

INFORMACE

Daniel Codl

Odkladný účinek v soudním řízení správním

1. Úvod

V souvislosti s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu je mnohdy zásadní spornou otázkou, zdali jí má či nemá být přiznán odkladný účinek. Do konfliktu se zde dostává zejména zájem občana na včasné a účinné soudní ochraně před (možná) nezákonným rozhodnutím na straně jedné a obecný zájem na rychlosti rozhodování veřejné správy na straně druhé. Má-li být poskytnutá soudní ochrana skutečně efektivní, pak je nutné, aby mezi podáním žaloby a rozhodnutím soudu nevznikl takový stav věcí, který již nebude možné změnit ani v případě úspěchu v soudní při, či kvůli kterému vznikne žalobci nespravedlivá škoda nebo újma. Naše právní úprava v návaznosti na historickou tradici již od dob vídeňského Správního soudního dvora vychází ze zásady, že odkladný účinek je mimořádným opatřením a správní žalobě by měl být přiznáván jen výjimečně.¹⁾

¹⁾ Oproti tomu v některých zahraničních právních úpravách má správní žaloba odkladný účinek *ex lege* a výjimečným institutem je naopak jeho odnětí. Viz např. německá právní úprava *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) či švýcarská spolková právní úprava správního řízení *Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral* (LTF), RSF 173.110; *Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral* (LTAF), RSF 173.32; *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative* (PA), RSF 172.021. Německý správní řád *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) však zná toliko jednostupňové správní řízení a ve švýcarském případě je od správního orgánu I. stupně stížnost (*recours, Beschwerde*) taktéž přímo ke Spolkovému správnímu soudu v St. Gallen. Oba dva systémy pak disponují podstatně větším počtem správních soudců (německý model), nebo výrazně větším počtem asistentů správních soudců (případ švýcarského Spolkového správního soudu, kde má jeden soudce tři asistenty), nežli systém český, a proto je i řízení rychlejší (zhruba 10 měsíců v německém a 7 měsíců ve švýcarském případě). Též nový model rakouského správního soudnictví počítá s jednostupňovým správním řízením, kdy stížnost ke správnímu soudu má odkladný účinek. Viz BAUMGARTEN, Ch., stať *Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku* ve sborníku RAJCHL, J. (eds.): *Správní řád 10 let v akci*, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 263-265, ISBN 978-80-87975-57-2. Lze tedy konstatovat, že je-li správní řízení jednostupňové, pak je naopak standardem, že správní žaloba odkladný účinek má. Výjimkou potvrzující pravidlo je francouzský *Code de Justice administrative*, který naopak stanovuje přísné podmínky pro přiznání odkladného účinku, ačkoliv je francouzské správní řízení

Cílem tohoto článku je nejprve stručný nástin historického vývoje tohoto institutu za účelem jeho bližšího teoretického a praktického uchopení; následně pak poskytnout čtenáři přehled současné relevantní judikatury pro potřeby každodenní právní praxe. Zabývat se budeme obecnou právní úpravou s. ř. s.²⁾ s tím, že v souvislosti s žalobou proti správnímu rozhodnutí nelze nezmínit judikaturu Nejvyššího správního soudu v agendě kasačních stížností, z níž krajské soudy hojně vycházejí.

2. Historický vývoj právní úpravy

V historicky první úpravě soudního řízení správního § 17 zákona č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu stanovoval: „Stížnost k nejvyššímu správnímu soudu nemá sama o sobě odkladacího účinku. Strana stěžující si může však požádati o odklad u správního úřadu, který jej má povoliti, nevyžadují-li veřejné zájmy okamžitého výkonu a vzešla-li by straně z tohoto výkonu nenahraditelná újma.“³⁾ Dle výkladu prvorepublikového komentáře⁴⁾ byl podle zprávy komise poslanecké sněmovny ze dne 4. 3. 1875 odkladný účinek zaveden kvůli obavě, že by jinak mohla v některých agendách zůstat judikatura prakticky bezúčinnou a nevynutitelnou. Hoetzel⁵⁾ pak považuje odkladný účinek za projev mimořádnosti soudní ochrany a správní úřad (orgán), jenž rozhodl v posledním stupni „...má povinnost žádaný odklad povoliti, nežádají-li veřejné zájmy okamžitého provedení a když by stěžovateli takovým provedením vznikla újma nenahraditelná. To posouditi může nejlépe správní úřad sám; ale nelze tu mluvit

zpravidla jednostupňové a ve většině případů není na vyřízení odvolání právní nárok a jeho (ne)vyřízení záleží na dobré vůli správního orgánu. Viz HORÁKOVÁ, M., ŽÁKOVSKÁ, K., kapitola: „Správní řízení ve Francii“ in HORÁKOVÁ, M., TOMOZSKOVÁ, V. (eds.): *Správní řízení v zemích EU (Velká Británie, Francie, Německo a Itálie)*, s. 49-84, Praha: Linde, 2011, ISBN 978-80-7201-844-4. Viz též SLÁDEČEK, V., TOMOZSKOVÁ, V. (eds.): *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 220-248, ISBN 978-80-7357-518-2.

- 2) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Příkladem zvláštní úpravy odkladného účinku budiž např. § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého má správní žaloba proti vybraným rozhodnutím odkladný účinek *ex lege*.
- 3) Citováno „novější“ prvorepublikové znění dle HOETZEL, J.: *Československé správní právo část všeobecná, reprint původního vydání z roku 1934*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 409, ISBN 978-80-7598-168-4. Původní znění z roku 1875 bylo takovéto: „Stížnost k soudu správnímu podaná nemá dle práva účinku odkladacího. Strana stížnost vedoucí má však na vůli, žádati na úřadu správním za takový odklad, a nevyhledávají-li toho veřejné příčiny, aby rozhodnutí neprodleně bylo vykonáno, a vzešla-li by tím vykonáním straně škoda nenabytná, má tento úřad ten odklad povoliti.“
- 4) Viz HÁCHA, E. RÁDL, Z. (eds.): *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha: Československý Kompas, 1933, s. 361-365, ISBN nepřiděleno.
- 5) Viz HOETZEL, J.: *Soudní kontroly veřejné správy*, II. opravené a doplněné vydání, Praha: nákladem Spolku československých právníků Všeherd, 1926, s. 35 a 36, ISBN nepřiděleno.

o ryzím volném uvážení, nýbrž o otázce skutkové, správním soudem přezkoumatelné v mezích § 6 zák. 1875.⁶⁾ Později byl § 17 novelizován zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n., o Nejvyšším správním soudě doplněním následující věty: „Rozhodnutí úřadu podle předchozí věty je konečné (§ 5). Nerozhodne-li úřad o podané žádosti do 60 dnů a nedotýká-li se naříkané rozhodnutí neb opatření práv nikoho jiného než stěžovatele, má se za to, že odkladný účinek byl povolen.“

Hácha⁷⁾ a Hoetzel⁸⁾ shodně uvádějí, že vídeňský Správní soudní soud neuznával právní nárok na přiznání odkladného účinku, což změnila judikatura československého nejvyššího správního soudu,⁹⁾ která též současně umožnila soudní přezkum rozhodnutí správního úřadu (orgánu) o odkladném účinku.¹⁰⁾ Nenahraditelná újma coby základní podmínka pro přiznání odkladného účinku je dle Hoetzelova¹¹⁾ výkladu jak újma hmotná, tak nehmotná, přičemž se nemusí nutně jednat o existenční ohrožení stěžovatele. Dle nejvyššího správního soudu¹²⁾ pak postačovalo, aby tato újma hrozila i nepřímo; např. z navazujícího správního aktu, který měl být teprve v budoucnu vydán. I po přiznání odkladného účinku zůstávalo správní rozhodnutí pravomocné.¹³⁾

I pro současnou rozhodovací praxi nejen při rozhodování o odkladném účinku zůstává stále aktuální Háchova myšlenka,¹⁴⁾ že „[s]právní soud, jehož posláním je chrániti občana proti veřejné správě, snadno ocitá se v nebezpečnosti, že bez nezbytné nutnosti zkříží nebo dokonce zmaří velmi prospěšné úmysly veřejné

⁶⁾ „Správní soud má vůbec rozeznávat podle příběhu skutečného, jež poslední instance administrativní měla za pravý. Shledá-li však správní soud, že příběh skutečný byl proti spisům přijat za pravý, aneb že má v podstatných punktech zapotřebí doplnění, anebo že byly podstatné formy řízení administrativního pomínuty, tedy má popírané rozhodnutí nebo opatření z příčiny nedostatečného řízení zrušiti a poslati věc nazpět úřadu správnímu, kterýž má nedostatky zdivihnouti a nové rozhodnutí nebo opatření učiniti.“

⁷⁾ Viz HÁCHA, E.: heslo „Nejvyšší správní soud“ in HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, E., (eds.): *Slovník veřejného práva československého – svazek II.*, reprint původního vydání, Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000, s. 873, ISBN 80-902752-6-5.

⁸⁾ Viz HOETZEL, J.: *Československé správní právo část všeobecná*, reprint původního vydání z roku 1934, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 409, ISBN 978-80-7598-168-4.

⁹⁾ Malé „n“ je dobový pravopis.

¹⁰⁾ Viz např. Boh. Adm. č. 1640/36, Boh. Adm. č. 4871/38.

¹¹⁾ „Nenahraditelnou újmu jest rozuměti nejenom újmu na materiálních, nýbrž i na ideálních statcích, kterou nelze již jinak odčiniti. To je otázka faktická. K nenahraditelnosti újmy nežádá se však, aby újma byla způsobila stranu existenčně ohroziti.“ Viz HOETZEL, J.: *Československé správní právo část všeobecná*, reprint původního vydání z roku 1934, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 409, ISBN 978-80-7598-168-4.

¹²⁾ Viz Boh. Adm. č. 4871/38 „Nenahraditelnou škodu, odůvodňující přiznání odkladného účinku žaloby ke správnímu soudu se rozumí i škoda, která straně hrozí nepřímo z naříkaného rozhodnutí (in conc. parcel. povolení), nýbrž jen nepřímo z výkonu dalšího správního aktu (in conc. stavební povolení), pro jehož obsah je naříkané rozhodnutí ve sporném směru praesudicielní.“

¹³⁾ Viz Boh. Fin. č. 1640/36.

¹⁴⁾ Viz HÁCHA, E.: „Průvodní slovo“ in HÁCHA, E., RÁDL, Z. (eds.): *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha: Československý Kompas, 1933, s. 10, ISBN nepříděleno.

správy, a je věcí nejen právníckého důmyslu, nýbrž i věcí taktu, aby byla nalezena rozumná a pro veřejnou správu snesitelná linie. Toho vídeňský správní soud snad nikdy nepustil ze zřetele.“ Dlužno však zdůraznit, že nejvyšší správní soud byl coby jediný správní soud neúměrně přetížen a délka řízení se pohybovala okolo tří či čtyř let,¹⁵⁾ a proto ne vždy mohl poskytovat skutečně efektivní ochranu.¹⁶⁾ Tento problém je ostatně ve správním soudnictví znám i v současné době a to zejména v případě Nejvyššího správního soudu a úseku správního soudnictví Městského soudu v Praze, tj. dvou nejvíce přetížených správních soudů.

Nástup komunistického režimu v únoru 1948 pak znamenal zprvu „toliko“ faktický konec činnosti nejvyššího správního soudu¹⁷⁾ a následně i jeho zrušení *de iure* zákonem o prokuratuře.¹⁸⁾ Správní soudnictví tak bylo nahrazeno všeobecným dozorem prokuratury nad správním a jednotným používáním a zachováváním právních předpisů a k jeho renesanci došlo až v letech devadesátých a to jak přijetím nového ústavního pořádku, tak zejména novelou č. 519/1991 Sb., kterou bylo správní soudnictví „vnořeno“ do obecné soudní soustavy v rámci řízení vedených podle občanského soudního řádu.¹⁹⁾

Úprava správního soudnictví v části páté o. s. ř. odlišovala mezi žalobou proti správnímu rozhodnutí a tzv. opravným prostředkem, který však vzhledem ke své odlišnosti od současné žaloby proti správnímu rozhodnutí²⁰⁾ není předmětem našeho zájmu. Podle § 250c o. s. ř. „Žaloba nemá odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného. Na žádost účastníka může předseda senátu usnesením vykonatelnost rozhodnutí odložit, jestliže by neprodleným výkonem napadeného rozhodnutí hrozila závažná

¹⁵⁾ Viz MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*, Praha: Linde, 1996, s. 32-33, ISBN 80-7201-021-2.

¹⁶⁾ „Bohužel od r. 1932 počíná příliv stížností zase povlovně, ale stále vzrůstati. Nejvážnější následek trvalého přetížení soudu je ten, že stranám dostává se vyřízení stížností po dvou ano i po třech letech, kdy nezřídka spor ztratil pro ně již praktický význam, takže soud koná pak práci, která nemá bezprostřední ceny. (...) Příčiny přetížení soudu je téměř nemožno spolehlivě zjistiti. Nedá se říci, že jsou to příliš časté přehmaty správních úřadů, neboť statistika nálezů soudních ukazuje, že převážná část stížností se zamítá, a zhruba jen asi v třetině případů mívají stížnosti úspěch.“ Viz HÁCHA, E.: „Průvodní slovo“ in HÁCHA, E., RÁDL, Z. (eds.): *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha: Československý Kompas, 1933, s. 13, ISBN nepřiděleno.

¹⁷⁾ Viz ŠOUŠA, J., kapitola „Vývoj veřejné správy 1948-1960“ in KUKLÍK, J. (eds.): *Dějiny československého práva 1945-1989*, Praha: Auditorium, 2012, s. 201, ISBN 978-80-87284-17-9. Též viz MAZANEC, M. in <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>, konzultováno dne 12. 9. 2019. Mazanec zmiňuje nejenom potíže s nedostatečným personálním obsazením poválečného nejvyššího správního soudu, ale též kompetenční spory se správním soudem založeným v Bratislavě v době Slovenského štátu. Na podzim 1949 byl nejvyšší správní soud přesídlen do Bratislavy, ale jeho faktickou činnost dle Mazance v těchto letech již nelze archivně doložit.

¹⁸⁾ Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁾ Viz část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, různá znění od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002.

²⁰⁾ Viz § 65 a následující S. Ř. S.

újma.“ V této době také Vrchní soud v Praze²¹⁾ navázal na dřívější „prvorepublikové“ chápání přiznání odkladného účinku coby mimořádného opatření prolamujícího účinky pravomocného správního rozhodnutí, jehož plošné přiznávání by nesystémově popřelo kasační zásadu, na níž je správní soudnictví založeno.

Z dobové nauky pak zasluhuje podrobněji citovat Mazancův výklad:²²⁾ „Problematika odložení vykonatelnosti rozhodnutí, na první pohled jednoznačná, působí ve skutečnosti dosti značné obtíže. Svěření tohoto rozhodování soudním, nikoliv správním orgánům (na rozdíl od § 17 říjnového zákona) nelze považovat za důsledně systémové. Soud tu před konečným rozhodnutím ve věci zasahuje do právních poměrů založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu; to by mělo být vyhrazeno správnímu orgánu, protože správní orgán může lépe posoudit faktické důsledky takového zásahu. (...) Faktem ovšem zůstává, že ve světě je úloha soudu v tomto rozhodování stále významnější a soudy mohou nejen odložit exekuční vykonatelnost, ale mají i široká oprávnění, která bychom mohli nazvat veřejnoprávním předběžným opatřením, a za jejich neuplatnění může také stát nést odpovědnost.“ Dále Mazanec zdůrazňuje, že ne všechna správní rozhodnutí jsou vykonatelná, neboť vykonatelnost není esenciální vlastností správního rozhodnutí. V případě § 250c o. s. ř. se jedná toliko o odklad vykonatelnosti, nikoliv o sistaci neboli odkladný účinek. Mazanec uzavírá, že soudní praxe posuzuje splnění podmínky „hrozící závažné újmy“ vcelku přísně a neshledává její splnění zejména tam, kde hrozí exekuce na plat. „Budoucí právní úprava si nepochybně vyžádá důkladnou revizi popisované úpravy, protože nemožnost důsledného předběžného zásahu proti všem právním účinkům napadeného rozhodnutí značně oslabuje efekt ochrany, kterou soud může v řízení o žalobě poskytnout.“ Obdobně jako Mazanec též Součková kritizovala,²³⁾ že není ošetřen případ, kdy z napadeného rozhodnutí někomu vzniká právo, které může vykonávat ke škodě třetích osob.

Lze tedy uzavřít, že provizorní úprava let devadesátých byla značně nedokonalá, krom odkladného účinku postrádala např. kasační soud coby sjednotitele judikatury. Proto byla také později zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, č. 276/2001 Sb. a ke dni 1. 1. 2003 nahrazena novou úpravou soudního řádu správního, která platí dodnes.

V nové úpravě § 73 odst. 2 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011 již upravoval podmínky přiznání odkladného účinku šířeji, nicméně obdobně jako § 17 zákona č. 36/1876 ř. z. „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.“ Dle důvodové zprávy²⁴⁾ byla předchozí úprava § 250c o. s. ř.

²¹⁾ Viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1994, č. j. 6 A 101/94-14.

²²⁾ Viz MAZANEC, M.: *Správní soudnictví*, Praha: Linde, 1996, s. 182-186, ISBN 80-7201-021-2.

²³⁾ Viz SOUČKOVÁ, M., RYBA, J., SOUČKOVÁ, M.: *Správní soudnictví v České republice*, Praha: Nakladatelství Orac, 1999, s. 57-59, ISBN 80-86199-08-8.

nedostatečná, neboť řešila toliko odklad výkonu rozhodnutí a na jiné právní následky nepamatovala. S účinností od 1. 1. 2012 pak ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. zní takto: „Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.“ Důvodová zpráva²⁵⁾ klade důraz na posílení ochrany veřejných subjektivních práv a upřesnění kritérií, jimiž se má řídit úvaha soudu.

Jakkoliv proto nové znění § 73 odst. 2 s. ř. s. budí dojem, že odkladný účinek se přizná vždy, není-li dán důvod jeho nepřiznání, rozhodovací praxe správních soudů setrvává na již zmíněné tezi Vrchního soudu v Praze²⁶⁾ o výjimečnosti přiznání odkladného účinku. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu totiž dospěl k závěru, že opačný výklad by vedl k popření smyslu odkladného účinku jakožto mimořádného opatření.²⁷⁾ S ohledem na tuto mimořádnost je pak žadatel vždy povinen nejprve vyčerpát ostatní právní prostředky, jimiž lze zabránit hrozící škodě.²⁸⁾ Jako příklady lze zmínit posečkání úhrady daně, poplatku či pokuty podle § 156 nebo § 157 daňového řádu²⁹⁾ nebo udělení krátkodobého víza k pobytu do 90 dnů za účelem účasti na soudním řízení.³⁰⁾ Dále Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i v případě rozhodování o odkladném účinku je třeba uplatnit test přiměřenosti a to zejména tehdy, zasahuje-li napadené rozhodnutí do základních práv.³¹⁾ Při rozhodování o návrhu pak soud zvažuje toliko konkrétní okolnosti toho kterého případu, a nikoliv případnou zprostředkovaně hrozící škodu v jiných, blíže neurčitelných, obdobných případech.³²⁾

²⁴⁾ Viz 150/2002 Dz.

²⁵⁾ Viz novela č. 303/2011 Sb. a její důvodová zpráva 303/2011 Dz.

²⁶⁾ Viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1994, č. j. 6 A 101/94-14.

²⁷⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58.

²⁸⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008, č. j. 8 AfS 56/2007-400.

²⁹⁾ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁾ Viz Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

³¹⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131 „Z povinnosti ústavně konformního výkladu § 73 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že v případě kolize základního práva žalobce (...) s veřejným zájmem nepostačí pro zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit s pomocí testu proporcionality intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího žalobci (stěžovateli) s intenzitou narušení veřejného zájmu.“

³²⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 9 As 330/2016-104. V tomto případě požadovalo Ministerstvo kultury přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti rozsudku, jímž bylo zrušeno rozhodnutí o tom, že jistý dům je kulturní památkou, přičemž se obdobně chybný zápis vyskytl asi u 60 000 dalších movitých i nemovitých památek. Kasační soud uvedl, že je nutno jejich ochranu zajistit primárně instituty zákona o státní památkové péči, nikoliv přiznáním odkladného účinku v individuálním případě.

Z teoretického hlediska znamená přiznání odkladného účinku systaci napadeného správního rozhodnutí, nikoliv však „zrušení“ jeho právní moci.³³⁾ Rozhodnutí není vykonatelné a zejména v oblasti správního trestání z něj neplynou žádné další právní následky, odejmutá oprávnění zůstávají zachována, např. neběží doba trestu zákazu výkonu určité činnosti.³⁴⁾ V případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti pak nedochází toliko k systaci rozsudku krajského soudu, nýbrž i napadeného správního rozhodnutí.³⁵⁾ V opačném případě by jeho přiznání postrádalo význam v případě, kdy by napadený rozsudek nijak nezměnil žalované správní rozhodnutí. Z procesní mimořádnosti tohoto institutu dále vyplývá možnost přiznat odkladný účinek toliko vůči některým výrokům napadeného rozhodnutí, nebo jej i dodatečně odejmout.³⁶⁾

3. Judikatura správních soudů

3. 1. Práva osob zúčastněných na řízení

Práva účastníků řízení, tj. žalobce a žalovaného správního orgánu, jsou v s. ř. s. popsána dostatečně výslovně. Vedle toho však judikatura dovodila rovněž práva osob zúčastněných na řízení, která v § 34 odst. 3 s. ř. s. výslovně napsána nejsou. Jelikož lze proti usnesení o (ne)přiznání odkladného účinku podat toliko ústavní stížnost, byl to Ústavní soud, kdo konstatoval, že rovněž osoby zúčastněné na řízení mají právo se vyjádřit k návrhu na přiznání odkladného účinku. Typickým příkladem je stavebník, jehož stavební povolení či územní rozhodnutí bylo zažalováno sousedem, a tudíž mu hrozí, že v případě přiznání odkladného účinku nebude moci stavět. Není-li mu umožněno se k návrhu vyjádřit, jedná se dle Ústavního soudu o porušení práva na spravedlivý proces, které nelze omluvit tím, že se o návrhu na přiznání odkladného účinku musí rozhodnout rychle ve lhůtě do 30 dnů.³⁷⁾

³³⁾ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07 „Účelem institutu odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí je, jak vyplývá z ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., minimalizace škodlivých následků, tj. zásahů do subjektivních práv osob v důsledku vydaného správního rozhodnutí. Tento účel může být naplněn toliko v případě, že rozhodnutí o odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí, a zejména rozhodnutí přijatého v oblasti správního trestání, je nadáno schopností působit s účinky ex tunc. Odklad vykonatelnosti napadeného individuálního správního aktu lze tak spíše označit za jeho systaci. Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována.“

³⁴⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 2 As 60/2008-103.

³⁵⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005-96.

³⁶⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2014, č. j. 45 A 35/2013-58. Obdobně též usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2014, č. j. 45 A 35/2013-58 „V situaci, kdy důvod pro přiznání odkladného účinku (...) plyne výhradně jen z určité oddělitelné části žalobou napadeného rozhodnutí, lze s ohledem na zásadu zdrženlivosti a na potřebu vyvážení práv osob dotčených vydáním napadeného rozhodnutí přistoupit k přiznání odkladného účinku žaloby (§ 73 odst. 2 s. ř. s.) jen ve vztahu k této dílčí části napadeného rozhodnutí.“

³⁷⁾ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04 „Ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s. zaručuje osobě zúčastněné na řízení právo vyjadřovat se písemně i ústně k projednávané věci. (...) Stěžovatelka nebyla informována o probíhající řízení a nebylo jí umožněno vyjádřit se k projednávané věci. Rovněž jí byla uložena povinnost, byť ne výslovně,

Z logiky této judikatury se pak lze domnívat, že by osoba zúčastněná na řízení (či žalobce) měla mít též právo vyjádřit se k návrhu na odejmutí odkladného účinku. V případě správní žaloby podané proti povolení výstavby dálnice D8 však byl odkladný účinek odejmut na žádost žalovaného, aniž by byla žalobci (spolek na ochranu přírody) dána možnost se jakkoliv k tomuto vyjádřit, a Ústavní soud shledal, že žádné takového právo nelze ze s. ř. s. dovodit, a proto stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou.³⁸⁾ Osobně jsem však toho názoru, že nosným důvodem nálezu byla spíše snaha urychlit výstavbu dálnice. Ve standardním případě by soudy měly dát žalobci možnost vyjádřit se, neboť jde o zásah do jeho práv, jež již z povahy věci musí mít možnost hájit. Jen stěží by takovýto výklad mohl obstát například v případě správního rozhodnutí zasahující do práva na rodinný život, třeba ve správním trestání.

3. 2. Obecné procesní situace

Je třeba též znát procesní situace, jež mohou nastat při rozhodování o odkladném účinku v jakékoliv věci. První z nich je hrozba existence dvou pravomocných rozhodnutí v téže věci neboli „oživování mrtvol“. Vzhledem k tomu, že správní žalobou je napadeno pravomocné rozhodnutí a kasační stížností pak pravomocný rozsudek krajského soudu, může se stát, že zrušující rozsudek krajského soudu bude následně zrušen, čímž původní rozhodnutí „ožije“ a bude souběžně existovat společně s novým rozhodnutím v téže věci. Na takovouto kuriózní situaci obecná úprava správního řádu nijak nepamatuje. Není-li kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, je správní orgán povinen respektovat rozsudek krajského soudu a nijak nečekat na konečné rozhodnutí o kasační stížnosti. V opačném případě by se totiž jednalo o nezákonnou nečinnost.³⁹⁾ V některých případech však zvláštní zákonná úprava na toto riziko pamatuje, např. v řízení o přestupku znamená podání kasační stížnosti povinnost řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Nejvyššího

napadeným výrokem správního soudu. (...) Těmito opomenutími zasáhl Krajský soud v Brně do práva stěžovatelky na realizaci státní moci jen v zákonem stanovených mezích zaručeného v čl. 2 odst. 2 Listiny. (...) Torzení, že bylo nutno o přiznání odkladného účinku rozhodnout rychle, neznámá, že se krajský soud nemusel seznámit se všemi okolnostmi rozhodnutí, které bylo správní žalobou napadeno.“ Obdobně viz též nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4468/12.

³⁸⁾ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. IV. ÚS 2147/08 „Pokud jde o námitku stěžovatele, že mu nebyla dána možnost vyjádřit se k návrhům ministerstva a ředitelství, konstatuje Ústavní soud, že žádné ustanovení soudního řádu správního toto právo stěžovateli neposkytuje a k vyžádání takového vyjádření stěžovatele soud nezavazuje (na rozdíl od případu návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku žalobě, kdy byl soud povinen vyžádat si vyjádření ministerstva - viz ust. § 73 odst. 2 soudního řádu správního). (...) Ve stěžovatelem odkazovaném případě, kdy stěžovatelkou byla osoba zúčastněná na řízení, nikoli žalobce jako je tomu v projednávaném případě, byla usnesení Krajského soudu v Brně zrušena především z důvodu, že stěžovatelce jako osobě zúčastněné na řízení postavení této osoby nebylo rozhodujícím soudem vůbec přiznáno, ačkoli toto postavení měla.“

³⁹⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49.

správního soudu.⁴⁰⁾ Obecně však hrozba existence dvou správních rozhodnutí v jedné a téže věci není důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem, neboť dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu⁴¹⁾ by to znamenalo, že bude mít správní orgán téměř vždy nárok na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti, čímž by byla narušena mimořádnost tohoto institutu. Krom toho správní orgán v soudním řízení nehájí svá veřejná subjektivní práva, nýbrž zákonnost napadeného rozhodnutí. Musel by tedy prokázat, že je zde dán dostatečný veřejný zájem na tom, aby bylo riziko vydání dvou správních rozhodnutí v téže věci výjimečně důvodem pro přiznání odkladného účinku.⁴²⁾

Ze shora zmíněné povinnosti správního orgánu hájit toliko napadené rozhodnutí a veřejný zájem pak přirozeně vyplývá, že nesmí žádat o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti z důvodu procesního paternalismu vůči některému z účastníků správního řízení.⁴³⁾

Další procesní otázkou je samotné dokazování, kdy vzhledem ke krátké lhůtě 30 dnů pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku nemusí být vždy možné detailně a přesně posoudit význam práv či veřejného zájmu. V pochybnostech je tedy dle judikatury vhodné odkladný účinek raději přiznat.⁴⁴⁾ Obdobným případem je pak nutnost příliš rozsáhlého dokazování, které by se *de facto* rovnalo přezkumu napadeného rozhodnutí. Lze tedy výjimečně ihned rozhodnout rozsudkem a tím současně „obejít“ nemožnost přezkumu merita věci v usnesení o odkladném účinku.⁴⁵⁾

⁴⁰⁾ Viz § 85 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58.

⁴²⁾ Zvláštní cestou šel slovenský zákonodárce. Podle zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů má kasační stížnost odkladný účinek v případě finančního práva, veřejných zakázek, správního trestání, zajištění cizinců, správního vyhoštění. Dle komentáře je tomu právě proto, aby se „chránilo“ rozhodnutí veřejné správy nejen před hrozbou dvou rozhodnutí v téže věci, ale též aby se předcházelo obstrukcím v důsledku podání správní žaloby a následně kasační stížnosti. Odkladný účinek totiž působí toliko vůči rozsudku krajského soudu a tak má význam jen při zrušení správního rozhodnutí. Viz BARICOVÁ, M. a kol.: *Správny súdny poriadok*, Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1655 – 1658, ISBN 978-80-7400-678-4.

⁴³⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2008, č. j. 1 As 79/2008-105.

⁴⁴⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2008, č. j. 1 As 128/2018-42. V této věci byla vyžadována technická znalost a v případě nepřiznání odkladného účinku hrozilo ohrožení bezpečnosti letového provozu. Kasační soud proto odkladný účinek z procesní opatrnosti raději přiznal.

⁴⁵⁾ Jak uvedl Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 3. 10. 2012, č. j. 30 A 92/2012-60 „Podá-li žalobce se žalobou též návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (...), přičemž k rozhodnutí o něm je třeba posouzení správního spisu v rozsahu, který odpovídá přezkumu samotného napadeného rozhodnutí a při němž jsou zjištěny důvody pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení, není porušením § 56 odst. 1 s. ř. s., je-li spolu s rozhodnutím o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě zároveň rozhodnuto i ve věci samé.“ Soud sice žalobě nepřiznal odkladný účinek, nicméně ihned zrušil napadené rozhodnutí.

Co se týče případných procesní pochybení žadatelů o přiznání odkladného účinku, pak asi nejčastěji přichází v úvahu podání neúplné žaloby (respektive kasační stížnosti) s návrhem na přiznání odkladného účinku. V takovémto případě⁴⁶⁾ je třebas i rámcově odůvodněný návrh na přiznání odkladného účinku vázán na řádně podanou žalobu (kasační stížnost). Není-li včas doplněna, nelze o odkladném účinku rozhodnout, neboť se není k čemu vyjádřit, a případný zásah do práv stěžovatele nelze dostatečně přesně posoudit. Proto také neběží lhůta pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku. Možnost přiznávání odkladného účinku pak nelze *per analogiam* rozšířit a žádat o něj např. v návrhu na zrušení opatření obecné povahy.⁴⁷⁾

Mimo rámec každodenní právní praxe pak zasluhuje pozornost kuriozita, o níž pojednává rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 As 53/2013-111. Původní žadatel po druhé světové válce neúspěšně požádal o osvědčení o národní spolehlivosti⁴⁸⁾ a poté se obrátil na tehdejší nejvyšší správní soud. Ministerstvo vnitra stížnosti přiznalo odkladný účinek, nicméně nejvyšší správní soud byl zrušen dříve, nežli stihl rozhodnout. Podle Městského soudu v Praze toto nemělo vliv na právní moc napadeného rozhodnutí; původní žadatel pozbyl československé státní občanství a potomek nemohl žádat o pokračování správního řízení. Odkladný účinek stížnosti sice přetrvál, nicméně způsobil toliko pozastavení účinků napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však nicméně dospěl k závěru, že „[o]dklad vykonatelnosti byl tedy chápán nejen jako překážka výkonu rozhodnutí, ale i jako nedostatek účinků správního aktu ve vztahu k účastníkům řízení i při jeho působení navenek. Zákonný, či rozhodnutím přiznaný, odkladný účinek určitého úkonu účastníka řízení tedy zasahoval do účinků úkonem napadeného rozhodnutí. (...) V situaci, kdy je přiznáván odkladný účinek pravomocnému rozhodnutí, nutno konstatovat, že formální právní moc zůstává zachována a ostatní předpokládané účinky rozhodnutí, jakými jsou jeho účinnost či vykonatelnost, jsou sistovány. Fakticky to znamená, že řízení se považuje za pravomocně ukončené, nicméně rozhodnutí nevyvolává zamýšlené následky. Uvedená situace končí pravomocným rozhodnutím o opravném prostředku (zde stížnosti), kterým je rozhodnutí buďto potvrzeno (event. změněno), nebo zrušeno.“ Kasační soud taktéž zdůraznil, že současné správní soudnictví není nástupce tehdejšího nejvyššího

⁴⁶⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012-17.

⁴⁷⁾ Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 3. 2013, č. j. 40 A 1/2013-34.

⁴⁸⁾ Viz ústavní dekret presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské. Osvědčení o národní spolehlivosti se podle § 1 odst. 4 ústavního dekretu vydává těm osobám České a Slovenské národnosti, které se v době zvýšeného ohrožení republiky pod nátlakem prohlásily za Němce a Maďary. Tj. je jim zachováno československé státní občanství, tím pádem na ně nedopadá dekret presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a fondech národní obnovy, ve znění pozdějších předpisů. Tedy je poté možné požádat o restituci navraceného majetku, respektive nejprve po roce 1989 dokončit původní dekretální řízení započaté krátce po druhé světové válce.

správního soudu a soudní řízení správní proto nepokračuje.⁴⁹⁾ Dále pak shledal, že „[p]řestože bylo dekretální řízení formálně pravomocně skončeno, přiznáním odkladného účinku stížnosti, která byla proti němu podána, byly fakticky suspendovány účinky tohoto pravomocného rozhodnutí. (...) Protože zrušení předpisů o správním soudnictví nebylo doprovázeno žádnými přechodnými ustanoveními, nutno konstatovat, že odkladný účinek přiznaný stížnosti A. S. vůči pravomocnému výměru ministerstva vnitra, nebyl ani ministerstvem ani ze zákona nikdy zrušen, a tudíž fakticky toto rozhodnutí do dnešního dne nemohlo vyvolat žádné jím předpokládané následky. (...) Jak ovšem zdejší soud výše objasnil, s ohledem na přiznaný odkladný účinek nevyvolal pravomocný výměr ministerstva vnitra o neschválení osvědčení o národní spolehlivosti jím předpokládaný následek, tudíž deklaraci ztráty československého občanství. Zdejší soud proto musí v této věci uzavřít, že správní orgány a rovněž městský soud pochybily, akcentoval-li formální právní moc rozhodnutí nad přiznaný odkladný účinek. Dekretální řízení o žádosti A. S. bylo sice formálně pravomocně ukončeno, fakticky však účinky rozhodnutí nikdy nenastaly, což znamená, že k tomuto výměru nemůže být přihlíženo.“ Nejvyšší správní soud uzavřel, že Ministerstvo vnitra k původnímu rozhodnutí nepřihlédne a věc rozhodne znovu.

3. 3. Odkladný účinek a stavební právo

Významnou oblastí uplatňování odkladného účinku je stavební právo. Důvodem přiznání je hrozící vznik nevratného stavu, typicky kupříkladu tehdy, je-li zřejmé, že již pouhé rozestavění nově povolené stavby bude představovat zhoršení kvality života v sousedním domě či ohrožení bezpečnosti silničního provozu.⁵⁰⁾ Odkladný účinek však žalobám ani zde není přiznáván plošně a to zejména tehdy, není-li žádost ničím relevantním podložena a hrozí-li stavebníkovi újma spočívající v dalším oddálení výstavby jeho domu.⁵¹⁾

Černín vysvětluje⁵²⁾ delikátní úskalí (ne)přiznávání odkladného účinku žalobám proti územnímu rozhodnutí, kdy soudy zpravidla nepřiznávají odkladný účinek této žalobě, ale až žalobě proti stavebnímu povolení. Tato judikatura je v rozporu s tím, že sousedé musí většinu námitek uplatit právě v územním řízení a ve stavebním řízení je již uplatnit nemohou,⁵³⁾ žalované

⁴⁹⁾ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 10. 1993, sp. zn. 6 A 69/53.

⁵⁰⁾ Viz usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, č. j. 52 Ca 9/2003-144.

⁵¹⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018, č. j. 9 As 430/2017-53. Stavebníkův soused žádost odůvodnil zasažením vlastnického práva. Kasační soud však zdůraznil, že v návrhu toto není nijak relevantně doloženo a jelikož stavební řízení trvalo téměř čtyři roky, znamenalo by přiznání odkladného účinku větší újmu pro stavitele.

⁵²⁾ Viz ČERNÍN, K.: *Účinná soudní obrana proti vzniku stavby*, Bullentin advokacie č. 5/2017, s. 42 a násl., ISSN 1805-8280.

⁵³⁾ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008-81 a ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012-86.

územní rozhodnutí je pravomocné, a proto prohrají stavební řízení,⁵⁴⁾ stavba je pravomocně povolena a mezitím je zrušeno územní rozhodnutí. Podle § 94 odst. 5 stavebního zákona⁵⁵⁾ není vydání nového územního rozhodnutí možné a stavební úřady zpravidla neobnoví stavební řízení na základě § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu⁵⁶⁾ z důvodu zrušení podkladového rozhodnutí, neboť uplynou tři roky od právní moci rozhodnutí. Proti této praxi se vymezil Krajský soud v Praze⁵⁷⁾ s tím, že v minulosti právě z těchto důvodů přiznal odkladný účinek žalobě proti územnímu rozhodnutí,⁵⁸⁾ a k tomuto směru se přiklonil též Nejvyšší správní soud.⁵⁹⁾

Následným vhodným postupem stavebního úřadu po zrušení územního rozhodnutí se zabývala Adamusová.⁶⁰⁾ Územní rozhodnutí je třeba nově vydávat, pouze pokud bylo podmíněno závazným stanoviskem EIA. V ostatních případech není zrušení územního rozhodnutí důvodem zrušení stavebního povolení, neboť soud přezkoumává rozhodnutí podle právního stavu ke dni rozhodnutí správního orgánu.⁶¹⁾ Přiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí však není automatické, neboť žalobce musí osvědčit, že mu hrozí újma nepoměrně větší nežli stavebníkovi. Samotná obnova stavebního řízení z důvodu zrušení územního rozhodnutí je podle § 100 odst. 1 správního řádu možná jen tehdy, pokud by tím bylo odůvodněno odlišné vyřízení věci. Soud však ne vždy stihne rozhodnout ve tříleté lhůtě pro podání žádosti o obnovu řízení. Dodejme k výkladu Adamusové, že možnou nesnází, která může v takovéto situaci vzniknout je případ zrušeného územního rozhodnutí, kdy soud navzdory § 94 odst. 5 stavebního zákona zavázal stavební úřad k vydání nového územního rozhodnutí.⁶²⁾ Stavební úřad tedy „poslušně“ nové územní rozhodnutí vydal, které pak

⁵⁴⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 7 As 93/2011-49.

⁵⁵⁾ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁷⁾ Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2013, č. j. 47 A 15/2013-82.

⁵⁸⁾ V daném případě tak neučinil, neboť by případné zrušení územního rozhodnutí nemělo vliv na zrušení stavebního povolení.

⁵⁹⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016-68 „...krajský soud žalobě odkladný účinek přiznal (...). Krajský soud odůvodnil zmíněné rozhodnutí zejména odkazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona, který stanoví, že dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává. (...) Zároveň dle krajského soudu platí, že v územním řízení a ve stavebním řízení jsou předmětem rozhodování odlišné otázky a nelze tak vyloučit, že osoby, které mají pádné argumenty proti vydání územního rozhodnutí na konkrétní stavbu s ohledem na její lokalizaci apod., nemusí mít argumenty, které by byly způsobilé zvrátit vydání stavebního povolení na tutéž stavbu, neboť samotné technické provedení stavby do jejich práv nadměrně nezasahuje.“

⁶⁰⁾ Viz ADAMUSOVÁ, Z.: *Postup stavebního úřadu při zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby*, Právní rozhledy č. 12/2017, s. 448 a násl., ISSN 1210-6410.

⁶¹⁾ Oproti tomu správní orgán rozhoduje podle právního a skutkového stavu ke dni rozhodnutí, viz rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128.

⁶²⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 234/2017-22.

následně právně existovalo vedle stavebního povolení vydaného na základě již zrušeného územního rozhodnutí. Toto nové územní rozhodnutí pak bylo opět zažalováno a Městský soud v Praze jej zrušil právě s poukazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona. Tento rozsudek pak následně zrušil Nejvyšší správní soud s odůvodněním, že územní rozhodnutí je zákonné a právním důvodem jeho vydání byl právě původní rozsudek městského soudu. Pravomocné, leč úplně nepoužitelné, územní rozhodnutí tedy zůstalo zachováno.

Mnohem známější a poučnější ukázkou procesních trampot je však usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14 v kauze výstavby dálnice D8. Ačkoliv spolek ochránců přírody docílil zrušení řady územních rozhodnutí, stalo se tak až po zhruba 7 let trvajícím soudním řízení a správním žalobám nebyl přiznán odkladný účinek. Na základě územních rozhodnutí byla vydána stavební povolení. V momentě zrušení územních rozhodnutí již nebylo třeba na základě § 94 odst. 5 stavebního zákona vydávat nová. Správní žaloby proti stavebním povolením byly neúspěšné, neboť nebylo možné argumentovat nezákonností územních rozhodnutí, jež byla v té době pravomocná. Ústavní soud stížnost odmítl, nicméně zkritizoval postup soudů neumožňující efektivní ochranu práv, neboť kvůli nepřiznání odkladného účinku nebylo možno znovu vydat závazná stanoviska SEIA a EIA. Přitom již v době přezkumu těchto územních rozhodnutí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63 konstatoval, že na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být odkladný účinek přiznán zpravidla každé žalobě proti územnímu rozhodnutí podloženého závazným stanoviskem EIA.

3. 4. Odkladný účinek a veřejný zájem

Veřejný zájem může být jak důvodem přiznání, tak nepřiznání odkladného účinku správní žalobě. Příkladem tohoto výjimečného důvodu přiznání odkladného účinku je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2018, č. j. 2 Afs 304/2018-137, kterým byl přiznán odkladný účinek kasační stížnosti České národní banky, aby nebyl vykonatelný rozsudek zrušující rozhodnutí odnímající licenci družstevní záložně. V opačném případě by majetek nebyl spravován likvidátorem, ale původními představiteli, kteří by s ním mohli nakládat v neprospěch věřitelů. Česká národní banka i žalobce argumentovali pečlivou analýzou účetnictví. Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že takovéto dokazování je naddimenzované a rozhodl s poukazem na to, že by mohl být pravomocný rozsudek zrušen, a tím být zasaženo do mezitím vzniklých majetkových poměrů. Sice by tím nebylo nijak zasaženo do veřejných subjektivních práv Česká národní banka, nicméně je dán veřejný zájem na ochraně věřitelů, z nichž jeden disponuje zejména veřejnými prostředky.

Jiným příkladem přiznání odkladného účinku ve veřejném zájmu je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2016, č. j. 5 As 255/2016-25. Odkladný účinek byl přiznán na žádost obce, jež doložila, že zrušení opatření obecné

povahy o stavební uzávěře krajským soudem by mělo za následek zastavení dané oblasti developerem, čímž by bylo omezeno další plánování jejího územního rozvoje.

Naopak, silný veřejný zájem může být důvodem, že v některých případech není odkladný účinek správní žalobě přiznán téměř nikdy. Vhodným příkladem jsou správní žaloby „vybodovaných“ řidičů, jelikož všechny „bodované“ přestupky představují nebezpečí pro účastníky silničního provozu.⁶³⁾ Nebodují se pouze „neohrožující“ přestupky. Podá-li takovýto neukázněný řidič žalobu, zpravidla žádá o přiznání odkladného účinku s poukazem na nezbytnost řidičského průkazu pro výkon povolání. Správní soudy pak takovéto žalobě zpravidla odkladný účinek nepřiznávají z důvodu ochrany silničního provozu.⁶⁴⁾ Výjimku představují případy, kdy žalobce (stěžovatel) řidičské oprávnění nutně potřebuje pro péči o své blízké apod.⁶⁵⁾

3. 5. Zásah do ekonomické sféry

Dalším možným důvodem (ne)přiznání odkladného účinku je negativní zásah rozhodnutí do ekonomické sféry. Hned úvodem vhodno připomenout, že podle § 156 daňového řádu,⁶⁶⁾ dle kterého je možné v daňové či jiné správní exekuci na finanční pohledávku požádat o splátkový kalendář. S ohledem na již zmíněné chápání přiznání odkladného účinku jako mimořádného zásahu do právní moci napadeného rozhodnutí proto právě s ohledem na tuto možnost nebude odkladný účinek přiznán. Dalším důvodem pak může být skutečnost, že žalobce již několik let podniká ve ztrátě, a přesto je nadále schopen podnikat.⁶⁷⁾ Na druhou stranu však důvodem přiznání odkladného účinku není též ohrožení fiskálního zájmu státu.⁶⁸⁾

Naopak, pakliže by uložená pokuta představovala výjimečně závažný zásah do právní sféry žalobce, pak lze odkladný účinek přiznat. Typickým příkladem by byl například závažný zásah do finanční situace rodiny, která musí živit dvě

⁶³⁾ Viz příloha č. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 2 As 60/2008-103 či ze dne 10. 4. 2013, č. j. 6 As 29/2013-80.

⁶⁵⁾ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. února 2012, č. j. 1 As 12/2012-31. Stěžovatelka byla řidičkou taxislužby a automobil nutně potřebovala k péči o svou těžce nemocnou matku.

⁶⁶⁾ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷⁾ Viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, č. j. 62 Af 42/2011-100 „Jestliže žalobce podniká po několik let se ztrátou a pokud i za těchto podmínek nadále vyvíjí svoji činnost, pak samotný fakt, že žalobce takto konstantně hospodaří, nemůže být důvodem, pro který by zaplacení pokuty podle rozhodnutí správního orgánu napadeného žalobou mělo být přiznáním odkladného účinku žalobě podle § 73 s. ř. s. oddáleno.“ Žalobci byla uložena pokuta ve výši 343.000 Kč, přičemž v posledních letech hospodařil se ztrátou 188.000 Kč, 696.000 Kč, 1.531.000 Kč a přesto byl schopen dále fungovat.

⁶⁸⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2005, č. j. 1 Afs 106/2004-49.

malé děti.⁶⁹⁾ Obdobným důvodem pak může být jakékoliv nepřiměřené přetížení rodinného rozpočtu v případě nemajetných lidí, kteří by např. museli vrátit přeplatky na sociálních dávkách.⁷⁰⁾ Taktéž může být důvodem i veřejný zájem na tom, aby před pravomocným rozhodnutím soudní pře neměl žádné finanční vydání. Nejvyšší správní soud tak učinil v případě zdravotnického zařízení, které by v případě nutnosti doplatit dlužnou daň nemělo dostatek peněz na financování svého provozu, čímž by byla ohrožena péče o pacienty.⁷¹⁾

4. Závěr

Závěrem lze uzavřít, že s ohledem na dvojinstančnost správního řízení má výjimečná povaha odkladného účinku v soudním řízení správním i nadále své pevné místo. V opačném případě by docházelo k nepřipustnému zpomalování rozhodovacích činností veřejné správy, ne-li k jejich úplné paralýze a to zejména v Praze, kde řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí trvá městskému soudu zhruba tři roky. Problematika vzájemného vztahu územního a stavebního řízení ve vztahu k přiznávání odkladného účinku nicméně ukazuje na jiný problém českého správního práva procesního, a tím je někdy až příliš komplikovaná procesní úprava. Zde vycházím z úpravy stavebního práva švýcarského kantonu Fribourg,⁷²⁾ která až na výjimky zná toliko jednotné řízení pro posouzení jak umístění, tak provedení stavby. Výjimku tvoří pouze vybrané stavební záměry vyžadující územní rozhodnutí (*permis d'implantation*) nebo vydání regulačního plánu. Procesní „dualismus“ českého stavebního zákona je tedy zjevně zbytečně komplikovaný. Do budoucna je proto vhodné obdobná řetězení správních rozhodnutí pokud možno omezit na nezbytné minimum a to nejen ve stavebním právu.

Správní soudnictví je vůbec ve vztahu k veřejné správě nástrojem subsidiárním, obdobně jako jím je zubařská vrtačka vůči zubnímu kartáčku. Domnívám se tedy, že ochrana občana by měla spočívat především v zajišťování kvality rozhodování veřejné správy, srozumitelnějších právních předpisů, jakož i větší odpovědnosti úředních osob za jejich případná selhání.

⁶⁹⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, č. j. 6 A 160/2002-46. V této věci bylo shledáno, že pokud ve výši 200 000 Kč překračuje značný zásah do příjmů rodiny se dvěma malými dětmi. Stojí za povšimnutí, že s přiznáním odkladného účinku souhlasil i žalovaný.

⁷⁰⁾ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Ads 104/2015-38 a ze dne 27. 8. 2015, č. j. 9 Ads 183/2015-23.

⁷¹⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 8 Afs 126/2015-98.

⁷²⁾ Viz *Loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions* (LATEC; RSF 710.1), *Règlement du 1er décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions* (ReLATEC; RSF 710.11), tj. zákon o územním plánování a stavebním řádu a jej provádějící nařízení kantonální vlády.

Shrnutí:

Tento článek úvodem popisuje historický vývoj právní úpravy odkladného účinku ve správním řízení soudním od dob zákona č. 36/1876 ř. z. až do současnosti. Ve druhé části článku je kladen důraz na analýzu judikatury s cílem upřesnit, jak je tento právní institut uplatňován v každodenní praxi. Kromě judikátů věnovaných obecným problémům, jako je např. hrozba existence dvou pravomocných v téže věci, jsou zde zmiňovány i užší problematiky. Zejména právo stavební, ochrana veřejného zájmu nebo zásah do majetkové sféry žalobce.

Suspensive effect in the administrative court procedure – summary:

This paper as an introduction describes historical evolution of the suspensive effect in the administrative court procedure since the Act number 36/1876 to nowadays. In its second part, the accent is put on jurisprudence in order to explain how this legal institute practically works. Except general-matters related jurisprudence, e. g. threat of the existence of two administrative decisions in the same matter, also more specialized problems are threaten. In particular the construction law, protection of the public interest or financial affairs and its impact on *administré's* possession.