

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

Vydávání zajišťovacích příkazů ve vztahu k novele soudního řádu správního a daňového řádu

Tento příspěvek reaguje na poměrně nedávný návrh zákona, kterým měla být pravomoc vydávat zajišťovací příkazy přenesena ze správců daně na krajské soudy. Finanční správa se v uplynulých letech potýkala s celou řadou nezákonně vydaných zajišťovacích příkazů, které měly za následek existenční problémy pro daňové subjekty. Přenesení kompetence mělo daný deficit odstranit.

Zajišťovací příkaz tvoří zajišťovací institut, jehož účelem je zajištění úhrady na nesplatnou, dosud nestanovenou daň nebo daň, u níž hrozí obava, že bude v době vymahatelnosti nedobytná.^[1] Správce daně vydává^[2] zajišťovací příkaz ve formě rozhodnutí sui generis, kterým daňovému subjektu uloží povinnost uhradit částku ve výši uvedené v zajišťovacím příkazu. Další charakteristiku zajišťovacích příkazů ponechávám pro účely tohoto článku stranou pozornosti a odkazuji na jiné články.^[3] Dále se již zaměřím na samotnou novelu soudního řádu správního a daňového řádu.

Smysl zajišťovacích příkazů představuje minimalizace v budoucnosti hrozícího nebezpečí spojeného se splněním daňové povinnosti daňového subjektu. Institut zajišťovacího příkazu "má v českém daňovém řádu jednoznačné opodstatnění, zejména coby záchranná brzda proti daňovým podvodům, zejména na DPH".^[4] Při splnění zákonem stanovených podmínek může správce daně uložit daňovému subjektu povinnost úhrady částky uvedené v zajišťovacím příkazu do 3 pracovních dnů, a to složením jistoty na depozitní účet. V případě nebezpečí z prodlení se zajišťovací příkaz stává vykonatelný okamžikem oznámení daňovému subjektu.^[5]

Proti zajišťovacímu příkazu se může daňový subjekt odvolat. Odvolání proti zajišťovacímu příkazu nemá odkladný účinek.^[6] Platí, že pokud není o odvolání proti zajišťovacímu příkazu vydáno rozhodnutí do 30 dnů ode dne jeho podání, zajišťovací příkaz se stává neúčinným.^[7] Správce daně je povinen sledovat, zda i nadále trvají důvody pro vydání zajišťovacího příkazu. Pokud zjistí, že pominuly důvody pro jeho vydání, je povinen bezodkladně rozhodnout o ukončení účinnosti zajišťovacího příkazu a vrátit daňovému subjektu zajištění.

Problémy provázející vydávání zajišťovacích příkazů představují zejména jeho nadužívání správci daně a neexistence výše zmíněného odkladného účinku u odvolání proti zajišťovacímu příkazu, tedy nedostatečně účinná (efektivní) obrana proti jejich vydávání. Zajišťovací příkaz má být přitom uplatňován pouze jako subsidiární prostředek (prostředek ultima ratio) zabezpečující splnění daňové povinnosti a nemá tak „být trestem, nýbrž prostředkem pro výběr daní v situaci, kdy jiné prostředky nemohou být účinné“.^[8] V praxi ale často docházelo k jejich vydávání i v těch případech, kdy nebyly splněny zákonné podmínky, čímž správci daně nevykonávali svoji kompetenci v zákonných mezích.^[9] Správci daně se vydáním zajišťovacího příkazu snažili zajistit úhradu nesplatné nebo dosud nestanovené daně také v případech, kdy takový postup nebyl nutný, a sledoval jím předejití možným komplikacím s uhrazením v budoucnosti splatné daně. Odůvodněná obava správce daně o nedobytnost daně v mnoha případech nedosahovala tak vysokého stupně pravděpodobnosti, jakou předpokládal DŘ.

Rozhodovací činnost správců daně se stala v uplynulých letech častým předmětem přezkumu správních soudů, při němž byly soudy nuceny vyslovit nezákonnost vydaných zajišťovacích příkazů. K jejich vydávání se opakovaně vyjádřil zejména Nejvyšší správní soud.^[10] V rozhodnutích se nezřídka setkával s případy zjevného zneužití institutu zajišťovacího příkazu. Situace byla tak vážná, že se hledala možná řešení, jak napravit nesprávný úřední postup správců daně při vydávání zajišťovacích příkazů. Zdálo se, že samotná Finanční správa nebyla *"schopna korigovat svá rozhodnutí tak, aby vydávání nezákonných rozhodnutí bylo minimalizováno"*.^[11] Vydání zajišťovacích příkazů za zákonem stanovených podmínek se zdálo v danou chvíli nemožné, a tak byla vyvolána odborná diskuse, zda je správné, aby o vydávání zajišťovacích příkazů jako institutu s velmi širokým zásahem do práv daňového subjektu, rozhodoval správce daně.

Skupina poslanců dne 16. 7. 2018 předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,^[12] a další související zákony. Reagovala tak na rozhodnutí krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, jimiž byly rušeny nezákonné zajišťovací příkazy.

Novela SŘS a DŘ počítala s tím, že o vydání zajišťovacího příkazu by nově rozhodoval místně příslušný krajský soud, konkrétně samosoudce, namísto správce daně. Místně příslušný by byl ten krajský soud, v jehož obvodu má daňový subjekt bydliště nebo sídlo. Správce daně by již nevydával zajišťovací příkazy, ale pouze by místně příslušnému krajskému soudu podával návrh na jeho vydání. Správce daně by byl v návrhu na vydání zajišťovacího příkazu povinen vylíčit všechny rozhodné skutkové a právní okolnosti, které svědčí o tom, že jsou zde důvody pro vydání zajišťovacího příkazu. Odpůrcem by v řízení o vydání zajišťovacího příkazu byl daňový subjekt; tedy ten, vůči němuž má být vydán zajišťovací příkaz. Předkladatelé návrhu zákona si od uvedené změny slibovali zajištění nestrannosti rozhodování a garanci zákonných práv daňových subjektů.^[13]

Zajišťovací příkaz by bylo opět možné vydat pouze v případě existence odůvodněné obavy, že daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi. Správce daně jako navrhovatel na vydání zajišťovacího příkazu by byl povinen v návrhu uvést a odůvodnit, zda má být částka, která má být zajišťovacím příkazem zajištěna, uhrazena odpůrcem v den vyhlášení rozsudku, v den doručení rozsudku odpůrci nebo ve lhůtě do 3 dnů od doručení rozsudku odpůrci.

Krajský soud by při rozhodování o vydání zajišťovacího příkazu vycházel ze skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí, vázán rozsahem a důvody návrhu na jeho vydání. Pokud by krajský soud dospěl k závěru, že existuje zákonný důvod pro vydání zajišťovacího příkazu, rozsudkem by uložil odpůrci (daňovému subjektu) úhradu v rozsudku uvedené částky. Rozsudek by doručil účastníkům řízení a současně by jej vyvěsil na úřední desce soudu; právní moci by rozsudek nabyl dnem vyvěšení.

Pokud by navrhovatel (správce daně) po vydání rozsudku o vydání zajišťovacího příkazu zjistil, že již pominuly důvody pro jeho vydání, byl by povinen bezodkladně podat návrh na zrušení rozsudku o vydání zajišťovacího příkazu soudu (obdobné by platilo pro snížení částky uvedené v zajišťovacím příkazu). O návrhu na vydání zajišťovacího příkazu by soud rozhodoval do dvou pracovních dnů poté, kdy návrh správce daně (navrhovatele) došel soudu, a to i bez nařízení jednání.

Novela by se rovněž promítla i v DŘ, kde by došlo ke změně ustanovení § 167 a § 168 DŘ v závislosti na právní úpravě nově obsažené v SŘS. Nutno konstatovat, že právní úprava zajišťovacího příkazu by byla v mnoha ohledech stejná jako současná právní úprava v DŘ. Z věcného pohledu by nedošlo, pokud jde o důvody pro vydání zajišťovacího příkazu, k žádné změně.^[14] Zásadní změna by tak nastala v tom, kdo by zajišťovací příkaz vydával. Dle důvodové zprávy k uvedené novele SŘS a

DŘ[15] je cílem novely odstranit nesprávnost výkonu kompetence správců daně, tedy výkon kompetence (vydávání zajišťovacích příkazů) v rozporu se zásadou zákonnosti. Je nutné si uvědomit, že zajišťovací příkaz může mít s ohledem na svou povahu až likvidační účinky na daňový subjekt.[16] Následná náprava nezákonně vydaného zajišťovacího příkazu nemusí již splnit své poslání, jelikož daňový subjekt může zaniknout. Přenesení kompetence vydávat zajišťovací příkazy ze správce daně na krajský soud mělo za cíl odstranit nezákonné zásahy v podobě vydávání nezákonných zajišťovacích příkazů. Návrh zákona byl zejména předložen z důvodu relevantních pochybností o možnostech nápravy činnosti správců daně, jelikož panovaly důvodné obavy, že orgány především finanční správy nebyly schopny vydávat zajišťovací příkazy pouze v zákonem předvídaných situacích. Ve prospěch těchto obav hovořila zcela jasně četná judikatura rušící zajišťovací příkazy správců daně. Nebylo však zcela jisté, zda návrh zákona úspěšně projde legislativním procesem.

Návrh zákona byl dne 18. 7. 2018 rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 245/0 a dne následujícího byl zaslán vládě k vyjádření stanoviska. Vláda k návrhu zákona na svém zasedání dne 15. 8. 2018 zaujala nesouhlasné stanovisko, jež bylo dne 16. 8. 2018 zasláno Poslanecké sněmovně a současně rozesláno poslancům jako sněmovní tisk č. 245/1. Vláda mj. uvedla, že v předloženém návrhu zákona „*postrádá relevantní věcné argumenty, které by odůvodňovaly navrženou změnu kompetence k vydávání zajišťovacího příkazu při správě daní ze správce daně na správní soud*“.[17]

Předseda Poslanecké sněmovny i přes nesouhlas (negativní stanovisko) vlády dne 22. 8. 2018 projednání návrhu zákona doporučil a navrhl přikázat návrh zákona k projednání Ústavně právnímu výboru. První čtení proběhlo dne 3. 12. 2019 na 39. schůzi Poslanecké sněmovny, kdy návrh zákona byl usnesením č. 836 zamítnut.

Zamítnutí návrhu zákona znamenalo definitivní konec nadějí na vydávání zajišťovacích příkazů krajskými soudy. Podle mého názoru lze zamítnutí návrhu zákona uvítat, a to z následujících důvodů. Mám za to, že pravomoc vydávat zajišťovací příkazy by měla i nadále příslušet správcům daně, jelikož vydávání zajišťovacích příkazů spadá do moci výkonné (do výkonu veřejné správy), nikoliv do moci soudní. Podle mého názoru by nová právní úprava vydávání zajišťovacích příkazů byla v rozporu s principem dělby moci ve státě, kdy moc soudní by nepřipustně zasahovala do moci výkonné (do výkonu veřejné správy). Ačkoliv platí, že předmět činnosti soudnictví a veřejné správy je stejný, a to provádění zákonů, soudnictví představuje na rozdíl od veřejné správy nalézání práva; veřejná správa primárně právo nenalézá, nýbrž realizuje veřejný zájem.[18] Správci daně vydáváním zajišťovacích příkazů nepochybně vykonávají veřejnou správu. Porušení principu dělby moci představuje neodstranitelný deficit navrhované právní úpravy, pro nějž není možné návrh zákona hodnotit jako souladný s ústavním pořádkem České republiky.

Česká advokátní komora[19] správně uvedla, že problémem vydávání zajišťovacích příkazů nejsou nedostatky zákonné úpravy, nýbrž nesprávná a nezákonná aplikace ustanovení DŘ ze strany pouze některých správců daně. Není dobře možné, aby nesprávný úřední postup některých správců daně byl řešen přenesením kompetence na správní soudy. Celý problém s nezákonně vydanými zajišťovacími příkazy je možné řešit nově přijatými[20] či zpřesněnými metodikami Finanční správy, kterými by byl sjednocen postup jednotlivých správců daně za účelem odstranění nesprávného úředního postupu. Vláda ve svém nesouhlasném stanovisku uvedla, že pokud „*jde o aktuální stav dané problematiky, je možno konstatovat, že případné excesy a nedostatky správní praxe některých správců daně ve vztahu k zajišťovacím příkazům byly zejména cestou judikatury a metodického řízení odstraněny, a nelze proto předpokládat, že problém, na který poukazují předkladatelé návrhu zákona, nadále přetrvává*“.[21]

Další, nikoliv zanedbatelné problémy v případě přenesení kompetence na krajské soudy, by představoval nárůst agendy již tak přetížených krajských soudů. Nárůst agendy by se nejvíce projevil u Městského soudu v Praze, jelikož místní příslušnost správních soudů by se dle návrhu zákona měla

řídít bydlištěm či sídlem daňového subjektu, vůči kterému by měl být zajišťovací příkaz vydán,^[22] jelikož velké množství daňových subjektů má své „rejstříkové“ sídlo v Praze.

Nelze opomenout ani skutečnost, že návrh zákona by neumožňoval daňovému subjektu podat odvolání proti zajišťovacímu příkazu. DŘ umožňuje daňovému subjektu podat odvolání a navíc ještě obsahuje výše zmiňované ustanovení,^[23] podle něhož se v případě, že o odvolání proti zajišťovacímu příkazu není vydáno rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy bylo podáno, zajišťovací příkaz se stává neúčinným. Dosavadní právní úprava tak daňovému subjektu poskytovala efektivnější prostředek nápravy proti nezákonnému zajišťovacímu příkazu v porovnání s návrhem zákona.

Závěrem článku uvádím, že zamítnutí návrhu zákona vítám. Nepovažuji za správné, aby správní soudnictví napravovalo procesní pochybení správců daně tím, že bude rozhodovat namísto nich. Správní soudnictví je založeno na principu subsidiarity.^[24] Subsidiarita správního soudnictví „...dává prostor k tomu, aby případná nezákonnost mohla být nejprve odstraněna vlastními mechanismy veřejné správy a až v případě jejich selhání ve správním soudnictví“.^[25] Navíc funkce správního soudnictví spočívá v incidenční a následné kontrole veřejné správy, nikoliv v rozhodování namísto orgánů veřejné správy. Řešení nápravy činnosti veřejné správy přenesením kompetence na správní soudy nelze v žádném případě považovat jako optimální řešení.

Mgr. František Halml

e-mail: halml.f@seznam.cz

[1] Ustanovení § 167 odst. 1 zákona č. [280/2009](#) Sb., daňový řád, v platném znění (dále jen „DŘ“)

[2] Ustanovení § 167 odst. 2 DŘ

[3] Např. BALCAR, Vladimír. Obrana proti zajišťovacímu příkazu. *Obchodněprávní revue*. 2018, roč. 10, č. 4, s. 97-101. ISSN 1803-6554

[4] Ministryně financí diskutovala s odborníky o podnětech na změny institutu zajišťovacího příkazu. *Ministerstvo financí České republiky [online]*. K dispozici >>> [zde](#).

[5] Ustanovení § 167 odst. 3 DŘ

[6] Ustanovení § 109 odst. 5 DŘ

[7] Ustanovení § 168 odst. 1 DŘ

[8] Ministryně financí diskutovala s odborníky o podnětech na změny institutu zajišťovacího příkazu. *Ministerstvo financí České republiky [online]*. K dispozici >>> [zde](#).

[9] Návrh zákona včetně důvodové zprávy k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online].

Poslanecká sněmovna ČR, 2018, tisk 245, s. 5 [cit. 12. 2. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[10] Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 5 Afs 321/2017 - 29, ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 Afs 330/2017 - 60, ze dne 7. 8. 2018, č. j. 6 Afs 364/2017 - 54 a ze dne 17. 10. 2018, č. j. 6 Afs 373/2017 - 38

[11] Návrh zákona včetně důvodové zprávy k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Poslanecká sněmovna ČR, 2018, tisk 245, s. 5 [cit. 12. 2. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[12] Dále jen „SŘS“

[13] Návrh zákona včetně důvodové zprávy k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Poslanecká sněmovna ČR, 2018, tisk 245, s. 5 [cit. 12. 2. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[14] Návrh zákona včetně důvodové zprávy k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Poslanecká sněmovna ČR, 2018, tisk 245, s. 5 [cit. 12. 2. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[15] Návrh zákona včetně důvodové zprávy k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. Poslanecká sněmovna ČR, 2018, tisk 245, s. 5 [cit. 12. 2. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[16] ŠRÁMEK, Dušan. Komora daňových poradců: zajišťovací příkaz musí být až nejzazší prostředek při výběru daní. *ceska-justice.cz* [online]. Media Network s.r.o., publikováno 3. 11. 2017 [cit. 12. 2. 2020]. ISSN 1211-0825. K dispozici >>> [zde](#).

[17] Stanovisko vlády ke sněmovnímu tisku 245/0 [online]. Poslanecká sněmovna ČR, 2018, tisk 245 [cit. 12. 2. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[18] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, 2012, s. 57 ISBN 978-80-7239-281-0

[19] ŠRÁMEK, Dušan. ČAK odmítá, aby o zajišťovacích příkazech rozhodoval soud. *ceska-justice.cz* [online]. Media Network s.r.o., publikováno 16. 10. 2018 [cit. 12. 2. 2020]. ISSN 1211-0825. K dispozici >>> [zde](#).

[20] Metodický pokyn k postupu správce daně při vydávání zajišťovacího příkazu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 87133/17/7700-30133-711377. K dispozici >>> [zde](#).

[21] Stanovisko vlády ke sněmovnímu tisku 245/0 [online]. Poslanecká sněmovna ČR, 2018, tisk 245 [cit. 12. 2. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[22] Navrhované znění ustanovení § 7 odst. 5 SŘS

[23] Ustanovení § 168 odst. 1 DŘ

[24] Ustanovení § 5 SŘS

[25] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013 - 25

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc březen 2026](#)
- [Převodní ceny v judikatuře a sporech se správcem daně](#)
- [Nový daňový režim ESOP v České republice od roku 2026. Posun k ekonomické realitě a mezinárodním standardům?](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [SCHEJBAL& PARTNERS stáli u získání jedné z prvních licencí dle MiCA v ČR](#)
- [Mezinárodní dožádání a lhůta pro stanovení daně: kritéria účelnosti, věcnosti a včasnosti v judikatuře](#)
- [Prověřování zahraničních investic a kybernetická regulace: řízená služba jako nová transakční proměnná](#)
- [Nová úprava kvalifikovaných zaměstnaneckých opcí](#)
- [Silná koruna: jaké dopady má posilující koruna na české firmy](#)
- [Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc únor 2026](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)