, ke kterému se váže právo nepřipouštějící exekuci, nebo na věci vyloučené z exekuce se lze bránit zejména námitkou proti soupisu věcí podle § 204 DŘ, návrhem na vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 DŘ a excindační žalobou podle § 267 OSŘ. Pokud jsou exekvované věci vymezené přímo v exekučním titulu, není jako obrana vyloučena ani námitka směřující přímo proti tomuto exekučnímu titulu. Při uplatnění probíraného důvodu bude

v praxi nejčastější pouze částečné zastavení exekuce týkající se jen vyloučených věcí. V průběhu řízení o vyloučení věcí a majetku je vhodné exekuci na tyto věci odložit. K podrobnostem o vyloučení věcí a majetku z exekuce viz 4.5.1.2 Odložení podle daňového řádu. Charakter vyloučených věcí je vysvětlen v 6.4 Prodej movitých a nemovitých věcí.

Ad 5) Zánik práva vymáhat povinnost odkazuje především na uplynutí lhůty pro placení daně, která podle § 160 DR činí šest let. Uvedené ustanovení upravuje stavení a přerušování lhůty; z toho je vhodné uvést, že zahájením exekučního řízení se běh lhůty přerušuje a lhůta po dobu vymáhání neběží. V souladu s odbornou literaturou se ustanovení o prekluzivní lhůtě pro vymáhání daní užije i na jiná peněžitá plnění vymáhaná ve správní exekuci.¹³⁴ Z povahy se toto bude týkat zejména pokut. Závěrem je vhodné upozornit, že ustanovení správního řádu uvádějící lhůtu pět let pro nařízení exekuce a deset let pro její provedení nelze u peněžitých plnění použít, neboť systematickým výkladem lze dovodit, že řečené ustanovení správního řádu se týká jen nepeněžitých plnění. Dále je sem možné podřadit zánik či smrt povinného, aniž by byl prokázán přechod podle § 256 OSŘ. Občanský soudní řád podobné ustanovení neobsahuje; pokud by nastala některá z uvedených situací, civilní exekuce by se zastavila s odkazem na § 268 odst. 1 písm. g), popř. písm. h) OSŘ.

Ad 6) Daňový řád zde kopíruje úpravu v § 268 odst. 1 písm. e) OSŘ. Z tohoto důvodu je možné vztáhnout závěry komentářové literatury k výkonu rozhodnutí i pro ustanovení daňového řádu.

V komentářové literatuře se hovoří o *bezvýslednosti* exekuce. Ideovým základem probíraného důvodu je skutečnost, že účelem exekuce je vymožení práva oprávněné osoby, naopak účelem není potrestání povinného za neplnění jeho povinností tím, že bude na náklady státu zbaven i hodnotově zanedbatelných zbytků svého majetku. Ze samotné povahy se bude uvedený důvod týkat jen exekuce prodejem movitých nebo nemovitých věcí. V civilní exekuci, pokud je tato prováděna srážkami za mzdy a povinný ji po dobu jednoho roku nepobírá nebo ji pobírá jen v tak malé výši, že z ní nelze činit srážky, jedná se o speciální důvod pro zastavení v § 290 odst. 1 OSŘ.¹³⁵ Použitelnost uvedeného ustanovení je v daňové exekuci diskutabilní, neboť daňový řád obsahoval shodné ustanovení, které bylo později zrušeno – teleologickým výkladem tak lze dojít k závěru, že v tomto případě nepůjde subsidiárně užít OSŘ, protože by se to přičilo úmyslu

¹³⁴ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 317.

¹³⁵ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 268 OSŘ.

zákonodárce, který obdobné ustanovení v daňovém řádu zrušil. Gramatickým výkladem § 177 odst. 1 DŘ lze však dojít k opačnému závěru, neboť daňový řád v ustanoveních o srážkách mzdy „nestanoví jinak“.

Závěrem je třeba upozornit, že exekuce prodejem movitých nebo nemovitých věcí může být zastavena nejpozději do právní moci rozhodnutí o příklepu; jinak je vždy třeba realizovat rozvrhové řízení.¹³⁶

Ad 7) Nepoměrné obtíže jako důvod pro zastavení uvádí shodně správní řád v § 115 písm. d). Podrobněji viz podkapitulu 4.6.1.1 Zastavení podle správního řádu. Správní řád kromě nepoměrných obtíží uvádí též obtíže mimořádné. Je tomu tak nejpravděpodobněji proto, že mimořádnost se pojí s těmi nepeněžitými povinnostmi, kde není možné porovnávat náklady a výtěžek. Poměrnost se naopak nejlépe užívá u peněžitých povinností při porovnávání nákladů a výtěžku. Z toho důvodu daňový řád vyslovuje pouze nepoměrnost.

Ad 8) Jedná se o promítnutí zásady hospodárnosti, která je normativně zakotvena v § 7 odst. 2 DŘ. Protože zásada hospodárnosti platí obecně pro postup správních orgánů, a je proto výslovně vyjádřena v § 6 odst. 2 SŘ, není důvod, proč by nemohl exekuční orgán postupující dle správního řádu analogicky zastavit jednu exekuci z důvodu, že je nařízena jiná, ve které lze vymoci všechny povinnosti (např. pokud tentýž správní orgán vede na jednoho povinného dvě exekuce na odebrání dvou věcí, lze uvažovat o jejich „spojení“, aby nevznikaly zbytečné náklady). Je možné uvažovat o aplikaci § 140 SŘ o spojení řízení, ovšem tento se nachází v části třetí SŘ, kterou dle znění § 118 odst. 1 SŘ nelze použít. Nabízí se proto možnost jednu exekuci odložit a po vymožení všech plnění prostřednictvím jiné exekuce tuto odloženou exekuci zastavit nejlépe na základě § 115 písm. a) SŘ. Občanský soudní řád podobný důvod nejmenuje.

Ad 9) Závěrem je v zásadě uvedeno, že je možné exekuci zastavit i z jiných důvodů. K tomu, co jimi může být, viz 4.6.1.1 Zastavení podle správního řádu.

4.6.2 Zastavení civilní exekuce

Charakter právní úpravy je zde obdobně jako u odložení exekuce takový, že exekuční řád se v § 55 věnuje zejména procesním otázkám reflektujícím postavení soudního exekutora a soudu, zatímco pokud jde o důvody zastavení, většina je uvedena v občanském soudním řádu v § 168.

¹³⁶ GROSSOVÁ, MATYÁŠOVÁ, 2015, op. cit., § 181.

Exekuce může být zastavena z moci úřední nebo na návrh, který může podat účastník exekuce.

Podává-li návrh na zastavení povinný, popř. jeho manžel podle § 262b OSŘ, musí být podán zásadně do 15 dnů¹³⁷ ode dne, kdy se navrhovatel dověděl o důvodu zastavení exekuce. Autoři kritizují praxi soudů a soudních exekutorů spočívající v tom, že berou lhůtu jako prekluzivní, neboť k nápravě některých nedostatků, pro které by se měla exekuce zastavit, nemůže z povahy věci dojít pouhým uplynutím lhůty.¹³⁸ Nejvyšší soud k tomu uvádí, že lhůta slouží k tomu, aby povinní podávali návrhy na zastavení včas a neprodlužovali exekuci; NS též připouští, že se opožděný návrh sice odmítá, ovšem je zde možnost soudního přezkumu.¹³⁹ Též v odborné literatuře se lze setkat s názorem, že lhůta je toliko pořádková.¹⁴⁰ Z uvedených důvodů je třeba stanovit, že i pokud bude návrh na zastavení odmítnut jako opožděný a exekutor/soud se díky takovému návrhu dozví o existenci zákonného důvodu pro zastavení, je na místě zastavení exekuce z moci úřední.

Návrh musí obsahovat vyličení konkrétních skutečností dokazujících důvod zastavení exekuce. Souhlas oprávněného k zastavení v tomto případě není třeba. Pokud mu soudní exekutor nevyhoví, předloží věc k rozhodnutí soudu. Jestliže návrh nesplňuje zákonné náležitosti či je nesrozumitelný nebo neurčitý, soudní exekutor ho odmítne bez předkládání soudu. Je-li však proti tomu podáno odvolání, exekutor své rozhodnutí zruší a věc předá soudu. Dle odborné literatury je návrh povinného na zastavení exekuce takto speciálně koncipován, neboť prakticky supluje odvolání proti exekučnímu příkazu.¹⁴¹

V případě, kdy podá návrh jiný účastník, soudní exekutor vyzve ostatní, aby se vyjádřili, a v případě nesouhlasného stanoviska předložili důkazy. Pokud všichni souhlasí, popř. se nevyjádří ve lhůtě, exekutor zastaví exekuci. Nevyhoví-li, předloží věc soudu. Podle § 55a EŘ však soud nezastaví exekuci ani na návrh účastníků, pokud nejsou zaplacený náklady.

Soudní exekutor může exekuci zastavit bez návrhu jen se souhlasem oprávněného; bez jeho souhlasu tak může učinit jen exekuční soud.

Podrobně je v exekučním řádu řešena situace, kdy je třeba složit přiměřenou zálohu na další vedení dosud bezvýsledné exekuce. Pokud oprávněný takovou zálohu nesloží, exekutor zastaví exekuci. Od zálohy je v některých případech oprávněný

¹³⁷ To neplatí v případě, kdy je návrh podáván v třicetidenní lhůtě od výzvy ke splnění povinnosti podle § 64 odst. 6 EŘ.

¹³⁸ HLAVSA, DÁVID, KOJAN, 2013, op. cit., s. 112.

¹³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 20 2014, sp. zn. 21 Cdo 3439/2013.

¹⁴⁰ ZAHRADNÍKOVÁ a kol., 2018, op. cit., s. 464.

¹⁴¹ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 127.

zproštěn ze zákona, nebo i z rozhodnutí exekutora. Zákon zde reflektuje skutečnost, že soudní exekutor je v postavení podnikatele, a proto po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ze svého platil náklady zdlouhavé exekuce, ze které se nedaří získat prostředky ani ke krytí nákladů. Podrobnosti k tomuto postupu viz § 55 odst. 6 až 12 EŘ.

Vyjma nesložení zálohy a shodné vůle účastníků k zastavení upravuje důvody pro zastavení exekuce § 268 OSŘ. Jsou jimi:

- 1) výkon rozhodnutí byl nařízen, ačkoli se rozhodnutí dosud nestalo vykonatelným,
- 2) rozhodnutí, které je podkladem výkonu, bylo po nařízení výkonu zrušeno nebo se stalo neúčinným,
- 3) zastavení výkonu rozhodnutí navrhl ten, kdo navrhl jeho nařízení,
- 4) výkon rozhodnutí postihuje věci, které jsou z něho podle § 321 a 322 vyloučeny nebo majetek, ze kterého nelze vymáhanou pohledávku uspokojit,
- 5) průběh výkonu rozhodnutí ukazuje, že výtěžek, kterého jím bude dosaženo, nepostačí ani ke krytí jeho nákladů,
- 6) bylo pravomocně rozhodnuto, že výkon rozhodnutí postihuje majetek, k němuž má někdo právo nepřipouštějící výkon rozhodnutí (§ 267),
- 7) po vydání rozhodnutí zaniklo právo jím přiznané, ledaže byl tento výkon rozhodnutí již proveden; bylo-li právo přiznáno rozsudkem pro zmeškání, bude výkon rozhodnutí zastaven i tehdy, jestliže právo zaniklo před vydáním tohoto rozsudku,
- 8) výkon rozhodnutí je nepřípustný, protože je tu jiný důvod, pro který rozhodnutí nelze vykonat.

Ad 1) Vykonatelnost se zde posuzuje jak z formální, tak z materiální stránky. V soudní praxi je nejčastějším tvrzeným důvodem pro nedostatek vykonatelnosti absence doručení předmětného rozhodnutí. Zákonodárce toto vyřešil novelizací doručování, zejména institutem fiktivního doručení.¹⁴² Jestliže byla exekuce již provedena, soud ji přesto dle judikatury zastaví, a to z důvodu, že se bude jednat o podklad pro vydání bezdůvodného obohacení.¹⁴³

Obdobný důvod je upraven v § 181 odst. 2 písm. a) DŘ, proto je možné odkázat na výklad v 4.6.1.2 Zastavení podle daňového řádu. Ve správní exekuci na nepeněžitá

¹⁴² MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 268 OSŘ.

¹⁴³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2008, sp. zn. 20 Cdo 2706/2007.

plnění by se vzhledem k absenci výslovného uvedení nedostatku vykonatelnosti postupovalo dle „zbytkového“ ustanovení § 115 písm. f) SŘ.

Ad 2) Ke zrušení exekučního titulu může dojít zejména prostřednictvím řádných a mimořádných opravných prostředků, nebo i rozhodnutím Ústavního soudu. Jsou-li rušeny jiné exekuční tituly než rozhodnutí soudu, možnosti jejich zrušení upravují zvláštní předpisy; například rozhodnutí správního orgánu může být zrušeno soudem v rámci správního soudnictví. Správní řád obsahuje obdobnou úpravu v § 115 písm. b).

Ad 3) Pokud oprávněný požádá o zastavení exekuce, bude v případě zavinění tohoto zastavení muset hradit náklady exekuce dle § 89 EŘ. Komentářová literatura rozlišuje případy, kdy zastavení zavinil a kdy nezavinil oprávněný. Pokud oprávněný žádá o zastavení z důvodu, že se s povinným domluvil na splnění povinnosti mimo rámec exekuce, například narovnáním, pak nelze o jeho zavinění hovořit.¹⁴⁴ Obdobná je i úprava se správním řádu v § 115 písm. c) a v § 116 odst. 2.

Ad 4) Zákon zde výslovně odkazuje na úpravu vyloučení některých věcí z exekucí v § 321 a § 322. K tomu podrobněji 6.4 Prodej movitých a nemovitých věcí. Zde musí zastavení navrhnout povinný.

Pokud jde o majetek, ze kterého nelze pohledávku uspokojit, tato situace dopadá jen na případy v § 262b OSŘ, tedy je postihován majetek v SJM nebo majetek manžela povinného ve větším rozsahu, než připouští právní předpis (odkaz na § 731 a § 732 občanského zákoníku). Aby mohla být exekuce zastavena z tohoto důvodu, je třeba, aby to navrhl manžel povinného. Pokud navrhuje zastavení exekuce jiné osoby než povinný a jeho manžel z důvodu, že jsou exekvovány věci, které nelze postihnout (typicky třetí osoby, jejichž věci byly sepsány), musí se bránit excindační žalobou dle § 267 OSŘ a následně požádat o zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. f).¹⁴⁵

Daňový řád obsahuje obdobný důvod v § 181 odst. 2 písm. d). Správní řád vzhledem k nepeněžitému charakteru povinností tento důvod pro zastavení výslovně nestanoví. Pokud by se ale např. odebrání věci týkalo věci vyloučené z exekuce, je namíste postupovat analogicky a exekuci zastavit dle § 115 písm. g) SŘ.

Ad 5) Jedná se o obdobu § 181 odst. 2 písm. f) DŘ. Lze tedy odkázat na výklad v 4.6.1.2 Zastavení podle daňového řádu.

Ad 6) Zákon zde odkazuje na úspěšnou vylučovací žalobu podle § 267 OSŘ. V daňovém řádu je tento důvod uveden v ustanovení § 181 odst. 2 písm. d). Správní řád

¹⁴⁴ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 268 OSŘ.

¹⁴⁵ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 268 OSŘ.

zde pochopitelně takový důvod neobsahuje, neboť se ve správní exekuci na nepeněžitá plnění nelze bránit žalobou dle § 267 OSŘ.

Ad 7) Zánikem práva se rozumí jakýkoli zánik práva dle zvláštních předpisů; v občanskoprávní oblasti zejména dle § 1908 až § 2009 občanského zákoníku. Komentářová literatura akcentuje požadavek, že k zániku musí dojít po vydání exekučního titulu (nikoli před vydáním, popř. až po právní moci).¹⁴⁶ Z toho je výjimka v podobě rozsudku pro zmeškání, kdy je zastavovacím důvodem i zánik práva před jeho vydáním. Na rozdíl od důvodu v ad 1), pokud byla exekuce již provedena, nelze ji pro zánik práva zastavit. Správní řád upravuje analogické situace jako zánik povinnosti v § 115 písm. a). Daňový řád hovoří o odpadnutí důvodu v § 181 odst. 2 písm. b).

Ad 8) Závěrem je uvedeno, že je možné exekuci zastavit i z jiných důvodů. K tomu, co jimi může být, viz 4.6.1.1 Zastavení podle správního řádu.

4.7 Náklady exekuce

Ať už je exekuce provedena, či zastavena, vždy vznikají finanční náklady v souvislosti s prováděním jednotlivých úkonů v rámci řízení. Největší a nejvýznamnější výdaje vznikají subjektu, který vede exekuci; tímto může být exekuční správní orgán, správce daně nebo soudní exekutor. Posledně jmenovaný má navíc specifické postavení podnikatele a případné nenahrazení nákladů je jeho podnikatelským rizikem; to na rozdíl od správce daně, jehož náklady se uspokojují přednostně. Dále mohou vznikat výdaje dalším účastníkům, typicky oprávněnému.

Náklady jsou zpravidla placeny tím, kdo daný úkon aktuálně provádí. Následně je nutné stanovit pravidla, na základě kterých jsou takové výdaje nahrazeny. Obecným pravidlem je náhrada ze strany povinného-dlužníka, protože tento svým neplněním povinností zavinil vedení exekuce. Správní řád a daňový řád v návaznosti nato upravují situace, kdy nelze nařízení a následné zastavení exekuce přičítat povinnému, např. pro nepřipustnost exekuce, a tudíž po něm požadovat náhradu. Exekuční řád v návaznosti na úpravu v občanském soudním řádu v případě zastavení exekuce stanoví náhradu na základě principu zavinění.

Výdaje, jejichž náhradu lze oprávněně vyžadovat, mohou vzniknout kromě výše zmíněným i jiným osobám. Exekuční řád zde např. zmiňuje plátce mzdy v souvislosti se srážkami z příjmů. V ostatních zákonech bude nutné postupovat dle obecné úpravy náhrad nákladů řízení.

¹⁴⁶ MÁDR, J. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 268 OSŘ.

Neboť se jedná o významný zásah do majetkové sféry a samotné náklady mohou přesahovat – u drobnějších pohledávek zpravidla přesahují – samotnou vymáhanou povinnost, jsou kladeny zvýšené nároky na rozhodování o nich. Zákony rovněž připouští opravné prostředky.

4.7.1 Náklady ve správní exekuci

4.7.1.1 Náklady podle správního řádu

Správní řád upravuje náklady exekuce v § 116, který je speciálním vůči § 79 SŘ. Tyto dělí na dvě skupiny; první je paušální částka ve výši 2 000 Kč, další představuje náhrada hotových výdajů vzniklých při provádění exekuce. Odborná literatura k tomu zdůrazňuje požadavek hospodárnosti řízení, tedy postup takový správního orgánu, kdy nevznikají zbytečné náklady.¹⁴⁷

Správní orgán rozhoduje o nákladech formou rozhodnutí podle § 79 SŘ. V důsledku toho jej lze podle § 81 odst. 1 SŘ napadnout odvoláním (tedy nelze užít námítky). Jelikož je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech, je též možná žaloba podle § 65 an. SŘS.

Z důvodu, že je třeba přesně vyčíslit hotové výdaje, je nutné rozhodnutí učinit až po skončení exekuce. Dle znění § 116 odst. 4 SŘ se uložení náhrady nákladů váže zásadně k vydání exekučního příkazu, přestože je o nich rozhodnuto až později; z toho jsou výjimky, kdy je exekuce prováděna odebráním věci nebo vyklizením – zde je náhrada vázána až na přistoupení k provedení exekuce.

Správním orgánem vyčíslené náklady hradí zásadně povinný. Z toho jsou výjimky v podobě zastavení exekuce, protože:

- exekuce byla nařízena k vymožení neexistující povinnosti nebo vůči neexistujícímu povinnému,
- provedení exekuce je nepřípustné, protože před nařízením exekuce existoval důvod, pro který exekuci nebylo možno provést,
- o zastavení exekuce požádal ten, na jehož žádost podle § 110 písm. b) a c) SŘ byla exekuce nařízena.

Zákon neodkazuje na § 115 písm. g) SŘ, z čehož lze vyvodit, že pokud je exekuce nepřípustná, protože po jejím nařízení nastal jiný důvod vyplývající ze zvláštního zákona nebo stavu věci, pro který nelze exekuci provést, bude náklady hradit povinný; a to na

¹⁴⁷ FRUMAROVÁ, GRYGAR, POUPEROVÁ, ŠKUREK, 2021, op. cit., s. 385.

rozdíl od situace, kdy je exekuce nepřipustná z důvodu, který tu byl ještě před jejím nařízením, neboť v takovém případě je výslovně stanoveno, že povinný náhrady neplatí. Daňový řád v § 182 odst. 1 stanoví, že dlužník není povinen hradit náklady, pokud byla exekuce vedena neoprávněně. Exekuční řád zase váže povinnost náhrady na zavinění zastavení (§ 89 EŘ). Jedná se proto o nedůvodný rozdíl, kdy podle správního řádu by měl povinný hradit náklady i v případě nepřipustné exekuce, pokud důvod nastal až po jejím nařízení, neboť v ostatních exekucích není rozlišováno, zda důvod nepřipustnosti nastal před, nebo po jejím nařízení.

Je-li exekuce zastavena proto, že o to požádal ten, na jehož žádost byla nařízena, je tento povinen k náhradě nákladů namísto povinného. V ostatních dvou případech zůstanou náklady nenahrazené.

Jestliže má náklady hradit povinný a zemře, přechází tato povinnost na dědice. Za náhradu nákladů v případě nezletilého povinného odpovídá jeho zákonný zástupce.¹⁴⁸

V případě, kdy se exekuce týkala více povinných, stanoví § 116 odst. 5 SŘ pravidlo, že se povinnost k náhradě mezi ně rozloží podle poměru vymáhaných povinností. Odborná literatura dovodila, že v takovém případě by měl správní orgán určit náhradu samostatnými rozhodnutími.¹⁴⁹

Pokud nejsou náklady povinným či oprávněným zaplacený dobrovolně, vymáhají se v souladu s § 116 odst. 6 SŘ prostřednictvím daňového řádu, přičemž tyto vymáhá správní orgán, který vydal rozhodnutí o náhradě nákladů. Spornější se může jevit otázka, zda je řečené ustanovení speciální jen vůči § 106 SŘ, který upravuje příslušnost k peněžitým plněním, nebo též speciální vůči § 105 odst. 2 SŘ, který umožňuje požádat o provedení soudního exekutora. Jinými slovy je z formulace § 116 odst. 6 SŘ nejasné, zda příkazuje vymáhání plnění exekučnímu orgánu, jenž náhradu nákladů uložil, nebo zda pouze speciálně upravuje příslušnost, pokud není náhrada vymáhána soudním exekutorem. Zde je vhodné upozornit, že podle § 175 odst. 1 DŘ je možné zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora. Z hlediska konzistence právní úpravy je tak třeba dát přednost výkladu, že § 116 odst. 6 SŘ toliko stanoví speciální příslušnost a nevylučuje možnost požádat soudního exekutora. Stejnému závěru svědčí i systematický výklad. O speciální příslušnosti hovoří rovněž komentářová literatura.¹⁵⁰

Ustanovení § 116 SŘ nezmiňuje možnost náhrady jiným osobám. Přitom zejména v případě, kdy je oprávněným soukromá osoba, které vznikly výdaje např. na zastoupení,

¹⁴⁸ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 335.

¹⁴⁹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 335.

¹⁵⁰ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 116.

je třeba i zde přiznat náhradu. Nabízí se zde postup dle § 79 SŘ. Oprávněný pak může o vymožení požádat soudního exekutora (nikoli správce daně).

4.7.1.2 Náklady podle daňového řádu

Úprava nákladů daňové exekuce je obsažena v § 182 DŘ. Tento je dělí do tří skupin: náklady za nařízení exekuce, náklady za výkon prodeje a hotové výdaje vzniklé při provádění exekuce. Náhradu nákladů za nařízení exekuce je možné stanovit již v samotném exekučním příkazu; způsob určení jejich výše je upraven v § 183 odst. 1 DŘ. Pokud jde o náklady za výkon prodeje, povinnost k jejich náhradě vzniká dlužníkovi zahájením dražby nebo zpeněžením předmětu daňové exekuce mimo dražbu (§ 183 odst. 2 DŘ). Proto bude v praxi o těchto nákladech rozhodnuto až samostatným rozhodnutím.

Zákon výslovně stanoví, že náhradu hotových výdajů lze uložit jen samostatným rozhodnutím. Náhradu hotových výdajů souvisejících s výkonem prodeje hradí dlužník i v případě, kdy ke dražbě nebo zpeněžení předmětu daňové exekuce nedošlo. „*Hotovými výdaji správce daně jsou zejména částky samostatně účtované zejména třetími osobami a jím hrazené (např. náklady za pronájem dražební místnosti, skladné při úschově zabavených věcí, úhrada zámečnické firmě za otevření a výměnu zámků apod.). Těmito náklady však nejsou režijní náklady správce daně.*“¹⁵¹

Náhradu nákladů za nařízení exekuce a nákladů za výkon prodeje lze u jedné pohledávky požadovat jen jednou.

V souladu s § 109 odst. 1 DŘ je možné se proti rozhodnutí příkazující náhradu nákladů odvolat. Jelikož řečené rozhodnutí zasahuje do práv a povinností osob, je možné ho napadnout žalobou dle § 65 an. SŘS. V případě, že je náhrada určena exekučním příkazem, je možné podat námitky, popř. jej též napadnout podle § 65 an. SŘS.

Náklady zásadně hradí dlužník s výjimkou případu, kdy byla exekuce provedena neoprávněně. Jestliže toto způsobil v rámci dělené správy orgán veřejné moci, který předal vymáhání správci daně (typicky v rámci správní exekuce na peněžité plnění nedaňového charakteru), uhradí náklady tento orgán. Pokud byla navíc dlužníkovi nahrazena škoda podle zákona o odpovědnosti za škodu, je orgán veřejné moci povinen nahradit i toto plnění.

Exekuční náklady se dle § 182 odst. 6 DŘ vymáhají současně s nedoplatkem, přičemž se však na základě § 184 odst. 3 DŘ uspokojí přednostně. V případě exekuce vedené proti více dlužníkům, je jim určena náhrada podle poměru jejich nedoplatků.

¹⁵¹ GROSSOVÁ, MATYÁŠOVÁ, 2015, op. cit., § 182.

Zákon neupravuje náhrady oprávněné osobě, neboť jako oprávněný zde vystupuje správce daně.¹⁵² Pokud by náklady vznikly jiným osobám (např. plátcí mzdy analogicky k úpravě v exekučním řádu), je na místě postup dle § 107 DŘ.

4.7.2 Náklady v civilní exekuci

Úprava nákladů a jejich náhrady je v exekučním řádu velmi podrobná a je též častým předmětem judikatury. Důvodem je především specifčnost postavení soudního exekutora, který si náklady hradí sám, přičemž jeho podnikatelským rizikem je, že pro nemajetnost povinného se mu nedostane plné, nebo dokonce ani částečné náhrady. Úprava je obsažena v § 87 až § 89a EŘ.

Zákon pod náklady exekuce řadí:

- odměnu exekutora,
- náhradu paušálně určených či účelně vynaložených hotových výdajů,
- náhradu za ztrátu času při exekuci,
- náhradu za doručení písemností,
- odměnu a náhradu nákladů správce závodu a správce nemovité věci,
- příslušnou daň z přidané hodnoty, je-li exekutor nebo správce závodu plátcem daně z přidané hodnoty.

Podrobněji určuje výši nákladů exekuce, na jejichž náhradu má exekutor nárok, exekutorský tarif. Obecným pravidlem je, že náklady hradí povinný. Pokud však došlo k zastavení exekuce, pak hradí náklady exekuce a náklady dalších účastníků ten, kdo zastavení zavinil. Dle komentářové literatury sem spadá především případ, kdy byl exekuční titul zrušen nebo se stal neúčinným; situace, kdy povinný zaplatil pohledávku ještě před nařízením exekuce; anebo zastavení exekuce pro nepřijatelnost z jiného důvodu, ledaže by tento důvod spočíval v postupu soudního exekutora.¹⁵³ Jestliže došlo k zastavení pro nemajetnost, dle zákona leží náhrada na oprávněném. Toto pravidlo však značně korigovala judikatura Ústavního soudu, dle které je třeba i zde zkoumat zavinění a nelze-li zavinění na straně oprávněného dovodit, soudní exekutor po něm nemůže žádat náhradu.¹⁵⁴ Pokud jde o následné vymáhání náhrad pro soudního exekutora, tyto se dle Ústavního soudu neberou při rozvrhu jako náklady státu (např. podle § 337c odst. 1 písm. a) OSŘ), ale řadí se k pohledávkám oprávněných až do čtvrté skupiny (např. dle § 337c

¹⁵² Pokud by oprávněným byla soukromá osoba, správce daně by vůbec neměl příslušnost a pravomoc k vedení daňové exekuce.

¹⁵³ KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, I. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 89 EŘ.

¹⁵⁴ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 314/09.

odst. 1 písm. d) OSŘ), jelikož soudní exekutor je podnikatel a zařazením jeho pohledávky do první skupiny by fakticky znamenalo přenesení jeho podnikatelského rizika na oprávněného.¹⁵⁵ Jinými slovy soudní exekutor bude mít nárok jen na poměrnou náhradu nákladů vzhledem k vymoženému plnění.

Soudní exekutor může mít vedle toho též nárok na smluvní odměnu, byla-li sjednána.

Oprávněný má vůči povinnému právo na náhradu účelně vynaložených nákladů k vymáhání nároku. Dle odborné literatury se sem řadí zejména náklady spojené se zahájením a vedením řízení a s případným zastupováním; nepatří sem naopak smluvní odměna určená exekutorovi (§ 90 odst. 2 EŘ) či náklady vzniklé v souvislosti se změnu exekutora.¹⁵⁶ Pokud není účastník zastoupen podle § 137 odst. 2 OSŘ, postupuje se při náhradě dle § 89a EŘ.

Je-li exekuce zastavena kvůli zavinění oprávněného, může o náhradu nákladů řízení žádat i povinný, a to vůči oprávněnému. Komentářová literatura dovozuje, že se zde postupuje obdobně jako u nákladů oprávněného.¹⁵⁷

Náklady exekuce a náklady oprávněného určí exekutor v příkazu k úhradě nákladů exekuce, který obsahuje náležitosti dle § 88 odst. 2 EŘ. Soudní exekutor tu však nerozhoduje o způsobu, jakým budou vymáhány, neboť příkaz k úhradě nákladů exekuce je exekučním titulem, nikoli exekučním příkazem.¹⁵⁸ Proti příkazu lze podat námitky. Pokud jim exekutor nevyhoví, předloží věc soudu, proti jehož rozhodnutí nelze uplatnit opravný prostředek.

Náklady exekuce a náklady oprávněného vymáhá soudní exekutor na základě příkazu k úhradě nákladů některým ze způsobů provedení exekuce na peněžitou povinnost.

Zákon též zakotvuje právo plátce mzdy na paušálně stanovenou náhradu nákladů, které mu vznikly za každý kalendářní měsíc, v němž provádí srážky ze mzdy nebo jiných příjmů povinného.

¹⁵⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 2080/07.

¹⁵⁶ KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, I. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 87 EŘ.

¹⁵⁷ KOVÁŘOVÁ KOCHOVÁ, I. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 87 EŘ.

¹⁵⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 20 Cdo 2176/2011.

5 Komparace způsobů provedení exekuce na nepeněžitá plnění

5.1 Exekuce provedením náhradního výkonu

Provedení náhradního výkonu je ve správním řádu a občanském soudním řádu upraveno obdobně. Exekuce je zde provedena tak, že uložené práce a výkony obstará jiná osoba, přičemž náklady z toho vzniklé se následně vymáhají jako peněžitá pohledávka. Proto se zde exekuce bude fakticky skládat ze dvou částí – provedení výkonu a vymáhání nákladů. Svou povahou je řečený způsob provedení možný pouze u zastupitelných plnění, tedy takových plnění, která může z povahy věci vykonat i jiná osoba než povinný.

5.1.1 Exekuce provedením náhradního výkonu ve správní exekuci

Úprava je obsažena v § 119 SŘ. Důvodová zpráva jako příklady zastupitelného plnění uvádí odstranění stavby, úpravu povrchu pozemku, opravu věci, odstranění vady, uveřejnění tiskové opravy nebo zničení věci. Dle komentářové literatury bude nejčastěji využíváno „...v případech nesplnění nařízení stavebního úřadu o odstranění stavby, u terénních úprav a zařízení dle § 129 stavebního zákona. Provedení náhradního výkonu je možno též aplikovat v případě uložení povinnosti uvést poškozenou nebo zničenou část chráněné krajiny do původního stavu dle § 86 zák. o ochraně přírody a krajiny.“¹⁵⁹

V případě zastupitelného plnění uloženého exekučním titulem povinnému vydá správní orgán exekuční příkaz, na jehož základě pověří provedením prací a výkonů jinou osobu. Dle zákona musí exekuční orgán v pověření přesně vymezit práci a výkon. Odborná literatura zde však dodává, že přesné vymezení prací a výkonů a osoby, která je provede, je nutnou náležitostí již samotného exekučního příkazu.¹⁶⁰ Judikatura (původem civilistická) toto koriguje, že není nutný úplný výčet všech úkonů, kterých bude třeba, neboť by to ani nebylo reálné; například stačí pouze vymezení „odstranění stavby“ a není dále třeba rozsáhle popisovat celý postup.¹⁶¹ Přestože dle zákona třetí osoba provede náhradní výkon na základě pověření, v praxi bude k úpravě vzájemných práv a povinností vhodné uzavřít též občanskoprávní smlouvu,¹⁶² jako činí i soudní exekutor, neboť z dikce § 114 odst. 1 SŘ plyne, že pověření slouží zejména k prokázání, na základě kterého exekučního příkazu se postupuje, nikoli k vymezení práv a povinností.

¹⁵⁹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 119.

¹⁶⁰ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 338.

¹⁶¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 20 Cdo 5326/2008.

¹⁶² V úvahu přichází zejména smlouva o dílo podle § 2586 an. občanského zákoníku.

Exekuční orgán by měl vybrat takovou osobu, která práce a výkony provede řádně, včas a za cenu obvyklou. Ještě před vydáním exekučního příkazu si exekuční orgán obstará písemný souhlas osoby, která má práce a výkony provést.¹⁶³

Zákon podrobně upravuje situaci, kdy je třeba přemístit věci či stavební materiály mimo prostory povinného. Povinný si je předně může převzít a přemístit jinam, popř. může prohlásit, že věci opouští. Jestliže neučiní takové prohlášení, ani si věci nepřeveze, správní orgán je na náklady povinného uskladní. Nevyzvedne-li si je do 6 měsíců nebo učiní prohlášení, že věci opouští, připadají do vlastnictví státu, nebo územního samosprávného celku, pokud tento provedl exekuci. Je-li nutné věci zlikvidovat, náklady nese povinný.

Osobu provádějící výkony a práce zaplatí správní orgán,¹⁶⁴ který toto plnění vymáhá v další exekuci (správní řád speciálně zakotvuje jeho příslušnost k vymáhání). Zákon umožňuje, aby exekuční orgán uložil povinnému usnesením zaplatit náklady či zálohu předem. Dle odborné literatury je třeba v tomto usnesení nejen přesně vymezit částku a lhůtu pro zaplacení, ale též zdůvodnit, proč si předem tuto částku žádá (typicky budou důvodem značné náklady).¹⁶⁵ Judikatura (původně civilistická) zde dospěla k závěru, že pokud povinný nevyhoví, nebrání to dalšímu pokračování exekuce, poněvadž zde není ze zákona vyžadována součinnost povinného.¹⁶⁶ Obdobně jako u stanovení nákladů exekuce, i zde je možné odvolání a přezkum v režimu správní soudnictví.

Za jistý deficit právní úpravy lze považovat absenci výslovného zmocnění osoby provádějící náhradní výkon zasahovat do práv povinného, jak je to upraveno v rámci civilní exekuce v § 350 odst. 2 OSŘ. Správní řád uvádí v § 114 odst. 2 zmocnění toho, kdo provádí exekuci, vstupovat na místa, kde je třeba exekuci provést. V porovnání s úpravou civilní exekuce je takové zmocnění podstatně užší, neboť občanský soudní řád dává výslovné oprávnění ke všemu, co je třeba k provedení. Správní řád podrobně upravuje oprávnění zasahovat do práv u odebrání movité věci a není důvod, proč obdobně nečiní v ustanoveních o náhradním výkonu.

¹⁶³ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 338.

¹⁶⁴ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 119.

¹⁶⁵ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 338.

¹⁶⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. 20 Cdo 2661/2018.

5.1.2 Exekuce provedením prací a výkonů v civilní exekuci

Právní úprava je obsažena v § 350 OSŘ a § 72 EŘ a v zásadě odpovídá úpravě ve správním řádu.

Provedení prací a výkonů zajišťuje soudní exekutor, který se dle dikce zákona může s oprávněným dohodnout jinak, tedy zejména tak, že práce a výkony provede sám oprávněný nebo že to bude on, kdo zajistí třetí osobu. Pokud k takové domluvě nedojde, bude zajištění prací a výkonů ležet na exekutorovi. Komentářová literatura zde akcentuje jeho povinnost postupovat účelně; pokud by toto nedodržel, výdaje přesahující účelnost by si musel hradit sám (povinný by napadl příkaz k úhradě nákladů exekuce námitkou z důvodu neúčelnosti vynaložených nákladů).¹⁶⁷

Na základě § 350 odst. 2 OSŘ je ten, kdo provádí náhradní výkon, oprávněn ke všemu, co je potřebné k provedení práce. Dle komentářové literatury toto oprávnění zahrnuje zejména vstup do prostor povinného a též užití jeho věci k provedení prací. Kdo provádí náhradní výkon však nesmí sám překonávat případný odpor povinného – zde je třeba přizvat justiční stráž či Policii ČR.¹⁶⁸

Soudní exekutor může provést práce sám či prostřednictvím svých zaměstnanců, což se v praxi objevuje jen výjimečně, nebo uzavře smlouvu se třetí osobou. Takové smlouvy uzavírá exekutor vlastním jménem, nikoli jako zástupce oprávněného, a v souladu s tím též nese vůči třetí osobě výdaje.¹⁶⁹ Náklady následně vymáhá po povinném prostřednictvím exekuce na peněžité plnění. Obdobně jako ve správní exekuci je možné žádat po povinném potřebné náklady předem.

5.2 Exekuce přímým vynucením

Přímé vynucení je použitelné tam, kde je nutné, aby uloženou povinnost splnil sám povinný.

Exekuční řád v návaznosti na občanský soudní řád obsahuje výčet takovýchto způsobů, který je v návaznosti na § 257 OSŘ povahou taxativní. K závěru nemožnosti užití v zákoně neuvedených postupů dochází i komentářová literatura.¹⁷⁰

Naopak správní řád v § 112 písm. b) a § 120 připouští i jiné než v zákoně uvedené způsoby. Odborná literatura v případě užití jiných způsobů upozorňuje na povinnost

¹⁶⁷ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 72 EŘ.

¹⁶⁸ BERAN, V. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 350 OSŘ.

¹⁶⁹ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 72 EŘ.

¹⁷⁰ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 339 OSŘ.

správního orgánu dodržovat základní zásady činnosti, zejména zásadu legality a povinnost správního orgánu pečlivě vysvětlit, proč zvolil zákonem nejmenovaný způsob.¹⁷¹ Naskýtá se však otázka, nakolik je demonstrativní výčet způsobů provedení exekuce přímým vynucením ústavně konformní, zejména s ohledem na čl. 2 odst. 2 Listiny. Nabízí se argument, že pokud zákon stanoví možnost orgánu veřejné moci uložit určitou povinnost, pak vynucení jejího splnění musí být též zákonné, přestože zákon konkrétní způsob vynucení nestanoví. Taxativní výčet způsobů provedení exekuce se přesto v rámci právní jistoty jeví jako vhodnější způsob úpravy. Dále je správním řádem pojatý demonstrativní výčet možné chápat jako nepřímý odkaz na občanský soudní řád, který na rozdíl od správního řádu upravuje rozdělení společné věci. Popřípadě je možné uvažovat o tom, že řečený odkaz dopadá na způsoby provedení exekuce, které stanoví zvláštní zákony správního práva – zde lze podle některých názorů uvažovat o institutu vykázání ze společného obydlí, blíže viz 5.2.5 Vykázání ze společného obydlí (základní komparace).

5.2.1 Vyklizení

Vyklizení přichází v úvahu tam, kde exekuční titul ukládá povinnému, aby vyklidil stanovený objekt, tedy aby se nadále nezdržoval se svými věcmi v určeném prostoru. Toto se netýká jen jeho, ale též jiných osob, jež se v prostoru zdržují na základě jeho práva, a dále se to týká i jejich věcí.

Správní řád i občanský soudní řád upravují vyklizení až na výjimky shodně.

5.2.1.1 Vyklizení ve správní exekuci

Poměrně podrobná úprava je obsažena v § 121 až § 124 SŘ. Jelikož se zákon nezmiňuje o charakteru vyklízeného objektu, odborná literatura dovozuje, že je možné vyklidit jakoukoli nemovitost či jiný objekt bez ohledu na vlastnictví nebo způsob užívání, a to za předpokladu, že je takový prostor přesně a určitě vymezen v exekučním titulu.¹⁷² Dle judikatury (původem civilistické) je nutnou náležitostí exekučního titulu též přesné vymezení osob, jichž se vyklizení týká.¹⁷³ Zákon dává povinnost exekučnímu orgánu o konkrétním termínu vyklizení informovat povinného alespoň pět dnů předem. *„Lhůta určená pro oznámení povinnému směřuje i k tomu, aby měl možnost ještě*

¹⁷¹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 120.

¹⁷² HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 338-339.

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. 20 Cdo 1045/99.

*dobrovolně objekt opustit a zajistit si sám uskladnění svých věcí.*¹⁷⁴ Pokud exekuci neprovádí příslušný obecní úřad, je nutné též vyrozumět obec, na jejímž území se vyklizený objekt nachází. Komentářová literatura k tomu uvádí, že vyslat svého zástupce je zde právem obce, nikoli povinností, přičemž rozhodnutí zde přísluší radě.¹⁷⁵ Nutná je při vyklizení přítomnost nestranné osoby, kterou je nejčastěji pracovník obecního úřadu; nestranná osoba musí se svou účastí souhlasit a předem písemně učinit prohlášení o své nestrannosti.¹⁷⁶ Je možné dojít k závěru, že na základě § 118 SŘ má povinný právo namítat její podjatost.¹⁷⁷ Jestliže přizvané osobně vzniknou náklady, je dle odborné literatury nutné tyto brát jako náklady exekuce.¹⁷⁸

Správní řád upravuje situaci, kdy se vyklizení týká objektu, který je v takovém stavu, že bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob. Z důvodu naléhavosti zde zákon připouští doručení exekučního příkazu až při provedení exekuce, popř. spolu s protokolem po jejím provedení, není-li povinný přítomen. Zde je uveden odkaz na již zrušený zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který byl nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jenž se vyklizení stavby věnuje v § 140.

Provedení vyklizení není dle zákona přípustné, pokud by se mělo dotknout osoby, jejíž zdravotní stav by tím mohl být vážně ohrožen. Oprávněná úřední osoba si k posouzení může vyžádat vyjádření odborného lékaře. S analogickým užitím § 65 jednacího řádu pro okresní a krajské soudy sem budou spadat zejména případy upoutání osoby na lůžko a ženy v šestinedělí nebo ve vyšším stupni těhotenství. Exekuci je pak nutné odložit, k tomu blíže 4.5.1.1 Odložení/přerušování podle správního řádu. Vyklizení je nutné i přesto provést, pokud stav objektu ohrožuje zdraví nebo život osob. Komentářová literatura zde dovozuje povinnost správního orgánu zajistit ohroženým osobám takovou náhradu bydlení, aby nedošlo ke zhoršení jejich zdravotního stavu.¹⁷⁹

Samotné vyklizení konkrétně spočívá v odstranění věcí povinného a příslušníků jeho domácnosti a dalších věcí tam umístěných s jeho souhlasem a ve vykázání povinného a jiných osob zdržujících se v objektu na základě jeho práva. Odborná

¹⁷⁴ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 121.

¹⁷⁵ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 121.

¹⁷⁶ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 339.

¹⁷⁷ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 128.

¹⁷⁸ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 339.

¹⁷⁹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 122.

literatura zde upozorňuje, že pokud bude povinný klást vyklizení odpor, k překonání takového odporu jsou zmocněni toliko příslušníci Policie ČR nebo obecní policie.¹⁸⁰

Pokud jde o vyklizené věci, k jejich odstranění z objektu může exekuční orgán užít i dalších osob. Přitom je nutné, aby nedošlo k jejich poškození, neboť správní orgán by odpovídal za škodu. Případné další náklady na odstranění věcí či jejich speciální zabalení jsou náklady exekuce.¹⁸¹ Věci se primárně odevzdají povinnému nebo zletilému příslušníkovi jeho domácnosti. Pokud převzetí odmítnou či nejsou přítomni, postupuje se dle § 124 SŘ, jenž podrobně upravuje další nakládání s těmi věcmi. Věci se na náklady povinného uschovají a povinný je vyzván k jejich odebrání. Pokud odmítne nebo si je do šesti měsíců nepřevzme, dojde k jejich vydražení dle zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách. Výtěžek se po odečtení nákladů předá povinnému. Pokud odmítne nebo není předání možné, stane se příjmem státního rozpočtu, popř. územního samosprávného celku, jestliže prováděl exekuci. Věci, které se nepodařilo prodat, připadají státu nebo územně samosprávnému celku. Je-li nutná jejich likvidace, provede se na náklady povinného.

Závěrem nutno dodat, že nejčastěji bude docházet k vyklizení na základě stavebního zákona. Tento v § 140 odst. 4 výslovně zakotvuje povinnost, že v případě vyklizení bytu nebo místnosti sloužící k bydlení, je nutné vyklizeným osobám zajistit alespoň přístřeší. Je zde uveden odkaz na již zrušený zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Současně platný občanský zákoník již ale bytové náhrady neupravuje. Komentářová literatura k tomu dodává: „*Za tohoto právního stavu bude do značné míry na "dobré vůli" obce, zda v rámci součinnosti a naplnění zásady výkonu samosprávy ve prospěch svých občanů poskytne vyklizovaným osobám prostory k bydlení (§ 35 odst. 1 a odst. 2 zákona o obcích).*“¹⁸² Obdobné ustanovení dříve bylo zakotveno přímo ve správním řádu v původním znění § 122 odst. 2.

5.2.1.2 Vyklizení v civilní exekuci

Právní úprava vyklizení podle občanského soudního řádu v zásadě odpovídá právní úpravě ve správním řádu. Z tohoto důvodu je zde výklad omezen pouze na odlišnosti.

¹⁸⁰ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 340.

¹⁸¹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 340.

¹⁸² PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2020. Cit. dle www.aspi.cz. § 140.

Občanský soudní řád výslovně stanoví, že se vyklizení může týkat jen nemovitě věci, stavby, bytu či místnosti. Správní řád hovoří toliko o „objektu“. Teoreticky je tedy rozsah vyklizení dle správního řádu širší, v praxi se však bude v zásadě jednat o totožné prostory.

Soudní exekutor má povinnost dle § 340 odst. 2 OSŘ vyrozumět povinného o vyklizení nejméně patnáct dnů předem. Ve správní exekuci se jedná o pět dnů.

Pokud jde o věci, které si povinný odmítne převzít nebo je nepřeveze, protože není přítomen, soudní exekutor dle § 341 odst. 4 OSŘ nemusí uschovávat takové věci, které jsou zjevně bezcenné. Tyto věci se zničí, o čemž musí být povinný informován alespoň pět dnů předem.

V § 65 jednacího řádu pro okresní a krajské soudy je stanoveno, že nelze vykázat toho, kdo je pro nemoc upoután na lůžko, nebo ženu v šestinedělí nebo ve vyšším stupni těhotenství v případě, že by výkon vyklizení mohl vážně ohrozit zdravotní stav takové osoby. Jde o poněkud konkrétnější vyjádření *ohrožení zdravotního stavu*, jak jej užívá správní řád.

Občanský soudní řád ani exekuční řád neobsahují povinnost přizvat k výkonu rozhodnutí vyklizením nestrannou osobu.

Další odlišností je, že v případě, kdy jsou věci prodávány, a povinný si odmítne převzít výtěžek, připadá tento státu (§ 342 odst. 2 OSŘ, § 301 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, dále jen „zákon o zvláštních řízeních soudních“ nebo také „ZŘS“) Obdobně věci, které se nepodařilo prodat, připadají státu. Jedná se o rozdíl, který vyplývá ze samotné povahy odlišností exekuce, neboť správní řád váže připadání výtěžku či věcí územnímu samosprávnému celku na to, že tento provedl exekuci. Podle exekučního řádu ale exekuci provádí vždy soudní exekutor.

§ 343 OSŘ se věnuje situaci, kdy je v exekučním titulu vyklizení vázáno na podmínku, že byla povinnému zajištěna bytová náhrada. Dříve judikatura v návaznosti na někdejší občanský zákoník¹⁸³ dovozovala, že je třeba v exekučním titulu určit způsob náhrady bydlení, jaký stanoví zákon.¹⁸⁴ Protože ale současný občanský zákoník náhrady bydlení neupravuje, dochází komentářová literatura k závěru, že je dostačující obecná formulce „náhradní bydlení“ bez potřeby bližší specifikace.¹⁸⁵ Prokázat zajištění náhradního bydlení musí oprávněný, a to veřejnou listinou, nebo v rámci řízení před soudem. Odborná literatura dochází k závěru, že není-li specifikováno jinak, postačí jako

¹⁸³ Zákon č. 40/1960 Sb., občanský zákoník.

¹⁸⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 20 Cdo 2134/2005.

¹⁸⁵ BERAN, V. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 343 OSŘ.

náhradní bydlení zajištění bytu; tento musí odpovídat zejména sociální potřebám povinného, musí být s to fakticky plnit svou funkci a v neposlední řadě je třeba vzít v úvahu dosavadní bydlení povinného.¹⁸⁶

5.2.2 Odebrání věci

Oba předpisy zakotvují poměrně podrobná pravidla pro případ, kdy exekuční titul ukládá odebrání konkrétně vymezené věci povinnému a její předání oprávněnému. Konceptně se jedná o shodnou úpravu, přičemž rozdíly zde v zásadě vyplývají z odlišností civilní a správní oblasti.

5.2.2.1 Odebrání movité věci ve správní exekuci

Obecná pravidla postupu při odebrání movité věci stanoví správní řád v § 125. Následující § 126 pak upravuje situaci, kdy je třeba k odebrání provést osobní prohlídku a prohlídku bytu a jiných místností. Exekuční správní orgán bude podle řečených ustanovení postupovat v případě, kdy exekuční titul ukládá odebrání věci, k čemuž může v oblasti veřejné správy docházet např. při uložení správního trestu propadnutí věci. Někteří autoři zde akcentují požadavek, aby exekuční titul takovou věc nezaměnitelně specifikoval;¹⁸⁷ v opačném případě by se jednalo o nedostatek materiální vykonatelnosti. Doktrinální literatura k tomu dovodila, že není nezbytné přesné vymezení součástí a příslušenství věci, protože to, že se jich exekuce též týká, vyplývá ze znění § 510 odst. 2 občanského zákoníku. Pokud by se však odebíralo pouze příslušenství nebo součást, aniž by se odebírala věc hlavní, bylo by nutné je přesně specifikovat.¹⁸⁸ Věc je možné odebrat komukoli – jak povinnému, tak třetím osobám.

Zákon výslovně zakazuje vyznamet povinného o exekuci dříve, než na místo dorazí oprávněná úřední osoba, přičemž exekuční příkaz se mu doručí až při odebrání věci. Účelem je zde zamezit povinnému, aby zmařil provedení exekuce. V důsledku toho nebude možné užít exekuční výzvu (§ 109). Pokud není povinný přítomen, doručí se mu exekuční příkaz později s protokolem o odebrání věci. Je-li věc ve zvláštní evidenci, je nutné doručit exekuční příkaz i tomu, kdo evidenci vede.

Někteří autoři požadují důsledné dodržení postupu od nejmírnějšího způsobu provedení k citelnějším, a tedy je dle nich nejprve třeba pokusit se povinného přimět

¹⁸⁶ BERAN, V. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 343 OSŘ.

¹⁸⁷ SKULOVÁ, 2017, op. cit., s. 336.

¹⁸⁸ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 345 OSŘ.

k vydání věci ukládáním donucovacích pokut.¹⁸⁹ Ze zákona plyne, že má oprávněná úřední osoba předně vyzvat povinného, aby věc odevzdal; jestliže tak neučiní, vyzve ho k uvedení důvodů. Odborná literatura zde dovozuje, že v případě, kdy bude povinný klást odpor, nemají oprávněné úřední osoby zmocnění jej překonat, ale musí si vyžádat asistenci policistů nebo strážníků.¹⁹⁰

Pokud je k užívání věci třeba listina, odebere se i ona. Komentářová literatura vymezuje, že se musí jednat o listiny „...*k užívání věci nezbytné, tj. listiny, bez kterých věc užívat nelze.*“ Jiné listiny vážící se k věci nelze odebrat. Je též možné odebrat pouze listinu, pokud se neodpaří odebrat věc, a naopak.¹⁹¹ Přitom není na škodu, pokud exekuční titul takovou listinu nevymezuje, neboť postačí její specifikace v protokolu.¹⁹²

O odebrání věci je nutné sepsat protokol, jehož náležitosti jsou demonstrativně vymezeny v § 125 odst. 5 SŘ. Do protokolu lze tedy uvést i jiné údaje, pokud to bude nutné vzhledem k průběhu exekuce či charakteru věci.

Obecným pravidlem je, že povinný musí umožnit oprávněné úřední osobě přístup na všechna místa, kde se může věc nacházet. Neučiní-li tak, může si tam oprávněná úřední osoba zjednat přístup a provést osobní prohlídku, prohlídku bytu a jiných místností (tedy prostor nesloužících k bydlení), přitom bytem se rozumí u právnických osob jejich sídlo i místo podnikání. Oprávněná úřední osoba si může zjednat přístup sama, pokud by však povinný kladl aktivní odpor, bude třeba přizvat policii či strážníky. Odlišná situace bude v případě, kdy je třeba provést prohlídku prostor, které náleží třetím osobám. Zde komentářová literatura dovozuje, že pokud tyto osoby prohlídku neumožní, může si oprávněná úřední osoba zjednat přístup jen za součinnosti Policie ČR.¹⁹³ Autoři též často zdůrazňují povinnost daný postup řádně odůvodnit v protokolu, při prohlídce postupovat tak, aby vznikla na majetku jen minimální škoda,¹⁹⁴ a je-li to možné, přizvat k prohlídce nezúčastněnou osobu.¹⁹⁵

Má-li oprávněná úřední osoba podezření, že má povinný či jiná osoba věc u sebe, musí ji nejprve vyzvat k odevzdání věci. Pokud nevyhoví, může provést osobní

¹⁸⁹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 342.

¹⁹⁰ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 342-343.

¹⁹¹ BERAN, V. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 345 OSŘ.

¹⁹² HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 343.

¹⁹³ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 126.

¹⁹⁴ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 343.

¹⁹⁵ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 126.

prohlídku. Tuto musí provést osoba stejného pohlaví, přičemž zákon dává povinnost vyhovět případnému požadavku prohledávaného na přizvání třetí osoby.

Při provádění prohlídek je nutné postupovat zvlášť šetrně, zejména při osobní prohlídce.

5.2.2.2 Odebrání věci v civilní exekuci

Exekuční řád k odebrání věci nic nedodává, tudíž se plně užije úprava v § 345 až § 347 OSŘ. Jelikož je postup koncepčně shodný, je ospravedlnitelné zde omezit výklad toliko na odlišnosti oproti správní exekuci.

Předně je třeba upozornit na rozlišování vydání a dodání věci. Dodáním věci se rozumí plnění závazku, zatímco vydání předně směřuje k ochraně vlastnického práva oprávněného.¹⁹⁶ Správní řád toto rozlišení neobsahuje, neboť správní orgány svými rozhodnutími a smíry zpravidla nebudou rozhodovat o plnění z občanskoprávních či obchodněprávních závazků.

Dalším rozdílem je odlišný význam a užití donucovacích pokut. Zatímco dle správního řádu (§ 129) lze donucovacími pokutami vynucovat splnění jednak zastupitelného plnění, jinak nezastupitelného, přičemž jsou alternativou ke způsobům přímého vynucení; občanský soudní řád (§ 351) koncipuje pokuty jen jako prostředek k vynucení nezastupitelného plnění, kde nelze uplatnit zákonem předvídané způsoby (vyklizení, odebrání věci...). Z tohoto důvodu, zatímco ve správní exekuci může být dle některých autorů vhodné nejprve užít donucovací pokuty a k odebrání věci přistoupit až v krajním případě, v civilní exekuci nemá soudní exekutor možnost vymáhat vydání věci pokutami. Obdobné závěry potvrzuje i judikatura: „*Jestliže je pro výkon určen zvláštní způsob výkonu, pak je provedení výkonu jiným způsobem nepřípustné, neboť je nejen v rozporu s ustanoveními § 257 a 258 o. s. ř., ale i s obsahem povinnosti uložené ve výroku rozhodnutí, o jehož výkon jde.*“¹⁹⁷

Odebrání věci lze na základě § 345 odst. 3 OSŘ provést výlučně za přítomnosti povinného nebo jeho zástupce. Odmítnutí součinnosti z jeho strany lze považovat za důvod k zastavení exekuce.¹⁹⁸ „*Tato povinnost sleduje dva hlavní účely. První je identifikace odebírané věci oprávněným a druhým sledovaným účelem účasti*

¹⁹⁶ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 298.

¹⁹⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 31. 3. 1969, sp. zn. 2 Cz 12/69.

¹⁹⁸ BERAN, V. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 345 OSŘ.

*oprávněného je převzetí odebírané věci.*¹⁹⁹ Správní řád účast oprávněného, třebaže by jím byla soukromá osoba, nepožaduje.

Dle správního řádu se věc odebere i jiné osobě, pokud má věc u sebe, a za tímto účelem je možné u ní provést prohlídku. V civilní exekuci se věc odebírá pouze povinnému a jen u něj lze provést prohlídku. Zákon pamatuje na možnost, kdy povinný předá věc třetí osobě, a nabízí řešení ve formě přiměřeného užití ustanovení o přikázání jiných peněžitých pohledávek (§ 312 až § 316). Postup vychází z koncepce, že třetí osoba je dlužníkem povinného, neboť drží věc na základě jeho práva. Vůči oprávněnému je tedy poddlužníkem. Soudní exekutor zahájí exekuci na tuto třetí osobu s tím, že ji zakáže, aby s věcí jakkoli nakládala. Třetí osoba má věc odevzdat k právní moci exekučního příkazu. Pokud poddlužník povinnost nesplní, zákon dává oprávněnému aktivní žalobní legitimaci, aby se domáhal vydání této věci v nalézacím řízení podle OSŘ nebo jiného zákona. Bude-li úspěšný, stává se z poddlužníka povinný a je možné vůči němu provést odebrání věci dle § 345 an. OSŘ.

Posledním významným rozdílem je opatření zastupitelné věci na náklady povinného. Ustanovení § 347 OSŘ dává možnost, že v případě, kdy se nepodaří odebrat věc a lze si opatřit věc stejného druhu, oprávněný si ji může opatřit na náklad a nebezpečí povinného, přičemž náklad lze po povinném požadovat předem. Jinak lze výdaje na pořízení nové věci vymáhat některým ze způsobů pro peněžité pohledávky. Odborná literatura dovozuje, že tento postup není možný nejen u individuálních/nezastupitelných věcí, ale také u zastupitelných věcí, které byly exekučním titulem natolik podrobně charakterizovány, že je nelze nahradit jinou věcí.²⁰⁰ Správní exekuce se bude zpravidla týkat věcí nezastupitelných, tedy např. věci propadlé správním trestem, a proto by zde řečená úprava byla spíše nadbytečná. Přesto lze však doporučit v něm promítnout obdobnou úpravu, neboť u případných zastupitelných věcí je jistě užitečná.

5.2.3 Předvedení (správní exekuce)

Správní řád upravuje předvedení nejen jako zajišťovací institut (§ 60), ale též jako způsob provedení exekuce (§ 127). Rozdíl mezi těmito předvedeními je ten, že předvést podle § 60 SŘ je možné účastníka řízení nebo svědka v případě, kdy byl předvolán a bez řádné omluvy se nedostavil. Předváděný může proti usnesení podat odvolání, které nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5). Předvedení jako způsob provedení exekuce neslouží

¹⁹⁹ WOLFOVÁ, ŠTIKA, 2016, op. cit., s. 299.

²⁰⁰ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 347 OSŘ.

k zajištění průběhu řízení, ale k vynucení rozhodnutí/smíru. Není nutné předvolání, ale exekuční titul, který ukládá povinnost konkrétní osobě, aby se ve specifikovaný čas dostavila na určené místo; přičemž povinnost nebyla splněna dobrovolně.

Obrana předváděného spočívá v podání námitek a žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 an. SŘS.²⁰¹

Na základě obdobného užití § 60 odst. 1 věty poslední se exekuční příkaz doručí nejprve orgánu, který má předvedení zajistit, a tento jej během úkonu doručí předváděnému. Dle odborné literatury je účelem takového postupu zabránit povinnému maření provedení exekuce.²⁰² Exekuční příkaz musí obsahovat identifikaci předváděného, dobu a místo předvedení a přesné odůvodnění, proč exekuční orgán k předvedení přistoupil.²⁰³ Protože se obdobně užije § 60 odst. 2 SŘ, předvedení realizuje Policie ČR nebo jiný ozbrojený sbor, o němž tak stanoví zákon. Komentářová literatura dodává, že nejčastěji bude exekučním orgánem obec, která může využít služeb její obecní policie, popř. obecní policie jiné obce, pokud je tato možnost výslovně upravena ve veřejnoprávní smlouvě uzavřené mezi těmito obcemi.²⁰⁴

Někteří autoři apelují, aby se exekuční orgán nejprve pokusil o vynucení splnění povinnosti donucovací pokutou (§ 129) a k samotnému předvedení přistoupil až v krajním případě.²⁰⁵

Protože § 127 hovoří toliko o obdobném užití § 60 odst. 1 věty poslední a odst. 2, nikoli tedy o větě první § 60 odst. 1, vzniká otázka, zda je možné, aby se povinný omluvil, má-li proto dostatečné důvody. Gramatickým výkladem lze dojít k závěru, že nikoli. Přesto je však třeba připustit, že v praxi mohou nastat situace, kdy povinný nebude objektivně moci svou povinnost splnit, např. pro těžkou nemoc, upoutání na lůžko apod. V takových případech by měl správní orgán exekuci odložit, jakmile se o tomto důvodu dozví, tedy zejména z podání povinného, ať už bude adresované jako návrh na odložení exekuce, nebo jako omluva.

Občanský soudní řád výslovně neupravuje možnost předvedení jako způsobu provedení výkonu rozhodnutí, resp. exekuce. Tuto možnost neuvádí ani exekuční řád, přičemž oba předpisy upravují způsoby provedení taxativně. Pokud by tedy exekuční titul

²⁰¹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 127.

²⁰² HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., § 127.

²⁰³ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 345.

²⁰⁴ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 60.

²⁰⁵ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 127.

vymáhaný civilní exekucí stanovil někomu povinnost dostavit se v určitý čas na určité místo, bude nutné k vynucení použít institut donucovacích pokut dle § 351 OSŘ.

5.2.4 Rozdělení společné věci (civilní exekuce)

Občanský soudní řád v § 348 a § 349 upravuje způsob provedení exekuce rozdělením společné věci. Zákon řeší dvě situace; zaprvé rozdělení prodejem věci a zadruhé reálné rozdělení, tedy případy, kdy se věc rozděluje fakticky.

Na tomto místě je vhodné upozornit na příslušnou občanskoprávní úpravu oddělení a zrušení spoluvlastnictví obsaženou v § 1140 an. občanského zákoníku. Přednost před soudním řešením má dohoda spoluvlastníků; jinak o zrušení a způsobu vypořádání rozhodne soud na návrh některého ze spoluvlastníků. Pokud lze věc fakticky rozdělit, aniž by se snížila její hodnota, má tento způsob vypořádání přednost. V dalších případech může soud přikázat věc jednomu či více spoluvlastníkům, a to za náhradu vůči ostatním. Jestliže věc ani jeden nechce, prodá se v dražbě.

Pokud se má věc prodat, zákon zde odkazuje na ustanovení o prodeji movitých či nemovitých věcí. Dle § 1147 občanského zákoníku je možné, aby soud rozhodl, že věc bude dražena jen mezi spoluvlastníky. Pro účely rozvrhu mají spoluvlastníci postavení oprávněných a výše jim vyplacených pohledávek se určuje dle výše jejich podílů na věci. Jestliže se věc nepodaří prodat, exekuce se zastaví a spoluvlastnictví trvá.

V případech reálného rozdělení věci se konkrétní způsob provedení určí na základě povahy věci. Odborná literatura dovozuje, že je tento alespoň obecně nutné stanovit už v exekučním příkazu.²⁰⁶ Exekuce reálným rozdělením v praxi dopadá zejména na případy vypořádání podílového nebo přídatného spoluvlastnictví nebo při povinnosti vytyčení hranic mezi pozemky.²⁰⁷ Pokud je to třeba, zákon stanoví povinnost přizvat znalce. Ze zvláštní povahy provedení reálného rozdělení komentářová literatura dovodila, že vzniknou-li při tom náklady, hradí je všichni spoluvlastníci dle svých podílů.²⁰⁸

Správní řád obdobný způsob provedení exekuce neupravuje. Pokud by se však vyskytla potřeba reálného rozdělení věci, nabízí se možnost postupovat analogicky k OSŘ, a to na základě toho, že správní řád upravuje způsoby provedení exekuce na nepeněžitá plnění toliko demonstrativně. Pokud by teoreticky správní exekuční titul určoval soukromým osobám rozdělení společné věci prodejem, musely by se obrátit na soudního exekutora.

²⁰⁶ BERAN, V. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 349 OSŘ.

²⁰⁷ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 349 OSŘ.

²⁰⁸ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 349 OSŘ.

5.2.5 Vykázání ze společného obydlí (základní komparace)

Někteří autoři označují institut vykázání ze společného obydlí podle § 44 až § 47 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii ČR“), za zvláštní způsob provedení správní exekuce přímým vynucením.²⁰⁹ Přestože se jedná o tvrzení na první pohled značně problematické, nelze jej bez dalšího odmítnout, a to především s ohledem na znění § 120 SŘ, který připouští i jiné způsoby vymožení nepeněžitě povinnosti, přičemž vykázání dle zákona o Policii ČR může být právě jedním z nich. Pro určení, zda se skutečně jedná o správní exekuci, je tedy nutné řečená ustanovení alespoň stručněji vyložit.

Jedná se o specifický institut, jehož účelem je ochrana proti domácímu násilí. „*Domácí násilí je označení pro násilné jednání, kterým dochází k nebezpečnému útoku proti životu, zdraví, svobodě nebo lidské důstojnosti, a to v bytě nebo domě společně obývaném násilnou osobou i osobou, proti níž takový útok směřuje.*“²¹⁰ Dle zákona je policista oprávněn násilnou osobu vykázat, pokud je ze zjištěných skutečností, zejména s ohledem na předchozí útoky zřejmé, že dojde k výše popsanému útoku. Odborná literatura dovozuje, že se nemusí jednat o opakované útoky, ani nemuselo ještě k žádnému útoku dojít; zároveň je lhostejno, zda útoky mají povahu přestupku nebo trestného činu, a též není nutné zajistit násilnou osobu. Vykázání nemusí předcházet žádné správní nebo soudní řízení. Podmínkou není ani právní důvod společného soužití násilné a ohrožené osoby (nájem, vlastnictví...), postačí faktický stav soužití.²¹¹

Svou povahou je vykázání označováno za faktický pokyn preventivní povahy, proti kterému je přípustná žaloba proti nezákonnému zásahu dle § 82 sn. SŘS. V takovém řízení se zkoumá, zda byla naplněna zákonná podmínka „důvodného podezření“, a to s ohledem na ty informace, které měli policisté v době provádění vykázání, nikoli podle informací získaných později. Přitom je zdůrazněno, že policisté nemají postupovat jen na základě subjektivní výpovědi ohrožené osoby, ale k vykázání musí zkoumat též objektivní skutečnosti (výpovědi sousedů, zranění ohrožené osoby atd.).²¹² K tomu Ústavní soud dodává, že třebaže je vykázaná osoba přesvědčena o nezákonnosti postupu policistů, musí se vykázání podrobit a bránit se jen zákonnými prostředky – námitkou

²⁰⁹ FIALA, FRUMAROVÁ, HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, SCHEU, SOVOVÁ, ŠKUREK, VETEŠNÍK, 2020, op. cit., § 108.

²¹⁰ BÍLEK, M., HLAVÁČOVÁ, K., ŠLESINGER, R., ŠTEINBACH, M., ZIMMERMANN, M. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Cit. dle www.aspi.cz. § 44.

²¹¹ BÍLEK, HLAVÁČOVÁ, ŠLESINGER, ŠTEINBACH, ZIMMERMANN, 2019, op. cit., § 44.

²¹² BÍLEK, HLAVÁČOVÁ, ŠLESINGER, ŠTEINBACH, ZIMMERMANN, 2019, op. cit., § 44.

a žalobou.²¹³ Neuposlechnutím se může vykázaná osoba dopustit přestupku veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Vykázání trvá 10 dnů ode dne jeho provedení a vztahuje se na prostor, který vymezí policista podle požadavku preventivní ochrany. Dle odborné literatury se jedná o užití neurčitěho právního pojmu, jehož výklad závisí na policistech, přičemž musí být podložen konkrétními skutkovými okolnostmi. Vymezení prostoru je v praxi možné určit vzdáleností od společného obydlí, nebo i vymezením bodů.²¹⁴ Vykázání se oznamuje ústně, přičemž vykázaná osoba má právo na potvrzení o vykázání. Vykázaná osoba může policistovi podat námitky, o kterých rozhoduje příslušné krajské ředitelství. Má též právo vzít si ze společného obydlí věci sloužící její osobní potřebě, osobní cennosti a osobní doklady, následně musí opustit vymezený prostor, nevracet se a zdržet se styku s ohroženou osobou. Na výzvu policisty též musí odevzdat klíče od společného obydlí. Po 3 dnech policista provede kontrolu dodržování povinností.

Na základě uvedeného výkladu je třeba zabývat se otázkou, zda lze vykázání dle zákona o Policii ČR skutečně považovat za správní exekuci. Chybí zde totiž formální exekuční titul, nejedná se o řízení, ale toliko o použití faktických úkonů, a především se nevynucuje předem dobrovolně nesplněná povinnost uložená exekučním titulem. Též je třeba vzít v úvahu, že proti exekučnímu titulu se lze bránit žalobou proti rozhodnutí, zatímco proti vykázání spočívá obrana v žalobě proti nezákonnému zásahu. Primární obranou povinného bude navíc jeho aktivní účast v nalézacím řízení (správním, soudním, smírčím...), které exekuci typicky předchází; naopak obrana vykázaného je zajištěna až ex post. Je proto třeba dojít k závěru, že se navzdory tvrzení některých autorů o správní exekuci spíše nejedná. Při opačném výkladu by se dalo za správní exekuci považovat i nespočet dalších faktických zásahů prováděných dle zvláštních zákonů správního práva. Blíže k pojmu exekuce viz 2.3.2 Definování exekuce. V rámci komparace však přesto stručně uvedme, jak by se obdobná situace řešila v civilní rovině – zda exekučně, nebo jinak.

Občanský soudní řád, ani exekuční řád obdobný institut jako způsob provedení exekuce neupravují. Ukáže-li se taková potřeba, je možné podat návrh na předběžné opatření ve věci ochrany proti domácímu násilí podle § 400 an. ZŘS, které se vykonává speciálně dle § 492 an. ZŘS.

²¹³ Usnesení ÚS ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

²¹⁴ BÍLEK, HLAVÁČOVÁ, ŠLESINGER, ŠTEINBACH, ZIMMERMANN, 2019, op. cit., § 44.

Účelem předběžného opatření je poskytnout ohrožené osobě čas a prostor k podání návrhu ve věci samé, např. o rozvod manželství. Naopak řízení neslouží k potrestání násilné osoby, ani k řešení partnerských problémů. V řízení o předběžném opatření se neprokazuje „vina“ násilné osoby, nýbrž toliko důvodné podezření, že je vážným způsobem ohrožen život, zdraví, svoboda nebo lidská důstojnost navrhovatele.²¹⁵

Předběžné opatření trvá měsíc od vykonatelnosti rozhodnutí, které soud musí vydat do 48 hodin a které je vykonatelné vydáním. Je též možné prodloužení, o čemž se vede další řízení. Dle zákona o policii vykázání trvá 10 dnů; prodloužení je možné pouze v souvislosti s postupem dle ZŘS.

Podle § 405 odst. 1 písm. d) ZŘS může soud na rozdíl od policisty uložit odpůrci navíc „se zdržel nežádoucího sledování a obtěžování navrhovatele jakýmkoliv způsobem“.

Výkon rozhodnutí ve věci ochrany proti domácímu násilí je upraven ve zvláštních ustanoveních § 492 až 496 ZŘS. Je zde stanoveno právo vykázaného odnést si osobní věci, jeho povinnost odevzdat klíče od obydlí a nestýkat se s označenou osobou a též možnost opětovného výkonu, pokud se povinný vrátí do společného obydlí. Neboť se vykonává soudní rozhodnutí, resp. se vynucuje v něm uložená povinnost, a zákon výslovně hovoří o výkonu rozhodnutí a o povinném, je na místě závěr, že se jedná o zvláštní způsob civilní exekuce. To ovšem nic nemění na závěru, že vykázání dle zákona o Policii ČR exekucí není, neboť tam se nevykonává formálním rozhodnutím předem uložená povinnost.

Přestože vykázání dle zákona o Policii ČR a předběžné opatření podle ZŘS jsou dva odlišné, na sobě nezávislé instituty, jsou zároveň vzájemně provázené, a to na základě § 47 odst. 3 zákona o Policii ČR, kdy musí policista do 24 hodin od vykázání zaslat kopii příslušnému civilnímu soudu k rozhodnutí o předběžném opatření. Komentářová literatura zde konstatuje, že „...soud bude v případech domácího násilí zasahovat spíše výjimečně, neboť ochranu ohrožené osoby s největší pravděpodobností zajistí policie s využitím institutu policejního vykázání...“.²¹⁶

²¹⁵ JIRSA, J. in JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha III.* 3. vyd. Praha Wolters Kluwer, 2019b. Cit. dle www.aspi.cz. § 400 ZŘS.

²¹⁶ JIRSA, J. in JIRSA a kol., 2019b, op. cit., § 400 ZŘS.

5.3 Exekuce ukládáním donucovacích pokut

Donucovací pokuty jsou koncipovány na principu, že se jejím uložením povinný donucuje, aby splnil primární povinnost. Jestliže pokutu dobrovolně neuhradí, je možné ji exekučně vymáhat.

Řečený institut je upraven jak ve správním řádu, tak v občanském soudním řádu. Ve správní exekuci jsou koncipovány jako subsidiární způsob vymáhání povinností, zatímco v civilní exekuci se jedná o jeden z primárních způsobů provedení exekuce.

Donucovací pokuta ve správní exekuci není svou povahou trestem, přestože zde jsou pochopitelně i sankční prvky, ovšem svým účelem se jedná toliko o donucení plnění uložené nepeněžitě povinnosti, nikoli o trest za to, že povinnost nesplnil. Zato civilistická doktrína přisuzuje pokutám dle OSŘ charakter sankce za to, že povinný dobrovolně nesplnil uloženou povinnost.

5.3.1 Ukládání donucovacích pokut ve správní exekuci

Právní úprava je obsažena v § 129 SŘ. Subsidiarita spočívá v tom, že je možné donucovací pokutu užít pouze tehdy, pokud nelze nebo není účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením. Jak bylo uvedeno v jednotlivých způsobech provedení exekuce přímým vynucením, někteří autoři často dochází k závěrům, že je-li to možné, má se správní orgán nejprve pokusit vymoci povinnost právě donucovacími pokutami a ke přímému vynucení jako k invazivnějšímu prostředku má přistoupit, až pokud jsou donucovací pokuty neúspěšné. Přestože tedy zákon udává podmínku uložení donucovací pokuty, že jiný způsob není nebo je neúčelný, někteří autoři²¹⁷ toto spíše obrací a vyvozují, že naopak k donucovací pokutě má správní orgán přistoupit předně, pokud je to v konkrétní situaci možné, a je-li neúspěšná, užije se přímé vynucení, popř. náhradní výkon. Tento názor je však spíše ojedinělý a nemá oporu ani v judikatuře, která lpí na dodržení subsidiarity: „...*donucovací pokuty až do výše 100.000 Kč ukládá správní orgán pouze v případě, kdy nelze náhradní výkon z objektivních důvodů provést.*“²¹⁸ Donucovací pokuty budou mít své místo také tam, kde exekuční titul ukládá nezastupitelnou povinnost, jejíž přímé vynucení není zákonem upravené, např. aby povinný strpěl provedení udržovacích prací na svém pozemku.

V každém případě o postupu rozhoduje správní orgán, na jehož uvážení závisí, který způsob využije, přičemž toto rozhodnutí musí být zejména v rámci

²¹⁷ Např. u odebrání věci: HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 342.

²¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 7 As 180/2014-28.

přezkoumatelnosti řádně odůvodněné. Naopak donucovací pokuty nelze uložit „...*jestliže je zde nebezpečí z prodlení, bude tímto způsobem ohrožen účel exekuce, veřejný zájem, život, zdraví osob nebo by hrozilo jiné nebezpečí.*“²¹⁹ Výše bylo vysvětleno, že donucovací pokuty nemají charakter trestu; zároveň nemají ani povahu náhrady škody, neboť zákon výslovně stanoví, že zaplacením pokuty se povinný nezproští odpovědnosti za škodu, kterou by způsobil včasným nesplněním povinnosti. „*Náhradu škody je nutno vymáhat cestou občanskoprávní, bez ohledu na to, zda oprávněným nebo jinou osobou, které škoda vznikla, je správní orgán nebo osoba soukromého práva.*“²²⁰

O uložení donucovací pokuty rozhoduje exekuční orgán formou rozhodnutí, a tedy je možné se proti němu odvolat (nikoli podat námitky). Jelikož takové rozhodnutí konstituuje novou povinnost, je možné ho napadnout žalobou ve smyslu § 65 an. SŘS. Gramatickým výkladem § 129 odst. 1 věty první SŘ lze nesporně dojít k závěru, že je možné donucovací pokuty uložit opakovaně. Judikatura dovozuje, že neboť mají pokuty toliko donucovací charakter, nikoli sankční, je třeba, aby správní orgán zkoumal, že povinnost v době ukládání pokuty stále trvá.²²¹

O konkrétní výši donucovací pokuty rozhodne správní orgán v rámci své diskreční pravomoci. V případě, kdy je možné provést náhradní výkon, celková výše pokut nesmí přesáhnout náklady na takový náhradní výkon. U nezastupitelných plnění zákon stanoví maximální výši 100 000 Kč. Nutno akcentovat, že řečené platí jen pro celkovou výši, zato výše jednotlivé donucovací pokuty musí odpovídat povaze nesplněné povinnosti. Na uvážení správního orgánu je též stanovení lhůty pro zaplacení uložené pokuty, zákon zde dává jedinou podmínku, a to takovou, že lhůta nesmí být kratší než 15 dnů od právní moci rozhodnutí.

Není-li donucovací pokuta uhrazena dobrovolně, vymáhá se jako peněžitá povinnost. Správní řád stanoví k takovému vymáhání speciální příslušnost toho orgánu, který pokutu uložil. Odborná literatura zde dochází k závěru, že není nutné vydávat samostatný exekuční příkaz.²²²

5.3.2 Ukládání pokut v civilní exekuci

Občanský soudní řád koncipuje v § 351 v souvislosti s § 350 pokuty jako nástroj vymáhání těch prací a výkonů, které musí provést osobně povinný. Pokud je tedy

²¹⁹ HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 345.

²²⁰ HRABÁK, NAHODIL, 2018, op. cit., § 129.

²²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2011, č. j. 8 As 10/2010-84.

²²² HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 346.

z povahy konkrétního případu možné, aby práce vykonal někdo jiný, nelze povinného nutit ukládáním pokut. Taktéž obsahuje-li OSŘ způsob přímého vynucení povinnosti (např. vyklizení), je nutné povinnost vymáhat tímto způsobem, nikoli pokutami. Institut pokut tedy v civilní exekuci slouží k vymáhání všech ostatních povinností, jejichž způsob vymáhání zákon nestanoví a nelze ani zajistit jejich náhradní výkon.

Pokutu ukládá soudní exekutor formou usnesení, proti kterému je možné podat odvolání (§ 55b odst. 2, a contrario § 55c odst. 3 EŘ). V odvolání však nelze namítat existenci důvodů pro zastavení exekuce (např. splnění povinnosti), tyto je možné uplatnit pouze v návrhu na zastavení exekuce.²²³

O konkrétní výši pokuty rozhoduje soudní exekutor. Je vázán pouze maximální výší 100 000 Kč na jednu pokutu (nikoli celkem, jako je tomu ve správním řádu) a požadavkem přiměřenosti. „*Zákonem stanovený požadavek přiměřenosti značí, že výše pokuty by měla zohledňovat zejména povahu vymáhané povinnosti a její význam pro oprávněného i poměry povinného.*“²²⁴ Pokud povinný i přes uložení pokuty svou povinnost nesplní, soudní exekutor mu na návrh oprávněného ukládá další pokuty. Na rozdíl od správní exekuce, OSŘ ani EŘ neudávají žádnou hranici, kterou by celková výše pokut nesměla přesáhnout.

Pokuta se platí na účet příslušného exekučního soudu, a pokud není dobrovolně uhrazena, vymáhá se způsobem provedení exekuce na peněžité plnění. K tomu komentářová literatura dodává, že soudní exekutor pokutu vymáhá i bez návrhu, přičemž není třeba jeho opětovné pověření soudem.²²⁵

Jelikož odborná literatura přikládá pokutám primárně sankční povahu, musí povinný zaplatit všechny uložené pokuty, třebaže již došlo k zastavení exekuce, typicky pro dobrovolné splnění. Pokud však byla pokuta uložena neoprávněně, např. oprávněný navrhl její uložení, přestože již byla povinnost splněna, může se povinný domáhat náhrady škody.²²⁶ Ve správní exekuci, pokud povinný podá odvolání proti rozhodnutí o uložení donucovací pokuty a do rozhodnutí odvolacího orgánu splní povinnost, jedná se o důvod pro zrušení rozhodnutí o uložení donucovací pokuty, neboť tato zde nemá primárně sankční charakter.²²⁷

Obdobně jako ve správní exekuci, ani zde zaplacení pokut nezprošťuje odpovědnosti za škodu.

²²³ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 351 OSŘ.

²²⁴ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 72 EŘ.

²²⁵ ADAMOVÁ, H. in LAVICKÝ a kol., 2016, op. cit., § 72 EŘ.

²²⁶ BERAN, V. in JIRSA a kol., 2019a, op. cit., § 351 OSŘ.

²²⁷ PRŮCHA, 2019, op. cit., § 129.

6 Stručný přehled způsobů provedení exekuce na peněžité plnění

6.1 Úvodní poznámky

V úvodních kapitolách bylo vysvětleno, že u peněžitých plnění se ve správní exekuci postupuje dle daňového řádu, který subsidiárně využívá úpravu obsaženou v občanském soudním řádu. Exekuční řád taktéž stanovuje pro postup soudního exekutora jen některá dílčí pravidla a ve zbytku odkazuje na občanský soudní řád. Z tohoto důvodu je většina norem daňové a civilní exekuce na peněžité plnění obsažena v občanském soudním řádu. Protože se jedná o záležitost daňového a civilního práva, bude poskytnuto toliko jejich stručné vymezení a základní srovnání.

Podle daňového řádu (§ 178 odst. 5) lze vymáhat peněžitou pohledávku těmito způsoby:

- srážkami ze mzdy,
- příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb,
- příkázáním jiné peněžité pohledávky,
- postižením jiných majetkových práv,
- prodejem movitých věcí,
- prodejem nemovitých věcí.

Exekuční řád (§ 59 odst. 1) upravuje o něco širší spektrum způsobů vymáhání peněžité pohledávky, jsou to:

- srážky ze mzdy a jiných příjmů,
- příkázání pohledávky,
- prodej movitých věcí a nemovitých věcí,
- postižení závodu,
- správa nemovité věci,
- pozastavení řidičského oprávnění.

6.2 Srážky ze mzdy (a jiných příjmů)

Oba předpisy umožňují vymáhat peněžitou pohledávku tak, že přikáže plátcí mzdy nebo jiných příjmů, aby z těchto příjmů měsíčně srážel určitou částku, kterou namísto povinnému vyplatí správci daně, resp. soudnímu exekutorovi. Uvedené bude platit i v případě, kdy povinný změní zaměstnání, resp. se změní plátce mzdy. Zákony upravují

povinnost předešlého plátce, nového plátce i samotného povinného takovou skutečnost oznámit. Povinnému nesmí být sražena tzv. základní částka.

6.3 Postižení jiných majetkových práv

Zákony se liší v konstrukci způsobů, které postihují jiná majetková práva než právo na mzdu či jiný příjem. Daňový řád rozlišuje následující způsoby:

- příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb,
- příkázáním jiné peněžité pohledávky,
- postižením jiných majetkových práv.

Exekuční řád namísto toho upravuje způsob exekuce „příkázáním pohledávky“, kam se ve světle § 303 až § 320ab OSŘ řadí:

- příkázání pohledávky z účtu u peněžitého ústavu,
- příkázání jiných peněžitých pohledávek,
- postižení jiných majetkových práv,
- postižení účasti povinného ve společnosti s ručením omezeným, v družstvu a komanditisty v komanditní společnosti (dále jen „postižení účasti ve společnosti“).

Předpisy tedy volí odlišnou konstrukci úpravy v zásadě stejných institutů – daňový řád je rozlišuje jako způsoby provedení, exekuční řád je všechny podřazuje pod jeden. Někteří autoři pochybují, zda může správce daně postihnout účast ve společnosti, neboť daňovou exekuci lze vést jen způsoby uvedeným v § 178 odst. 5 DŘ, přičemž tento postižení účasti ve společnosti nezmiňuje, zato ostatní „poddruhy“ příkázání pohledávky dle OSŘ výslovně uvádí.²²⁸ Na základě § 177 odst. 1 a § 192 DŘ je však možné dovodit, že správce daně by měl mít pravomoc i k tomuto způsobu provedení. Postižení účasti ve společnosti řadí pod § 192 DŘ i větší část odborné literatury.²²⁹

Příkázání pohledávky z účtu spočívá v tom, že se zakáže peněžitému ústavu, resp. poskytovateli platebních služeb, aby umožnil povinnému nakládat se svými prostředky na účtu, ze kterého se následně odepíše určitá částka. Lze postihnout i více účtů, povinnému však musí zůstat trojnásobek životního minima.

Příkázáním jiných peněžitých pohledávek se rozumí situace, kdy má povinný peněžitou pohledávku nespočívající v nároku na mzdu a jiný příjem či na výplatu z účtu. Správce daně, resp. soudní exekutor zakáže dlužníkovi povinného (poddlužníkovi), aby

²²⁸ ROZEHNAL, 2019, op. cit., § 193.

²²⁹ Např. HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ, 2015, op. cit., s. 326.

povinnému dluh splatil nebo s ním jinak nakládal. Povinný ztrácí právo na splacení takové pohledávky. Poddlužník pak splní dluh oprávněnému. Postihnout nelze zákonem určené pohledávky zpravidla sociální povahy, např. nárok na dávky v hmotné nouzi.

Zákony umožňují i postižení jiných majetkových práv, pokud mají majetkovou hodnotu, nejsou spojena s osobou povinného a lze je převést na jiného. Nejedná se však o právo na peněžitě plnění, neboť v takovém případě by šlo o příkázání pohledávky. Příkladem lze uvést právo povinného vůči třetí osobě na dodání movité věci. Dle daňového řádu se může jednat i o postižení účasti ve společnosti, které občanský soudní řád uvádí až separátně. Toto spočívá v zákazu, aby povinný nakládal se svým podílem, který se prodá; pokud je nepřevoditelný či se jej nedaří prodat, zanikne jeho účast ve společnosti s tím, že je postiženo právo na vypořádání.

6.4 Prodej movitých a nemovitých věcí

Oba zákony umožňují vymoci peněžitou povinnost prostřednictvím prodání movitých i nemovitých věcí ve dražbě, kterou je možné provést i prostřednictvím internetu. Účast na dražbě nemovité věci je možná jen po složení jistoty. U movitých věcí tvoří nejnižší podání třetinu rozhodné ceny, u nemovitostí dvě třetiny rozhodné ceny určené znalcem. Věc připadne tomu, kdo učiní nejvyšší podání.

U movitých věcí je třeba věnovat zvláštní pozornost tomu, které věci nelze sepsat a vydražit. Obecně jsou to věci, jejichž prodej je dle zvláštních předpisů zakázán, a věci nepodléhající výkonu rozhodnutí, které jsou vymezeny nejprve obecně jako takové věci, jež povinný nezbytně potřebuje k uspokojování hmotných potřeb svých a své rodiny nebo k plnění svých pracovních úkolů, jakož i jiné věci, jejichž prodej by byl v rozporu s dobrými mravy a jejichž počet a hodnota odpovídá obvyklým majetkovým poměrům. Demonstrativně jsou pak přiblíženy jako např. běžné oděvní součásti, obvyklé vybavení domácnosti jako lůžko, stůl, židle..., studijní a náboženská literatura, snubní prsten, písemnosti osobní povahy, zdravotnické potřeby, hotové peníze do výše dvounásobku životního minima či zvířata chovaná jako společníci.

U nemovitostí je třeba akcentovat, že pokud slouží k bydlení povinného a jeho rodiny, soudní exekutor je může na základě výkladu § 58 odst. 2 písm. d) EŘ postihnout jen až jako poslední možnost, jestliže jiné způsoby nepostačují.

6.5 Další způsoby podle exekučního řádu

Exekuční řád na rozdíl od daňového řádu umožňuje i další způsoby, jakými lze vymáhat peněžitou pohledávku, a to:

- postižením závodu,
- správou nemovité věci,
- pozastavením řidičského oprávnění.

Správce závodu důkladně zjistí stav postiženého závodu a podle konkrétní situace doporučí, jestli je vhodné závod spravovat a postihovat jeho zisk, nebo ho prodat a postihnout výtěžek z prodeje. Postižení závodu se nemůže týkat banky.

Správa nemovité věci spočívá v postižení jejích plodů a užitků. Za tímto účelem je možné ustanovit správce.

Pozastavení řidičského oprávnění je specifický institut sloužící k donucení plnění na výživné. Není možné jej použít, pokud povinný nezbytně potřebuje motorové vozidlo k uspokojování životních potřeb svých a jím vyživovaných osob. Pozastavení se zruší, hned jak je výživné zapláceno.

7 Závěr

Rozhodně nelze tvrdit, že by správní exekuce byla vůči té občanskoprávní nějakým způsobem méněcenná. Přestože se dnes většina exekucí řeší prostřednictvím soudních exekutorů, správní exekuce mají své místo i v praxi, o čemž svědčí i skutečnost, že jsou častým předmětem judikatury, která zdůrazňuje povinnost správních orgánů postupovat dle správního řádu, resp. daňového řádu, a neobracet se automaticky na soudní exekutory. Z tohoto důvodu je třeba klást na úroveň, komplexnost a použitelnost úpravy správní exekuce stejné nároky jako na exekuci občanskoprávní. Tato práce si dala za cíl zhodnocení jednotlivých úprav exekucí v českém právním řádu, a to se zaměřením na správní exekuci na nepeněžitá plnění, k čemuž byla užitá zejména metoda komparace.

Těžištěm všech exekucí je část šestá OSŘ, která je v současnosti užívána ke svému původnímu účelu – k výkonu rozhodnutí – už jen sporadicky. V občanskoprávní oblasti fakticky přešlo vymáhání exekučních titulů na soudní exekutory. Exekuční řád pak především upravuje jejich postavení a činnost, přičemž u jednotlivých způsobů exekuce až na výjimky plně využívá občanský soudní řád. Většina problémů, které řeší doktrinální literatura i judikatura, tak logicky vyplývá z nejistot, jak konkrétně aplikovat postup soudu na exekutora, resp. nakolik a kde vystupuje jako soud a jako podnikatel. Daňovou exekuci postihují podobné problémy; ani zde totiž zákon neupravuje komplexně způsoby provedení, nýbrž tyto přebírá z občanského soudního řádu. Přitom správce daně coby exekuční orgán se řídí toliko daňovým řádem, ale jako oprávněný též občanským soudním řádem. Aby se zákonodárci napříště vyhnuli podobným problémům při interpretaci „přiměřeného užívání OSŘ“, zvolili u správního řádu metodu komplexní úpravy. Správní řád tak upravuje exekuce bez odkazu na občanský soudní řád. Protože je však v praxi třeba výkladem přebírat některé normy z jiných předpisů, vyvolává tato marná snaha o oddělení se od občanského soudního řádu další zmatek.

Každý z řečených předpisů navíc obsahuje vlastní úpravu obecných institutů exekučního řízení, a to mnohdy navzdory odkazům na úpravu v občanském soudním řádu. Problémy z toho plynoucí jsou pak nejnázatelněji vidět zejména na úpravě odložení a zastavení exekuce, což jsou zároveň instituty nejčastěji užívané povinnými (běžně neprávnickými) ke své obraně. Zákony tu upravují stejné důvody někdy jinak, jindy shodně; některé důvody neobsahují vůbec a často fakticky a blanketně odkazují na jiná ustanovení či postupy. Řečené odkazy se přitom dovolávají i již zrušených předpisů. Je vhodné akcentovat, že většina rozdílů neplyne z odlišné povahy exekucí (takové rozdíly jsou pochopitelně ospravedlnitelné), ale ze špatné legislativní techniky. Není-li spravedlivý

důvod upravit jeden institut rozdílně ve více předpisech, je takováto rozdílná úprava na újmu srozumitelnosti a konzistenci právního řádu.

Ustanovení správního řádu o konkrétních způsobech provedení exekuce na nepeněžitá plnění jsou oproti obecným institutům již zdařilejší. Rozdíly oproti civilní úpravě jsou taktéž často bezdůvodné, není jich však tolik a nejsou tak významné. I proto je mnohdy možné užít závěry odborné literatury a judikatury z původně občanskoprávní oblasti, což je pochopitelně značné pozitivum, neboť tak lze předejít mnohým výkladovým problémům.

Rozložení úpravy do více právních předpisů, které na sebe vzájemně odkazují, vytváří roztržitost, která je na újmu přehlednosti a srozumitelnosti. Stejný efekt pak má spíše náhodné střídání duplicitní úpravy a subsidiárního užití občanského soudního řádu.

Odpovědí na v úvodu položenou výzkumnou otázku budiž konstatování, že zákonnou úpravu exekucí v českém právním řádu lze z těchto důvodů prohlásit za problematickou, roztržitou, zasahující do právní jistoty a často nepřehlednou až chaotickou; mající charakter spíše jakési „přechodné“ nebo „rozpracované“ úpravy. Takovýto stav nelze dlouhodobě tolerovat.

Způsobů, jak nastalou situaci řešit, se nabízí několik, ani jeden však není jednoduchý. Snaha sestavit jeden kodex upravující komplexně všechny formy exekucí by byla v praxi nereálná. O něco proveditelnější se jeví možnost zrušení výkonu rozhodnutí a správní exekuce, přičemž by veškerá agenda přešla na soudní exekutory. Protože se ale správními exekucemi nejčastěji vymáhají spíše bagatelní částky, povinní by zde byli mnohem více zatíženi nepoměrně vysokými náklady na samotné provedení exekuce; ostatně z tohoto důvodu se soudy staví restriktivně k možnosti vymáhat správní/daňové exekuční tituly soudními exekutory. Jako nejlepší a nejdosažitelnější způsob řešení lze doporučit poskytnutí daňovému řádu a exekučnímu řádu plné úpravy exekucí, a oprostít je tak od užívání zastaralého občanského soudního řádu. Koneckonců, i věcný záměr nového civilního řádu soudního, který má nahradit současný občanský soudní řád, již nepočítá s úpravou výkonu rozhodnutí, přičemž je zde vznesen požadavek o komplexní úpravu civilní exekuce v exekučním řádu (kvůli rozsáhlosti úpravy je dokonce požadován zcela nový zákon pro soudní exekutory). Obdobně by mělo proběhnout i začlenění dosud subsidiární úpravy části šesté OSŘ do daňového řádu, přičemž by se nemělo opomenout vhodné doplnění/změnění úpravy správní exekuce ve správním řádu, aby tato byla skutečně úplná a komplexní a zároveň konzistentní s dalšími zákony.

Takovéto řešení je však v praxi dosti složité. Nelze totiž, jak se může na první pohled zdát, toliko „překopírovat“ se změněnou terminologií předmětná ustanovení do jiných předpisů. Občanský soudní řád i při postupu dle části šesté počítá s instituty upravených v předešlých částech, např. u procesní způsobilosti, poučovací povinnosti, odvolacího řízení a mnohých dalších institutů. Podobná je situace i u předpisů se zvláštní úpravou exekucí – správní řád počítá s užíváním institutů správního řízení, daňový řád obdobně odkazuje na daňové řízení, zejména instituty určené pro daňové subjekty. Nejen že by tedy zákonodárce musel při „přepisování“ části šesté OSŘ do jiných zákonů důsledně zohledňovat jednotlivá specifika těchto zákonů, navíc by měl povinnost „vypreparovat“ všechny použitelné instituty jiných částí OSŘ, důsledně je porovnat s podobnými instituty ve zvláštních zákonech a sjednotit jejich úpravu pro každý zákon. Při tom lze především doporučit vycházet z poznatků judikatury a odborné literatury. Tato práce upozorňuje na základní zákonné a výkladové rozdílnosti, a může proto při případných rekodifikačních snahách sloužit jako jakýsi odrazový můstek.

Resumé

The law lays distinction between the administrative execution including fiscal execution as its specific part, judicial decisions enforcements and executions provided by executors acting as entrepreneurs and simultaneously as judicial prolonged hands. Said variations are not given by fully-fledged acts but rather by partial acts which are one-to-one linked by legal references. Legislation on executions is therefore very complicated, inconsistent and even chaotic. The goal of this exercise is to compare said variants of executions while focusing administrative execution, explain differences, highlight main problems and lay out possibilities of remedy.

Firstly, the work provides short reasoning about executions and its place in legal order. Then there is a short summary considering history of executorial procedure and persons in charge of them. It is also very important to define executions as there may be doubtful situations such as separate procedures linked to executions and interventions of public administration resembling actions used during executions. Next part describes and in detail explains distinctions between various forms of execution because its comprehensive knowledge is crucial to further understanding. After that there is an explanation and comparison of chosen general institutes, that are used in every proceeding, with special highlight of problematic differences. Then the work compares particular means of enforcement of obligations focusing non-monetary obligations. For monetary obligations is provided only a summary as it is more matter of financial law, with explanations of the most important differences.

In the outcome of this work are laid out possible solutions of the problematic state in which is the legislation on executions. There is recommended as the best and achievable solution to give every relevant act full-fledged regulation on its form of execution with removal of unjustified differences between them. With the forthcoming new civil procedure act discharging general executorial regulation, the need to alter each act containing execution is nevertheless inevitable.

Prameny

Odborná a komentářová literatura

- BÍLEK, M., HLAVÁČOVÁ, K., ŠLESINGER, R., ŠTEINBACH, M., ZIMMERMANN, M. *Zákon o Policii České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-193-6. Cit. dle www.aspi.cz
- DOSTALÍK, P. *Postavení věřitele a dlužníka při actio iudicati. Protivníci nebo spojenci?*. Časopis pro právní vědu a praxi, 2013, roč. 21, č. Supplementum, s. 242-249. ISSN: 1210-9126.
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-797-6. Cit. dle www.aspi.cz
- FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M., *Správní právo procesní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-827-6.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
- GROSSOVÁ, M. E., MATYÁŠOVÁ, L. *Daňový řád s komentářem a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-081-9. Cit. dle www.aspi.cz
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. C. H. Beck, Praha, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HLAVSA, P., DÁVID, R., KOJAN, M., *Exekuční řád a předpisy související*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-54-0.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-071-0.
- HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9. Cit. dle www.aspi.cz
- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. ISBN: 978-80-7380-796-2.

- JIRSA a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha V.* 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019a. ISBN 978-80-7598-378-7. Cit. dle www.aspi.cz
- JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha III.* 3. vyd. Praha Wolters Kluwer, 2019b. ISBN 978-80-7598-372-5. Cit. dle www.aspi.cz
- KADLECOVÁ, M. *České a moravské zemské právo procesní v první polovině 17. století.* Eurolex Bohemia s.r.o., 2005. ISBN 80-8686-183-x.
- KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-031-1.
- KNAPP, V. *Teorie práva.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád II. Exekuční řád. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN: 978-80-7478-988-5. Cit. dle www.aspi.cz
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou.* 4. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-355-1. Cit. dle www.aspi.cz
- PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář.* 2. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-400-8. Cit. dle www.aspi.cz
- ROZEHNAL, T. *Daňový řád: Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer. 2019. ISBN 978-80-7598-205-6. Cit. dle www.aspi.cz
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní.* 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0.
- VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny.* 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.
- WOLFOVÁ, J., ŠTIKA M. *Soudní exekuce.* Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-427-0.
- ZAHRADNÍKOVÁ, R. a kol. *Civilní právo procesní.* 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-714-6.

Internetové stránky

- Vymáhání | Postup v daňovém řízení | Daňový systém ČR | Daně | Finanční správa. *Finanční správa* [online]. 1. 6. 2016 [cit. 2021-11-25]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/danovy-system-cr/postup-v-danovem-řízení/vymahani>
- Exekutorská komora České republiky. *Exekutorská komora České republiky* [online]. Copyright © 2009 [cit. 11.11.2021]. Dostupné z: <https://www.ekcr.cz/1/exekutoriradi/838-28-rozdil-mezi-exekuci-a-soudnim-vykonem-rozhodnuti?w=>

Právní předpisy

- Josefínský soudní řád (č. 13 sb. z. s).
- Usnesení předsednictva České národní rady 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, správce obchodního závodu, správce nemovité věci a plátce mzdy nebo jiného příjmu a o podmínkách pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou soudním exekutorem (exekutorský tarif).
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem.
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy.
- Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád).
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
- Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování.
- Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

- Zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.
- Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti.
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.
- Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III.ÚS 358/99.
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 150/04.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 314/09.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 31. 3. 1969, sp. zn. 2 Cz 12/69.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2017, č. j. 62 A 113/2017-54.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2573/2007.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. 20 Cdo 1045/99.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2011, č. j. 8 As 10/2010-84.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 7 As 180/2014-28.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2019, č. j. 8 Afs 250/2018-54.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014-47.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 Afs 74/2014-29.
- Stanovisko Nejvyššího soudu ČSR ze dne 18. 2. 1981 k praxi soudů a státních notářství při soudním výkonu rozhodnutí, sp. zn. Cpj 159/79.
- Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 8 Co 75/2014.
- Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 1985, sp. zn. 12 Co 367/85.
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 08. 2004, sp. zn. 14 Co 285/2004.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 20 2014, sp. zn. 21 Cdo 3439/2013.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 20 Cdo 2134/2005.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2008, sp. zn. 20 Cdo 2706/2007.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 20 Cdo 2176/2011.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. 20 Cdo 2661/2018.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2011, sp. zn. 20 Cdo 4909/2010.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2003, sp. zn. 20 Cdo 238/2003.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 20 Cdo 5326/2008.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 3/2013-17.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016-53.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 2080/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

Seznam zkratk

- DŘ – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.
- EŘ – zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád).
- OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
- SŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- ZŘS – zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.