

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Silvia Fencáková

Žaloba proti nezákonnému zásahu

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20.08.2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce od úvodu po závěr včetně poznámek pod čarou činí 348 955 znaků včetně mezer.

V Praze dne 20. srpna 2021

Silvia Fencáková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D. za odbornou podporu při zpracování této diplomové práce.

Rovněž bych ráda poděkovala svým nejbližším přátelům a celé své rodině, za veškerou jejich pomoc a podporu v průběhu celého mého studia.

SF

Obsah

Úvod.....	6
1. DEFINICE (NEZÁKONNÉHO) ZÁSAHU	10
1.1. Definiční znaky faktického zásahu.....	11
1.1.1. Správní rozhodnutí jako protiklad faktického zásahu	12
1.1.2. Pojem a kategorizace faktických zásahů	16
1.1.3. Vymezení a typické atributy faktických zásahů.....	17
1.2. Druhy faktických zásahů	25
1.2.1. Faktické pokyny	25
1.2.2. Bezprostřední zásahy.....	27
1.2.3. Exekuční úkony.....	33
1.2.4. Zajišťovací úkony.....	35
1.3. Faktický zásah jako protiklad správního rozhodnutí.....	39
1.4. Vybraná kazuistika hraničních faktických zásahů.....	40
1.4.1. Daňová kontrola	40
1.4.2. Změna původně přiděleného rodného čísla.....	45
1.4.3. Neprovedení zápisu do katastru nemovitostí	48
2. SOUDNICTVÍ VE VĚCECH OCHRANY PROTI NEZÁKONNÉMU ZÁSAHU	54
2.1. K předešlé právní úpravě a ústavní stížnosti proti tzv. jiným zásahům	54
2.2. Zásahová žaloba v kontextu soudního řádu správního	56
2.3. Vztah jednotlivých správních žalob v kontextu vymezení podkladového úkonu	58
2.3.1. Pojem rozhodnutí v soudním řádu správním.....	59
2.3.2. Pojem nečinnosti ve vztahu k žalobě proti nečinnosti	71
2.3.3. Zásahová žaloba coby tzv. sběrná kategorie a její subsidiarita.....	74
3. ŽALOBA PROTI NEZÁKONNÉMU ZÁSAHU A JEJÍ PROCESNÍ ASPEKTY	82
3.1. Žalobní legitimace	82
3.1.1. Aktivní procesní legitimace	82
3.1.2. Pasivní procesní legitimace	88
3.2. Lhůta pro podání žaloby	93
3.3. Náležitosti žaloby	99
3.4. Rozhodnutí o žalobě	105
3.4.1. Odmítnutí usnesením.....	105

3.4.2. Zastavení řízení usnesením	107
3.4.3. Rozhodnutí o žalobě rozsudkem	108
3.5. Opravné prostředky	113
Závěr.....	117
Seznam zkratk	120
Seznam použitých pramenů	121
Seznam použité literatury	121
Seznam použitých odborných publikací	123
Seznam použité judikatury	124
Seznam použitých právních předpisů	128
Seznam použitých elektronických zdrojů.....	130
Seznam ostatních zdrojů	131
Abstrakt	132
Klíčová slova	132
Abstract	133
Key words.....	133

Úvod

Jedním z ústředních motivů moderního demokratického právního státu jest pro jednotlivce záruka práva na soudní ochranu ze strany nezávislého a nestranného soudu.¹ Soudní kontrola pokrývá i teritorium veřejné správy,² kde při splnění zákonem vymezených podmínek jsou soudy nadány schopností autoritativně zasáhnout do rozhodnutí a jiných postupů a úkonů veřejné správy s cílem ochránit práva jednotlivců a prosazovat objektivní právo.³ Akcent na ochranu občanů proti úřadům zvláštními soudy veřejného práva (soudy správními, finančními, hospodářskými atp.) kladl přitom již Hoetzel v první polovině minulého století.⁴ I současná doktrína spojuje soudní kontrolu veřejné správy s pojmem správního soudnictví⁵ a správních soudů. Tyto jsou i dnes chápány jako soudy práva veřejného, reprezentované specializovanými senáty krajských soudů a Nejvyšším správním soudem, jejichž úkolem je ochrana veřejných subjektivních práv v procesech upravených samostatným právním předpisem – zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním.⁶

Mezi nástroje ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivců obsažených v soudním řádu správním patří i žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. Spolu s žalobami proti rozhodnutí a proti nečinnosti správního orgánu náleží k základní triádě správních žalob. Charakterizace zásahové žaloby vyžaduje, abychom ruku v ruce zkoumali jak (typické) atributy nezákonných podkladových úkonů, proti nimž se adresáti zásahů veřejné správy mohou zásahovou žalobou bránit, tak její užití a postavení mezi zbylými dvěma hlavními žalobami. Dlužno říci, že změny v průběhu času nezaznamenalo jenom užití zásahové žaloby, ale i nahlížení na faktický zásah správního orgánu. Obě transformace se prolínaly a navzájem ovlivňovaly a byly nezdídkou ústředním bodem judikatorních neshod.

Předkládaná práce si tedy klade dva cíle. Prvním je popsat a analyzovat (nezákonný) faktický zásah správního orgánu, coby úkonu, proti němuž zásahová žaloba směřuje, a to jak z hlediska jeho pozitivní definice, tak i z hlediska negativního vymezení představujícího protiklad správního rozhodnutí. Této problematice bude proto věnována první část práce. V ní

¹ Srov. čl. 36 odst. 1 LZPS; k tomu např. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 1994, sp. zn. I. ÚS 2/93

² Srov. čl. 36 odst. 2 LZPS

³ Obdobně srov. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 427

⁴ Srov. HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. Československé správní právo: část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4. str. 375

⁵ Srov. MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 367

⁶ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97

se pokusíme nejprve definovat faktický zásah správního orgánu popisem jeho vlastností, neboť legální definici faktického zásahu zákonodárce do právního řádu nezahrnul. Rozboru budou přitom podléhat nejen atributy, které jsou zásahu vlastní, ale i atributy, právě jejichž absence jej od jiných forem činností veřejné správy odlišuje (o což se pokusíme analýzou typických rysů správního rozhodnutí, které je v právním řádu stavěno do kontrapozice k zásahu). Prostor bude dán i doktrinální subkategorizaci pozitivního vymezení faktických zásahů. V jejich rozmanitosti nacházejí akademici určité společné rysy, dle nichž vytvářejí dělbu faktických zásahů, a to nejčastěji na bázi formy či účelu.

Na okraji rozhodně nezůstane ani negativní vymezení zásahu správního orgánu. Vzhledem k tomu, že zásahová žaloba nabyla mezi zbylými správními žalobami funkci tzv. sběrné kategorie, měnilo se i pojetí zásahu (a správního rozhodnutí), a to zejména s cílem zahrnout pod soudní ochranu rovněž hraniční situace, jejichž charakter je předmětem akademických a judikatorních rozprav. Součástí první kapitoly je z toho důvodu i podrobnější rozbor tří vybraných případů (podkladových úkonů veřejné správy), a to konkrétně daňové kontroly, změny původně přiděleného rodného čísla a neprovedení zápisu do katastru nemovitostí. Vyjmenované úkony (resp. nečinnost) byly totiž soudními rozhodnutími označeny za zásahy správního orgánu, proti nimž se lze bránit právě zásahovou žalobou.

Druhá část práce bude poplatná druhému významnému cíli, kterým je analýza postavení zásahové žaloby mezi zbylými správními žalobami. Jak již bylo shora naznačeno, zásahová žaloba nabyla role jakési záchranné sítě za účelem poskytnout adresátům úkonů veřejné správy soudní ochranu před jakoukoliv aktivitou či pasivitou správních orgánů. Z této premisy pak nutně musí vycházet i pojem faktického zásahu, který již nadále nepokrývá jenom policejní přehmaty,⁷ nýbrž i správní činnosti čistě úřednického typu. Za účelem dosažení druhého cíle, se budeme v této práci věnovat nejprve (nedávné) historii ochrany subjektů před nezákonnými zásahy veřejné správy – jmenovitě ústavní stížnosti, která sloužila tomuto účelu do doby, než nabyl účinnosti soudní řád správní. Posléze zaměříme pozornost na postavení zásahové žaloby v soudním řádu správním a analyzujeme její vztah ke zbylým dvěma stěžejním správním žalobám. Předmětné relace vycházejí z podkladového úkonu, jenž je napaden příslušnou žalobou, pročež se opět budeme muset vrátit k analýze atributů faktického zásahu. Tentokrát prostřednictvím vývoje judikatorního pojetí správního rozhodnutí, které se z původně materiálního pojetí proměnilo v pojetí materiálně-formální.

⁷ Srov. Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

Výklad formální složky pojetí individuálního správního aktu se však v průběhu času rovněž vyvíjel. Tuto skutečnost ilustruje zejména hned dvojitá změna v nazírání na tzv. souhlasy podle stavebního zákona. Předmětné souhlasy byly zpočátku označeny Nejvyšším správním soudem za rozhodnutí v materiálním pojetí, proti nimž se bylo lze bránit žalobou proti nezákonnému rozhodnutí.⁸ První změna nastala, když rozšířený senát Nejvyššího správního soudu překlasifikoval tyto souhlasy z rozhodnutí v materiálním pojetí na úkony, proti nimž se lze bránit právě zásahovou žalobou,⁹ jen aby o několik let později opětovně změnil názor a zařadil je zpátky do kategorie rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.¹⁰

Ačkoliv se předkládaná práce bude věnovat všem třem správním žalobám, již teď je patrné, že pozornost bude ve druhé kapitole zaměřena zejména na vývoj pojmu a rozsahu správního rozhodnutí, neboť právě z něho vycházejí jak žaloba proti rozhodnutí (tedy aktivní činnosti veřejné správy), tak žaloba proti nečinnosti správního orgánu (tj. pasivitě správního orgánu), potažmo i zásahová žaloba (a to zejména s ohledem na negativní vymezení zásahu, který není rozhodnutím a může spočívat v aktivitě i pasivitě správního orgánu).

Následně se však již zaměříme pouze na žalobu proti nezákonnému zásahu. Zvláštní část bude věnována žalobní legitimaci, a to jak aktivní, tak pasivní. Předmětem analýzy u aktivní procesní legitimace bude zejména vymezení podmínek, jejichž splnění se vyžaduje, aby byla žaloba projednatelná. U pasivní procesní legitimaci je zapotřebí akcentovat zejména nutnost provedení napadeného úkonu v rámci činnosti veřejné správy.

Neméně důležitým faktorem je včasnost podání zásahové žaloby. Zákon u ní rozlišuje jak lhůtu subjektivní, tak objektivní, a to v souladu s běžným pojetím vymezení těchto lhůt napříč právním řádem. U zásahové žaloby však věc komplikuje skutečnost, že z hlediska trvání samotného zásahu a jeho následků existují tři druhy zásahů: jednorázový bez trvajících následků, jednorázový s přetrvávajícími následky, a nakonec zásah trvajících. Určení počátku lhůt není s ohledem na potřebu primárně určit povahu zásahu jednoduché, a pravidla, jimiž se řídí počátek běhu lhůt, se taktéž v průběhu času napříč soudními rozhodnutími měnila. O tom bude rovněž v práci pojednáno.

Samostatná podkapitola bude věnována náležitostem žaloby – obecným i zvláštním. Neopomineme ani důsledky vadně uvedených náležitostí, resp. možnosti jejich nápravy

⁸ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. 4 As 64/2007

⁹ Srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 76

¹⁰ Srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43

prostřednictvím výzvy správního soudu. V práci zdůrazníme zejména důležitost eventuálního petitu v situacích, kdy žalobce žaluje trvajícím zásah, neboť tento může být během soudního řízení ukončen. Vzhledem k tomu, že zákonodárce koncipoval v soudním řádu správním dva druhy zásahových žalob, a to tzv. deklaratorní žalobu na určení, že již proběhnuvší zásah byl nezákonný, a žalobu zápůrčí, kterou se žalobce domáhá, aby soud stanovil správnímu orgánu povinnost ukončit porušování žalobcových práv nezákonným zásahem, případně odstranit následky zásahu, je pak důležité, aby žalobce v žalobě formuloval petit adekvátní žalovanému zásahu. Eventuální petit se z uvedených důvodů jeví být vhodným preventivním řešením, jímž se žalobce může s předstihem vyhnout potřebě promptní úpravy žaloby v důsledku změny skutkového stavu za účelem předejití neúspěchu žaloby. Čemuž dal ostatně zapravdu i Nejvyšší správní soud.¹¹

Zvláštní pozornost bude věnována tzv. speciální podmínce přípustnosti zásahové žaloby, kterou je nezbytnost vyčerpání jiných prostředků ochrany a nápravy dostupných v rámci právního řádu.¹² Těmito prostředky se rozumí jak postupy a nápravné mechanismy v rámci veřejné správy (vertikální subsidiarita), tak i užití jiných správních žalob (horizontální subsidiarita). Společná úprava takových vertikálně subsidiárních prostředků v právním řádu absentuje, díky čemuž je nutné se zaměřit na konkrétní modelové příklady. Horizontální subsidiarita hraje zase stěžejní roli ve vztahu k hranicím mezi jednotlivými žalobními typy a druhy podkladových úkonů, proti nimž tyto správní žaloby směřují.

Předposlední podkapitola pojednává o rozhodnutích o zásahových žalobách. V rámci jednotlivých podkapitol rozlišíme možnost usnesením odmítnout podanou zásahovou žalobu ze zákonem uvedených důvodů, a tedy případy, kdy nedochází k meritornímu projednání žaloby. Dále pak možnost zastavení řízení usnesením soudu, a nakonec popíšeme situace, kdy dojde k rozhodnutí ve věci samé. Meritorními rozhodnutími se rozumí zamítnutí zásahové žaloby, když není splněna některá z pěti (resp. šesti) zákonem a soudní praxí vymezených podmínek, a vyhovění žalobě v případě její důvodnosti.

Závěrem popíšeme možnosti obrany proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, jimiž jsou kasační stížnost, případně návrh na obnovu řízení. přičemž nelze opomenout ani ústavní stížnost jako možný prostředek ochrany.

¹¹ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48

¹² Srov. § 85 s. ř. s.

1. DEFINICE (NEZÁKONNÉHO) ZÁSAHU

Z pohledu občanské veřejnosti je typickým výstupem činnosti správních orgánů správní rozhodnutí. A tedy kus papíru, jemuž předchází ne zrovna krátký formální proces správního řízení, iniciovaný správním orgánem, nebo samotným účastníkem řízení, v jehož průběhu má účastník možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem a důkazům, a tím doplňovat závěry, které si z nich vyvodil samotný správní orgán, jenž v dané věci rozhoduje.

Nicméně události, se kterými se orgány veřejné moci každý den setkávají, jsou různorodé. Ne ve všech situacích, v nichž má správní orgán (potažmo úřední osoba vystupující jménem daného správního orgánu) povinnost zakročit, je danému správnímu orgánu dopřán luxus času a možností, které mu jsou k dispozici v průběhu formálního procesu správního řízení.

Právě proto musí mít správní orgány k dispozici širší škálu forem řešení nastalých situací. Jednou z takových možností je i faktický zásah orgánu veřejné moci. Tato forma činnosti veřejné správy je určena pro situace, jež vyžadují, aby správní orgán jednal okamžitě a bezprostředně. Jde o situace, kdy z povahy věci není vhodné, ani účelné, aby mezi „faktickým rozhodnutím“ úřední osoby zakročit a samotným zásahem, vznikala časová prodleva (která je typická pro proces správního řízení). Mohlo by se totiž stát, že by v mezidobí pominula reálná možnost správního orgánu naplnit účel, který sledují kompetence, svěřeny mu právním předpisem.¹³

Faktické zásahy správních orgánů (coby jedna z forem jejich činnosti) jsou tedy určeny pro situace, kdy z povahy věci nepřipadá do úvahy užití správního řízení a následné vydání rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických, či právnických osob, jelikož by se jednalo o zdlouhavý proces, svou povahou nevhodný pro případy vyžadující okamžité konání správního orgánu. Načasování faktického zásahu je přitom stěžejní. Při pozdním uskutečnění by zákonem chráněný právní statek mohl být již nenávratně poškozen (resp. následná ochrana nebo náprava by byla mnohem složitější, či nákladnější). Předčasně uskutečněný faktický zásah by na druhé straně mohl být nejenom zbytečným, no i protiprávním.¹⁴

¹³ Obdobně srov. STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 188

¹⁴ Obdobně srov. MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. Trestněprávní revue, roč. 2008, 7: 140.

1.1. Definiční znaky faktického zásahu

Legální definice pojmu faktického zásahu v pravém slova smyslu v českém právním řádu absentuje.¹⁵ Jeho obsah je poměrně frekventovaně vymezen v odborné literatuře a v soudních rozhodnutích, čímž vznikl široký odborný konsensus na jednotlivých znacích faktického zásahu, kterými se tato forma správní činnosti popisuje.¹⁶

Ustanovení, jež nám je vodítkem pro určení obsahu pojmu faktický zásah, však najdeme v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a to konkrétně § 82 s. ř. s., jenž stanovuje: „*Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen «zásah») správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*“

Pro účely definice faktického zásahu plynou z výše uvedeného ustanovení dva důležité poznatky:

1. Pojem (*faktický*) *zásah* je v zákoně užíván jako legislativní zkratka pro *zásah, pokyn* a donucení správního orgánu, a
2. obsah pojmu faktického zásahu je vymezen v protikladu k pojmu (*správního*) *rozhodnutí*.

Z výše citovaného ustanovení je tedy patrné, že i přes absenci legální definice pojmu faktický zásah, se ho zákonodárce přece jenom snaží určitým způsobem v soudním řádu správním vymežit, a to jednak (1) **pozitivně**, kdy poukazuje na skutečnost, že pojem zásahu užívá jako legislativní zkratku pro konkrétní, již pojmenované úkony správního orgánu, a jednak (2) **negativně**, kdy ho staví do protikladu k (správnímu) rozhodnutí.

Co se týče pozitivního zákonného vymezení, tak v něm lze spatřovat odkaz na v právní teorii uváděné typické dělení zásahů do dvou základních kategorií, jimiž jsou *faktické pokyny* a *bezprostřední zásahy* (o těchto pohovoříme později). O druhé složce ustanovení, a tedy negativním vymezení (faktického) zásahu jako úkonu správního orgánu, který ale není

¹⁵ Obdobně srov. např. VŠETIČKA, Pavel, et al. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. Časopis pro právní vědu a praxi, 2019, 27.1: 115-144.

¹⁶ A popisování se jeví být nejvhodnějším řešením, neboť (jak ostatně poznamenává i Milerová) činnosti veřejné správy jsou natolik různorodé, že jejich absolutní kvalifikace se zdá být téměř nemožná. Srov. MILLEROVÁ, Ivana. Donucování podle správního řádu. In: RAJCHL, Jirí. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2. str. 138

(správním) rozhodnutím, se dá říci, že poukazuje jednak na (již výše zmíněnou) absenci formálního procesu, jenž předchází vydání správního rozhodnutí, a jednak na možnost obrany osoby, vůči níž úkon směřoval, proti onomu úkonu. Na to, abychom porozuměli tomu, do jaké míry se faktický zásah správního orgánu odlišuje od správního rozhodnutí, je zapotřebí si alespoň rámcově objasnit, co je to správní rozhodnutí neboli správní akt.

1.1.1. Správní rozhodnutí jako protiklad faktického zásahu

Právní teorie definuje správní rozhodnutí neboli (individuální) správní akt, jako „*jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.*“¹⁷ Vymezení správního rozhodnutí v textech zákonů najdeme jednak v § 67 odst. 1 a § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), a jednak v § 65 s. ř. s.

Legální definice správního rozhodnutí je obsažena v § 67 odst. 1 s. ř.: „*Rozhodnutím správní orgán 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.*“

Ustanovení § 9 s. ř. vymezuje správní rozhodnutí v rámci legální definice správního řízení, což je důležité s ohledem na skutečnost, že popisuje významný definiční znak správního rozhodnutí jako **úkonu, jímž je završen proces správního řízení**: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

Ve správním řádu soudním najdeme vymezení správního rozhodnutí v § 65 s. ř. s., jež upravuje žalobní legitimaci ve věci správní žaloby proti správnímu rozhodnutí: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“

Tyto ustanovení jsou formulovány se zřetelem k typickému rysu správního rozhodnutí, a tedy k tomu, že **jeho vydáním je završen proces správního řízení**, jehož obecný zákonný základ

¹⁷ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 133

najdeme v části druhé a třetí správního řádu. Zvláštní právní předpisy můžou pochopitelně v souladu s výkladovým pravidlem *lex specialis derogat legi generali* stanovit určité odchylky od této obecné úpravy správního řízení. Nadto jsou některé správní akty vydávány v jiném zákonném procesním režimu, při němž je vyloučeno užití úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu; takový jiný procesní režim stanovuje zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.¹⁸

Dalším typickým znakem správního rozhodnutí je jeho **forma** a **obsah**. Správní rozhodnutí se vyhotovuje zásadně v písemné formě¹⁹ a je výslovně a zřetelně označeno jako rozhodnutí^{20, 21}. I když v individuálních případech může zákon stanovit, že se správní rozhodnutí písemně nevyhotovuje,²² jde o výjimky z tohoto pravidla. Co do formy, typickým atributem správního rozhodnutí zůstává i nadále písemná podoba.

Správní rozhodnutí je z hlediska obsahu členěno zpravidla do tří základních částí, jimiž jsou výrok, odůvodnění a poučení.²³ Těmito částmi (hodně jednoduše řečeno) správní orgán říká (1) jak rozhodl, (2) proč tak rozhodl a (3) jak se oprávněné subjekty mohou proti tomuto jeho rozhodnutí bránit (pokud vůbec). Zejména poučení²⁴ je v tomto bodě diplomové práce důležitým, neboť nás navádí k dalšímu stěžejnímu znaku správního rozhodnutí.

Proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu je zpravidla možné bránit se již (resp. ještě) v rámci správního řízení. Děje se tak cestou **řádného opravného prostředku**, kterým je odvolání,²⁵ potažmo rozklad²⁶.

Podáním včasného a přípustného odvolání, coby řádného opravného prostředku, zpravidla nastupují dva významné účinky – prvním je **účinek suspenzivní** a druhým je **účinek devolutivní**.²⁷ Suspenzivní účinek spočívá v tom, že se odkládá (čili suspenduje) právní moc,

¹⁸ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 138

¹⁹ Srov. § 67 odst. 2 věta první s. ř.

²⁰ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 145

²¹ Srov. § 69 odst. 1 s. ř.

²² Srov. § 67 odst. 2 věta druhá s. ř.

²³ Srov. § 68 s. ř.

²⁴ Srov. § 68 odst. 5 s. ř.

²⁵ Srov. § 68 odst. 5 a § 81 odst. 1 s. ř.

²⁶ Rozklad je řádným opravným prostředkem v případech, kdy v prvním stupni rozhoduje ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, přičemž návrh rozhodnutí je mu předložen rozkladovou komisí, tvořenou odborníky v dané oblasti, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu (§ 152 s. ř.).

²⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 393, 394

vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí,²⁸ neboť prvostupňového rozhodnutí může být eventuálně stiženo vadami, pročež je zapotřebí jeho případné dopady eliminovat.²⁹ V právní moci je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému se nelze odvolat,³⁰ právní mocí se tedy rozumí závaznost takového rozhodnutí.³¹

Pod pojmem vykonatelnost správního rozhodnutí se myslí vynutitelnost konkrétní povinnosti, ve správním rozhodnutí obsažené, státní mocí čili vymahatelnost jeho obsahu, který spočívá v povinnosti něco dát (*dare*), něco konat (*facere*), něco strpět (*pati*), či se něčeho zdržet (*omittere*).^{32,33} Faktické vymáhání dané povinnosti nastupuje z povahy věci až v případě, kdy subjekt, jemuž byla tato povinnost uložena, ji neplní dobrovolně.

Devolutivní účinek znamená, že „o odvolání rozhoduje a napadené rozhodnutí přezkoumává odvolací správní orgán, kterým je – nestanovi-li zákon jinak – nejbližší nadřízený správní orgán (§ 89 odst. 1 SpŘ).“³⁴ Devolutivní účinek souvisí se **zásadou dvoustupňovosti (dvojinančnosti) správního řízení**, a z povahy věci se nemůže uplatnit u rozkladu, kde již není správního orgánu vyššího stupně, který by dané prvostupňové rozhodnutí přezkoumal.³⁵ Jeho účelem je zamezení tomu, aby v dané věci opětovně rozhodoval tentýž správní orgán, který o ní rozhodoval již v prvním stupni, neboť vyhovění odvolání a uznání, že prvostupňové správní rozhodnutí je zatíženo vadou, by v podstatě znamenalo přiznání vlastního pochybení. Při přesunutí (někdy také „odvalení“) druhostupňového rozhodování na vyšší správní orgán

²⁸ Srov. § 85 s. ř.

²⁹ Srov. ADAMEC, Martin. Zásada dvojinančnosti v řízení před správním orgánem. In: RAJCHL, Jiří. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2. str. 179

³⁰ Srov. § 73 odst. 1 s. ř.

³¹ Srov. § 73 odst. 2 s. ř.

³² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 177

³³ Srov. § 74 s. ř.

³⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 364

³⁵ Jak ostatně poznamenává i Adamec, o devolutivním účinku nelze hovořit vůbec, pokud v první i druhé instanci rozhoduje ministr, resp. vedoucí ústředního správního úřadu. Pakliže v prvním stupni rozhoduje ústřední správní úřad, a ministr (resp. vedoucí ústředního správního úřadu) rozhoduje o rozkladu v druhém stupni, tak jde spíše o tzv. neúplný (neboli modifikovaný) devolutivní účinek. Dochází k umělému rozdělení správního orgánu do dvou instancí, pročež dochází pouze ke změně funkční příslušnosti, neboť o rozkladu rozhoduje tentýž správní orgán. Srov. ADAMEC, Martin. Zásada dvojinančnosti v řízení před správním orgánem. In: RAJCHL, Jiří. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2. str. 181; Obdobný názor vyslovil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 6 A 11/2002-26, když k otázce pasivní legitimity uvedl následující: „V případě rozkladového řízení je tak orgán, který rozhoduje o rozkladu, a orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jediným správním orgánem vymezeným zákonným rámcem jeho věcné příslušnosti; je pouze rozdílné, komu z hlediska jeho vnitřního organizačního uspořádání zákon zakládá funkční příslušnost rozhodovat prvním stupni a o opravném prostředku. V předmětné věci za žalovaného je tak třeba ve smyslu § 69 s. ř. s. považovat Komisi, byť žaloba musí směřovat proti rozhodnutí prezidia o rozkladu. Žalobce proto ve své žalobě správně za žalovanou označil Komisi.“

tedy o dané věci rozhoduje správní orgán nepodjatý.³⁶ Devolutivní účinek vyvěrá z potřeby naplnit zásady spravedlivého procesu, a jeho účelem je rozšířit a prohloubit záruky objektivit, nestrannosti a odbornosti rozhodujícího orgánu.³⁷ Dvojinstančnost správního řízení znamená, že k přezkumu a případné nápravě správního rozhodnutí dochází ještě v rámci činnosti správních orgánů. Oba stupně správního řízení by tedy měly podle tradičního pojetí tvořit jeden celek,³⁸ přičemž odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí z hlediska jeho zákonnosti (souladu s právními předpisy) a správnosti^{39, 40}

Závěrem této části považuji za potřebné zdůraznit, že výše popsané znaky správního rozhodnutí jsou sice znaky typickými, nikoliv však znaky esenciálními. Právní úprava obsahuje celou síť výjimek z jednotlivých výše zmíněných atributů, a připouští variabilní odchylky. Cílem této části diplomové práce bylo popsat ty vlastnosti správního rozhodnutí, které ho odlišují od (faktického) zásahu správního orgánu, respektive by ho měly odlišovat od tradičního pojetí takového zásahu.

³⁶ Srov. ADAMEC, Martin. Zásada dvojinstančnosti v řízení před správním orgánem. In: RAJCHL, Jiří. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2. str. 179-180

³⁷ SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3. str. 86-87

³⁸ Ačkoli právní teorie řadí zásadu dvojinstančnosti k základním zásadám správního řízení a soudy tuto zásadu uznávají, nelze jednostupňovou konstrukci správního řízení považovat za protiústavní. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, sp. zn. 5 A 69/2001-80, v němž se uvádí: „*Správní řízení je zásadně dvoustupňové. Musí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, účastníci v něm musí mít rovná procesní práva a povinnosti a musí mít reálnou příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit. K tomu jim správní řád dává řadu procesních instrumentů, mimo jiné i rozložení řízení do dvou stupňů, což umožňuje přezkoumávání rozhodnutí a je pojistkou (zárukou) k eliminaci nezákonných či nesprávných správních rozhodnutí a posiluje tak důvěru ve správnost rozhodování a právní jistotu.*“; dále pak nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II.ÚS 623/02, ve kterém Ústavní soud uvedl následující: „*Ústavní soud ostatně musí přisvědčit argumentaci Nejvyššího správního soudu, podle něhož na výkon státní správy nelze klást naprosto stejné požadavky jako na výkon soudnictví. Nezávislost a nestrannost je výlučnou vlastností výkonu soudnictví, nikoli státní správy. Uznávané požadavky zákonnosti, efektivit, účelnosti či hospodárnosti provádění státní správy jako nástroje vládní politiky naopak vyžadují nejen metodické řízení podřízených správních úřadů, ale nevylučují ani konkrétní pokyny správním úřadům nižších stupňů k vedení řízení tam, kde existuje zvlášť výrazný obecný zájem na rozhodnutí, které bude zákonné, efektivní, bez průtahů přijaté atd. Ústavní soud doplňuje, že Listina ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen "Úmluva") negarantují základní právo na dvou- či více-*stupňové rozhodování ve správním řízení a dokonce ani v řízení soudním (s výjimkou výroku o vině a trestu dle čl. 2 Protokolu č. 7 Úmluvy). Pokud by zákon správní řízení koncentroval do jednoho stupně, nebylo by na této úpravě samo o sobě nic protiústavního [např. německé správní řízení je vybudováno zásadně jako jednostupňové, srov. Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správním řízení), BGBl I S. 1253 ze dne 25. 5. 1976].*“ Obdobně srov. ADAMEC, Martin. Zásada dvojinstančnosti v řízení před správním orgánem. In: RAJCHL, Jiří. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2. str. 184*

³⁹ Rozhodnutí sice může být vydáno v souladu se zákonem, nicméně může oplývat jinou vadou, a to vadou věcné nesprávnosti, kdy příslušný správní orgán sice rozhodl v konkrétním případě v mezích své diskrece, a tedy zákonně, ale způsob, jakým ke konkrétnímu případu přistupoval, byl přespříliš přísný, ba až necitlivý. Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4. str. 127

⁴⁰ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 272

1.1.2. Pojem a kategorizace faktických zásahů

Jak poznamenávají Kopecký⁴¹ a Mates,⁴² označení těch úkonů orgánů veřejné správy, které naplňují níže popsané znaky faktického zásahu je napříč teorií správního práva různorodé. Sládeček je řadí k tzv. dalším formám činnosti veřejné správy, přičemž je označuje jako bezprostřední zásahy. Tyto rozděluje na bezprostřední zásahy v užším slova smyslu (služební zákroky), jež jsou „*jednostranným úkonem orgánu veřejné správy, zpravidla prováděné jednotlivcem (většinou příslušníkem bezpečnostního sboru), který směřuje k odvrácení bezprostředně hrozícího nebezpečí ohrožení či porušení právem chráněného statku (života, zdraví, majetku apod.)*“, a bezprostřední zásahy v širším slova smyslu, kam se navíc zařazují i donucovací úkony, tj. jednání směřující k přímému vynucování splnění povinnosti (exekuční a zajišťovací úkony).⁴³ Průcha užívá označení (*závazné*) *faktické úkony s přímými právními důsledky*, přičemž rozlišuje mezi *operativně ukládanými závaznými příkazy*, tzv. *bezprostředními zákroky orgánů veřejné správy a jinými donucovacími úkony*.⁴⁴

Sám Kopecký se při pojmenovávání faktických zásahů zjevně inspiroje Průchou v kombinaci s německou správní doktrínou, když označuje faktické zásahy jako *faktické úkony (reálné akty)*, a dělí je na čtyři základní skupiny: *faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony a exekuční úkony*.⁴⁵ K identickému systému pojmenování a třídění jako Kopecký, se uchyluje i Fiala.⁴⁶ V rámci slovenské doktríny správního práva, inklinuje Hašanová ke stejnému pojmenování jako Kopecký a Fiala, přičemž poukazuje na korelaci mezi bezprostředními zásahy a exekučními úkony, kdy v těch prvních spatřuje nástroj donucení ke splnění dříve uloženého faktického pokynu (tedy neformálně uložené povinnosti) a ty druhé (exekuční úkony) mají za cíl zajistit splnění povinností uložených správním rozhodnutím, tedy povinností uložených formálně.⁴⁷

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 196-197

⁴² MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.

⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4. str. 184, 186

⁴⁴ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 319

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 196, 198

⁴⁶ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 274-277

⁴⁷ HAŠANOVÁ, Janka a Ladislav DUDOR. Základy správneho práva. 3. rozšírené vydanie. Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, 2016. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-626-2.

Obdobnou subkategorizaci užívá i Staša. V Hendrychově publikaci používá souhrnné označení *faktické zásahy* a **kategorizuje** jejich jednotlivé typy **podle charakteru**. Nejprve ohraničuje dvě větší kategorie. První jsou *faktické pokyny* spočívající v momentální konkretizaci obecných pravidel chování, a to prostřednictvím na místě udílených zákazů nebo příkazů. Druhou kategorií označuje jako *donucovací úkony* spočívající v efektivním donucování, eventuálně v jeho bezprostřední hrozbě, přičemž tuto souhrnnou kategorii dělí ještě na dvě podkategorie: *bezprostřední zásahy*, jež jsou „*samostatnou okamžitou reakcí na vzniklé okolnosti*“, a *exekuční úkony*, které vynucují dříve formálně uloženou povinnost. Je patrné, že Staša tyto kategorie vytyčil na bázi charakteru faktického zásahu, přičemž uvádí ještě jednu kategorii, a to *zajišťovací úkony*, které mají sloužit k zajištění nějakého formálního procesu, přičemž mohou nabírat formu jak faktických pokynů, tak donucovacích úkonů. Kategorie *zajišťovacích úkonů* je tedy druhem faktického zásahu, jenž je definován nikoliv prostřednictvím svých charakteristických znaků (své formy a obsahu), ale **prostřednictvím účelu**, k němuž tyto faktické zásahy mají sloužit. Staša navíc rozebírá i tzv. *příbuzné instituty*,⁴⁸ které jsou podobné faktickým zásahům, ale nemusí se jednat o správní činnost.⁴⁹

Při dalším, bližším popisu jednotlivých druhů faktických zásahů budu tedy vycházet z výše popsaných modelů teoretického rozdělení faktických zásahů, který je reflektován i v soudních rozhodnutích.⁵⁰

1.1.3. Vymezení a typické atributy faktických zásahů

Co se týče samotného vymezení pojmu faktického zásahu, platí výše řečené, a sice, že právní řád jeho legální definici neuvádí. I Nejvyšší správní soud se k tomu ostatně vyjádřil následujícím způsobem: „*Definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky*

⁴⁸ Jde o ty instituty správního práva, které se sice podobají faktickým pokynům anebo bezprostředním zásahům, ale nepředstavují, resp. nemusí představovat, správní činnost. O výjimku může jít, pokud se takový zásah uskuteční například při poskytování služeb ve veřejných zařízeních, nebo v případech, kdy je určitým osobám zákonem svěřeno oprávnění anebo povinnost provést ve veřejném zájmu zásahy do práv třetích osob. Jako konkrétní příklady lze uvést hospitalizaci pacienta bez jeho souhlasu [srov. § 38 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách)], anebo oprávnění účastníka nehody zastavovat vozidla [srov. § 79 odst. 1 písm. e) ProvPoz]. Srov. STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 186, 189-190

⁴⁹ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 186, 189-190

⁵⁰ Srov. např. níže citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. 3 Aps 8/2009-37

v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednaní nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).“⁵¹

Je tedy patrné, že byť vyčerpávající legální definice faktického zásahu správního orgánu nemůže z povahy věci existovat, právní doktrína si poradí i bez ní, a to za pomoci vymezení jednotlivých definičních znaků zásahu.

Faktické zásahy jsou úkony **neformální**. Nejsou výsledkem formalizovaného postupu (tak jak je tomu u správních rozhodnutí, kterým zpravidla předchází správní řízení), a jejich uskutečnění je reakcí na momentálně nastalé skutkové okolnosti v konkrétním případě. Tomu odpovídá i skutečnost, že uskutečnění faktického zásahu nepředchází procesní dokazování (na rozdíl od vydání správního rozhodnutí⁵²) a právní posouzení skutkových okolností je před samotným uskutečněním zásahu pouze elementární a povrchné (na delší rozmyšlení většinou zasahující úřední osoba ani nemá dostatek času).⁵³ Samotná realizace faktického zásahu se děje zpravidla ve formě ústní, posunkem nebo ve formě reálného donucení a dle okolností situace musí být většinou uskutečněna poměrně promptně, bez zbytečné prodlevy. To jest ostatně i důvodem zmíněného jednoduchého právního posouzení a neformálnosti. Písemná forma však není vyloučena a často dochází na základě zákona k dodatečné formalizaci faktického zásahu tím, že se mu písemná forma dodá posléze.⁵⁴ Příkladem takového neformálního zásahu (v tomto případě faktického pokynu) je řízení provozu pokyny policisty

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, sp. zn. 2 Afs 17/2003-54; podtrženo pro účely diplomové práce

⁵² Podle § 50 odst. 1 s. ř. mezi podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. K provedení důkazů lze podle § 51 odst. 1 s. ř. užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny (srov. § 53 s. ř. pro důkaz listinou), ohledání (srov. § 54 s. ř. pro důkaz ohledáním), svědeckou výpověď (srov. § 55 s. ř. pro důkaz svědeckou výpovědí) a znalecký posudek (srov. § 56 s. ř. pro důkaz znaleckým posudkem). Podklady pro vydání rozhodnutí se v souladu s § 68 odst. 3 s. ř. uvádějí v odůvodnění rozhodnutí.

⁵³ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185; KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 196-197

⁵⁴ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185

změnou postoje a pokyny paží za pomoci směrovky.⁵⁵ Jako příklad dodatečně formalizovaného faktického pokynu uvádějí shodně Staša⁵⁶ i Kopecký⁵⁷ § 91 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (tzv. stavební zákon 1976).⁵⁸ Podle této úpravy mohl stavební úřad vydat výjimečně ústní příkaz k odstranění stavby a zabezpečit odstranění dané stavby bez projednání s vlastníky stavby, a to za předpokladu, že závadným stavem stavby byly bezprostředně ohroženy životy osob a nebylo možno stavbu zachovat. Tento ústní příkaz byl příslušný stavební úřad povinen nejpozději do tří dnů oznámit ve formě písemného rozhodnutí vlastníku stavby společně s důvody, pro které byl příkaz vydán, a stavební úřad byl rovněž povinen rozhodnout o úhradě nákladů na odstranění stavby.

Dále je nutno zdůraznit **bezprostřední** povahu faktických zásahů. Tuto lze vnímat ve dvou rovinách. První je požadavek na včasnost reakce zasahujícího správního orgánu, jehož účelem je minimalizace škodlivých následků. Druhá rovina představuje časové ohraničení možnosti zahájit úkon. Jde o časovou přiměřenost – nebezpečí, protiprávní stav či jednání musí v době zásahu bezprostředně hrozit, či trvat.⁵⁹

Faktický zásah *není* činěn formou správního **rozhodnutí**, což explicitně zmiňuje i § 82 s. ř. s. a judikatura Nejvyššího správního soudu to potvrzuje.⁶⁰ Tato skutečnost je příčinou jeho již popsané neformálnosti a vyvěrají z ní i jiné charakteristické prvky faktického zásahu –

⁵⁵ Činí tak na základě § 75 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „ProvPoz“): „Policista řídí provoz na pozemních komunikacích změnou postoje a pokyny paží; přitom zpravidla používá směrovku, kterou drží v pravé ruce. Jeho pokyny znamenají pro řidiče i chodce (a) „Stůj!“ pro směr, ke kterému stojí policista čelem nebo zády; řidič je povinen zastavit vozidlo, (b) „Pozor!“, vztýčí-li policista paži nebo předloktí pravé paže se směrovkou; řidič jedoucí ze směru, pro který byl provoz předtím zastaven, je povinen se připravit k jízdě; řidič jedoucí ve směru předtím volném je povinen zastavit vozidlo; je-li však již tak blízko, že by nemohl bezpečně zastavit vozidlo, smí pokračovat v jízdě, (c) „Volno“ pro směr, ke kterému stojí policista bokem; řidič může pokračovat v jízdě, a dodrží-li ustanovení o odbočování, může odbočit vpravo nebo vlevo, (d) má-li policista pravou paži předpaženou a levou upaženou, znamená to „Stůj!“ pro řidiče přijíždějícího směrem k zadům a pravému boku policisty a „Volno“ pro řidiče přijíždějícího směrem k levému boku policisty; řidič přijíždějící směrem k zadům a pravému boku policisty je povinen zastavit vozidlo; řidič přijíždějící k levému boku policisty může pokračovat v jízdě, a dodrží-li ustanovení o odbočování, může odbočit vpravo nebo vlevo; řidič přijíždějící směrem k čelu policisty smí odbočovat jen vpravo; chodci smějí přecházet vozovku jen za zády policisty.“

⁵⁶ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185, pozn. č. 607

⁵⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 198

⁵⁸ „Jsou-li závadným stavem stavby bezprostředně ohroženy životy osob a není-li možno stavbu zachovat, může stavební úřad výjimečně vydat ústní příkaz k odstranění stavby a zabezpečit odstranění stavby bez projednání s vlastníky stavby. Stavební úřad nejpozději do 3 dnů oznámí písemně rozhodnutí vlastníku stavby a důvody, pro které byl příkaz vydán, a rozhodne o úhradě nákladů na odstranění stavby.“ srov. § 91 stavebního zákona 1976

⁵⁹ VŠETIČKA, Pavel, et al. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, 27.1: 115-144.

⁶⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, sp. zn. 3 Aps 8/2009-37, obdobně též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, sp. zn. 2 Afs 17/2003-54

nepředchází jim tedy formalizovaný proces, nevztahují se na ně části druhá a třetí správního řádu (právní úprava faktických zásahů je roztroušena napříč právním řádem a jejich označení nemusí nutně reflektovat terminologii užívanou v rámci teoretického označení), co do formy, nemají (zpravidla) podobu písemných výstupů, a tudíž ve věcech faktických zásahů nejsou vedeny spisy,⁶¹ neprobíhá dokazování,⁶² a o veřejných subjektivních právech osob se nevydává rozhodnutí obsahující výrok, odůvodnění a poučení,⁶³ nýbrž se do nich reálně rovnou zasahuje.

Mezi správními rozhodnutími (tj. individuálními správními akty) a faktickými zásahy však lze pozorovat jistou podobnost, a tou je individualita jejich vlivu. Jak rozhodnutí, tak zásah, se týkají úkonem vytyčené právní sféry jmenovitě určených adresátů.⁶⁴

S neformálností souvisí **nemožnost bránit se** proti nezákonnému zásahu **prostředky správního řízení**. Z povahy věci vyplývá, že pokud není faktický zásah výsledkem správního řízení, tak jak je tomu u správního rozhodnutí, nelze se proti (nezákonnému) faktickému zásahu bránit postupy, které jsou určeny k obraně proti (nezákonnému) správnímu rozhodnutí (výše zmíněnými odvoláním a rozkladem, coby řádnými opravnými prostředky). Tato zásada však bývá v konkrétních případech prolomena. Mimo zásahové žaloby uvádí Kopecký následující obecné mechanismy možnosti nápravy faktického zásahu:⁶⁵

- (1) pokud to příslušná právní úprava v konkrétních případech připouští, lze proti faktickým úkonům vznášet **námítky**, o nichž zpravidla rozhoduje ten vykonavatel veřejné správy, jehož úřední osoba faktický zásah učinila (takto lze podávat námítky proti úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat,⁶⁶ proti opatřením krajské veterinární správy,⁶⁷ nebo proti opatřením České obchodní

⁶¹ Srov. § 17 s. ř., jehož odstavec 1 zní následovně: „V každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“

⁶² Srov. § 50 an. s. ř.

⁶³ Srov. § 67 a § 68 s. ř.

⁶⁴ VŠETIČKA, Pavel, et al. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, 27.1: 115-144.

⁶⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 197-198

⁶⁶ „Proti usnesením nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu, proti kterým se nelze odvolat, může povinný nebo jiná osoba, které z tohoto úkonu vyplývá povinnost, podat námítky.“ Srov. § 117 odst. 1 s. ř.

⁶⁷ „Správní řád se neuplatní v řízení o opatření podle § 13 odst. 3 a podle § 53 odst. 1 písm. a) až d), které veterinární inspektor ústně oznámí kontrolované nebo povinné osobě podle kontrolního řádu; o svých zjištěních a nařízených opatřeních pořídí záznam, jehož kopii předá kontrolované nebo povinné osobě. Kontrolovaná osoba může proti tomuto opatření podat námítky, a to do záznamu o tomto opatření, anebo písemně nejpozději

inspekce⁶⁸), poznamenejme však, že institut námitek proti faktickému zásahu nemá sjednocenou právní úpravu a postup pro jejich uplatnění je stanoven v těch speciálních zákonech, které zároveň zmocňují úřední osobu ke konkrétnímu faktickému zásahu, proti němuž lze posléze námitkou brojit. I proto se rozhodně nejedná o řádný opravní prostředek v obecném smyslu slova, jenž by byl analogií k odvolání u správních rozhodnutí,

(2) pokud dojde k dodatečné formalizaci faktického zásahu do podoby správního rozhodnutí, lze se proti němu procesně bránit (příkladem je již výše zmíněná úprava § 91 stavebního zákona 1976).

Významným definičním znakem faktického zásahu je *potřeba zákonného zmocnění* k jeho provedení. Jeho uskutečnění je tedy možné jenom v situacích, kdy ho připouští platné právo, a to pouze za splnění podmínek, které jsou touto úpravou pro uskutečnění zásahu stanoveny.⁶⁹ Pravidla, která jsou pro provedení zásahu stanovena, musí zasahující úřední osoba dodržovat.⁷⁰ Jde o projev zásady zákonnosti (legality),⁷¹ jenž má základ již v Ústavě⁷² a Listině základních práv a svobod.⁷³

Pokud má být faktický zásah do veřejných subjektivních práv osob uskutečněn zákonným způsobem, zasahující úřední osoba smí postupovat toliko na základě a v mezích zákonného

do 3 dnů ode dne předání záznamu. Podané námitky nemají odkladný účinek. Podaným námitkám může zcela vyhovět krajská veterinární správa; neučiní-li tak, předloží námitky bez odkladu Ústřední veterinární správě, jejíž rozhodnutí je konečné a doručuje se kontrolované osobě.“ Srov. § 76 odst. 4 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči

⁶⁸ „*Nesouhlasí-li kontrolovaná osoba s uloženým opatřením, může proti němu podat námitky, které se uvedou v záznamu podle odstavce 2, nebo je může podat písemně nejpozději do 3 pracovních dnů ode dne seznámení s uloženým opatřením místně příslušnému inspektorátu. Podané námitky nemají odkladný účinek. O podaných námitkách rozhodne bezodkladně ředitel inspektorátu, a pokud opatření podle odstavce 1 uložil inspektor ústředního inspektorátu, ústřední ředitel. Písemné vyhotovení rozhodnutí o námitkách se doručuje kontrolované osobě a je konečné.“* Srov. § 7 odst. 3 ČOIZ, dále pak i § 7b odst. 3 a § 8 odst. 3 a odst. 7 ČOIZ.

⁶⁹ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 319

⁷⁰ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 185

⁷¹ Zásada zákonnosti je obsažena v § 2 odst. 1 a odst. 2 s. ř.: „(1) Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. (2) Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“

⁷² Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

⁷³ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“

zmocnění (*secundum et intra legem*),⁷⁴ jinak by se jednalo o exces výkonu veřejné moci, v důsledku čehož by byl předmětný zásah nezákonným (šlo by o zásah uskutečněný *contra legem*).⁷⁵

Jako příklad lze uvést úpravu obsaženou v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „*PolČR*“). Podle § 51 PolČR je policista oprávněn použít při zákroku donucovací prostředek⁷⁶ a zbraň,⁷⁷ k jejichž používání byl vycvičen. Samotné podmínky, resp. meze užití těchto donucovacích prostředků a zbraní, jsou rovněž vymezeny v hlavě IX PolČR. Policista, coby úřední osoba, je tak oprávněn použít donucovací prostředek k ochraně bezpečnosti své osoby, jiné osoby nebo majetku anebo k ochraně veřejného pořádku;⁷⁸ zbraň je (kromě jiných případů) oprávněn užít například v nutné obraně nebo v krajní nouzi, nebo ke zneškodnění zvířete ohrožujícího život nebo zdraví osoby.⁷⁹

Na daném příkladu je tedy patrna konkrétní aplikace obecného požadavku pro stanovení případů, mezí a způsobů, jakými může být veřejná moc v podobě faktického zásahu uskutečňována.

Jak uvádí Mikule, **naplnění požadavku legality** faktického zásahu je dosaženo za pomoci třech podmínek:⁸⁰

- (1) **prokázání pravomoci k určitému zásahu do práv** – tato podmínka je naplněna předložením služebního průkazu zasahující úřední osoby. Alternativou služebního průkazu bývá např. u policistů, celníků apod. rovněž služební stejnokroj s identifikačním číslem, ve výjimečných situacích postačuje jenom prohlášení

⁷⁴ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 274

⁷⁵ Diskutovat lze pak o tom, jak podstatnou vadou musí být zásah stížen, aby ho bylo lze označit za nezákonný. Obdobně srov. např.: MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.

⁷⁶ Jednotlivé donucovací prostředky jsou pak vymezeny v § 52 PolČR, jde například o hmaty, chvaty, údery a kopy [písm. a)], obušek a jiný úderný prostředek [písm. c)], služebního psa [písm. j)] nebo pouta [písm. p)].

⁷⁷ Zbraň je definována v § 56 odst. 5 PolČR: „*Zbraní podle této hlavy se rozumí zbraň střelná včetně střeliva a doplňků zbraně, vyjma vrhacího prostředku majícího povahu střelné zbraně podle jiného právního předpisu s dočasně zneschopňujícími účinky, dále zbraň bodná a sečná, výbušnina, speciální výbušný předmět, průlomový pyrotechnický prostředek a speciální náloživo.*“

⁷⁸ Srov. § 53 odst. 1 PolČR upravující obecné podmínky použití donucovacího prostředku; zvláště jsou pak upraveny podmínky použití pout a prostředků k zamezení prostorové orientace (srov. § 54 PolČR), a podmínky použití prostředku k násilnému zastavení vozidla nebo zabránění jeho odjezdu (srov. § 55 PolČR)

⁷⁹ Srov. § 56 odst. 1 písm. a) a písm. h) PolČR

⁸⁰ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 485

„policie“, resp. „celní správa“ (po takovém prohlášení však musí následovat prokázání pravomocí, identifikace některým z řádných způsobů),⁸¹

(2) **povaha, obsah, rozsah a účel zásahu musejí být v souladu se zákonem** a s pravomocí zasahující úřední osoby,

(3) **způsob zásahu musí být rovněž v souladu se zákonem** – tuto podmínku Mikule vyděluje zvláště, neboť poukazuje na její hlubší rozměr. Zasahující úřední osoba má v prvé řadě (v obecné rovině) dbát vážnosti, cti i důstojnosti jiných osob a rovněž i své vlastní.⁸² Zasahující úřední osoba má dále v případě, že je to s ohledem na situaci možné, tomu, do jehož práv se zasahuje, srozumitelně vysvětlit, co od daného člověka požaduje, a má mu taktéž podat poučení o jeho právech.⁸³ Nakonec se vyžaduje splnění dalších podmínek stanovených zákonem týkajících se způsobu zásahu (např. uskutečnění osobní prohlídky osobou stejného pohlaví,⁸⁴ požadavek přítomnosti osoby na věci nezúčastněné při otevření bytu⁸⁵ apod.).

K zásadě legality se ve vztahu k faktickým zásahům vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 18. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 639/2000. V dané věci byla stěžovatelka na žádost lékařky i přes svůj výslovný odpor za asistence policie transportována k vyšetření pro podezření z psychiatrické poruchy. Porucha však nebyla prokázána a stěžovatelka byla bezprostředně po vyšetření propuštěna. Ústavní soud v dané věci skonstatoval, že *„asistence Policie ČR byla bezprostředním donucujícím postupem, který byl patrně veden dobrými úmysly a důvěrou ve správnost požadavku lékařky, rozhodně však neměl oporu v žádném z uvedených zákonů a ve svých důsledcích omezil, byť na kratší dobu, osobní svobodu stěžovatelky zaručenou čl. 8 odst. 1 a 6 Listiny základních práv a svobod.“* Ač předmětný zásah do subjektivní sféry stěžovatelky nedosáhl ústavněprávního rozměru, Ústavní soud vyřkl, *„že ani v případech diagnostikovaných psychických poruch nelze stavět lékařskou diagnózu nad právo. Orgány policie, ale i jiné orgány veřejné moci, proto musí vždy bedlivě vážit, zda žádosti o jejich zákrok či asistenci, a zejména pak tento zákrok sám, mají oporu v právu. Nelze přehlédnout, že oznámení příbuzných a rodinných příslušníků jsou ne vždy vedena zájmem o zdraví, ale motivy mohou být zcela odlišné a ne vždy bohulibé. Proto je třeba při aplikaci všech zákonných ustanovení, která ve svých důsledcích umožňují omezení základních práv a svobod, důsledně respektovat ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tedy šetřit*

⁸¹ Srov. např. § 12 odst. 1 a odst. 2 PolČR

⁸² Srov. např. § 9 PolČR

⁸³ Srov. např. § 13 PolČR

⁸⁴ Srov. § 111 písm. b) PolČR

⁸⁵ Srov. § 40 odst. 4 PolČR

jejich podstatu a smysl a vyloučit jejich zneužití k jiným účelům. Je tedy na místě maximální zdrženlivost.“⁸⁶

Efektivita faktických zásahů je, pochopitelně, zajištěna jejich **právní závazností** - adresáti zásahu jsou povinni dané pokyny vykonavatele veřejné správy (zasahující úřední osoby) respektovat a podrobit se faktickému zásahu. S právní závazností faktických zásahů nutně souvisí taktéž **presumpce jejich správnosti**, podobně jak je tomu i u správních rozhodnutí.⁸⁷ Neuposlechnutí a porušení povinnosti může založit vznik deliktní odpovědnosti, může vést k použití donucovacích prostředků a v obecné rovině i k povinnosti nahradit vzniklou škodu.

Presumpcí správnosti faktických zásahů se zabýval Ústavní soud ve věci udělení faktického pokynu.⁸⁸ Strážník městské policie pokynem udělil podnikateli v oblasti odtahových služeb (stěžovateli) příkaz (tj. faktický pokyn), aby ponechal na místě vozidlo, kterému předtím strážník zabránil v odjezdu montáží autoboty. Stěžovatel v ústavní stížnosti argumentoval tím, že vozidlo nebránilo v užívání pozemní komunikace, jeho odstavením nebyl porušen žádný právní předpis, a navíc byl vlastník vozidla oprávněn disponovat se svým vlastnictvím. Pokyn strážníka vnímal jako zneužití pravomocí a čirou svévoli, které by neměla být poskytnuta právní ochrana, z čehož navrhovatel dovozoval, že nebyl povinen uposlechnout takového faktického pokynu, a předmětné neuposlechnutí nemůže být postihováno sankcí. **V přestupkovém řízení bylo podstatou jednání, které bylo navrhovateli kladeno jako přestupek za vinu, neuposlechnutí výzvy veřejného činitele, nikoliv otázka legálnosti či nelegálnosti stání motorového vozidla v zákazu stání a v protisměru.** Ústavní soud vyhodnotil ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou. Uvedl, že navrhovatel přesto, že mu byl veřejným činitelem - městským strážníkem - dán pokyn, aby předmětné vozidlo opatřené autobotou neodtahoval, tohoto pokynu neuposlechl a vozidlo odtáhl, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku neuposlechnutí výzvy veřejného činitele.⁸⁹ K tomu, zda jsou nebo nejsou osoby povinny uposlechnout výzvy veřejného činitele bez ohledu na své vlastní subjektivní vyhodnocení situace, uvedl Ústavní soud následující: „...občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 639/2000

⁸⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 197

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97

⁸⁹ srov. § 47 odst. 1 písm. a) zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Ústava ČR, Listina základních práv a svobod ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby jednotliví občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechli nebo neuposlechli.⁹⁰ V popsáném nálezu Ústavního soudu se tedy projevuje princip presumpce správnosti veřejnoprávních aktů (včetně faktických zásahů), který je stěžejním předpokladem pro efektivní výkon státní moci. Pokud by byly osoby oprávněny postupovat v souladu s vlastním subjektivním hodnocením oprávněnosti předmětného zásahu, a nikoliv v souladu se samotným faktickým zásahem, došlo by k závažnému ohrožení zájmu na ochraně veřejného pořádku.⁹¹

1.2. Druhy faktických zásahů

Jak již bylo uvedeno v části 1.1.2. Pojem a kategorizace faktických zásahů, rozdělení faktických zásahů může napříč právní teorií vykazovat u jednotlivých autorů rozdíly. V následujících pasážích budeme vycházet z nejrozpracovanější koncepce, které se drží Staša⁹² i Kopecký,⁹³ a rozebereme jednotlivé druhy faktických zásahů.

1.2.1. Faktické pokyny

Jak napovídá název tohoto druhu faktického zásahu, faktický pokyn spočívá v zákazu, potažmo příkazu nějakého jednání. Takový pokyn vyslovuje zákonem zmocněná jednotlivá úřední osoba. Děje se tak nejčastěji v terénu, z čehož vyplývá, že faktickému pokynu nepředchází žádný formalizovaný postup. S ohledem na diverzitu typů faktických pokynů

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97

⁹¹ Uvedený závěr potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17.08.2011, sp. zn. 1 As 3/2011 – 90: „V uvedených a v řadě dalších případů musí policista jednat okamžitě prosazením účinného řešení (třeba zákazem nebo příkazem něco dělat či se něčeho zdržet, vykázaním občana z určitého místa, zastavením či odkloněním dopravy v zásadě bez ohledu na subjektivní výhrady jednotlivých dotčených osob). Jestliže by v těchto případech měla být nejprve prověřována správnost zamýšleného úkonu veřejného činitele k překonání leckdy velmi subjektivistických představ účastníků (šarvátek, tlačení lidí, bezohlednosti chování v silniční dopravě) byla by jakákoli řešení takových situací paralyzována, hrozil by chaos (řešení musí přijít okamžitě) a neodvratně by následovalo obvinění veřejného činitele ze zavinění vzniku škodlivého následku (havárie, zranění) v důsledku jeho nečinnosti. I to má nepochybně ústavní rozměr a souvislost s ústavně definovaným smyslem existence a jednání orgánu veřejné moci. Jistě, nelze nikdy vyloučit, že za úkonem policisty může stát nesprávná úvaha. To je ovšem řešitelné následně (stížností, náhradou škody dle zákona č. 82/98 Sb. atd.), primární je povinnost jednat hned s motivací předejít vzniku škodlivého následku. Veřejný činitel v postavení policisty při operativním zákroku nemá komfort správního orgánu, čas a různé prostředky k dosažení zamýšleného legitimního cíle (formalizované dokazování, ověřování, opakované upozornění, pořádkové pokuty), a proto po něm také nelze požadovat v jednání limity, které existenci takových podmínek předpokládají.“

⁹² STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

⁹³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.

a rovněž rozmanitosti účelů, které mají sledovat, není a ani nemůže být forma faktických pokynů sjednocena. Příslušná povolená forma jednotlivých faktických pokynů tak vyplývá ze speciální právní úpravy onoho faktického pokynu, přičemž faktický pokyn je zpravidla činěn formou ústní, nebo posunkem. Faktický pokyn musí být samozřejmě vydán v souladu se zákonem, přičemž je pochopitelně pro adresáta, jenž ho musí uposlechnout, závazný.⁹⁴

Kupříkladu již výše zmíněné řízení provozu na pozemní komunikaci pokyny policisty⁹⁵ probíhá obligatorně gestikulací (změnou postoje a pokyny paží), přičemž policista zpravidla používá směrovku,⁹⁶ a ke zdůraznění určitých pokynů může použít i píšťalku (pokyn nabývá ve své celistvosti dokonce audiovizuální formy).⁹⁷

Mírně atypický režim je stanoven v § 7 ČOIZ, jež upravuje opatření k zjednání nápravy nedostatků odhalených při provádění kontroly.⁹⁸ Předmětné opatření oznamuje inspektor ústně kontrolované nebo zúčastněné osobě a učiní o něm písemný záznam, jehož kopii doručí bez zbytečného odkladu kontrolované osobě.⁹⁹ Z úpravy je patrné, že faktický pokyn je udělován v situaci, kdy mezi jeho samotným udělením a jeho uposlechnutím¹⁰⁰ uplyne určitá doba. V zájmu právní jistoty tedy dochází k písemnému potvrzení ústně uděleného pokynu, přičemž kontrolovaná osoba má právo podat proti takovému opatření námitky, jež se zaznamenají v písemném záznamu, a o nichž rozhoduje ředitel inspektorátu.¹⁰¹ Písemné vyhotovení předmětného rozhodnutí ředitele inspektorátu (potažmo ústředního ředitele) o námitkách se doručuje kontrolované osobě a je konečné.¹⁰² Předmětné rozhodnutí ředitele inspektorátu je z hlediska právní teorie správním rozhodnutím, proti němuž se lze bránit

⁹⁴ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 186, obdobně i FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 274-275

⁹⁵ Srov. § 75 ProvPoz

⁹⁶ Srov. § 75 odst. 1 ProvPoz

⁹⁷ Srov. § 75 odst. 4 ProvPoz

⁹⁸ „*Inspektor na základě provedené kontroly zakáže až do doby zjednání nápravy (a) uvedení na trh, distribuci včetně nákupu, dodávky, prodeje nebo použití výrobků, které neodpovídají požadavkům zvláštních právních předpisů pro činnosti uvedené v § 2, nebo které byly neoprávněně nebo klamavě opatřeny označením stanoveným zvláštním právním předpisem, (b) používání neověřených měřidel, pokud ověření podléhají, nebo měřidel neodpovídajících obecně závazným právním předpisům, technickým normám, jiným technickým předpisům, popřípadě schválenému typu.*“ Srov. § 7 odst. 1 ČOIZ

⁹⁹ Srov. § 7 odst. 2 ČOIZ

¹⁰⁰ Tj. zjednáním nápravy ve smyslu § 7 odst. 4 ČOIZ, o níž je kontrolovaná osoba povinna Českou obchodní inspekci bez zbytečného odkladu informovat.

¹⁰¹ Srov. § 7 odst. 3 ČOIZ

¹⁰² Tamtéž.

žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.¹⁰³ Žalovaným je příslušný inspektorát České obchodní inspekce, nikoliv ředitel, jenž rozhodnutí vydal.¹⁰⁴

1.2.2. Bezprostřední zásahy

Staša definuje bezprostřední zásah jako „*správní úkon k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy. Vykonavatel veřejné správy fyzicky zasahuje do právních poměrů osob, které toto ohrožení vyvolaly, nebo třetích osob a omezuje je v jejich právech.*“¹⁰⁵ Jak je tedy patrné, na rozdíl od faktického pokynu, nedochází ze strany zasahující úřední osoby v případě bezprostředních zásahů toliko k nařízení povinnosti adresáta jednat určitým způsobem, nýbrž dochází k reálnému fyzickému vynucení takového žádoucího jednání. Jde proto evidentně o intenzivnější typ faktického zásahu. Ač má bezprostřední zásah donucovací povahu, nejde o represii, nýbrž o nápravu nežádoucího stavu, a to odvrácením, nebo zvládnutím hrozícího (resp. již působícího) nebezpečí.¹⁰⁶

Bezprostředním zásahům nepředchází žádný formalizovaný proces, a jejich uskutečnění se děje v témže okamžiku, kdy došlo k rozhodnutí zasahující úřední osoby bezprostřední zásah vykonat.¹⁰⁷ Právě pro jeho bezprostřednost a razantnost bývá bezprostřední zásah v odborné literatuře označován i jako tzv. **bezprostřední zákrok**.¹⁰⁸

Jako příklad bezprostředního zásahu lze uvést použití prostředku k násilnému zastavení vozidla nebo zabránění jeho odjezdu. Zákon o Policii ČR opravňuje policisty **násilím** zastavit vozidlo, jehož řidič přes výzvu k zastavení vozidla podle jiného právního předpisu¹⁰⁹ vozidlo nezastaví, nebo zabránit odjezdu vozidla v rámci zákroku proti osobě, jejíž osobní svoboda má být omezena, lze-li předpokládat, že se tato osoba pokusí vozidlo použít k útěku.¹¹⁰

Ze zmíněné právní úpravy je patrné, že k zastavení vozidla, potažmo k zabránění jeho odjezdu, musí dojít bezprostředně. Jde o situaci, kdy k zabezpečení smyslu a účelu úpravy, jež má za cíl zabezpečit ochranu právního statku, nelze přistoupit s prodlevou. Zároveň je

¹⁰³ Srov. např. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, sp. zn. 5 As 69/2009-75

¹⁰⁴ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 1 As 45/2008-56

¹⁰⁵ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 187

¹⁰⁶ MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.

¹⁰⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 200

¹⁰⁸ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. str. 319

¹⁰⁹ Jiným právním předpisem se myslí zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. „Při účasti na provozu na pozemních komunikacích je **každý povinen řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích upravenými tímto zákonem, pokyny policisty** (...).“ Srov. § 4 písm. b) ProvPoz

¹¹⁰ Srov. § 55 odst. 1 PolČR

nabíledni, že v předvídaných situacích nepostačuje mírnější forma zásahu čili faktický pokyn, neboť k udělení takovému pokynu již zpravidla došlo, přičemž povinná osoba ho neuposlechla. V téže chvíli musí proto nutně dojít i k fyzickému vynucení splnění povinnosti.

Aby mohlo dojít k realizaci bezprostředního zásahu, musí být naplněny následující čtyři **základní předpoklady**:¹¹¹

- (1) **Speciální zákonné zmocnění**:¹¹² tento požadavek vyvěrá z obecných předpokladů pro uskutečnění jakéhokoliv faktického zásahu nejenom bezprostředního zásahu, coby jeho podmnožiny. Jde o oprávnění jednotlivých úředních osob. Oprávnění realizovat bezpečnostní zásah může být nicméně formulováno i ve vztahu k veliteli jednotky v případech, kdy je zásah realizován pod jednotným velením.¹¹³
- (2) **Bezprostřední a zjevné ohrožení nebo poškození právem chráněného zájmu**: takovým zájmem je zpravidla život, zdraví, majetek nebo veřejný pořádek.¹¹⁴ Pouhé ohrožení chráněného zájmu je zpravidla postačující. Bezprostřední zásah zpravidla směřuje proti osobě, která dané nebezpečí (čili ohrožení nebo poškození) vyvolala, tj. proti narušiteli.¹¹⁵ Podle okolností případu však bezprostřední zásah může směřovat

¹¹¹ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 187

¹¹² Vzhledem k tomu, že není v silách zákonodárce předvídat veškeré možné situace, k jejichž řešení budou muset úřední osoby přistoupit, tak je z legislativně-technické stránky tato skutečnost řešena pomocí tzv. generálních zmocňovacích klauzulí (neboli obecných autorizačních doložek). Neformálnost faktických zásahů není důvodem pro nestanovení a nedodržení určitých zákonných postupů. Aby se předešlo libovůli zasahujících úředních osob, upravuje zákonodárce (alespoň) rámcově přípustné prostředky a postupy, které zasahující úřední osobě dává k dispozici, včetně formy jejich provedení. „*Konkretizace často značně obecně vyjádřených prostředků a forem provedení faktických úkonů je ponechána na podzákonných právních předpisech jež mají nejčastěji podobu interních normativních instrukcí.*“ Srov. VŠETIČKA, Pavel, et al. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, 27.1: 115-144. Pozn. č. 20; Obdobně též: MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.

¹¹³ „*Při zákroku pod jednotným velením rozhoduje o použití donucovacího prostředku a zbraně velitel zakročující jednotky. (...) Rozhodnutí velitele zakročující jednotky a jeho nadřízeného o použití donucovacího prostředku nebo zbraně musí být zadokumentováno záznamovou technikou se zvukem nebo v listinné podobě.*“ Srov. § 59 PolČR

¹¹⁴ Významné zákonem chráněné zájmy bývají označovány i jako tzv. policejní statky. Náleží k nim zpravidla ochrana státu, veřejné bezpečnosti, bezpečnosti osob, bezpečnosti majetku, zachování klidu a mravnosti, ochrana veřejného zdraví. Ochrana předmětných policejních statků musí být realizována bezprostředně, bez časové prodlevy, neboť jinak by nebyla efektivní. Srov. např.: VŠETIČKA, Pavel, et al. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, 27.1: 115-144.; obdobně též: MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.

¹¹⁵ Jako příklad lze uvést zákonné zmocnění policistu k omezení volného pohybu osoby, která fyzicky napadá samotného policistu nebo někoho jiného, eventuálně pokud ohrožuje vlastní život, poškozuje cizí majetek nebo se pokusí o útěk. Policista je oprávněn zamezit pohyb této osoby připoutáním k vhodnému předmětu, zejména použitím pout. Srov. § 25 odst. 1 PolČR

i vůči třetím osobám, eventuálně proti jejich majetku¹¹⁶ (např. pokud bylo nebezpečí vyvoláno zvířetem, přírodními silami sociální nebo náhodou událostí, tedy v případech, kdy obecně nebylo dané nebezpečí vyvoláno žádnou konkrétní osobou).

(3) **Dodržení principu subsidiarity:** úřední osoba může bezprostředně zasáhnout do subjektivních veřejných práv osob jenom v případech, kdy nebezpečí nelze odvrátit jinak. Je tedy patrné, že bezprostřední zásah představuje prostředek *ultima ratio*, pročež není přípustný tam, kde stačí mírnější forma řešení nastalé situace. Takovou mírnější formu řešení může představovat zejména výstraha, domluva nebo výzva (bezprostřednímu zásahu může tedy předcházet faktický pokyn, a častokrát tomu tak bývá).¹¹⁷

(4) **Dodržení zásady přiměřenosti (proporcionality):** požadavek přiměřenosti se týká volby prostředků, které zasahující úřední osoba užívá při bezprostředním zásahu a rovněž i samotného způsobu jejich užití. Zasahující úřední osoba může zvolit jen takové prostředky a užít je jen takovým způsobem, který co nejméně zasahuje do práv osob, proti kterým je zásah uskutečňován. Vybraná metoda a intenzita musí pochopitelně efektivně naplnit účel, jenž je bezprostředním zásahem sledován, ale zároveň při naplňování tohoto účelu nesmí přesáhnout hranice přiměřenosti a vhodnosti, kdy by následky způsobené bezprostředním zásahem byly nepřiměřené.¹¹⁸ Význam sledování určitého účelu byl potvrzen i v judikatuře

¹¹⁶ Příkladem jde o oprávnění policisty zajistit, popřípadě odstranit věc, pokud existuje důvodné podezření, že tato představuje bezprostřední závažné ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí a nelze-li toto ohrožení odstranit jinak. Srov. § 37 odst. 1 PolČR. V předmětném ustanovení je rovněž vyjádřen požadavek subsidiarity, a to formulací „nelze-li toto ohrožení odstranit jinak“.

¹¹⁷ Jako konkrétní příklad nám může posloužit § 37 odst. 1 PolČR, podle něhož je policista oprávněn zajistit, popřípadě odstranit věc, pokud existuje důvodné podezření, že tato představuje bezprostřední závažné ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí (a pokud není možné toto ohrožení odstranit jinak). Podle odst. 2 téhož ustanovení je policista oprávněn věc zničit, a to za předpokladu, že ohrožení právních statků nelze odstranit postupem podle odstavce 1, a to zejména tehdy, existuje-li důvodné podezření, že předmětná věc obsahuje výbušninu. K zajištění nebo odstranění věci lze v souladu s podmínkou subsidiarity přistoupit teprve za předpokladu, že ohrožení nelze odstranit jinak. Obdobně srov. VANGELI, Benedikt. § 37 [Zajištění, odstranění a zničení věci]. In: VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5. str. 142

¹¹⁸ Srov. např. § 11 PolČR: „Policista a zaměstnanec policie jsou povinni (a) dbát, aby žádné osobě v důsledku jejich postupu nevznikla bezdůvodná újma, (b) dbát, aby jejich rozhodnutím neprovedl úkon nevznikla osobám, jejichž bezpečnost je ohrožena, bezdůvodná újma, (c) postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, nebo osob nezúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem.“ Jde o obecné ustanovení vyjadřující zásadu přiměřenosti a zdrženlivosti. Činnost policie je uskutečňována ve světle dvou stěžejních zásad – první je již zmíněná zásada přiměřenosti a zdrženlivosti, druhou z nich je zásada iniciativy. Společně tvoří základ kvalitní práce policejního sboru, neboť působí opačnými směry. Společně tedy vářejí rovnováhu mezi stavem, kdy vlivem přehnané aplikace principu přiměřenosti došlo na jedné straně k úplnému upuštění od ochrany práv osob, a stavem, kdy by na straně druhé aktivní plnění úkolů policie zasahovalo do práv a svobod osob nad nezbytnou míru. Již ze samotného systematického zařazení této zásady vyplývá, že je nutné ji aplikovat při plnění jakéhokoli úkolu policie. Obdobně srov. VANGELI, Benedikt.

Ústavního soudu: „Každý zásah do osobní sféry jednotlivce, ať už je činěn v rámci jakéhokoliv postupu státu vůči jednotlivci, musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení, a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán. Takové obecné oprávnění je pouze předpokladem realizace takové omezovací pravomoci, nikoliv měřítkem jeho intenzity.“¹¹⁹ Zdůrazněno bylo zejména, že pokud orgán veřejné moci při svém postupu nezohledňuje účel svých kompetencí, nemůže jít o postup náležitý, neboť i při formální dodržení zákonných mezí musí být dodržen jejich smysl: „Orgán veřejné moci vykonává určitou pravomoc a kompetenci ultra vires nejen tehdy, jedná-li mimo formálně zákonem stanovený rámec pravomocí a kompetencí, ale materiálně též tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím postupem, základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel.“¹²⁰

S principem subsidiarity bezprostředních zásahů je úzce spojena zákonem uložená **povinnost zasahující úřední osoby něco konkrétní před uskutečněním bezprostředního zásahu (nebo po jeho uskutečnění) učinit**.¹²¹ Příkladem lze uvést povinnost policisty vyzvat osobu, proti které se zakročuje, aby upustila od protiprávního jednání, s výstrahou, že bude použito donucovacích prostředků,¹²² a rovněž povinnost policisty nejprve vyzvat osobu k vydání zbraně (hrozí-li nebezpečí, že jí bude neoprávněně užito k násilí nebo pohrůžce násilím), před tím, než přistoupí k faktickému odebrání zbraně, a to i za použití síly za účelem překonání odporu.¹²³ V daném případě upravuje zákon rovněž i povinnost policisty po tom, co bylo uposlechnuto faktického pokynu (zbraň byla dobrovolně vydána), resp. po uskutečnění bezprostředního zásahu spočívajícího ve fyzickém odebrání zbraně. Zasahující policista má povinnost vystavit bez zbytečného odkladu potvrzení o odebrání zbraně.¹²⁴ Ze zmíněných

§ 11 [Přiměřenost postupu]. In: VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5. str. 63.

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07

¹²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08

¹²¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 200

¹²² Srov. § 53 odst. 2 PolČR

¹²³ Srov. § 35 odst. 1 PolČR

¹²⁴ Srov. § 35 odst. 4 PolČR

ustanovení je tedy patrné, že policista může přistoupit k bezprostřednímu zásahu teprve poté, co vyzve narušitele k upuštění od protiprávního jednání čili poté, co uskuteční faktický pokyn. Jak uvádí Staša,¹²⁵ povinností předcházející uskutečnění bezprostředního zásahu může být rovněž i **povinnost manifestovat oprávnění k provedení zásahu¹²⁶ a poučit dotčené osoby o jejich právech.**¹²⁷ Brání-li povaha nebo okolnosti úkonu řádné manifestaci oprávnění nebo poučení osoby o jejích právech, učiní tyto úkony zasahující policista, jakmile to okolnosti dovolí.¹²⁸ K poučení zasahující úřední osobou má tedy dojít primárně ještě před realizací samotného zásahu. Možnost následného poučení představuje tedy pouze subsidiární řešení.

Mezi **úkony, které** z povahy věci mají, resp. **musejí být uskutečňovány toliko** *ex post* čili **po provedení bezprostředního zásahu**, patří zejména odvracení nebo zmírnění jeho nepříznivých následků (účinků),¹²⁹ resp. povinnosti procesního charakteru, jakými jsou zejména ohlášení nebo pořízení záznamu o provedení bezprostředního zásahu.¹³⁰

Požadavek přiměřenosti je v úpravě použití donucovacích prostředků reflektován v tom smyslu, že policista je oprávněn zvolit z taxativně vymezených možností pouze takový donucovací prostředek, který umožní dosažení účelu sledovaného zákonem a zároveň je nezbytný k překonání odporu nebo útoku osoby, proti níž zakročuje.¹³¹ Zásada přiměřenosti se projevuje rovněž ve způsobu použití již zvoleného donucovacího prostředku, neboť přiměřeným musí být i následek (účinek) uskutečňovaného bezprostředního zásahu. Ten může být užit jenom takovým způsobem, aby nezpůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání.¹³² Jak je tedy patrné, požadavek přiměřenosti prozařuje napříč celým bezprostředním zásahem – od rozhodnutí úřední osoby k němu

¹²⁵ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 187

¹²⁶ Srov. § 12 PolČR

¹²⁷ Srov. § 13 PolČR

¹²⁸ Srov. § 12 odst. 2 a § 13 PolČR

¹²⁹ Jako konkrétní příklad lze uvést § 57 odst. 1 PolČR, kdy je policista po použití donucovacího prostředku nebo zbraně, při kterém došlo ke zranění osoby, povinen ihned, jakmile to okolnosti dovolí, poskytnout zraněné osobě první pomoc a zajistit lékařské ošetření. Pokud je bezprostřední zásah uskutečňován pod jednotným velením (srov. § 59 PolČR) čili tehdy, kdy o použití donucovacího prostředku a zbraně rozhoduje velitel zakročující jednotky (odst. 1), přechází (konkrétním rozhodnutím použít donucovací prostředek nebo zbraň) odpovědnost za splnění zmíněných povinností podle § 57 PolČR na toho, kdo rozhodnutí učinil (odst. 2).

¹³⁰ Např. sepsání úředního záznamu o provedení prohlídky osoby policistou (srov. § 35 odst. 2 a odst. 3 PolČR), nebo vydání dokladu o odebrání zbraně (srov. § 35 odst. 4 PolČR)

¹³¹ Srov. § 53 odst. 3 PolČR

¹³² Srov. § 53 odst. 5 PolČR

přistoupit, přes volbu donucujících prostředků a samotné uskutečnění zásahu, až po jeho následky.¹³³

Osoba, vůči které je bezprostřední zásah uskutečňován, je povinna strpět donucení zasahující úřední osoby, **je povinna se bezprostřednímu zásahu podrobit**. Tato povinnost, jak již bylo popsáno výše, vyvěrá z obecného principu presumpce správnosti správních úkonů.¹³⁴ Stran možnosti nutné obrany proti bezprostřednímu zásahu, Staša uvádí, že nutná obrana není vzhledem k povinnosti podrobit se zásahu úřední osoby přípustná. Připouští však možnou výjimku v případech, kdy by byl prováděný zásah zjevným excesem zasahující úřední osoby. Podle něho lze uvažovat zejména o případech absolutního nedostatku pravomocí, nebo i výrazné disproporcionality uskutečňovaného bezprostředního zásahu.^{135, 136}

Fiala¹³⁷ i Mates¹³⁸ velmi trefně poukazují na složitost a konstrukční náročnost právní regulace bezprostředních zásahů. Jsou to totižto úkony, které vyžadují, aby zasahující úřední osoba měla k dispozici dostatek prostoru a flexibility pro to, aby vybrala nejvhodnější prostředek k okamžité reakci na vzniklé skutkové situace, jež bývají variabilní, nestálé a častokrát i rizikové. Jenomže bezprostředními zásahy dochází k citelnému zásahu do základních práv

¹³³ Obdobně srov. „(...) princip přiměřenosti se vztahuje jak **na volbu konkrétního donucovacího prostředku, tak na způsob jeho použití**. Kterého konkrétního donucovacího prostředku policista užije, musí vždy zhodnotit sám, a to s ohledem na okolnosti dané situace, zejména na účel sledovaný zákrokem, na míru a povahu nebezpečí, ohrožené hodnoty, intenzitu a charakter kladeného odporu, charakter útočnicka, aktuální či potenciální nebezpečnost útočnicka a v neposlední řadě na celkový charakter situace, popř. další informace. Vychází samozřejmě vždy z informací dostupných v danou chvíli.“ VANGELI, Benedikt. § 53 [Obecné podmínky použití donucovacího prostředku]. In: VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5. str. 217.

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97

¹³⁵ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 188

¹³⁶ Překonání odporu osoby policistou vyžaduje vždycky vyvinutí intenzivnější síly, než je ta, kterou působí donucovaná osoba, protože je (obdobně jako u nutné obrany) takový razantnější postup nejenomže přípustný, nýbrž i nutný k naplnění účelu zákonného zmocnění. Zákon tedy nevyžaduje zachování přísné proporcionality, stanovuje však povinnost dbát toho, aby způsobená újma nebyla neúměrně neproporcionální. Obdobně srov.: „Jde o podrobnější úpravu principu přiměřenosti, konkrétně § 11 písm. a), ve které je konkretizován vztah mezi újmou způsobenou osobě použitím donucovacího prostředku a povahou a nebezpečností jejího protiprávního jednání. Zákon policistovi ukládá dbát, aby nezpůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání. Zákon tedy obdobně jako u obecného institutu nutné obrany nenařizuje přísnou proporcionalitu. Umožňuje způsobit osobě donucovacím prostředkem újmu nepřiměřenou, hranici staví o něco výše až na úroveň zřejmé, tedy zjevné, očividné nepřiměřenosti. Tento přístup vychází jednak z vědomí objektivní složitosti těchto situací, která způsobuje praktickou nenaplnitelnost požadavku přísné proporcionality, a jednak z povahy efektivního zákroku (obrány), kdy empirická zkušenost dokládá, že aby byl zákrok (obrana) účinný [viz § 53 odst. 3 písm. a)], je z povahy věci nezbytné, aby byl o něco razantnější, než je útok či jiné nebezpečné jednání, proti němuž je zakročováno.“ VANGELI, Benedikt. § 53 [Obecné podmínky použití donucovacího prostředku]. In: VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5. str. 217

¹³⁷ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Středky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 275

¹³⁸ MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.

osob takovým způsobem, že možnost užití svévole úřední osoby při uskutečňování bezprostředního zásahu musí být vyloučena (což lze dosáhnout jenom podrobnou úpravou). Aspekt přiměřenosti musí být přitom zohledněn jak již při výběru vhodného donucovacího prostředku, tak i posléze při samotné realizaci bezprostředního zásahu. Důležité pro zákonodárce je tedy nalézt tak řečeno zlatou střední cestu – úpravu, která by byla vhodnou rovnováhou mezi šíří prostoru potřebného pro uvážení zasahující úřední osoby (úpravou, která by úřední osoby přespříliš nesvazovala) a zároveň by vylučovala (nebo alespoň výrazně omezovala) možnost zneužití jejich pravomocí. Najít takovou rovnováhu bývá nelehké. Vzhledem k abstraktnosti, jako imanentní vlastnosti právních norem, to lze s nadsázkou označit za boj mezi obecností a podrobností právní úpravy.¹³⁹ Nicméně závěrem lze leda tak poznamenat, že adekvátnost bezprostředního zásahu v konečném důsledku spočívá obzvláště na bedrech konkrétní zasahující úřední osoby – jejich osobnostních a morálních vlastnostech, a na hloubce jejího úsudku jak ve chvíli realizace zásahu, a tak i těsně před tím.

1.2.3. Exekuční úkony

Pokud osoba dobrovolně neplní povinnosti, jež jí byly uloženy ve správním rozhodnutí, nastupuje státní donucení prostřednictvím zvláštního řízení, v němž se realizuje výkon rozhodnutí – **správní exekuce**. Jde o relativně samostatný správní proces se speciální úpravou, při němž se postupuje obdobně jako při obecném správním řízení.¹⁴⁰

K samotnému donucení splnění uložené povinnosti pak dochází prostřednictvím exekučních úkonů. Právní teorií jsou exekuční úkony definovány jako *„úkony které směřují ke splnění dříve uložených povinností, pakliže ty nebyly splněny povinným subjektem dobrovolně, řádně a včas. Svou povahou mají tyto úkony podobně jako bezprostřední zásahy donucovací charakter. (...) O faktických exekučních úkonech se v teorii správního práva zpravidla hovoří až v souvislosti s vlastní realizací v konkrétním případě zvoleného způsobu provedení exekuce.“*¹⁴¹

¹³⁹ MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.

¹⁴⁰ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0. str. 319

¹⁴¹ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 276; obdobně též: STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 188

Jak poukazuje Staša,¹⁴² atribut přímého donucení se projevuje obzvláště u fyzických úkonů při exekucích na nepeněžitá plnění prováděných přímým vynucením. Přímé vynucení povinnosti se provádí zejména vyklizením objektu, odebráním movité věci nebo předvedením.¹⁴³ Exekuce vyklizením nemovitosti, stavby, bytu místnosti nebo jiných prostor se provede tak, že oprávněná úřední osoba z vyklizovaného objektu (a) odstraní movité věci patřící povinnému a příslušníkům jeho domácnosti, jakož i movité věci, které sice patří někomu jinému, ale jsou se souhlasem povinného umístěny ve vyklizovaném objektu, a (b) vykáže povinného a všechny, kdo se tam zdržují na základě práva povinného.¹⁴⁴ Exekuce odebráním movité věci se provádí oprávněná úřední osoba tak, že odebere tuto movitou věc povinnému nebo tomu, kdo ji má u sebe, a odevzdá ji tomu, komu má být odevzdána; není-li ji komu odevzdat, exekuční správní orgán zajistí její náležitou úschovu na náklady povinného.¹⁴⁵

Při provádění exekuce na peněžitá plnění¹⁴⁶ je při provedení některých exekučních úkonů potřebná spolupráce třetích osob.¹⁴⁷ Jde zejména o *plátce mzdy*, jenž je povinen od okamžiku, kdy mu je doručen exekuční příkaz, po dobu trvání daňové exekuce provádět ze mzdy dlužníka stanovené srážky a nevyplácet sražené částky dlužníkovi,¹⁴⁸ *poskytovatele platebních služeb*, který je povinen od okamžiku, kdy mu byl doručen exekuční příkaz, po dobu trvání daňové exekuce nevyplácet peněžní prostředky z účtu dlužníka, ze kterého je přikázána pohledávka, neprovádět na ně započtení a ani jinak s nimi nenakládat, a to až do výše částky uvedené v exekučním příkazu,¹⁴⁹ a *poddlužníka*, jenž nesmí od okamžiku, kdy mu byl doručen exekuční příkaz, po dobu trvání daňové exekuce vyplatit dlužníkovi jeho pohledávku, ani na ni provést započtení nebo s ní jinak nakládat.¹⁵⁰

Z uvedených příkladů je tedy patrné, že faktické exekuční úkony mají stejně jako i bezprostřední zásahy donucovací povahu. Avšak na rozdíl od dříve popsanych bezprostředních zásahů dochází při realizaci exekučních úkonů ne jenom k donucení fyzickému, nýbrž i k zásahům ryze majetkové povahy, u něhož fyzické donucení z povahy

¹⁴² STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 189

¹⁴³ Srov. § 120 s. ř.

¹⁴⁴ Srov. § 123 odst. 1 s. ř.

¹⁴⁵ Srov. § 125 odst. 1 věta druhá s. ř.

¹⁴⁶ Srov. § 106 odst. 3 s. ř. ve spojení s oddílem 2 daňového řádu

¹⁴⁷ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 189

¹⁴⁸ Srov. § 187 odst. 2 daňového řádu

¹⁴⁹ Srov. § 190 odst. 2 daňového řádu

¹⁵⁰ Srov. § 191 odst. 2 daňového řádu

věci absentuje. To ale vzhledem k zakotvení ochrany vlastnického práva na ústavní úrovni¹⁵¹ neubírá na závažnosti faktického zásahu.

Staša¹⁵² i Fiala¹⁵³ shodně poznamenávají, že ne všechny úkony, jež jsou činěny v rámci správní exekuce, mají povahu faktických zásahů (což ostatně vyplývá z výše zmíněné skutečnosti, že výkon rozhodnutí se děje v rámci exekučního řízení). Tak například exekuční výzva,¹⁵⁴ exekuční příkaz¹⁵⁵ a uložení exekuční pokuty¹⁵⁶ se řadí k individuálním správním aktům. Exekuční úkony mající povahu faktických zásahů pak na tyto individuální správní akty navazují a realizují jejich obsah. Staša i Fiala vymezují rovněž tzv. jiné úkony, které mají pomocnou, nebo evidenční povahu, a nelze je klasifikovat ani jako individuální správní akty, ani jako faktické zásahy. Fiala je zařazuje do kategorie tzv. jiných jednání.

1.2.4. Zajišťovací úkony

V teorii správního práva jsou zajišťovací úkony v rámci kategorizace faktických zásahů definovány Stašou,¹⁵⁷ Kopeckým¹⁵⁸ i Fialou¹⁵⁹ shodně prostřednictvím jejich účelu. Jde tak o úkony, jejichž smyslem je „zajistit průběh a popřípadě i účel správního řízení, výkonu správního dozoru, případně jiného postupu veřejné správy.“¹⁶⁰

Zajišťovací úkony se proto dají označit spíše za průřezovou kategorii, která může, ale nemusí nabývat formy faktického zásahu (jak bude rozebráno níže, mohou mít i formu individuálního správního aktu), a to v závislosti na způsobu a naléhavosti zajištění určitého cíle. V právním řádu nejsou úplně systematizovány, nicméně doktrína je dokáže zařadit ke konkrétním obecně formulovaným typům úkonů veřejné správy.

¹⁵¹ Srov. čl. 11 Listiny základních práv a svobod

¹⁵² STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 188-189

¹⁵³ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 276

¹⁵⁴ Srov. § 109 s. ř.

¹⁵⁵ Srov. § 111 s. ř.

¹⁵⁶ Srov. § 129 s. ř.

¹⁵⁷ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 189

¹⁵⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 201

¹⁵⁹ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 276-277

¹⁶⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 201

Tak jak některé exekuční úkony, i některé zajišťovací úkony mají *ex lege* formu **individuálního správního aktu** (usnesení, rozhodnutí). Jmenovitě jde o **pořádkovou pokutu a předběžné opatření**. Skutečnost, že se pořádková pokuta ukládá rozhodnutím, které je prvním úkonem v správním řízení, vyplývá již z výslovné dikce zákona.¹⁶¹ Jde o sankční institut, jehož účelem je zajištění řádného průběhu a pořádku ve správním řízení.¹⁶² Uložení pořádkové pokuty je přitom formulováno jako právo (nikoliv povinnost) správního orgánu uložit správním rozhodnutím pořádkovou pokutu tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se (1) se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, (2) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, (3) neuposlechne pokynu úřední osoby, nebo (4) učiní hrubě urážlivé podání.¹⁶³ Předmětná úprava má tedy za cíl chránit řádný postup, potažmo důstojnost správního řízení.^{164, 165} Rovněž i v rámci úpravy předběžného opatření zákon stanovuje, že je vydáno ve formě správního rozhodnutí.¹⁶⁶

Za zmínku stojí úprava **vykázání z místa konání úkonu** v § 63 s. ř., zejména v odstavci prvním: „*Toho, kdo nepřístojným chováním ruší pořádek při ústním jednání nebo ohledání na místě, popřípadě při jiném úkonu, může správní orgán po předchozím upozornění vykázat z místa, kde se úkon koná. Usnesení se vyhláší ústně. Správní orgán poučí vykazovanou osobu o následcích neuposlechnutí. Vykázání vynucují tytéž orgány, které provádějí předvedení podle § 60.*“

Jde o úpravu, jež má za cíl zajistit pořádek při provádění úkonu správním orgánem ve vztahu k tomu, kdo je v konkrétní situaci rušitelem. Ze znění zákona se jeví, že zákonodárce pojal tento úkon jako individuální správní akt – pro vykázání je předepsaná forma ústně vyhlášeného usnesení, jež musí být dodatečně vyhotoveno i písemně, a proti němuž se lze

¹⁶¹ Srov. § 62 odst. 5 s. ř.

¹⁶² Obdobně srov. HEJČ, David. In: POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. str. 347

¹⁶³ Srov. § 62 odst. 1 a odst. 2 s. ř.

¹⁶⁴ Obdobně srov. HEJČ, David. In: POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. str. 348

¹⁶⁵ Jak se nicméně podává z Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 9 As 277/2016-45: „*Správní orgán může využít institut podání vysvětlení (§ 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 137 odst. 1 správního řádu) pouze v případě, kdy jej nezbytně potřebuje a zároveň si rozhodné skutečnosti nemůže zjistit jiným postupem, který by nezatěžoval dotčené osoby. Jestliže správní orgán takto nepostupuje, vykonává svá formální oprávnění ultra vires, tedy mimo svoji pravomoc. Pokud je samotné předvolání k podání vysvětlení nezákonné, nelze ukládat pořádkovou pokutu za účelem vynucení podání vysvětlení.*“ Pořádkovou pokutu lze tedy uložit jen tehdy, kdy skutečně dochází k protiprávnímu následku, a tedy ohrožení nebo porušení zákonem chráněnému zájmu na řádném a důstojném průběhu správního řízení.

¹⁶⁶ Srov. § 61 odst. 1 s. ř.

odvolat, přičemž odvolání nemá odkladný účinek.¹⁶⁷ Teprve pokud daná osoba neuposlechne ústní výzvu k opuštění místa, nastupuje faktické vynucení této povinnosti, které provádějí orgány podle § 60 s. ř.,¹⁶⁸ a to v podobě bezprostředního zásahu. Ostatně i Kopecký sice zařazuje institut vykázaní z místa konání mezi faktické zásahy, nicméně poznamenává, že (tak jak je tomu i v tomto případě) pro zajišťovací úkony může být předepsána forma správního rozhodnutí, a teprve na jeho podkladě je vlastní úkon realizován formou faktického zásahu.¹⁶⁹ Příkladem takového „hybridního mechanismu“ jest právě úprava vykázaní z místa konání úkonu.

Charakter faktického zásahu mají **předvolání a předvedení**, přičemž Fiala radí k faktickým zajišťovacím úkonům i **odnětí věci**,¹⁷⁰ jenž představuje realizační donucovací úkon v případech, kdy byla předběžným opatřením (které má dle zákona formu správního rozhodnutí) uložena povinnost vydat věc, a tato povinnost nebyla následně povinným subjektem splněna dobrovolně.¹⁷¹

Předvolání má formu faktického pokynu činěného v písemné formě, a doručuje se do vlastních rukou adresáta s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. Nejde tedy o individuální správní akt upravující práva a povinnosti jmenovitě určené osoby, nýbrž o uložení povinnosti¹⁷² dostavit se (na určené místo v určený čas k provedení úkonu) osobě formou faktického pokynu. Povinná osoba¹⁷³ se sice v případě závažných důvodů dostavit nemusí, nicméně musí se bezodkladně omluvit a doložit důvod své nepřítomnosti.¹⁷⁴ Nedostavení se může mít za následek předvedení takové osob,¹⁷⁵ potažmo uložení pořádkové

¹⁶⁷ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 63 [Vykázaní z místa konání úkonu]. In: JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4. str. 395.

¹⁶⁸ Jde o orgány zajišťující předvedení: „*Předvedení na požádání správního orgánu zajišťuje Policie České republiky nebo jiný ozbrojený sbor, o němž to stanoví zvláštní zákon. V řízení před orgány obcí zajišťuje předvedení též obecní policie.*“ Srov. § 60 odst. 2 s. ř.

¹⁶⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7. str. 201

¹⁷⁰ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 277

¹⁷¹ Srov. § 61 odst. 1 a odst. 4 s. ř.

¹⁷² Povinnost dostavit se k jednání naproti neobsahuje vyznění o ústním jednání ve smyslu § 49 odst. 1 věta druhá s. ř. Takové vyznění má ryze informativní charakter. Obdobně srov. HEJČ, David. § 49 [Nařízení a způsob vedení ústního jednání]. In: POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. str. 291.

¹⁷³ Může jít jak o osobu fyzickou, tak o osobu právnickou, kdy je tato zastoupena státním orgánem. Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2006, čj. 2 Afs 45/2005-50

¹⁷⁴ Srov. § 59 s. ř.

¹⁷⁵ Srov. § 60 s. ř.

pokuty.^{176, 177} Jak vyplývá z požadavků kladených na faktické zásahy v obecné rovině, i předvolání musí být uskutečněno v souladu s principem proporcionality a zdrženlivosti. „*To znamená, že i vůči okruhu osob, které je správní orgán oprávněn předvolat, je namístě zdrženlivost a nezatěžování nad nezbytnou míru. Vymezení osob, které by měly být předvolány, závisí na okolnostech konkrétní věci. Z povahy věci se nejčastěji bude jednat o svědky a účastníky řízení.*“¹⁷⁸

Dalším prostředkem, jenž má za účel zajistit řádný průběh správního řízení, je **předvedení**. Obdobně, jako u předvolání, jde o faktický zásah. Z dikce zákona je patrné, že účelem institutu předvedení je zajištění subsidiárního řešení pro případy, kdy se účastník řízení nebo svědek, jenž byl předvolán, bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví. V takovém případě je správní orgán oprávněn vydat usnesení, na jehož základě je nedostavivší se osoba předvedena Policií České republiky, jiným ozbrojeným sborem, nebo obecní policií. Písemné vyhotovení předmětného usnesení se doručuje předváděnému prostřednictvím úředních osob orgánů, které předvedení provádějí,¹⁷⁹ a to až při samotném předvedení, neboť při dřívějším doručení by se předváděná osoba mohla snažit vyhnout předvedení, což by mělo za následek zmaření účelu samotného předvedení.¹⁸⁰ Předvedení musí (obdobně jako i jiné negativní následky toho, když se předvolaná osoba nedostaví) „*reálně sledovat naplnění cíle správního řízení a nesmí být nezodpovědným omezením procesních práv účastníka.*“¹⁸¹

Staša navíc rozděluje zajišťovací úkony na ty, které jsou koncipovány specificky a na ty, které jsou koncipovány nespecificky.¹⁸² K **nespecifickým** řadí ty, jejichž účel je zajistit opatrování podkladů v rámci správního řízení¹⁸³ anebo při výkonu správního dozoru, např. oprávnění kontrolujícího vstupovat na pozemky, do staveb a jiných prostor, požadovat prokázání totožnosti, a jiné další oprávnění podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „*kontrolní*

¹⁷⁶ Srov. § 62 odst. 1 písm. a) s. ř.

¹⁷⁷ Pořádková pokuta se vydává ve správním řízení o uložení pořádkové pokuty, kdy prvním úkonem v řízení je rozhodnutí o jejím uložení, a účastníkem řízení je toliko osoba, které má být pořádková pokuta uložena. (srov. § 62 odst. 5 s. ř.)

¹⁷⁸ HEJČ, David. § 59 [Předvolání]. In: POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. str. 338.

¹⁷⁹ Srov. § 60 s. ř.

¹⁸⁰ Obdobně srov. HEJČ, David. § 60 [Předvedení]. In: POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. str. 342

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2011, č. j. 2 As 36/2010-58

¹⁸² STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 189

¹⁸³ Např. dokazování podle § 51 a násl. s. ř.

řád“, nebo „KonŘ“).¹⁸⁴ Za **specifické** označuje Staša předvolání (faktický pokyn) a vlastní realizaci předvedení (donucovací úkon).

Ustanovení § 58 s. ř. zakotvuje povinnost správního orgánu dodržovat při realizaci zajišťovacích prostředků (§ 59 až 63 a § 147) **zásadu přiměřenosti a zdrženlivosti**, když tyto mohou být užity jen v případech, kdy to vyžaduje, a v rozsahu, v jakém to vyžaduje zajištění průběhu a účelu řízení.

1.3. Faktický zásah jako protiklad správního rozhodnutí

Jak již bylo zmíněno v předcházejících částech, § 82 s. ř. s. vymezuje pojem faktického zásahu dvojím způsobem: jednak pozitivně legislativní zkratkou a jednak negativně, jako úkon, který není rozhodnutím. Takovéto vymezení rozšiřuje pojem zásahu nad rámec kategorií úkonů popsanych výše. Soudy tak ve svých rozhodnutích musejí pojem faktického zásahu nutně dotvářet a zároveň vymezují vztahy mezi žalobou proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu,¹⁸⁵ žalobou proti nečinnosti správního orgánu¹⁸⁶ a žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení.¹⁸⁷ Dotváření pojmu faktického zásahu správního orgánu provádějí správní soudy v procesu rozhodování, když napadený úkon analyzují optikou teoretického vymezení faktického zásahu. Postupem času tím vytvářejí seznam úkonů, které jsou považovány za faktický zásah.

Takovéto dotváření probíhá tím, že soudy analyzují konkrétní úkon správního orgánu optikou teoretické deskripce faktického zásahu, a postupem času tím vytvářejí seznam úkonů, které jsou považovány za faktický zásah.¹⁸⁸

Základním atributem faktického zásahu jako úkonu, který není správním rozhodnutím, je, že musí být učiněn mimo správní řízení, což je kategorický závěr vyslovený Nejvyšším správním soudem: „*Ochranu proti nezákonnému zásahu podle ustanovení § 82 s. ř. s. poskytují soudy v případech, kdy byl žalobce přímo zkrácen na svých právech zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo, (...) Musí se tedy jednat o faktický úkon správního orgánu, z něhož vzniká žalobci újma, navíc tento úkon musí být učiněn mimo*

¹⁸⁴ Srov. § 7 a 8 kontrolního řádu

¹⁸⁵ Srov. § 65 až § 78 s. ř. s.

¹⁸⁶ Srov. § 79 až § 81 s. ř. s.

¹⁸⁷ Srov. § 82 až § 87 s. ř. s.

¹⁸⁸ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 277

správní řízení, neboť jinak by se mohl žalobce domáhat ochrany svých práv v rámci žaloby proti vydanému správnímu rozhodnutí a nebyly by splněny podmínky přípustnosti žaloby podle ustanovení § 85 s. ř. s. ¹⁸⁹ Z uvedeného tedy vyplývá, že faktickým zásahem nejsou ani jednotlivé dílčí procesní úkony prováděné v rámci správního řízení, a dále se za faktický úkon nemůže považovat ani vydání právního předpisu nebo opatření obecné povahy.¹⁹⁰

Kombinace pozitivního a negativního vymezení faktického zásahu se odráží i v tom, že je v rámci soudního rozhodování vytvářen Nejvyšším soudem určitý seznam úkonů správních orgánů, jež jsou považovány za faktický zásah (a taky *a contrario* těch úkonů, které za faktický zásah považovány nejsou).¹⁹¹ V následující části budou rozebrány vybrané úkony správních orgánů, jež byly Nejvyšším správním soudem shledány faktickými zásahy, které nejsou rozhodnutími, a tedy zásahy v negativním vymezení. Jde především o úkony, které ve srovnání s výše popsány faktickými zásahy úředních osob představují spíše hraniční případy, úkony, jejichž typickým znakem není uložení nějakého faktického pokynu, ani bezprostřední fyzický zásah do osobnostní či majetkové sféry jednotlivce donucovací povahy. Z takových hraničních úkonů byly pro tuto práci vybrány: daňová kontrola, změna původně přiděleného rodného čísla, (ne)provedení zápisu do katastru nemovitostí. Tyto vybrané úkony jednak ilustrují rozličnost činností a výstupů veřejné správy a jednak jsou názorným příkladem evoluce užití žaloby proti nezákonnému zásahu. K zásahové žalobě je totižto v současnosti přistupováno i jako k tzv. sběrné kategorii, a je užívána rovněž k tomu, aby adresáti činností veřejné správy nezůstali bez možnosti ochrany správním soudnictvím tam, kde není přípustná ochrana žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou proti nečinnosti.

1.4. Vybraná kazuistika hraničních faktických zásahů

1.4.1. Daňová kontrola

Povahou daňové kontroly se Nejvyšší soud zabýval ve dvou stěžejních rozhodnutích. Jde o usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006.

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, sp. zn. 3 Aps 4/2011

¹⁹⁰ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 277

¹⁹¹ Tamtéž.

V prvním zmiňovaném usnesení¹⁹² byly Nejvyšším správním soudem vysloveny kromě jiného následující závěry: „Zahájení i provádění daňové kontroly (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, „daňový řád“) **může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému je možno podat žalobu podle § 82 a násl. soudního řádu správního. Taková žaloba je přípustná pouze poté, kdy žalobce bezvýsledně vyčerpal právní prostředek stanovený podle zákona k jeho ochraně (§ 85 s. ř. s.). Tímto právním prostředkem jsou námitky podle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu.**“

Nejvyšší správní soud v tomto usnesení rozebral právní povahu institutu daňové kontroly, přičemž opětovně¹⁹³ konstatoval, že daňovou kontrolu¹⁹⁴ nelze ztotožňovat s daňovým řízením.¹⁹⁵ Jde o dílčí procesní postup odehrávající se v rámci daňového řízení, jehož účelem je zjistit nebo prověřit základ daně nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně.¹⁹⁶ Výstupem daňové kontroly je zpráva o daňové kontrole,¹⁹⁷ kterou nelze pokládat za rozhodnutí. **Zprávou o daňové kontrole nejsou daňovému subjektu ukládány povinnosti, ani přiznáváno právo.** Jde pouze o podklad pro případné vydání platebního výměru nebo dodatečného platebního výměru (tyto výměry jsou rozhodnutími v daňovém

¹⁹² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110

¹⁹³ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 5 Afs 16/2004-60, publikovaný pod č. 437/2005 Sb. NSS: „Pojem "daňové kontroly" (§ 16 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) nelze ztotožnit s pojmem "daňové řízení". Podle svého systematického zařazení v zákoně o správě daní a poplatků není daňová kontrola samostatným řízením, ale dílčím procesním postupem v jeho rámci, který je před správcem daně zahájen zpravidla sepsáním protokolu o zahájení daňové kontroly a projednáním výsledků a podepsáním zprávy o daňové kontrole před správcem daně také ukončen.“

¹⁹⁴ „Předmětem daňové kontroly jsou daňové povinnosti, tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně vztahující se k jednomu daňovému řízení. Daňová kontrola se provádí u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější. Správce daně předmět daňové kontroly prověřuje ve vymezeném rozsahu. Rozsah daňové kontroly lze v jejím průběhu rozšířit nebo zúžit doručením oznámení o změně rozsahu daňové kontroly. Daňovou kontrolu lze provádět společně pro více daňových řízení týkajících se jednoho daňového subjektu. Daňový řád stanovuje práva a povinnosti daňového subjektu a jim odpovídající pravomoci a povinnosti správce daně.“ Daňová kontrola | Postup v daňovém řízení | Daňový systém ČR | Finanční správa. Finanční správa [online]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/danovy-system-cr/postup-v-danovem-rizeni/danova-kontrola> [cit. 20.07.2021].

¹⁹⁵ Daňové řízení představuje zákonem upravený postup, cílem kterého, je vydání rozhodnutí. Daňové řízení má dvě roviny – rovinu nalézací a rovinu platební. V rámci nalézací roviny dochází ke zjištění a stanovení daně, buďto zákonem (tzv. samovyměření daně) nebo rozhodnutím správce daně ve vyměřovacím nebo doměřovacím řízení. Srov. KOTÁB, Petr a Milan BAKEŠ. In: KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0. str. 168-169 Úprava daňového řízení je od roku 1992 oddělena od společného základu správního procesu, a to zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jenž byl posléze nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád. Srov. VOPÁLKA, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 247

¹⁹⁶ Srov. § 16 odst. 1 daňového řádu 92: „Daňovou kontrolou pracovník správce daně zjišťuje nebo prověřuje daňový základ nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu nebo na místě, kde je to vzhledem k účelu kontroly nejvhodnější. Daňová kontrola se provádí v rozsahu nezbytně nutném pro dosažení účelu podle tohoto zákona.“

¹⁹⁷ Srov. § 16 odst. 8 daňového řádu 92

řízení, a jsou tedy jako správní rozhodnutí přezkoumatelné).¹⁹⁸ „*Daňová kontrola je tedy svou povahou procesem kontrolním, a nikoliv rozhodovacím. Případný dodatečný platební výměr, jímž by správce daně na základě výsledků daňové kontroly doměřil daň, již není součástí daňové kontroly. Pokud dodatečný platební výměr následuje, tak je to až po skončení daňové kontroly a přirozeně pouze tehdy, jsou-li výsledkem kontrolních zjištění skutečnosti odůvodňující dodatečné stanovení daně.*“¹⁹⁹

Daňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, má ve vztahu k pracovníku správce daně právo podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně,²⁰⁰ jež vyřizuje pracovník správce daně nejbližše nadřízený tomu, vůči němuž směřují. Tento nadřízený pracovník námitce vyhoví a zajistí nápravu nebo daňovému subjektu sdělí písemně důvody, pro které nelze námitce vyhovět. Proti tomuto rozhodnutí se nelze samostatně odvolat.²⁰¹

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil v předmětném usnesení²⁰² právní názor, podle něhož je nepřijatelné, aby se daňový subjekt mohl proti vyřízení (resp. proti nevyřízení) námitek bránit až ve správní žalobě proti rozhodnutí o samotné daňové povinnosti (tj. proti platebnímu výměru, resp. dodatečnému platebnímu výměru), neboť by to znamenalo odepření soudní ochrany. Zcela bez možnosti soudní ochrany v případě nezákonné daňové kontroly, by byl daňový subjekt ponechán v případě, že by správce daně po provedení daňové kontroly dodatečný platební výběr vůbec nevydal (v takovém případě by tedy neexistovalo správní rozhodnutí, jež by bylo možno žalobou proti rozhodnutí napadnout); no v opačném případě,

¹⁹⁸ Tento závěr byl vysloven již v Nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02: „*Daňová kontrola není samostatným řízením, eventuálně samostatnou fází daňového řízení, ale úkonem správce daně (resp. souborem úkonů), a jejím cílem je zjistit či prověřit výši daňového základu, popř. jiné okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně. Daňová kontrola je ukončena sepsáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole, což je soubor relevantních poznatků, jež z daňové kontroly vyplynuly. Tuto písemnost nelze pokládat za rozhodnutí, neboť na jejím základě nejsou ukládány povinnosti nebo přiznáváno právo ve smyslu § 32 daňového řádu, nýbrž se jedná pouze o podklad pro případné vydání rozhodnutí v daňovém řízení, tj. platebního výměru nebo dodatečného platebního výměru. O tom svědčí i to, že proti zprávě o daňové kontrole nelze samostatně uplatnit opravné prostředky, je pouze možné proti postupu pracovníka správce daně vznášet námitky [§ 16 odst. 4 písm. e) a odst. 6 daňového řádu]. (...) Na druhé straně nelze vycházet z názoru, že správce daně při provádění "opakované" kontroly, tj. daně za období, která již předmětem daňové kontroly byla, není ničím omezen, (...). Již sama možnost opakování daňové kontroly způsobuje stav určité právní nejistoty a její realizace může představovat pro daňové subjekty značnou zátěž, v krajním případě může být dokonce nástrojem jejich "šikanování". Proto je nezbytné, aby správce daně podle zásady přiměřenosti respektoval, že při vyžadování plnění povinností v daňovém řízení je třeba volit jen prostředky nejméně zatěžující daňové subjekty (§ 2 odst. 2 daňového řádu), což v případě daňové kontroly znamená její provádění v nezbytně nutném rozsahu ve vztahu k dosažení účelu daňového řádu (§ 16 odst. 1 věta druhá daňového řádu). Z výše uvedených skutečností lze dovozovat, že hledisko správného a úplného zjištění, stanovení a splnění daňových povinností není prioritní, naopak vždy je třeba pečlivě udržovat stav rovnováhy mezi zájmy státu a daňových subjektů.*“

¹⁹⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110

²⁰⁰ Srov. § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu

²⁰¹ Srov. § 16 odst. 6 daňového řádu 92

²⁰² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110

kdy by správce daně vydal dodatečný platební výměr, proti němuž by se daňový subjekt bránil u správního soudu žalobou proti rozhodnutí, správní soud by již poskytoval ochranu pouze proti takto vydanému správnímu rozhodnutí (platebnímu výměru), no ochrana proti samotné nezákonné daňové kontrole by nebyla subjektu správním soudem poskytnuta.

Takovou mezeru v ochraně základních práv a svobod nehodlal Nejvyšší správní soud akceptovat. Při nezákonné daňové kontrole může dojít k porušení řady základních práv a svobod – ochrany vlastnictví,²⁰³ práva na respektování obydlí,²⁰⁴ svobodné sféry jednotlivce.²⁰⁵ Jak uvedl Nejvyšší správní soud v předmětném usnesení: „*Zahájení kontroly je určitým úkonem správce daně směřujícím proti daňovému subjektu a jsou s ním spojeny povinnosti kontrolovaného subjektu. Průběh kontroly je pak charakterizován řadou postupně prováděných úkonů pracovníka kontroly provádějícího směřujících vůči kontrolovanému subjektu (§ 16 daňového řádu). Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce by se mohlo jednat o nezákonný zásah.*“ Nejvyšší správní soud se tedy vyslovil v tom smyslu, že daňová kontrola (její zahájení i provádění) je sama o sobě zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., přičemž podle okolností může být zásahem nezákonným. **Posouzení skutečnosti, zda jde o zásah nezákonný, porušující veřejné subjektivní právo navrhovatele, nebo o zásah po právu, je otázkou věcné legitimace a záleží tudíž na posouzení správního soudu, který rozhoduje o žalobě proti nezákonnému zásahu.**²⁰⁶

Druhé ze zmíněných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tj. rozsudek ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006, doplňovalo a explikovalo názor uvedený v usnesení ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110, a to tak, že: „*Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.) nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka.*“

V předmětném případě žalobce brojil proti výzvě finančního úřadu, v níž finanční úřad žalobce vyzval k prokázání skutečnosti, že ve výzvě specifikované vynaložené finanční prostředky pocházejí z příjmů, které byly zdaněny, nebyly předmětem daně, nebo byly od daně osvobozeny. Dále bylo ve výzvě obsaženo poučení o skutečnosti, že pokud daňový subjekt (žalobce) nevyhoví této výzvě ve stanovené lhůtě, správce daně má právo stanovit

²⁰³ Srov. čl. 11 Listiny základních práv a svobod

²⁰⁴ Srov. čl. 8 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod

²⁰⁵ Tj. veřejné subjektivní právo na její všeobecnou ochranu podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

²⁰⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, sp. zn. 2 Afs 144/2004-110

daňovému subjektu daňovou povinností za použití pomůcek.²⁰⁷ Žalobce proti výzvě podal v souladu s daňovým řádem námitky, nicméně těmto nebylo vyhověno.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a to proto, že žalobce nebyl předmětnou výzvou finančního úřadu přímo zkrácen na svých právech.²⁰⁸ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku²⁰⁹ v první řadě posoudil, zda výzva finančního úřadu obsahuje nebo neobsahuje přímo vynutitelné plnění, kterým by mohly být přímo zkrácena stěžovatelova práva, přičemž uzavřel, že předmětná výzva takové vynutitelné plnění neobsahuje. Za sankci, resp. hrozbu sankcí, při nesplnění bodu 8 výzvy (tedy prokázání, že předmětné finanční prostředky pocházejí z vyjmenovaných zdrojů), přitom nelze považovat skutečnost, že daňovému subjektu bude doměřena daň podle pomůcek. Závěry daňové kontroly jsou obsaženy ve zprávě o daňové kontrole, jež je sice jedním z možných důkazních prostředků, avšak nikoliv jediným důkazním prostředkem.²¹⁰ V předmětném procesním stadiu řízení o doměření daně, totižto ještě nelze anticipovat, jak budou použité důkazní prostředky hodnoceny. Přezkum takového hodnocení použitých důkazních prostředků může být správním soudem uskutečněn až v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu čili proti rozhodnutí o vyměření daně, resp. jejím doměření.

Na základě výše popsaných úvah vztahujících se ke konkrétnímu řešenému případu, vyslovil Nejvyšší správní soud zobecňující závěr, podle **něhož je zapotřebí rozlišovat mezi daňovou kontrolou jako celkem, a jednotlivými úkony správce daně (tj. zasahujícího správního orgánu), jež se provádějí v rámci daňové kontroly.** Zasahující úřední osoby (tj. pracovníci správce daně) zasahují do autonomní sféry jednotlivce v různé intenzitě, a to v závislosti na typu prováděného úkonu. Jiný dopad do práv jednotlivce má výzva ke splnění informační povinnosti, a jiný dopad naopak vstup do provozních budov, či dokonce obydlí daňového subjektu. Na podkladě takového rozlišení, nastiňuje Nejvyšší správní soud dvě verze možné nezákonnosti daňové kontroly.

První možností je případ, kdy je **daňová kontrola nezákonná jako celek**, tj. sama o sobě může představovat nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 a násl. s. ř. s. již od svého zahájení. Lze si to představit zejména v případech, kdy je zahájena daňová kontrola, pro jejíž realizaci nebyly splněny zákonné předpoklady. Rovněž to může být daňová kontrola bezdůvodně

²⁰⁷ Srov. § 31 odst. 5 daňového řádu 92

²⁰⁸ Srov. nutnost kumulativního splnění šesti podmínek pro přiznání soudní ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s.; budou rozebrány v následujících částech práce

²⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006

²¹⁰ Srov. § 31 odst. 4 daňového řádu 92

opakovaná apod. V takovém případě je proces daňové kontroly stížen nezákonností již od momentu svého zahájení.²¹¹

Druhým případem nezákonnosti je ten, když je **daňová kontrola zahájena v souladu se zákonem, nicméně v jejím průběhu dojde k nezákonnému úkonu** (postupu) ze strany zasahující osoby (pracovníka správce daně). V tomto bodě Nejvyšší správní soud uzavřel: „*Vliv nezákonného postupu pracovníka správce daně se vzpírá zobecnění a bude záležet vždy na posouzení konkrétních okolností případu a posouzení vlivu nezákonného úkonu na výsledek kontroly. Ne každá nezákonnost při provádění daňové kontroly pak představuje nezákonný zásah.*“²¹²

1.4.2. Změna původně přiděleného rodného čísla

Za zásah správního orgánu byla Nejvyšším správním soudem označena i změna již dříve přiděleného rodného čísla.²¹³ Skutková stránka předmětného případu²¹⁴ spočívala v tom, že dne 17. 1. 1975 byla Úřadem důchodového zabezpečení (předchůdce České správy sociálního zabezpečení) provedena změna rodného čísla nositelky H. V., a to z důvodu duplicity rodného čísla s jinou osobou.²¹⁵ O provedené změně rodného čísla nebyla nositelka H. V. informována, neboť tehdejší právní úprava neukládala povinnost příslušnému správnímu orgánu nositelku o této změně informovat. Faktická změna původního rodného čísla na nové rodné číslo však byla zaznamenána pouze v evidenci Ministerstva vnitra, a to pouze ve vztahu ke zemřelé matce nositelky změněného rodného čísla. V každodenním životě nositelky nebyla změna rodného čísla reflektována po dobu více než třiceti let. Teprve počátkem roku 2007 byla vyzvána Úřadem městské části Praha 14 k dostavení se za účelem provedení úkonů

²¹¹ Srov. např. již výše zmíněný Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006

²¹³ „*Problematiku rodných čísel upravuje zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o evidenci obyvatel"). Rodné číslo určuje Ministerstvo vnitra. Rodné číslo je desetimístné číslo, které je dělitelné jedenácti beze zbytku. První dvojčíslí vyjadřuje poslední dvě číslice roku narození, druhé dvojčíslí vyjadřuje měsíc narození, u žen zvýšené o 50, třetí dvojčíslí vyjadřuje den narození. Čtyřmístná koncovka je rozlišujícím znakem fyzických osob narozených v tomtéž kalendářním dnu o rozsahu přidělovaných koncovek 0000 až 9999.*“ Rodné číslo - Ministerstvo vnitra České republiky. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/rady-a-sluzby-dokumenty-rodne-cislo.aspx> [cit. 20.07.2021].

²¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. 6 Aps 4/2007-65

²¹⁵ Tato osoba se posléze stala občankou Slovenské republiky, tudíž v letech 2006-2007, kdy byla nositelka správním orgánem vyzvána k dostavení se za účelem vystavení nového občanského průkazu a cestovního dokladu, bylo její rodné číslo v České republice unikátní. Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. 6 Aps 4/2007-65

souvisejících s vydáním nového občanského průkazu a cestovního dokladu z důvodu změny rodného čísla.

V předmětné věci, se Nejvyšší správní soud zabýval veřejným zájmem na zachování unicity rodného čísla, přičemž vyslovil následující závěr: „*V posuzovaném případě se jedná především o požadavek, aby veřejná správa nezasahovala do oprávněných zájmů jednotlivce nad míru „požadovanou“ veřejným zájmem. Veřejný zájem je v současné době vyjádřen v zákoně o evidenci obyvatel, který trvá na zachování principu unicity rodného čísla jako identifikátoru fyzických osob, občanů České republiky a osob na území státu dlouhodobě žijících. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje skutečnost, že osoba se shodným rodným číslem jako žalobkyně je občankou jiného státu a na území České republiky se dlouhodobě nezdržuje. K porušení principu unicity rodného čísla tedy nedochází.*“²¹⁶

Výše uvedený veřejný zájem na zachování unicity rodného čísla, coby jedinečného identifikátoru osob, kontrastuje dle úvah Nejvyššího správního soudu se subjektivním právem jednotlivce na všeobecnou ochranu jeho svobodné sféry²¹⁷ (tzv. *status negativus*).²¹⁸ Toto

²¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. 6 Aps 4/2007-65

²¹⁷ Srov. např. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05, jenž se zabýval otázkou, zda orgány veřejné moci při výkladu a aplikaci rozsahu důkazního břemene daňového subjektu v daňovém řízení respektují ústavněprávní limity, které se váží obzvláště k zákazu nepřipustného zásahu do autonomní sféry jednotlivce. V předmětném případě ústavní soud konstatoval, že správce daně konstruoval povinnost daňového subjektu k obecnému prokazování svých majetkových poměrů a jeho zdrojů, jež se ocitla mimo mantinely stanovené daňovým řádem a překročila druhový a časový rozměr proscribován tomuto zákonnému rozsahu. Takové překročení přitom neporušuje jenom právo na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod, nýbrž i zmíněnou autonomní sféru jednotlivce. Ústavní soud v této věci uvedl následující: „*Tato hmotněprávní garance vážící se k ochraně vlastnického práva má v daném případě také odraz procedurální, a to v ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ústavní soud k tomu v minulosti již judikoval, že ústavní kautele obsažené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod odpovídá subjektivní právo jednotlivce na všeobecnou ochranu svobodné sféry osoby. Jedná se o "sběrnou" či generální klauzuli, která logicky reaguje na nemožnost předvídat při formulování základních práv všechny v budoucnu se vyskytující zásahy do svobodného prostoru osoby (srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 43/04, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 33, nález č. 54, str. 55). (...) Jinými slovy, státní moc si při stanovení a vybírání daní a poplatků musí počínat v mezích stanovených zákonem. Přitom i toto ustanovení, podobně jako shora vyložené ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny, je třeba vykládat nikoliv pouze v tom smyslu, že orgán veřejné moci je oprávněn uplatnit vůči jednotlivci zákonem konstituovanou pravomoc, a to jakýmkoliv způsobem, nýbrž je rovněž třeba jej vykládat v materiálním smyslu, tj. tak, aby orgán veřejné moci při výkonu své pravomoci respektoval ochranu základních práv jednotlivce, v daném případě autonomní sféru jednotlivce, jejíž součástí je též tzv. informační autonomie jednotlivce. Přitom proporce mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce na straně druhé by měla být podle Ústavního soudu diferencovaná na základě toho, v jakém konkrétním postavení se ten který jednotlivec vůči veřejné moci ocitá. Rozsah tohoto autonomního prostoru se pohybuje od nejnütěnějších a nejnütěnějších kategorií fyzické a psychické integrity jednotlivce, jež požívá výslovnou ochranu v podobě práva na soukromí podle čl. 8 Listiny, přes vnější projevy a činnosti jednotlivce v jeho jednotlivých dimenzích soukromých, profesionálních či sociálních, až po projevy a činnosti, v nichž již přichází do interakce s prostorem veřejné moci. Jinými slovy, tento prostor jednotlivce se pohybuje na pomyslném kontinuu mezi nejnütěnější intimitou jednotlivce na straně jedné (soukromí) a vnějšími projevy (aktivitami), v nichž sice již přichází do interakce s prostorem vnějším, nicméně ještě stále jde*

subjektivní právo koresponduje s ústavní kautelou obsaženou v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod,²¹⁹ a rezultuje v závěr, že orgán veřejné moci musí bezpodmínečně a bez výjimky při uplatňování své pravomoci vůči jednotlivci respektovat ochranu základních práv jednotlivce čili autonomní sféru jednotlivce v předmětném případě. Ke vztahu mezi veřejným zájmem na opravě rodného čísla a ochrany základních práv vyslovil Nejvyšší správní soud následující závěr: „*Proporce mezi veřejným zájmem na opravě rodného čísla a ochranou autonomní sféry žalobkyně odvisí od konkrétního postavení, ve kterém se žalobkyně vůči veřejné moci ocitla (v posuzované věci není pochyb o tom, že identifikace jednotlivce rodným číslem zasahuje nejširší dimenze existence fyzické osoby). Přitom vždy je třeba posuzovat případná omezení této sféry a přiměřenost těchto omezení.*“²²⁰

Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí rozlišil mezi samotnou změnou rodného čísla, a jejím „vykonáním“, ke kterému mělo dojít právě změnou původního rodného čísla na nové rodné číslo vydáním nového občanského průkazu a cestovního dokladu, a to po více než třiceti letech ode dne, kdy (ne úplně prokazatelně) došlo k evidenční změně rodného čísla správním orgánem. Co se týče dotčení veřejného zájmu na zachování principu unicity rodných čísel „nevykonáním“ změny rodného čísla nositelky H. V., vyslovil Nejvyšší správní takový závěr, že **veřejný zájem nevykonáním změny rodného čísla po více než třiceti letech od jeho úřední (evidenční) změny dotčen nebude.**²²¹

Nicméně princip unicity rodného čísla není jediným aspektem, kterým se Nejvyšší správní soud v předmětné věci zabýval. Při posuzování odůvodněnosti výkonu změny rodného čísla nositelky, se musel vypořádat i s požadavkem na aktuálnost údajů v systému evidence

o prostor jeho osobní autonomie. Na tomto kontinuu je třeba posuzovat případná omezení této sféry a zejména přiměřenost těchto omezení.“

²¹⁸ Pojetí *status negativus* (resp. *status libertatis*) vychází z práce rakouského právního teoretika Georga Jellineka, jenž ve svém díle *Systém subjektivních veřejných práv (System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892) rozdělil práva člověka do čtyř kategorií: *status negativus* (svoboda od státu), *status positivus* (nároky na plnění ve vztahu ke státu), *status aktivus* (občanská práva), *status pasivus* (povinnosti státních občanů). Podle ústavněprávní nauky 19. století představuje *status negativus* tu funkci základních práv, jež se má vztahovat na obranu proti zásahům do svobody a majetku jednotlivce. Jde o sféru, v níž má jedinec svobodu od státních zásahů, stav, jenž je vytvářen a zajišťován právě prostřednictvím základních práv. Srov. Georg Jellinek – Wikipedie. [online]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Georg_Jellinek [cit. 20.07.2021]; WAGNEROVÁ, E. Poznámky k vývoji a k různým pojetím základních práv. *Politologický časopis* č. 1/1995. str. 43

²¹⁹ Srov. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

²²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. 6 Aps 4/2007-65

²²¹ Tamtéž.

obyvatel.²²² Jak správně Nejvyšší správní soud poznamenal, rodné číslo je identifikačním údajem, který je využíván nejen ve vztahu k orgánům státní moci, ale i ve vztazích soukromého práva mezi fyzickými osobami.²²³ V soukromoprávních vztazích, zejména při uzavírání smluv, jakými jsou například smlouvy s bankami nebo pojišťovnami, je nezaměnitelná identifikace osob realizována právě užitím rodného čísla. V případě, že by došlo ze strany zasahujícího správního orgánu k „výkonu“ změny rodného čísla osoby (tj. došlo by reálně ke změně rodného čísla v občanském průkazu, potažmo v cestovním pasu), musela by tato dotčená osoba přistoupit ke změně údajů napříč všemi právními oblastmi svého života (nebo alespoň podstatnou většinou z nich). Na podkladě takového závěru, vyřkl Nejvyšší správní soud následující: „*Nejvyšší správní soud je, v souladu se svou konstantní rozhodovací praxí, toho názoru, že tyto „náklady“ nemůže nést fyzická osoba v případě, kdy nebyl dostatečně doložen veřejný zájem na vykonání provedené změny rodného čísla. V zákoně o evidenci obyvatel vyjádřený zájem na aktuálnosti údajů v evidenci tak v konkrétním případě není dostatečný k tomu, aby převážil nad zájmem ochrany osob před nikoliv nezbytnými zásahy státu.*“²²⁴

1.4.3. Neprovedení zápisu²²⁵ do katastru nemovitostí

Pohled Nejvyššího správního soudu na neprovedení záznamu do katastru nemovitostí doznal v jeho rozhodovací činnosti posunu. V rozsudku ze dne 16. 1. 2008, sp. zn. 3 Aps 3/2006-54, jenž byl vydán v řízení o žalobě **proti nezákonnému zásahu v podobě odmítnutí provedení zápisu vlastnického práva katastrem nemovitostí**, vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že „*žalobce podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat ve vyrozměnění o neprovedení záznamu pro nesplnění podmínek. Sdělení správního úřadu o tom, že nejsou splněny podmínky pro požadovaný postup, však takovým úkonem není, stejně*

²²² Srov. § 3 odst. 7 zákona o evidenci obyvatel: „*V informačním systému se o všech v něm vedených údajích zpracovávají a vedou rovněž jejich změny, a to včetně dat, ke kterým tyto změny nastaly, jsou-li správci informačního systému známa.*“

²²³ Srov. § 13c odst. 1 zákona o evidenci obyvatel: „*Rodná čísla lze využívat jen (a) jde-li o činnost ministerstev, jiných správních úřadů, orgánů pověřených výkonem státní správy, soudů, vyplývající z jejich zákonem stanovené působnosti, nebo notářů pro potřebu vedení Centrální evidence závětí, (b) stanoví-li tak zvláštní zákon, (c) pokud je to nezbytné pro vymáhání soukromoprávních nároků nebo pro předcházení vzniku nesplacených pohledávek, jsou-li přijata konkrétní opatření k ochraně práv a svobod subjektu údajů, která odpovídají stavu techniky, nákladům na provedení, povaze, rozsahu, kontextu a účelům zpracování i různě pravděpodobným a závažným rizikům pro práva a svobody fyzických osob, nebo (d) se souhlasem nositele rodného čísla nebo jeho zákonného zástupce.*“

²²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. 6 Aps 4/2007-65

²²⁵ Zde uváděná soudní rozhodnutí se vztahují k předešlé právní úpravě katastru nemovitostí, obsažené v zákoně č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (tzv. starý katastrální zákon) a zákoně č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem (dále jen jako „zákon o zápisech“). Podle nich se zápisem rozumí vklad, záznam, poznámka nebo jejich výmaz (srov. § 1 odst. 3 zákona o zápisech).

tak jako v řízení o ochraně před nezákonným zásahem nelze požadovat po soudu, aby přiměl správní orgán k vydání nějakého rozhodnutí. Nejedná se zde o žádný úkon, který by mohl být pod pojem nezákonného zásahu podřazen, nemá důsledky předpokládané právní úpravou poskytující před nezákonnými zásahy ochranu. Pokud tedy nebyl učiněn vůči žalobci žádný úkon, který by jej zavázal něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, nelze faktické jednání žalovaného hodnotit jako „zásah“. Výsledný stav po neprovedení záznamu byl shodný se stavem před jeho neprovedením, navíc záznam do katastru nemovitostí má účinky deklaratorní, tj. žádné nové právní vztahy nezakládá. Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v projednávané věci se nejednalo o nezákonný zásah.“²²⁶

Nejvyšší správní soud tedy zpočátku odmítal považovat neprovedení záznamu do katastru nemovitostí za faktický zásah správního orgánu. Odvolával se na to, že zásahem může být jen a pouze aktivní postup správního orgánu, a ne jeho pasivita, nebo odmítnutí něco učinit (čili úkon s negativními důsledky). **V předmětné věci Nejvyšší správní soud nicméně rovněž odmítl akceptovat premisu, že by se proti takovému neprovedení záznamu dalo v rámci správního soudnictví bránit žalobou na nečinnost podle § 79 s. ř. s., protože katastrální úřad nemá žádnou právní povinnost vydat věcné rozhodnutí či osvědčení o této skutečnosti. Takové závěry nicméně ve svém důsledku vylučovaly určitý úkon správního orgánu (v tomto případě neprovedení záznamu do katastru nemovitostí) z přezkumu správními soudy, na což se posléze začalo nahlížet jako na nežádoucí jev.**²²⁷

Tyto své právní závěry Nejvyšší správní soud nicméně překonal a změnil usnesením rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98. V předmětné věci došlo ze strany krajského soudu k zamítnutí žaloby s odůvodněním, že „faktické jednání správních orgánů musí pro to, aby bylo zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., naplňovat dva znaky. Jednak musí jít o aktivitu (úkon) správního orgánu a dále musí být tento úkon pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat či strpět. V dané věci nebyl naplněn ani jeden z uvedených znaků, neboť v případě neprovedení záznamu práva do katastru nemovitostí se nejedná o aktivní úkon správního orgánu. Záznam do katastru nemovitostí je deklaratorní, nemá žádné konstitutivní účinky a jeho neprovedení není vůči nikomu závazné. Proto krajský soud dospěl k závěru,

²²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, sp. zn. 3 Aps 3/2006-54

²²⁷ Tamtéž.

*že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.*²²⁸

Krajský soud se tedy při svém rozhodování přiklonil k těm že samým závěrům, které předtím vyslovil Nejvyšší správní soud. Jenomže ze strany Nejvyššího správního soudu došlo v předmětné věci ke změně dříve vysloveného právního názoru. Rozšířený senát nedal krajskému soudu zapravdu a vyjádřil se v této věci jasně, když v první řadě poukázal na skutečnost, že **jednotlivec musí mít možnost soudní obrany proti každé formě nezákonného jednání veřejné správy, neboť pokud by tomu tak nebylo, mohl by se zákonodárce jednoduše vyhnout soudnímu přezkumu určitých jednání veřejné správy tím, že by zákonem stanovil pro toto jednání takovou formu, která by soudnímu přezkumu nepodléhala.** Tři základní typy správních žalob obsažené v soudním řádu správním²²⁹ a jejich věcný rozsah proto musejí být vykládány tak, aby pokryly, pokud možno všechna jednání veřejné správy. Jinak by docházelo k odepření soudní ochrany jednotlivce proti takovým úkonům, které zasahují do sféry jeho práv a povinností.²³⁰ Takový průlomový závěr nelze hodnotit ve vztahu k právu na soudní ochranu nijak jinak než pozitivně.

Rozšířený senát podrobil úkon správního orgánu spočívající v provedení, resp. neprovedení, záznamu do katastru nemovitostí analýze z hlediska úmyslu zákonodárce, přičemž konstatoval, že tento zjevně neměl v úmyslu realizovat provedení záznamu v rámci procedury správního řízení. Výsledkem postupu správního orgánu v této věci má být faktický úkon spočívající buďto v provedení záznamu čili pozitivním úkonu, nebo jeho neprovedení, a tedy v úkonu negativním. **Zároveň se rozšířený senát vyjádřil v tom smyslu, že nezáleží na činnostní povaze faktického úkonu.** (Nezákonný) faktický zásah může spočívat jak v „čistě“ činnostním postupu, tak v postupu „nečinnostním“, případně může jít o kombinaci obojího, tak jak tomu bylo i v projednávaném případě, kdy správní orgán jednak neprovedl

²²⁸ Z Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98.

²²⁹ Tj. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žaloba proti nečinnosti správního orgánu a žaloba proti nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Pro bližší výklad srov. část druhou této práce.

²³⁰ „Výše uvedené ústavně právní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokovaná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“ odst. 16 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98

záznam do katastru (nečinnostní složka faktického zásahu), jednak vrátil listinu, která měla být podkladem provedení takového záznamu (činnostní složka faktického zásahu).²³¹

Nezanesení určitého údaje do katastru nemovitostí tedy Nejvyšší správní soud v konečném důsledku vyhodnotil jako faktický zásah do veřejného subjektivního práva osob na zaznamenání soukromých práv a povinností vztahujícím se k nemovitostem do veřejnoprávní evidence, a to zákonem předepsaným způsobem: „*V projednávaném případě může skutečnost, že žalovaný neprovedl záznam do katastru nemovitostí, být nezákonným zásahem spočívajícím v kombinaci nezákonné nečinnosti (neprovedení záznamu) a nezákonné činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil). Správní orgán je za předpokladu, že jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro provedení záznamu, povinen záznam jako faktický úkon spočívající v zanesení určitého údaje do jím vedené veřejnoprávní evidence provést, a naopak není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu, jež má být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, jak mu zákon ukládá, ač jsou podmínky k tomu splněny, postupuje protiprávně a zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se záznamu domáhá (v projednávaném případě stěžovatele), případně i dalších osob (v projednávaném případě Správy silnic Olomouckého kraje, příspěvkové organizace), neboť tyto osoby mají veřejné subjektivní právo na to, aby jejich soukromá práva či soukromé povinnosti vztahující se k nemovitostem byly předepsaným způsobem za splnění předepsaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci.*“²³²

Připomeňme, že závěry dvou výše popsanych rozhodnutí se vztahovaly k provedení záznamů do katastru nemovitostí.²³³ Nejvyšší správní soud se nicméně ve svém pozdějším rozsudku ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 4 Aps 4/2011-68, vyjádřil rovněž k provádění poznámek²³⁴ do katastru nemovitostí, přičemž (stručně řečeno) závěry, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil v usnesení sp. zn. 7 Aps 3/2008-98 ve vztahu k záznamům, byly

²³¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98

²³² Odst. 28 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008-98

²³³ „Záznam do katastru nemovitostí, jeden ze způsobů zápisu do katastru nemovitostí (srov. též vklad, poznámka, zápisy věcných práv do katastru nemovitostí). Z. nemá vliv na vznik, změnu nebo zánik práva.“ (FIALA, Josef. Záznam do katastru nemovitostí. In: HENDRYCH, Dušan. Právnícký slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.)

²³⁴ „Poznámka, jeden ze způsobů zápisu do katastru nemovitostí (též vklad, záznam, zápisy věcných práv do katastru nemovitostí). P. jsou úkony katastrálního úřadu, které jsou určeny k vyznačení skutečností nebo poměru vztahujícího se k nemovitosti nebo osobě a které nemají vliv na vznik, změnu nebo zánik práva (§ 14 odst. 3 ZáprNe).“ (FIALA, Josef. Poznámka. In: HENDRYCH, Dušan. Právnícký slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.)

vztaženy rovněž na provádění poznámek: „Na základě těchto úvah dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, k závěru, že soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje i v nyní projednávané věci a nenachází žádný důvod se od něho odchýlit. Závěr učiněný v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, lze přitom použít i ve vztahu k soudní ochraně proti provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí. (...) Také soudní ochrany proti provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí podle § 9 zákona č. 265/1992 Sb. se proto lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“²³⁵

Nejvyšší správní soud při takovém vztažení úpravy soudní ochrany proti nezákonným faktickým zásahům rovněž na (ne)zanesení poznámky do katastru nemovitostí přitom vycházel ze skutečnosti, že i když se zanesením poznámky do katastru nemovitostí o ničem nerozhoduje, zaznamenávají se „právní skutečnosti nastalé nezávisle na vůli osob, kterým náleží věcná práva k nemovitostem evidovaným v katastru.“ Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud uzavřel, že zanesení poznámky do katastru nemovitostí nepředstavuje správní rozhodnutí, proti němuž by se bylo možno bránit žalobou proti nezákonnému správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., nýbrž jde o faktický úkon správního orgánu, jenž poznámku do katastru buďto zanesl anebo ne.²³⁶

I když byly výše popsaná soudní rozhodnutí ve věci (ne)zanesení zápisu do katastru nemovitostí vydána ve vztahu k předešlé právní úpravě (jmenovitě šlo o zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky a č. 365/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem), lze jejich závěry vztáhnout i na současnou právní úpravu^{237 238}.

²³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, sp. zn. 4 Aps 4/2011-68

²³⁶ Tamtéž.

²³⁷ V současné době je platným a účinným zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen katastrální zákon), v němž už jsou druhy jednotlivých zápisů přímo zahrnuty. Těmito zápisy jsou vklad, záznam a poznámka. Podle § 11 odst. 1 katastrálního zákona se tak **vkladem** do katastru zapisuje vznik, změna, zánik, promlčení a uznání existence nebo neexistence **taxativně vyjmenovaných práv**, mezi které patří například vlastnické právo, právo stavby, věcné břemeno, zástavní právo a jiné. Vklad lze přitom provést na základě pravomocného rozhodnutí katastrálního úřadu o jeho povolení (§ 12 katastrálního zákona), jeho **vydání tudíž**

probíhá v procesu správního řízení. Podle § 19 katastrálního zákona se **záznamem** do katastru zapisuje (a) příslušnost organizačních složek státu a státních organizací hospodařit s majetkem státu, (b) právo hospodařit s majetkem státu, (c) správa nemovitostí ve vlastnictví státu, (d) majetek hlavního města Prahy svěřený městským částem hlavního města Prahy, (e) majetek statutárního města svěřený městským obvodům nebo městským částem statutárních měst, (f) majetek ve vlastnictví územního samosprávného celku předaný organizační složce do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití, (g) majetek ve vlastnictví územního samosprávného celku předaný příspěvkové organizaci k hospodaření. **Poznámka** se do katastru nemovitostí zapisuje na základě rozhodnutí nebo oznámení taxativně vyjmenovaných subjektů (§ 22 odst. 1 katastrálního zákona), a to o taxativně vyjmenovaných skutečnostech (§ 23 katastrálního zákona). Může jít například o poznámku o vyznění insolvenčního správce o soupisu nemovitostí, které jsou podle katastru ve vlastnictví jiné osoby než dlužníka (srov. § 23 odst. 1 písm. h) katastrálního zákona).

²³⁸ Obdobně taktéž: K obraně proti provedení či neprovedení záznamu | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-obrane-proti-provedeni-ci-neprovedeni-zaznamu-a-poznamky-v-katastru-nemovitosti-102727.html> [cit. 20.07.2021].

2. SOUDNICTVÍ VE VĚCECH OCHRANY PROTI NEZÁKONNÉMU ZÁSAHU

2.1. K předešlé právní úpravě a ústavní stížnosti proti tzv. jiným zásahům

Dne 1. 1. 2003 vstoupil v účinnost zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který do správního soudnictví zavedl novou formu soudní ochrany – řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Účelem této úpravy je možnost podrobit soudnímu přezkumu případy, kdy bylo ze strany správního orgánu zasaženo do žalobcových práv při uskutečňování tzv. faktických zásahů (dle důvodové zprávy je touto úpravou mířeno zejména na různé policejní přehmaty).²³⁹ Do té doby byla ochrana proti nezákonným zásahům správního orgánu poskytována toliko Ústavním soudem prostřednictvím ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Předmětný režim byl kritizován i samotným Ústavním soudem, který svým nálezem ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, jehož vykonatelnost byla odložena na 31. 12. 2002, zrušil část pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. V předmětném nálezu Ústavní soud kritizoval vícero nevyhovujících aspektů veřejné správy, jednak zejména to, že některé její aktivity (resp. nečinnost) nepodléhají soudní kontrole, a rovněž to, že po dobu několika let nedošlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu, jak předpokládala Ústava. Ve vztahu k nezákonným zásahům správních orgánů se Ústavní soud vyjádřil následovně: „*Současný systém dále neposkytuje soudní ochranu před nezákonnými postupy či zásahy veřejné správy, které nemají charakter a formu správního rozhodnutí (zejména bezprostřední zásahy či zákroky, vydávání osvědčení s mnohdy významnými právními důsledky apod.), není prostředku k soudní ochraně před nečinností správního úřadu, správní soudy nemohou přímo rozhodnout o platnosti aktů veřejné správy (např. o tom, zda jde o nicotný akt nebo zda platnost rozhodnutí, které přiznává oprávnění či ukládá povinnost, zanikla - např. uplynutím času atd.). Také v těchto případech často supluje Ústavní soud.*“²⁴⁰ Předmětným nálezem Ústavní soud v podstatě determinoval cestu, kterou se měla ubírat zbrusu nová úprava správního soudnictví reprezentovaná správním řádem soudním.²⁴¹

²³⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

²⁴⁰ náleze Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

²⁴¹ Obdobně srov. např. SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 100 s. ISBN 80-86432-90-4. str. 21-28

Význam pojmu „jiný zásah“ podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je neurčitý. Takový zásah však musí mít individuální povahu, což ostatně předestřel i Ústavní soud, když se vyslovil v tom smyslu, že „zásah musí mít nepochybně charakter individuálního aktu aplikace práva nebo jiného individuálního zásahu do základních práv a svobod.“²⁴² Zásahem proto nemůže být vydání právního předpisu.²⁴³

Jak poukazuje Mikule, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozlišuje mezi zásahem v podobě pravomocného rozhodnutí a tzv. „jiným zásahem“.²⁴⁴ Pojem jiného zásahu byl rovněž vyložen Ústavním soudem, a to tak, že „zpravidla půjde o převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení; z této fakticity musí posléze vyplynout, že důsledkům "takového zásahu orgánu veřejné moci", neplynoucímu z příslušného rozhodnutí, nelze čelit jinak než ústavní stížností, příp. nálezem Ústavního soudu, obsahujícím zákaz takového zásahu. Tato podmínka není přirozeně splněna tam, kde poškozenému je k dispozici obrana daná celým právním řádem republiky (žaloba, opravné prostředky, zákonem připuštěná svépomoc apod.).“²⁴⁵ Zároveň dle Ústavního soudu mohla **i nečinnost orgánu veřejné moci** (jmenovitě zbytečné průtahy při projednávání věci) představovat jiný zásah orgánu veřejné moci.²⁴⁶

Konstrukt, kdy se osoba může v určitých případech domáhat ochrany svých práv, do nichž bylo protiprávně zasaženo orgánem veřejné moci, pouze ústavní stížností, nelze označit za šťastný. Je tomu tak zejména kvůli (již ve výše citovaném rozsudku zmíněné) subsidiaritě ústavní stížnosti v případech, kdy zákon připouští jiné procesní prostředky určené k ochraně

²⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III.ÚS 246/96

²⁴³ Ve zmíněné věci se stěžovatel podáním ústavní stížnosti domáhal zrušení městské vyhlášky.

²⁴⁴ MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 394

²⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III.ÚS 62/95

²⁴⁶ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96, kterým Ústavní soud uložil Okresnímu soudu v Ústí nad Labem, aby nepokračoval v průtazích ve věci u něj vedené, a aby neprodleně v této věci jednal, přičemž vyslovil následující: „V daném případě bylo zcela nesporně prokázáno jednak samotným stanoviskem Okresního soudu v Ústí nad Labem, jednak obsahem připojeného spisu Okresního soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 15 C 243/93, že skutečně tento soud jedná a rozhoduje o právech navrhovatelů v nepřiměřených časových dimenzích. Svou nečinností ve věci sp. zn. 15 C 246/93 pak zasahuje do Listinou garantovaného práva na soudní a jinou právní ochranu, konkrétně do čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto ustanovení má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, což v případě navrhovatelů nebylo respektováno. V případě této ústavní stížnosti jde tudíž o prokázaný jiný zásah do ústavně garantovaného práva zakořeněného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, proto Ústavní soud ČR rozhodl, jak výše uvedeno.“

jeho práv.²⁴⁷ Za situace, kdy byla jediným prostředkem ochrany práv jen a pouze ústavní stížnost, se Ústavní soud ocitl *de facto* v pozici první a jediné instance, a sám by musel provádět dokazování ve věci. Není proto divu, že nápad takových ústavních stížností sváděl k vyhýbání se jejich řešení, protože osoby, do jejichž práv bylo zasaženo, zůstaly bez soudní ochrany.²⁴⁸ Předešlá úprava se nejevila být vhodná ani proto, že poskytnutí ochrany v řízení o ústavní stížnosti přicházelo v úvahu teprve tehdy, když bylo zasaženo do ústavně chráněných práv či svobod,²⁴⁹ protože byly z nezávislého soudního přezkumu vyloučeny případy, kdy zásah do práv nenabyl ústavněprávních rozměrů.²⁵⁰

Přijetí soudního řádu správního a v ní obsažené tzv. zásahové žaloby lze tedy označit za nadmíru pozitivní jev ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv osob. I když je v těchto případech ústavní stížnost i nadále přípustná, lze se k ní uchýlit toliko po vyčerpání procesních prostředků poskytnutých tzv. prostým právem, jmenovitě právě zásahové žaloby,²⁵¹ a kasační stížnosti proti rozhodnutí o předmětné žalobě.^{252, 253}

2.2. Zásahová žaloba v kontextu soudního řádu správního

Soudní řád správní obsahuje ve své části třetí, hlavě druhé (Zvláštní ustanovení o řízení) celkem osm různých druhů řízení, z nichž vynikají první tři. Jejich účelem je poskytnutí ochrany proti nezákonné činnosti (resp. nečinnosti) správního orgánu. Jmenovitě jde o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,²⁵⁴ ochranu proti nečinnosti správního orgánu²⁵⁵ a konečně řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.²⁵⁶ Koncepce těchto tří žalob spočívá v úmyslu zákonodárce poskytnout adresátu veřejné správy procesní možnost ochrany před všemi druhy činnosti veřejné správy, které můžou zasáhnout do jeho právní sféry, a podrobit jich tak soudnímu přezkumu,²⁵⁷ což ostatně

²⁴⁷ Srov. § 75 odst. 1 ve spojení s § 72 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

²⁴⁸ O této problematice pojednává více MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 394

²⁴⁹ Což je pojem nepochybně užší než pojem veřejných subjektivních práv, k nimž se vztahuje současná právní úprava zásahové žaloby.

²⁵⁰ Srov. již výše citovaný Nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 639/2000: „*Jakkoliv se totiž takové rozhodnutí subjektivně dotýká oznamovatele, není ve svých důsledcích schopno zásahu do jeho ústavně chráněných práv či svobod.*“

²⁵¹ Srov. § 82 až 87 s. ř. s.

²⁵² Srov. § 102 až § 110 s. ř. s.

²⁵³ Obdobně srov. MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 394

²⁵⁴ Srov. § 65 až § 78 s. ř. s.

²⁵⁵ Srov. § 79 až § 81 s. ř. s.

²⁵⁶ Srov. § 82 až § 87 s. ř. s.

²⁵⁷ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. Díl 3 [Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82-87)]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr,

potvrdil i Nejvyšší správní soud: „*Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.*“²⁵⁸

Nabízí se tedy otázka, jaký je vztah výše zmíněných tří typů správních žalob. Teoreticky lze předestřít, že každá ze žalob je konstruována jako obrana proti určité formě činnosti veřejné správy, pročež by se jednotlivé žaloby neměly překrývat. Jinak řečeno – v konkrétní situaci by bylo možné bránit se toliko jednou z těchto žalob, a to tou, která slouží coby obrana proti dané (nezákonné) formě činnosti.²⁵⁹ Napadení předmětného úkonu veřejné správy jinou, tj. nesprávnou žalobou, by tak mělo za následek odmítnutí nebo zamítnutí žaloby.²⁶⁰ K takovým následkům by však již v současnosti docházet nemělo, neboť podle závěrů vyšších soudních instancí je povinností správního soudu v případě nesprávně zvoleného žalobního typu vyzvat žalobce v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. k úpravě žaloby.²⁶¹

Uvedený názor, že volba mezi jednotlivými druhy žalob se odvíjí od povahy napadeného úkonu, potvrdil i Nejvyšší správní soud, když vyřkl, že „*soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo*

SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dále pak ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146-151

²⁵⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008

²⁵⁹ Obdobně srov. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146-151

²⁶⁰ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 127/2015, kterým byla zamítnuta žaloba proti nezákonnému rozhodnutí, jež směřovala proti oznámení o nezahájení přezkumného řízení. (K povaze takového oznámení se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém Rozsudku ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 7 As 55/2007: „*Oznámení o nezahájení přezkumného řízení však není rozhodnutím, ale pouhým sdělením, kterým není zasahováno do právní sféry účastníků správního řízení.*“); dále pak Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. 1 Aps 1/2011, ve kterém soud odmítl žalobu proti nezákonnému zásahu, jelikož: „*Proti nezákonnému odepření vydání opisů či stejnopisů správcem daně je daňový subjekt oprávněn brojit žalobou proti konečnému rozhodnutí v daňovém řízení (§ 65 s. ř. s.). Není-li žádost o pořízení opisů spjata s probíhajícím daňovým řízením, lze se nápravy domáhat nejprve podáním odvolání podle § 23 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v němž je možné namítat rovněž nezákonný postup správce daně při odepření práva na vydání opisů, a následně podáním správní žaloby (§ 65 s. ř. s.) proti rozhodnutí nadřízeného správce daně o odvolání.*“

²⁶¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 – 78, obdobně pak nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19

*donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější, a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu.*²⁶²

Výše zmíněné závěry nicméně nabádají k premise, že každý úkon veřejné správy je jasně a bez větších pochyb zařaditelný pod jednu ze zmíněných žalob. Praxe však bohužel ukazuje, že i když má většina žalovaných podkladových úkonů typizovanou formu a dá se tedy bez obtíží určit jakou žalobou ho je v případě vadnosti zapotřebí napadnout, tak pořád existuje široká škála tzv. „atypických úkonů“ veřejné správy.²⁶³ Jde o hraniční situace, kdy není zcela jasné, který žalobní typ dopadá na předmětný výstup správního orgánu, neboť hranice mezi jinak typizovanými úkony (rozhodnutím, nečinností a zásahem) přestává být zcela zřetelná.²⁶⁴

V první části této práce bylo pojednáno o tom, že zásah správního orgánu je v § 82 s. ř. s. vymezen pozitivně i negativně. O pozitivním vymezení reprezentovaným zejména různými faktickými pokyny či bezprostředním donucením policie bylo již pojednáno výše. Negativní vymezení a jeho dopad (tj. že zásah není rozhodnutím a zásahovou žalobou je poskytována ochrana i atypickým úkonům veřejné správy) zaznamenaly určitý vývoj, kterýžto zasluhuje bližší a podrobnější pohled, neboť katalog správních úkonů, které nejsou rozhodnutím není tvořen arbitrárně. Nejvyšší správní soud si při rozhodování o povaze tzv. podkladového úkonu nehází mincí. Zkoumá jeho vlastnosti a náležitosti a poměřuje je s dikcí a výkladem zákonných ustanovení, kteréžto rovněž doznaly určitého vývoje.

2.3. Vztah jednotlivých správních žalob v kontextu vymezení podkladového úkonu

Skutečnost, že důležitým aspektem pro volbu vhodné žaloby je podkladový úkon správního orgánu, nás opětovně přivádí k nutnosti rozlišit mezi zásahem a rozhodnutím (potažmo nečinností) správního orgánu. Vymezení rozhodnutí a nečinnosti není ve správním řádu a soudním řádu správním totožné,²⁶⁵ pročež rozhoduje definice obsažená v s. ř. s.²⁶⁶ Nadto se

²⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004

²⁶³ Obdobně srov. např. SVOBODA, Tomáš, CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 388-393

²⁶⁴ Obdobně srov. např. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146-151

²⁶⁵ Tamtéž.

soudní výklad pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (jenž je stěžejním i pro vymezení nečinnosti a zásahu) v průběhu času vyvíjel.²⁶⁷ S ohledem na to, že je zásah v soudním řádu správním vymezen v protikladu k rozhodnutí, tak nutně došlo i ke korekci vymezení zásahu.

2.3.1. Pojem rozhodnutí v soudním řádu správním

Rozhodovací praxe soudů vykládala vymezení správního rozhodnutí podle § 65 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního²⁶⁸ (ať už konstitutivního nebo deklaratorního) v materiálním pojetí. Důraz byl tedy kladen na (obsahovou) materiální stránku správního úkonu, tj. zda tento úkon vyvolává příslušné právní účinky. Uvedený soudní výklad měl za následek, že jako „rozhodnutí“ byly přezkoumávány i tzv. jiné správní úkony, zasahující v materiální rovině do právní sféry dotčených subjektů, ačkoli po formální stránce nepředstavovaly rozhodnutí, neboť nesplňovaly požadavky kladené na formu rozhodnutí správním řádem. Naproti tomu však soudnímu přezkumu nepodléhala ta rozhodnutí, která postrádala materiální účinky, ač splňovala formální požadavky správního řádu, protože šlo o rozhodnutí toliko ve formálním smyslu slova.²⁶⁹

Již v nálezů Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 533/03, dostaly správní soudy pomyslnou zelenou k judikatornímu vymezení a odlišení pojmů rozhodnutí a nezákonného zásahu podle správního řádu soudního v kontextu podmínek správních žalob. Následující závěr Ústavního soudu se tedy stal ideovým východiskem soudního výkladu nové právní úpravy správního soudnictví pramenící z čerstvě účinného soudního řádu správního: „*Právní*

²⁶⁶ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. Díl 3 [Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82-87)]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dále pak ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146-151

²⁶⁷ Srov. např. SVOBODA, Tomáš, CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 388-393

²⁶⁸ „*Žalobní legitimace (1) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. (2) Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. (3) Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.“ § 65 s. ř. s.;*

„*Soudy ve správním soudnictví rozhodují o (a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán")“ § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*

²⁶⁹ Obdobně srov. např. PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: RAJCHL, Jiří. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2. str. 217-221

*úprava nová již v předmětné věci otevírá procesní prostředky k ochraně práva i na úrovni jednoduchého práva, přičemž je věcí správních soudů judikaturou vymezit odlišení zákonných pojmů rozhodnutí (úkonu správního orgánu) podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního a nezákonného zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. soudního řádu správního, a tím i vymezit podmínky odlišující institut žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žaloby o ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.*²⁷⁰

K ryze materiálnímu pojetí správního rozhodnutí se přiklonil již sám Ústavní soud, když uzavřel, že: „Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „pravomocné rozhodnutí“ (tj. právní akt složený – v klasické podobě – z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), **Ústavní soud vycházel z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, a nikoliv formy.** Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo zda případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“ (Bureš, Drápal, Mazanec, *Občanský soudní řád, Komentář*, 5. vydání, s. 1042).“²⁷¹

Rovněž Nejvyšší správní soud se materiálního pojetí rozhodnutí zpočátku přidržel, což se odrazilo zejména v jeho přístupu ke souhlasům podle stavebního zákona, v jejichž výrazném dosahu do právní sféry subjektů spatřoval významný materiální rys správního rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.²⁷² Výklad § 65 s. ř. s. přitom NSS založil na následující tezi: „**Vymezení pojmu rozhodnutí v tomto ustanovení je založeno na materiální (neformální) koncepci, nikoliv na koncepci formální.** Zákonodárce tak pro účely soudního přezkumu rozhodnutí definoval jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, čímž vytvořil do značné míry autonomní koncepci tohoto pojmu v soudním řízení správním. **Tím, že zákon neváže charakteristiku pojmu rozhodnutí na žádnou stanovenou formu ani jiné náležitosti, podle nichž by bylo možno identifikovat úkon správního orgánu jako rozhodnutí, je třeba vycházet především z funkčního dopadu takového úkonu**

²⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 533/03

²⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002 sp. zn. IV. ÚS 233/02

²⁷² Obdobně srov. např. PRŮCHA, Petr. Ke vztahu správního řádu a soudního řádu správního. In: RAJCHL, Jiří. *Správní řád: 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2. str. 217-221

*správního orgánu do právní sféry adresátů působení správních orgánů. Záměrem této koncepce vymezení rozsahu správních úkonů, které je možné přezkoumat v řízení před soudem, bylo nepochybně poskytnutí široké právní ochrany vůči úkonům správních orgánů, které z různých důvodů formalizovány nejsou a procesně nejsou vydávány jako rozhodnutí ve smyslu obecného správního či jiného speciálního procesního režimu ve veřejné správě, avšak jejich dopad do právní sféry adresátů těchto úkonů je plně s formalizovanými rozhodnutími srovnatelný.*²⁷³

Za **materiální kritérium**, při splnění kterého, se úkon správního orgánu považuje za rozhodnutí bez ohledu na formu, označil Nejvyšší správní soud v souladu s § 65 s. ř. s. **založení, změnu, zánik či závazné určení práv nebo povinností**. Vzhledem k tomu, že u souhlasů podle stavebního zákona bylo shledáno naplnění této podmínky, označil je NSS za správní rozhodnutí, a nikoliv za zásah správního orgánu.²⁷⁴ Při vymezení pojmu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. vycházel Nejvyšší správní soud z důvodové zprávy, jež za zásahy označovala různé policejní přehmaty, jejichž účinky na adresáta mají bezprostřední charakter. Vycházejí z kritéria bezprostřednosti, Nejvyšší správní soud neshledal mezi napadeným zásahem (sdělení vydané podle § 57 odst. 2 stavebního zákona 1976²⁷⁵) a tvrzeným porušením práv dostatečně bezprostřední vztah.²⁷⁶ Zároveň vycházel ze subsidiarity zásahové žaloby vůči jiným prostředkům nápravy, včetně žaloby proti nezákonnému rozhodnutí.^{277, 278}

²⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. 4 As 64/2007

²⁷⁴ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. 4 As 64/2007, obdobně pak Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 4 Aps 7/2007

²⁷⁵ „Ohlášenou drobnou stavbu, stavební úpravu a udržovací práce může stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek. Pokud toto sdělení nebude stavebníkovi oznámeno do 30 dnů ode dne ohlášení anebo stavební úřad v téže lhůtě nestanoví, že ohlášená drobná stavba, stavební úprava či udržovací práce podléhá stavebnímu povolení, může ji stavebník provést.“ § 57 odst. 2 stavebního zákona 1976 ve znění účinném v rozhodné době

²⁷⁶ „Za nezákonný zásah totiž stěžovatelé označili sdělení stavebního úřadu, vydané podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona, o tom, že stavební úřad nemá námitek proti provedení stavební úpravy stavebníkem, kterým je L. S., a dále sdělení orgánu stavebního dohledu o tom, že stavební úpravy byly provedeny v souladu se zákonem. Tato sdělení však pojmově pod zásah ve výše popsáném smyslu podřadit nelze. Tvrzené porušení vlastnického práva stěžovatelů totiž zjevně nemůže spočívat v citovaných sděleních, nýbrž v samotné stavební činnosti jmenovaného stavebníka. K nápravě stavu, který stěžovatelé považují za nezákonný, proto nemůže směřovat vyslovení zákazu stavebnímu úřadu pokračovat v porušování jejich práv, když k tvrzenému porušování práv zjevně nedochází ze strany orgánu veřejné správy, nýbrž ze strany soukromých osob. Nelze ani tvrdit, že k zásahu do práv stěžovatelů došlo v důsledku popsáných „zásahů“. Řešení vzniklé situace tedy nespočívá v oblasti kompetencí správního soudnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, nýbrž v procesních prostředcích soukromého práva.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 2 Aps 1/2006

²⁷⁷ „Jak plyne z výše uvedeného výkladu pojmu zásah, lze pod něj podřadit zejména faktické úkony správního orgánu, které v zásadě nemají podobu institucionalizovaného správního aktu a pramení nikoliv z formálního popisu jednání správního orgánu obsaženého v právním předpisu, nýbrž z faktických úkonů, kterých se správní orgán dopouští při realizaci svých kompetencí. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pojem zásah se vztahuje zejména k množině těch správních úkonů, které zároveň nejsou individuálními správními akty. Proto

To, zda konkrétní správní úkon naplňuje svým obsahem materiální požadavky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., se má dle Nejvyššího správního soudu posuzovat vždycky v jeho skutkovém kontextu, s ohledem na to, zda ve svém důsledku zasahuje nebo nezasahuje do právní sféry adresáta.²⁷⁹ Pakliže je tato podmínka naplněna, lze i na zdánlivě pouhý a neformální přípis či sdělení správního orgánu nahlížet jako na rozhodnutí v materiálním smyslu.²⁸⁰ Tento závěr nicméně neimplikoval, že by se všechny neformální přípisy a sdělení správních orgánů měly bez dalšího posuzovat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (obzvláště v případech, kdy obsahem bylo prosté informační sdělení).²⁸¹

Identických závěrů se Nejvyšší správní soud držel i v případě souhlasů podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tj. podle pozdějšího stavebního zákona (dále jen jako „*stavební zákon 2006*“). Ve své právní argumentaci nicméně zašel ještě o kus dále. Konstatoval, že územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona 2006 není jenom materiálním rozhodnutím v souladu s § 65 s. ř. s., no i rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, protože je proti němu přípustné odvolání.²⁸² V předmětném rozhodnutí shledal Nejvyšší správní soud analogii mezi územním rozhodnutím (které je bezpochyby správním rozhodnutím) a územním souhlasem v tom smyslu, že oba instituty mají tytéž právní účinky. Rozdíl spočívá pouze v tom, že územní souhlas představuje procesně jednodušší alternativu. Jak však NSS poznamenal: „*Územní souhlas je tedy individuálním správním aktem, který má přímé účinky na žadatele o vydání územního souhlasu (viz judikatura citovaná v bodě [10] shora), ale může se též přímo dotknout práv třetích osob. Stavební zákon s tím explicitně počítá, neboť vydání územního souhlasu podmiňuje doložením souhlasů se záměrem všech osob, které jím mohou být dotčeny na svých právech.*“²⁸³ K předmětnému závěru NSS se neúplně lichotivě vyjádřil například Potěšil, když konstatoval, že ze strany správních soudů došlo v tomto případě k překročení sféry správního soudnictví, neboť tímto začaly správním orgánem přímo stanovovat formy správní

podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, že pokud lze souhlasný úkon stavebního úřadu charakterizovat jako individuální správní akt, nemůže být v souladu se zásadou subsidiarity posouzení úkonu správního orgánu jako zásahu považován takový úkon za pouhý faktický zásah do subjektivních práv adresáta působení správního orgánu. Souhlasné sdělení stavebního úřadu lze tak daleko spíše vnímat jako rozhodnutí v materiálním smyslu dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 4 Aps 7/2007

²⁷⁸ O subsidiaritě zásahové žaloby je pojednáno v dalších částech této práce.

²⁷⁹ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. 4 As 64/2007

²⁸⁰ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107

²⁸¹ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, č. j. 6 Ads 84/2005 - 52; dále pak např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2007, č. j. 4 Ans 6/2005 - 117

²⁸² Jako odvolání tak byly posouzeny námitky proti územnímu souhlasu.

²⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76

činnosti. Dle Potěšila tak měl být koncept materiálního pojetí správního rozhodnutí užít toliko ve sféře soudního přezkumu.²⁸⁴

Jak již bylo uvedeno výše, z požadavku na naplnění materiálních charakteristik správního rozhodnutí nutně vyplývá, že správními úřady mohou být činěny úkony, které sice naplňují formální kritéria správního rozhodnutí (byly vydány ve správním řízení, mají výrok, odůvodnění i poučení apod.), nicméně dle svého obsahu nepředstavují správní rozhodnutí v materiální rovině ve smyslu § 65 s. ř. s. Příkladem takového rozhodnutí je rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny o udělení souhlasu s umístěním stavby na území chráněné krajinné oblasti, jež bylo vydáno na základě § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,²⁸⁵ neboť předmětný souhlas (ač je sám správním rozhodnutím, a to přinejmenším ve formálním pojetí), představuje toliko podkladový úkon pro navazující územní řízení o umístění stavby. Nejvyšší správní soud v dané věci konstatoval, že „(...) rozhodnutím žalovaného (ani předcházejícím rozhodnutím správního orgánu I. stupně) nebylo ve skutečnosti založeno, změněno, zrušeno ani závazně deklarováno žádné žalobcovo subjektivní oprávnění ani žádná subjektivní povinnost v materiálním slova smyslu. **Daným rozhodnutím nebylo v materiálním slova smyslu zasáhnuto do žalobcových práv, jeho práv jej nezbavilo, neboť tímto rozhodnutím se správní řízení nekončilo.** Rozhodnutím v materiálním slova smyslu (dle § 65 odst. 1 s. ř. s.) mohlo být až následné rozhodnutí o umístění stavby, jež přísluší-za podmínky předchozího udělení předmětného souhlasu vydávat v územním řízení v režimu stavebního zákona (taktéž při subsidiárním využití správního řádu), neboť teprve takovýmto aktem mohlo být rozhodnuto o konkrétních právech a povinnostech v posuzované věci. ve správním soudnictví (§ 70 písm. a/, § 68 písm. e/), a proto Nejvyšší správní soud usnesením žalobu jako nepřijatelnou odmítl (§ 46 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).“²⁸⁶

Ryze materiální přístup při hodnocení, zda je úkon správního orgánu správním rozhodnutím nebo nikoliv, nicméně v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu nepřetrval. Nahradilo ho **materiálně-formální pojetí správního rozhodnutí**. Stalo se tak z důvodu nutnosti zachování hranic mezi žalobními typy – konkrétně mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou.

²⁸⁴ POTĚŠIL, Lukáš. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 359-363

²⁸⁵ „Na území národních parků a chráněných krajinných oblastí nelze bez souhlasu orgánu ochrany přírody vydat rozhodnutí o umístění, povolení či změně v užívání stavby, povolení k nakládání s vodami a k vodohospodářským dílům, povolení k některým činnostem či udělení souhlasu podle vodního zákona.“ § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném v rozhodné době

²⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 A 73/2002-54

Pokud by se totižto nezohledňovaly formální znaky správního úkonu, tak by k soudnímu přezkumu neformálních úkonů docházelo rovněž v rámci žaloby proti rozhodnutí. Došlo by tak k setření hranice mezi rozhodnutím a zásahem, čímž by se vyprázdnil vůbec původní účel samotného dělení mezi těmito typy žalob – tj. poskytnutí efektivní soudní ochrany veřejným subjektivním právům.^{287, 288}

V již výše zmíněném usnesení pojednávajícím o povaze provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, Nejvyšší správní soud opustil čistě materiální pojetí a přiklonil se k materiálně-formálnímu pojetí správního rozhodnutí: *„pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě proto nepřichází v úvahu, aby na výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech bylo nahlíženo jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť to by bylo možné jen tehdy, šlo-li by o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán. V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně „negativního“ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem.“*^{289, 290}

²⁸⁷ SKLÁDALOVÁ, Denisa. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*, 2021, č. 12, s. 435-442

²⁸⁸ „Naprostá bezformálnost pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví totiž není možná, neboť pak by se zcela vyprázdnila kategorie zásahů dle § 82 a násl. s. ř. s., které jsou přitom definovány vůči rozhodnutí negativně (zásah může být jen to, co není ani rozhodnutí, ani nečinnost).“ § 65. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-3]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98

²⁹⁰ Shodné závěry byly vysloveny i v Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013 – 66: „Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že ačkoliv zřízením datové schránky (resp. jejím nezřízením a navazujícím vyzněním o nezřízením datové schránky) může být zasaženo do veřejného subjektivního práva žadatele na zřízení datové schránky a naplněna materiální stránka pojmu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., mají úkony činěné v procesu zahájeném podáním žádosti o zřízení datové schránky povahu tzv. jiného úkonu podle části čtvrté správního řádu, a pro tento nedostatek předepsané formy se proto nemůže jednat o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.“

K posunu v chápání rozhodnutí z ryze materiálního na materiálně-formální došlo na podkladě přijetí nové právní úpravy reprezentované soudním řádem správním a shora zmíněnému rozšíření ochrany práv správními soudy zavedením tří typů správních žalob. Což ostatně vyplývá i z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47 ve věci přezkumu maturitní zkoušky.²⁹¹ V dané věci bylo jako správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (v materiálně-formálním pojetí) posouzeno rozhodnutí („vyrozumění“) o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen jako „školský zákon“).²⁹² Dle NSS předmětné „vyrozumění“ naplňovalo znaky individuálního správního aktu v pojetí hlavního proudu doktríny správního práva,²⁹³ a to i přes své nepřesné označení. Šlo o vrchnostenský akt, který měl individualizovaného adresáta (žáka, žadajícího o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky), a který závazně zakládal, měnil, rušil nebo závazně určoval adresátova konkrétní práva, přičemž byl vydán správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon ve spojení se správním řádem). Obsahoval stanovené náležitosti a byl komunikován adresátovi. Nadto mělo „vyrozumění“ klasickou strukturu správního rozhodnutí, tj. záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Z uvedených důvodů podléhalo toto „vyrozumění“ soudnímu přezkumu na základě žaloby proti nezákonnému rozhodnutí²⁹⁴ a ne na základě žaloby proti nezákonnému zásahu^{295, 296}

²⁹¹ „Je pravdou, že rozšířený senát v rozhodnutích ve věcech „Olomoucký kraj“ a „Souhlasy podle stavebního zákona“ do určité míry korigoval tzv. materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu, které navazovalo na předchozí právní úpravu správního soudnictví, platnou před 1. 1. 2003 [srov. část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, dále též „o. s. ř.“]. Ta umožňovala soudní kontrolu veřejné správy pouze prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí. Právní úprava obsažená v soudním řádu správním naproti tomu umožnila i žaloby proti nečinnosti a proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Proto bylo zapotřebí přesněji vymezit hranici mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a jiným zásahem správního orgánu, vůči němuž je možná obrana v řízení podle § 82 s. ř. s.“ odst. 37 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47

²⁹² „Každý, kdo konal zkoušku společné části maturitní zkoušky s výjimkou dílčí zkoušky konané formou písemné práce a ústní formou, může písemně požádat ministerstvo do 5 dnů ode dne, kdy mu byl oznámen výsledek zkoušek nebo kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky, o přezkoumání výsledku této zkoušky nebo přezkoumání rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky. Ministerstvo žadateli odešle písemné vyrozumění o výsledku přezkoumání nejpozději do 30 dnů ode dne doručení žádosti.“ § 82 odst. 3 školského zákona ve znění účinném v rozhodné době

²⁹³ Obdobně srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98

²⁹⁴ Srov. § 65 a násl. s. ř. s.

²⁹⁵ Srov. § 82 a násl. s. ř. s

²⁹⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47

Posun v chápání rozhodnutí z ryze materiálního na materiálně-formální měl za následek, že se při určení, zda úkon správního orgánu je nebo není rozhodnutím, posuzuje nejenom jeho obsah, nýbrž i to, zda byl pro vydání předmětného úkonu předepsán zákonem formalizovaný proces. Formální předpoklad rozhodnutí v materiálně-formálním smyslu podle § 65 s. ř. s. je tak naplněn tím, že právní úprava předpokládá vydání individuálního vrchnostenského aktu v určitém formalizovaném procesu. Z hlediska posouzení konečného správního úkonu pak není důležité, že předpokládané aspekty správního řízení nebyly zcela naplněny.²⁹⁷

Uvedené potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 1. 2015,²⁹⁸ když se zabýval právní povahou „oznámení“, jehož obsahem bylo stanovení povinnosti porušitele rozpočtové kázně vrátit poskytnutou dotaci. NSS pro tento případ shledal naplnění, jak materiální stránky rozhodnutí v podobě vrchnostenského stanovení povinnosti vrátit finanční prostředky, tak formální stránky rozhodnutí, a to jednak v podobě náležitostí předmětného „oznámení“ (tj. uložení povinnosti, odůvodnění, poučení o opravném prostředku) a jednak i ve skutečnosti, že § 44 a § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen jako „zákon o rozpočtových pravidlech“) předepisují pro stanovení povinnosti vrátit dotaci (resp. její část) z důvodu porušení rozpočtové kázně formalizovaný správní proces,²⁹⁹ při němž se podpůrně užije daňový řád.³⁰⁰

Změna přístupu byla posléze potvrzena i ve vztahu k souhlasům vydávaným podle stavebního zákona 2006.³⁰¹ Ačkoli Nejvyšší správní soud potvrdil svůj původní závěr, a konstatoval, že souhlasy podle stavebního zákona naplňují materiální stránku rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, nedostatek předepsané formy má za následek, že se v konečném důsledku nemůže jednat o správní

²⁹⁷ Obdobně srov. např. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146-151

²⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 201/2014-47

²⁹⁹ „Je nutno zcela odmítnout tvrzení stěžovatele, že se naopak z jeho strany jednalo o postup neupravený zákonem a tedy zcela vyňatý z jakékoliv soudní kontroly. Je nepřijatelné, aby stěžovatel jakožto vrchnostenský orgán (toto postavení má i při poskytování dotace – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90) ukládal osobám povinnosti, aniž by pro takový postup existoval zákonný podklad. Takový stav by naprosto odporoval zásadě, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon [čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (č. 1/1993 Sb.) a čl. 2 odst. 2 Listiny]. Vydání vrchnostenského aktu zcela bez zákonné opory je zjevným porušením uvedené zásady. Proto pokud správní orgán vydá vrchnostenský akt materiálně odpovídající určitému zákonem předpokládanému aktu, je nutno danou zákonnou úpravu považovat za právní základ vydaného aktu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 201/2014-47

³⁰⁰ „Správu odvodů z porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu“ § 44a odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném v rozhodné době

³⁰¹ K povaze souhlasů podle stavebního zákona srov. např. VEDRAL, J. Formy správní činnosti v územním rozhodování a stavebním řádu. In: STAŠA, Josef a Jirí RAJCHL, ed. *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, 272 s. ISBN 978-80-87975-85-5. str. 22-29

rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.³⁰² Při formulaci svých závěrů vycházel Nejvyšší správní soud primárně ze systematiky a výslovné dikce stavebního zákona 2006, přičemž konstatoval, že souhlasy nenaplňují definiční znaky ani rozhodnutí, ani vyjádření, osvědčení či sdělení,³⁰³ pročež představují tzv. jiné úkony. Ve smyslu § 158 odst. 1 s. ř.³⁰⁴ se tedy na ně jako na jiné úkony použijí obdobně ustanovení části čtvrté správního řádu (tj. úprava vyjádření, osvědčení a sdělení). Z hlediska soudní přezkoumatelnosti je tedy zapotřebí bránit se proti nezákonným souhlasům cestou žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu.³⁰⁵

Takový závěr Nejvyššího správního soudu vydržel sedm let, než bylo vydáno usnesení rozšířeného senátu, v němž NSS opětovně posoudil souhlasy podle stavebního zákona jako rozhodnutí v materiálně-formálním pojetí ve smyslu § 65 s. ř. s.³⁰⁶ NSS reagoval rovněž na novelizaci stavebního zákona, kterou bylo znemožněno „vydávat“ tzv. konkludentní souhlasy (tj. souhlasy bez písemné formy). Shledal při tom, že soudní ochrana před nezákonnými souhlasy poskytovaná zásahovou žalobou není dostatečně praktická a efektivní, pročež není naplněno právo na spravedlivý proces.³⁰⁷ Bylo konstатовáno, že pojem rozhodnutí správního orgánu podle § 67 s. ř. a podle § 65 s. ř. s. nejsou totožné, a že „v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu.“³⁰⁸ Z uvedené interpretace NSS tedy podle všeho vyplývá, že v procesu zkoumání povahy napadeného podkladového úkonu se má na něho

³⁰² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76

³⁰³ Srov. § 154 s. ř.

³⁰⁴ „Ustanovení této části se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části.“ § 158 odst. 1 s. ř.

³⁰⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76

³⁰⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43

³⁰⁷ K právu na spravedlivý proces srov. např. bod 40 Nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18: „Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se „stanoveným postupem“ svého práva u soudu či jiného orgánu, čemuž koresponduje povinnost soudu tuto ochranu (rovněž „stanoveným postupem“) poskytnout. Je pak zcela na zákonodárci, aby stanovil podmínky a podrobnosti (tj. „postupy“), jde-li o realizaci daného základního práva (čl. 36 odst. 4 Listiny). Ve své kompetenci je omezen mj. v tom ohledu, že jím přijatou „prováděcí“ úpravou nesmí být popřena sama podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny); to znamená, že soudní či jiná právní ochrana musí být reálně „dosažitelná“ a co do svého výsledku dostatečně efektivní, což v konečném důsledku znamená i to, že by i míra takové ochrany měla být adekvátní ve vztahu k pozici, kterou dotčená osoba v příslušném právním vztahu má (srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ze dne 2. 7. 2019).“

³⁰⁸ bod 31 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43

v pochybnostech hledět spíše jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Jen pokud podkladový úkon nevykazuje žádné formální znaky správního rozhodnutí, lze užít zásahovou žalobu. Požadované formální znaky specifikoval NSS úzce. V předmětném usnesení trval jenom na zákonem předepsané písemné formě individuálního správního aktu vydaného v mezích kompetencí správního orgánu: „*K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Tím budou pravidelně dány znaky „individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci Olomoucký kraj).*“³⁰⁹ Nadto NSS poukázal na skutečnost, že k materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí správního orgánu se přiklonil i Ústavní soud, když se v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17 (bod 23) ztotožnil s interpretací rozhodnutí v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 6 As 68/2012 (státní maturity).

Dlužno říci, že extrémní příklon NSS buďto k čistě materiálnímu nebo k čistě formálnímu pojetí správního rozhodnutí nebyl favorizován, a realita se pohybuje někde na pomezí.³¹⁰ Směrem k Nejvyššímu správnímu soudu zaznívá nicméně nemalá kritika jeho přístupu k rozlišení mezi správním rozhodnutím a zásahem správního orgánu, a to rovněž z vlastních řad. Ve svém odlišném stanovisku kritizoval soudce Dienstbier odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48 v tom smyslu, že rozlišení mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahem podle § 82 s. ř. s. není ze strany NSS konzistentní. Podle Dienstbiera není napříč judikaturou Nejvyššího správního soudu jasné, zda při požadavku na materiální stránku rozhodnutí, NSS skutečně trvá i na naplnění formální stránky, a co přesně tato formální stránka obnáší.³¹¹

³⁰⁹ Tamtéž.

³¹⁰ Jak již bylo zmíněno výše, čistě materiální pojetí, bez požadavku formálního procesu, byť v minimálním měřítku, by mělo za následek vyprázdnění kategorie zásahů správního orgánu. Na druhé straně, při čistě formálním pojetí by vystačovalo označení úkonu jako rozhodnutí. Blíže vizte § 65. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-3]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³¹¹ „*Obecná východiska většiny pro posuzování právní povahy aktů veřejné správy a způsobů soudní ochrany (body 51-53) považuji za správné. I proto se však neztotožňuji s tou částí odůvodnění (zejména body 55 až 59), v níž rozšířený senát na podporu závěru o právní povaze opatření podle § 14e jako rozhodnutí vytváří iluzi konzistentní výkladové linie v judikatuře správních soudů a především samotného rozšířeného senátu k rozlišení rozhodnutí podle § 65 odst. s. ř. s. na jedné straně a zásahu, pokynu či donucení ve smyslu § 82 s. ř. s. na straně druhé. Taková jednotná či alespoň konzistentní rozhodovací praxe není. Dlouhodobě bylo správními soudy*

Zajímavým vodítkem pro volbu žalobního typu se jeví být následující seznam typických formálních znaků správního rozhodnutí, které na podkladě rozboru několika stěžejních rozhodnutí a usnesení rozšířeného senátu NSS sestavila Skládalová.³¹² Jak sama nicméně poznamenává, ze strany správních soudů není vždycky vyžadována přítomnost všech těchto náležitostí, protože je lze označit spíše za znaky typické, než esenciální:

- (1) **Procedura vydávání rozhodnutí.** Jde o formalizovaný závazný postup příslušného správního orgánu předcházející vydání správního úkonu, jehož účelem je vydání individuálního správního aktu v konkrétní věci a pro konkrétní subjekt, a v němž jsou přítomni účastníci řízení.³¹³ Jak se podává z výše zmíněných soudních rozhodnutí, podstatné je, že je daný proces zákonem pro správní orgán v mezích jeho pravomocí proskribován. Skutečnost, zda v konkrétním případě bylo vše dodrženo, nerozhoduje.³¹⁴ Nejminimalističtější pojetí procedury formalizovaného procesu je přitom reprezentováno základními zásadami činnosti správních orgánů.³¹⁵

uplatňováno tzv. materiální pojetí správního rozhodnutí, jakožto úkonu správního orgánu, jimž je (i) individuálně určenému adresátu, (ii) v konkrétní věci, (iii) závazně, (iv) založeno, změněno, zrušeno či autoritativně deklarováno právo či povinnost. To platilo jak před přijetím soudního řádu správního, tak za jeho účinnosti, kdy se navíc toto materiální pojetí prosadilo i v právní úpravě: srovnej § 9 správního řádu či § 65 odst. 1 s. ř. s. Zejména ve věci „souhlasu podle stavebního zákona“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS) došlo k zásadnímu odklonu od této výkladové praxe. K požadavku naplnění materiálních znaků rozhodnutí byl přidán požadavek určité zákonem předepsané formy. Následná 6 Afs 270/2015 rozhodovací praxe správních soudů, ani samotného rozšířeného senátu, není zcela jednotná. Např. ve věci „státní maturity“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS) je zřetelná opětovná preference materiálního pojetí správního rozhodnutí, naplnění požadavku určité formy je provedeno zjevně spíše „z povinnosti“. Rovněž v řadě případů rozhodovaných tříčlennými senáty Nejvyššího správního soudu je judikatorní linie, založená rozhodnutím ve věci „souhlasů“ více či méně otevřeně ignorována (za všechny např. rozsudek ze dne 27. listopadu 2015, č. j. 4 As 173/2015 - 31, nebo rozsudek ze dne 2. března 2017, č. j. 7 As 242/2016 - 43). Přesvědčivosti rozhodnutí v nyní posuzované věci by podle mne více prospělo, kdyby rozšířený senát připustil nejednotnost rozhodovací praxe a zřetelně formuloval svůj současný právní názor, než když se pokouší svůj závěr v posuzované věci obhájit z odlišných hledisek dosavadních judikatorních přístupů. Měl by jasně uvést, zda vedle naplnění materiálních znaků správního rozhodnutí trvá na požadavku naplnění určité zákonem předepsané formy nebo ne, případně jaké formální znaky musí úkon správního orgánu splňovat, aby byl posouzen jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Ani to totiž není zřejmé; přesto většina dospěla v odůvodnění (bod 58) k závěru, že opatření poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel vyhoví i požadavku předepsané formy. Zákon přitom stanoví pouze, že pokud poskytovatel přistoupí k tomuto opatření, „informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění“ (§ 14e odst. 2). Jakkoliv musím připustit nezbytnost konkrétního posuzování míry předepsané formy u jednotlivých úkonů správních orgánů, toto posuzování a jeho výsledky musí obstát i při vzájemném porovnání rozhodovaných případů. Při vědomí náročnosti rozšířeného senátu na formální stránku souhlasů podle stavebního zákona nebyl podle mne tento požadavek naplněn.“ odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Filipa Dienstbiera k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48

³¹² SKLÁDALOVÁ, Denisa. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*, 2021, č. 12, s. 435-442

³¹³ Srov. např. bod 17 Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18

³¹⁴ Srov. např. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47

³¹⁵ Srov. např. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41; obdobně pak Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018 – 63, v němž se NSS zaobíral mimo jiné právní povahou rozhodnutí zdravotní pojišťovny o úhradě zdravotních služeb jinak

(2) **Náležitosti rozhodnutí.** Ve smyslu § 68 s. ř. se tak jedná o výrok, odůvodnění a poučení, byť odůvodnění patrně není Nejvyšším správním soudem považováno za esenciální.³¹⁶

(3) **Oznámení rozhodnutí adresátovi.**

(4) **Dokumentace průběhu řízení a jeho výsledku.** Tento požadavek míří zejména na vedení správního spisu,³¹⁷ byť může stačit i provedení písemného záznamu o provedení úkonu a založení předmětného záznamu do příslušné dokumentace.³¹⁸ S písemnou formou daného úkonu se rovněž počítá.³¹⁹

I když je většina úkonů správních orgánů typizována a správní rozhodnutí mezi nimi dominuje (na čemž ostatně staví i níže zmíněná subsidiarita zásahové žaloby vůči zbylým žalobním typům), nejsou hraniční situace, kdy se v konečném důsledku předmětem soudního rozhodování nestává ani tak ochrana právní sféry účastníka, jako určení povahy napadeného úkonu, žádoucí. Neblahým důsledkem může být zmatení žalobce, jenž v návaznosti

zdravotní pojišťovnou nehraných podle § 16 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a shledal, že předmětné rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a tedy napadnutelné žalobou proti rozhodnutí, přičemž ke splnění formálních požadavků se NSS vyjádřil následovně: „*S ohledem na povahu daného rozhodnutí je irrelevantní, že zákon podrobně neupravuje proces rozhodování. Ostatně stěžovatelka o žádosti rozhodla v rámci formalizovaného postupu, v němž byly respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu. Žalobci bylo umožněno se k jeho obsahu vyjádřit, resp. proti němu uplatnit námitky, o nichž stěžovatelka následně rozhodla. Napadený správní akt dostal rovněž formálním požadavkům kladeným na správní rozhodnutí, jak bylo uvedeno výše. Z hlediska formálního mu nelze nic vytknout.*“

³¹⁶ „*Jakkoli v samotném textu usnesení vlády chybí odůvodnění (nějaké důvody však stěžovatel získal v dopise předsedy vlády), základní znaky formalizovaného správního rozhodnutí posuzovaný akt nese (označení správního orgánu, označení rozhodnutí, výroky rozhodnutí). Odůvodnění přitom není nezbytným znakem správního rozhodnutí. K procesu stěžovatelova odvolání byla pořizována spisová dokumentace, což je další typický znak rozhodnutí pro účely § 65 s. ř. s.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020 - 65

³¹⁷ Srov. § 17 s. ř.

³¹⁸ Šlo zejména o případ, v němž se Nejvyšší správní soud zabíral povahou výtky státnímu zástupci podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, podle něhož: „*drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení.*“ Z bodu 79 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41, se pak podává následující: „*Jak vyplývá z popsané dosavadní praxe dohledových orgánů (viz body [68] až [71] výše), postup při udělování výtky podle příslušných profesních předpisů tyto formální znaky – byť ve zcela minimálním standardu – v zásadě splňuje. Výtka je buď písemná, nebo ústní. O ústní výtce musí existovat písemný záznam o jejím udělení; v obou případech musí být vymezen skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění (ad i); výtka je vydávána (udělována, ukládána) v rámci určitého formalizovaného postupu, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu – státní zástupce, soudce, notář nebo soudní exekutor zejména musí dostat prostor k vyjádření (ad ii); výtka je samostatně zadokumentována a rozhodnutí (záznam) o jejím udělení jsou založena do osobního, případně jiného spisu (ad iii); k tomu též přiměřeně srov. § 23 odst. 1 zákona o kárném řízení; rozhodnutí o udělené výtce je dotčené osobě oznamováno ústně v její přítomnosti nebo doručením písemného vyhotovení (ad iv). Posledně uvedená požadovaná náležitost je důležitá pro přesné stanovení okamžiku počátku běhu lhůty k podání případné žaloby.*“

³¹⁹ Srov. např. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98

na vybrané soudní rozhodnutí podá nesprávný typ žaloby, aniž by mohl dopředu anticipovat navazující odepření soudní ochrany, ale i podávání několika různých žalob proti jednomu úkonu, což představuje zátěž ekonomickou, administrativní a může mít i svá právní úskalí.³²⁰

2.3.2. Pojem nečinnosti ve vztahu k žalobě proti nečinnosti

Vedle nezákonné činnosti veřejné správy je dalším, společensky nežádoucím jevem nezákonná nečinnost, a tedy případy, kdy má správní orgán povinnost k nějaké regulativní a ochranné aktivitě, tato však z jeho strany není uskutečňována. Nejde o případy, kdy má správní orgán v rámci zákonem vymezeného správního uvážení možnost nekonat a zůstat pasivním, nýbrž o situace, kdy mu zákon ukládá povinnost něco činit.³²¹ Důvody, proč k nezákonné nečinnosti ze strany orgánů veřejné moci dochází, bývají četné. Dochází však k „oslabení právní jistoty občanů a jejich důvěry v ochranu jejich základních ústavních práv ze strany orgánů státní moci.“ Proto ani pracovní přetíženost orgánů veřejné moci nemůže být příčinou jejich nečinnosti, neboť technické a organizační problémy státních orgánů nelze přenášet na občany.³²²

Vztah mezi žalobou proti nečinnosti³²³ a zásahovou žalobou³²⁴ lze stručně shrnout zhruba takto – zatímco účelem žaloby proti nečinnosti je soudní ochrana v případech, kdy je správní orgán nečinný při vydávání rozhodnutí nebo osvědčení,³²⁵ zásahová žaloba (coby tzv. zbytková kategorie) je využívána tehdy, když má ze strany správního orgánu dojít k učinění jiného úkonu, než správního rozhodnutí nebo osvědčení.³²⁶ Zásahem tedy nemusí být nutně jenom aktivní konání správního orgánu, nýbrž i jeho nezákonná pasivita.

V této sféře došlo ze strany Nejvyššího správního soudu ke změně dřívějšího názoru. NSS zpočátku připouštěl poskytnutí ochrany zásahovou žalobou jenom před aktivními úkony správních orgánů.³²⁷ Ke změně výkladu došlo v již výše zmíněných řízeních, v případě

³²⁰ Blíže k dané problematice srov. např. SVOBODA, Tomáš. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*, 2019, č. 12, s. 435-439

³²¹ Obdobně srov. např. SEDLÁČEK, Stanislav. Soudní kontrola veřejné správy. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 127 s. ISBN 978-80-210-5746-3. str. 55

³²² Nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98

³²³ Srov. § 79 a násl. s. ř. s.

³²⁴ Srov. § 82 a násl. s. ř. s.

³²⁵ „Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.“ § 79 odst. 2 s. ř. s.

³²⁶ Obdobně srov. např. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146-151

³²⁷ „Pokud tedy nebyl učiněn vůči žalobci žádný úkon, který by jej zavázal něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, nelze faktické jednání žalovaného hodnotit jako „zásah“. Výsledný stav

neprovedení zápisu do katastru nemovitostí, když NSS výslovně překonal svůj dřívější závěr: „Nemusi jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. **Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.** V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, ww.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“³²⁸

Hlavní rozdíl mezi tzv. nečinnostní žalobou a zásahovou žalobou je opětovně podkladový akt správního orgánu. Jde tudíž o analogickou situaci, jak tomu bylo i u žaloby proti rozhodnutí. Kritéria formální stránky rozhodnutí ve smyslu materiálně-formálního výkladu § 65 s. ř. s. (vizte výše) by měly být užity rovněž při nečinnostní žalobě. Při určení, zda má být správním orgánem učiněný správní úkon rozhodnutím, nebo nikoli, se tedy přihlíží k tomu, zda zákon předpokládá učinění takového úkonu ve formalizovaném procesu završeném individuálně adresovaným vrchnostenským aktem, který „zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. V neposlední řadě je možné poukázat i na strukturu napadeného „vyrozumění“, které stěžovatel sám opatřil náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, tj. záhlavím, výrokem, odůvodněním a poučením o nepřipustnosti rozkladu.“³²⁹

Jak poznamenávají Štencel a Vomáčka, proces určení, zda zákon předpokládá vydání rozhodnutí, se děje v abstraktní rovině, v momentě, kdy žádný akt ještě vydán nebyl, protože se vychází toliko z právní úpravy a analyzuje se, zda tato předpokládá vydání správního rozhodnutí, nebo učinění jiného správního úkonu, který není rozhodnutím (resp. osvědčením).³³⁰

po neprovedení záznamu byl shodný se stavem před jeho neprovedením, navíc záznam do katastru nemovitostí má účinky deklaratorní, tj. žádné nové právní vztahy nezakládá. Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v projednávané věci se nejednalo o nezákonný zásah.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54

³²⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98

³²⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47

³³⁰ ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146 151

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může domáhat žalobou, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší než kterou určuje zvláštní zákon. Z uvedeného tedy vyplývá, že se nečinností žalobou nelze domáhat vydání procesního rozhodnutí, ani uložení povinnosti pokračovat v řízení, s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.³³¹ Základní podmínka řízení, za které může soud jednat a rozhodovat ve věci chybí rovněž v případě, že správní orgán požadované rozhodnutí sice nevydal, no *ex lege* vznikla fikce vydání rozhodnutí s určitým (obyčejně speciálním zákonem předpokládaným) obsahem. Správní soud se v takovém případě nemůže žalobou meritorně zabývat, neboť není založena jeho pravomoc poskytovat ochranu proti nečinnosti a soud podanou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne.^{332, 333} Nadto se lze domáhat vydání rozhodnutí, které je samo vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť § 70 s. ř. s. upravující kompetenční výluky nelze vztáhnout na řízení o ochraně proti nečinnosti.³³⁴

Osvědčení představuje neregulativní právní úkon, který nezasahuje přímo do ničích práv, a jehož prostřednictvím vykonavatel veřejné správy plní úkol veřejné správy. Jde o bezprostředně závaznou formu činnosti veřejné správy, prostřednictvím které se autoritativně a s příslušnou průkazní mocí dokládá určitá nesporná skutečnost, která je v něm uvedena. K osvědčení dané skutečnosti je příslušný správní orgán, jenž vydává předmětné osvědčení. Osvědčení je veřejnou listinou, pro níž platí presumpce správnosti, tudíž se lze proti ní bránit jen důkazem opaku.^{335, 336} Obdobně se o povaze osvědčení vyjádřil i Ústavní

³³¹ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004

³³² Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Ans 5/2007-195

³³³ Příkladem fikce vydání rozhodnutí může být § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který stanovuje fikci vydání rozhodnutí, kterým se odmítá poskytnutí informace: „*Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít.*“

³³⁴ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³³⁵ PRŮCHA, Petr a Richard POMAHAČ. Správní právo. Ostrava: Sagit, 2002, 684 s. Lexikony. ISBN 80-7208-314-7. str. 312

³³⁶ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 192-193

soud: „Osvědčení zákon nedefinuje, podle teorie se jím **osvědčují (potvrzují) skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní**. Osvědčení je velmi blízké rozhodnutím (individuálním správním aktům) deklaratorním, o skutečnostech v něm uvedených ale není sporu či pochybností, jinak by bylo třeba provést řízení a rozhodnout. V řadě správních řízení jsou osvědčení požadovaným podkladem pro budoucí rozhodnutí, a to byl také jeden z důvodů, proč je zákon, vzhledem k jejich významu, spolu s rozhodnutími učinil předmětem žaloby na ochranu proti nečinnosti.“³³⁷

Nečinností není případ, pokud je řízení o vydání osvědčení skončeno závěrem, že osvědčení nelze vydat (dotčená osoba má pak jenom ve smyslu § 155 odst. 3 s. ř. právo na písemné uvědomění o takovém závěru a na sdělení jeho důvodů³³⁸). Jde o řádný postup, který nepředstavuje nečinnost, jež by mohla být napadnutelná nečinnostní žalobou.³³⁹

Závěrem lze tedy říci, že jak žaloba proti rozhodnutí, tak nečinnostní žaloba slouží k ochraně práv v případech, kdy bylo vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., resp. kdy k vydání má dojít, nicméně příslušný správní orgán je nečinný. Oba typy žalob tedy vycházejí ze stejného podkladového úkonu.³⁴⁰ Nabízí se tedy závěr, že základní triáda správních žalob rozděluje výstupy správních orgánů pouze do dvou základních a rozsáhlých skupin – rozhodnutí a zásahy.

2.3.3. Zásahová žaloba coby tzv. sběrná kategorie a její subsidiarita

Mezi způsoby ochrany před nezákonnými úkony orgánů veřejné moci zastává zásahová žaloba z titulu své subsidiarity místo tzv. zbytkové neboli sběrné kategorie.³⁴¹ Předmětná skutečnost vyplývá již ze samotné dikce § 85 s. ř. s, které stanovuje, že zásahová žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí

³³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04

³³⁸ „Pokud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly.“ § 155 odst. 3 s. ř.

³³⁹ Srov. JIRÁSEK, Jan. § 79 [Žalobní legitimace a účastníci řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁴⁰ S drobným rozdílem, jenž spočívá v možnosti obrany proti nevydání osvědčení prostřednictvím nečinnostní žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.

³⁴¹ Srov. např. VETEŠNÍK, Pavel. § 82 [Žalobní legitimace]. In: JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZKÝ, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8. str. 700; dále pak § 82 In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-3]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.; obdobně srov. též BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 74-79

v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Z citovaného ustanovení se podávají dvě věci: (1) možnost žalobce domáhat se buďto ochrany před trvajícím zásahem, nebo určení, že již proběhnuvší zásah byl nezákonný (tzv. určovací zásahová žaloba) a (2) výše zmíněná subsidiarita zásahové žaloby se uplatní pouze při trvajícím zásahu.³⁴²

K významné změně došlo novelizací s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012. Motivací k této změně byla snaha zvýšit ochranu veřejných subjektivních práv osob, což je patrné i z důvodové zprávy: „*I pouhé konstatování nezákonnosti zásahu je pro občany velmi důležité a posiluje tak u veřejnosti důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy.*“³⁴³ Před novelizací se nepřipouštěla soudní ochrana před již ukončenými zásahy správních orgánů, jejichž důsledky netrvaly a nehrozilo jejich opakování. Zmíněné lze ilustrovat zejména zněním již zrušeného § 86 s. ř. s.: „*Soud zastaví řízení, zjistí-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvaly a nehrozí opakování zásahu.*“ Šlo o zvláštní podmínku řízení a její nesplnění zavdávalo důvod zastavení řízení.³⁴⁴ Pokud tedy soud v minulosti v průběhu řízení zjistil, že zásah ani jeho důsledky netrvaly, a zároveň nehrozí jeho opakování, měl povinnost řízení usnesením zastavit. Jak poznamenává Jirásek,³⁴⁵ soud byl při takovém zastavení řízení povinen zabývat se žalobou meritorně a „*uvést, v čem jednání žalovaných naplnilo znaky nezákonného zásahu a v čem konkrétně tento nezákonný zásah spočíval, a to proto, aby mohl učinit pozdější závěr o tom, že zásah ani jeho důsledky již netrvaly a nehrozí ani jeho opakování.*“³⁴⁶

Správné určení toho, zda zásah trvá, resp. zda trvají jeho důsledky (nebo hrozí jeho opakování) má vliv jednak na správné určení běhu lhůty pro podání zásahové žaloby, ale rovněž i na správné zjištění, zda je v souladu s § 85 s. ř. s. nutno před jejím podáním zapotřebí vyčerpat jiné prostředky právní ochrany. Od správného určení typu zásahu (zda se jedná o zásah jednorázový nebo trvajicí) se tedy pak zpravidla odvíjí žalobní petit, který může být záporní (u trvajících zásahů), nebo určovací (u jednorázových, resp. ukončených zásahů).

³⁴² Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁴³ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 303/2011 Dz

³⁴⁴ Obdobně srov. např. BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006, 312 s. ISBN 80-7201-579-6. str. 170

³⁴⁵ JIRÁSEK, Jan. § 86 [zrušen]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2009, č. j. 4 Aps 7/2009-36

Na druhu zásahu, potažmo petitu, pak závisí rovněž přípustnost žaloby v případě (ne)vyčerpání jiných prostředků právní ochrany. V případě určovací zásahové žaloby se totižto nezkoumá, zda se navrhovatel domáhal (resp. zda se mohl domáhat) ochrany před předmětným zásahem jinými prostředky právní ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. U zápůřčí zásahové žaloby je tomu naopak – soud tuto skutečnost zkoumat musí.³⁴⁷

Rozlišujeme subsidiaritu horizontální a subsidiaritu vertikální. Při horizontální subsidiaritě je nutno zkoumat, zda se ochrany práv lze domáhat prostřednictvím jiných prostředků soudního přezkumu (tj. žalobou proti rozhodnutí, nebo žalobou proti nečinnosti správního orgánu). Subsidiarita vertikální zahrnuje mimosoudní prostředky ochrany (u zásahové žaloby typicky námitky, nebo stížnost).³⁴⁸

Horizontální subsidiarita zásahové žaloby souvisí s tím, o čem bylo pojednáno výše – a tedy, že každá správní žaloba by měla odpovídat různým druhům správní činnosti. V návaznosti na to, je nutno poznamenat, že zásahovou žalobou se nelze bránit ne jenom proti rozhodnutí správního orgánu (resp. nečinnosti v případě vydání rozhodnutí nebo osvědčení), ale ani proti opatření obecné povahy,³⁴⁹ nebo vydání právního předpisu.³⁵⁰

Předmětná horizontální subsidiarita implikuje rovněž to, že vlastnosti hraničních podkladových úkonů by měly být za účelem určení, zda byl užit správný typ správní žaloby, v určité hierarchii. Nejprve je tedy nutno zkoumat, zda podkladový úkon, nesplňuje náležitosti správního rozhodnutí,³⁵¹ pročež by se proti němu bylo zapotřebí bránit žalobou proti rozhodnutí, resp. nečinnosti správního orgánu. Teprve, když nelze podkladový úkon podřadit pod rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., je možné užit zásahovou žalobu: „*Z ustanovení § 85 s. ř. s. plyne, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost*

³⁴⁷ Obdobně srov. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírká zákonů, judikatura, právo [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-pred-nezakonnym-zasahem-spravniho-organu-108724.html> [cit. 04.08.2021].

³⁴⁸ Srov. BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 74-79

³⁴⁹ Srov. Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71, z něhož se podává: „*Schválení územního plánu usnesením zastupitelstva obce není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., ale neoddělitelnou součástí procesu vydání opatření obecné povahy, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.*“, dále pak Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012-50, z něhož se podávají následující závěry: „*Vyhlášení voleb do zastupitelstva obce (§ 58 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) je opatřením obecné povahy.*“ a „*Je-li napadený akt opatřením obecné povahy, je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem proti takovému aktu nepřipustná (§ 85 s. ř. s.).*“

³⁵⁰ Srov. např. Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 121/04

³⁵¹ Což je důvodem, proč byla správnímu rozhodnutí věnována nemalá část této práce.

*úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.*³⁵² Rovněž v případě, kdy se lze proti pasivně správního orgánu bránit žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., soud zásahovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s., což potvrdil i Nejvyšší správní soud.³⁵³

Vertikální subsidiarita zásahové žaloby vyplývá v obecné rovině z § 5 s. ř. s., podle něhož (nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak) se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Ač lze doslovné znění § 85 s. ř. s. vykládat v tom smyslu, že zásahová žaloba není vůbec přípustná v případech, kdy existuje jiný prostředek ochrany nebo nápravy, není tomu tak. Ustanovení § 85 a § 5 s. ř. s. je nutno interpretovat ve vzájemné souvislosti, protože § 85 s. ř. s. má povahu speciálního ustanovení, které utvrzuje prvně citované. Opačný výklad by vylučoval trvajících zásahy z přezkumu správními soudy, a byl by v rozporu s čl. 4 Ústavy,³⁵⁴ čl. 36 odst. 2 LZPS,³⁵⁵ a čl. 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.³⁵⁶ Vertikální subsidiarita tedy klade na žalobce požadavek, aby před podáním zásahové žaloby uplatnil k ochraně svých práv nejprve ty ostatní právní prostředky, jež má k dispozici, a to bez ohledu na to, zda by jejich užití bylo dle subjektivního mínění žalobce efektivní nebo ne.³⁵⁷ Teprve po jejich bezvýsledném vyčerpání, může podat samotnou žalobu podle § 82 s. ř. s.: „Ustanovení § 85 s. ř. s. nelze tudíž vykládat tak, že by vylučovalo soudní ochranu před nezákonným zásahem, existuje-li jiný prostředek ochrany nebo nápravy. Zmíněné ustanovení pouze požaduje, v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního

³⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004

³⁵³ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. 1 Aps 1/2011

³⁵⁴ „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“ čl. 4 Ústavy

³⁵⁵ „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ čl. 36 odst. 2 LZPS

³⁵⁶ „Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné opravné prostředky před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.“ čl. 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv

³⁵⁷ Z Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278 se podává, že „přítom není rozhodující, zda žalobce subjektivně považuje právní prostředky, jimiž se může domáhat ochrany či nápravy stavu, za efektivní či nikoliv.“

*prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu podle § 82 s. ř. s.*³⁵⁸

K prostředkům jiné právní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu mimo přezkumu správními soudy řadí odborné publikace zejména **námítky** nebo **stížnost**.³⁵⁹

Jak již bylo popsáno v první části této práce, není typickým rysem zásahů správních orgánů, aby se proti nim bylo možné bránit ještě prostředky v rámci veřejné správy (jak je tomu například u správního řízení, kde se typicky připouštějí řádné opravně prostředky). Zejména při faktických úkonech, jakými jsou, slovy důvodové zprávy, různé policejní přehmaty,³⁶⁰ jsou formální nápravné prostředky vyloučeny, neboť charakteristika těchto zásahů je vylučuje. U tzv. hraničních situací, tedy případech, které vyžadují bližší rozbor pro určení, zda se jedná o rozhodnutí nebo zásah, je nutno posuzovat každý případ zvlášť.

Fiala považuje za opravný prostředek *sui generis* vcelku rozšířenou možnost podání námitek proti úkonu (tj. v tomto případě zásahu) správního orgánu (například ve sféře správního dozoru).³⁶¹ Poukazuje nicméně na skutečnost, že jelikož je toto právo zakotveno vždycky pouze ve zvláštních zákonech (na rozdíl od obecné úpravy odvolání proti správnímu rozhodnutí), vykazuje jejich úprava značnou diverzitu, a to zejména ve lhůtách pro podání a vypořádání námitek, vymezení obsahových a formálních náležitostí námitek, či přiznání nebo nepřiznání suspenzivního účinku. Srovnat lze například úpravu námitek proti opatření inspektora České obchodní inspekce podle § 7b odst. 3 ČOIZ³⁶² a námitek proti příkazu báňského inspektora podle § 43 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti,

³⁵⁸ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110; obdobně též podle Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004-90 není žaloba podle § 85 s. ř. s. přípustná, „*neboť žalobce má ve správním řízení a v následném soudním přezkumu daňových rozhodnutí k dispozici jiné právní prostředky, jimiž se může domáhat ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem.*“

³⁵⁹ Srov. např. FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 274-289. Obdobně též např. JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLÁŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dále pak např. BAHÝLOVÁ, Lenka. *Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. Soudní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 74-79

³⁶⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz

³⁶¹ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 279-280

³⁶² „*Proti uloženému opatření o zajištění výrobků, které neodpovídají zvláštním právním předpisům, může kontrolovaná osoba podat do 3 pracovních dnů ode dne seznámení s uloženým opatřením písemně námítky místně příslušnému inspektorátu. Námítky nemají odkladný účinek. Ředitel inspektorátu rozhodne o námitkách bez zbytečných průtahů. Jeho rozhodnutí je konečné. Písemné rozhodnutí o námitkách se doručí kontrolované osobě.*“ § 7b odst. 3 ČOIZ

výbušninách a o státní báňské správě.³⁶³ Zatímco lhůta pro podání námitek proti příkazu báňského inspektora činí 15 dnů, a tyto mají odkladný účinek, námitky proti opatření inspektora ČOI lze podat jenom do 3 dnů a nemají odkladný účinek.

Charakter opravného prostředku spatřuje Fiala v institutu námitek zejména proto, že k jejich podání je aktivně procesně legitimován ten, vůči komu úkon směřoval a jejich úspěšné uplatnění může mít za následek částečné nebo úplné zrušení napadeného úkonu. Naproti tomu, námitky neoplývají v pravém smyslu slova devolutivním účinkem, jelikož o nich zpravidla rozhoduje stejný orgán, který učinil i napadený úkon, potažmo nadřízený zasahující úřední osoby. Požadavek objektivit, který se uplatňuje při devolutivním účinku u odvolání proti rozhodnutí bude tedy naplněn jen v omezeném rozsahu, když vůbec.³⁶⁴

Jako o jiném prostředku právní ochrany by bylo lze uvažovat i o stížnosti podle § 175 s. ř., tato úprava se nicméně může uplatnit jenom v případech, na které dopadá správní řád.³⁶⁵ Nadto její podání není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem prostřednictvím zásahové žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s.³⁶⁶

Za jiný opravný prostředek ve smyslu § 85 s. ř. s. však Nejvyšší správní soud shledal institut stížnosti podle § 261 odst. 1 až odst. 5 daňového řádu³⁶⁷ (resp. institut námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) daňového řádu 92³⁶⁸). Je tedy zapotřebí ji řádně uplatnit, jinak není žaloba proti nezákonnému zásahu přípustná. Co se týče současné právní úpravy (tj. stížnosti podle daňového řádu), NSS shledal, že prošetření vyřízení předmětné stížnosti nejbližší nadřízeným správcem daně podle § 261 odst. 6 daňového řádu představuje další prostředek ochrany před zahájením a prováděním daňové kontroly. Zásahová žaloba je tedy přípustná jen při uplatnění obou těchto nápravných mechanismů, jak stížnosti, tak žádosti o prošetření způsobu vyřízení předmětné stížnosti.

³⁶³ „Protiv závaznému příkazu báňského inspektora lze podat ve lhůtě 15 dnů od jeho vydání námitky k obvodnímu báňskému úřadu nebo Českému báňskému úřadu, pokud závazný příkaz vydal ústřední báňský inspektor. Tyto orgány svým rozhodnutím závazný příkaz potvrdí, změní nebo jej zruší. Podání námitek má odkladný účinek, pokud jej v závazném příkazu báňský inspektor nevyloučil. Odkladný účinek lze vyloučit jen v případě, kdy jsou ohroženy život a zdraví lidí nebo majetek a hrozí nebezpečí z prodlení. Protiv rozhodnutí obvodního báňského úřadu nebo Českého báňského úřadu o námitkách lze podat odvolání nebo rozklad.“ § 43 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

³⁶⁴ FIALA, Zdeněk. Ochrana subjektivních práv při faktických úkonech. In: SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0. str. 280

³⁶⁵ Tamtéž.

³⁶⁶ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44

³⁶⁷ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25

³⁶⁸ Srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110

V předmětném rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž vytyčil obecné podmínky, které musí jiný ochranný nebo nápravný prostředek podle splňovat, aby ho bylo možné považovat za dostatečně způsobilý ve smyslu § 85 s. ř. s. Při naplnění následujících kvalitativních znaků, musí před vlastním podáním záporní zásahové žaloby dojít k bezvýslednému vyčerpání onoho nápravného prostředku. Jinak by nebyl dodržen zákonný požadavek vertikální subsidiarity.

- (1) Předmětný prostředek ochrany lze užít ve vztahu k napadenému úkonu správního orgánu.
- (2) Adresát úkonu má právo na uplatnění daného prostředku ochrany, přičemž zahájení ochranného nebo nápravného postupu se děje na podkladě tohoto uplatnění (tj. vychází z dispozitivní zásady).³⁶⁹
- (3) Adresát úkonu může předmětným ochranným nebo nápravným prostředkem napadnout a nechat napravit jakákoliv myslitelná pochybení při provádění úkonu.
- (4) Prostředek ochrany musí mít bezprostřední schopnost korigovat provádění úkonu, který je předmětem zásahové žaloby, nebo takovému úkonu přímo zamezit či jej zakázat tam, kde to ochrana adresáta úkonu vyžaduje. To znamená, že v případě, že byl prostředek ochrany uplatněn odůvodněně, má správní orgán povinnost zjednat nápravu, resp. přijmout nezbytná opatření k nápravě.
- (5) Výsledkem uplatnění prostředku ochrany není rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť v takovém případě by adresát úkonu musel k ochraně svých práv užít žalobu proti nezákonnému rozhodnutí.³⁷⁰

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že účel sledovaný § 85 s. ř. s. nemůže být naplněn jakýmkoli nápravným prostředkem, který toliko co do formy slibuje nějakou možnost nápravy při uskutečnění vadného zásahu. Právě naopak. O vertikálně subsidiárním prostředku nápravy lze mluvit tehdy, když kvalita jeho obsahu dosahuje výše uvedených standardů.

Závěrem lze tedy metaforicky říci, že zásahovou žalobu lze díky jejímu sběrnému účelu označit za jakousi záchrannou síť v případech, kdy podkladový napadený úkon správního

³⁶⁹ „*Jak námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků, tak stížnost dle § 261 daňového řádu dále vychází z dispozitivní zásady. Daňový subjekt tak má právo na jejich uplatnění a již jejich samotné uplatnění iniciuje příslušný postup, v němž se prověřují výhrady daňového subjektu proti daňové kontrole. Zahájení takového postupu přitom není na správním uvážení správce daně a není ani vázáno na žádné další podmínky. Již samotné podání námitek proti postupu pracovníka správce daně při daňové kontrole či stížnosti na postup správce daně při daňové kontrole zakládá povinnost příslušné úřední osoby, resp. příslušného správce daně se námitkou či stížností zabývat. Tímto otevřeným přístupem daňového subjektu k možnosti obrany proti daňové kontrole na základě námitek či stížnosti je naplněn jeden z podstatných požadavků na prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25

³⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25

orgánu nespadá pod ochranu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí (resp. nečinnosti). I Nejvyšší správní soud se k této její vlastnosti vyjádřil následovně: „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“³⁷¹ Uvedené ostatně potvrzuje i teze NSS, podle níž je „v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu.“³⁷²

³⁷¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98

³⁷² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43

3. ŽALOBA PROTI NEZÁKONNÉMU ZÁSAHU A JEJÍ PROCESNÍ ASPEKTY

3.1. Žalobní legitimace

3.1.1. Aktivní procesní legitimace

Když mluvíme o aktivní žalobní legitimaci, mluvíme o možnosti subjektu práva být žalobcem v konkrétním typu řízení. Jde o určitou podmínku kladenou na účastníky řízení, která je součástí větší množiny podmínek řízení.³⁷³ Aktivní legitimace v řízení o zásahové žalobě je obsažena již v § 82 s. ř. s., jehož obsah je záhodno na tomto místě připomenout: „**Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.**“ Její koncepce je tedy vystavěna na tvrzení pěti skutečností.

Žalobce musí tvrdit, že:

- 1) správní orgán
- 2) se dopustil zásahu,
- 3) který byl přímo zaměřen proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo,
- 4) tento zásah byl nezákonný, a
- 5) přímo zkrátil žalobce.³⁷⁴

Zároveň musí mít žalobce způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost.³⁷⁵ Do novely soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012, tedy do doby, než zákon umožnil i tzv. určovací zásahovou žalobu, **existovala ještě šestá podmínka řízení, a to, že zásah nebo jeho důsledky trvají či hrozí jeho opakování.** Po novele se splnění této podmínky **u tzv. určovací zásahové žaloby nevyžaduje.**³⁷⁶ Její splnění je však z povahy věci nutné u tzv. záporní žaloby, kdy se žalobce v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. domáhá zákazu porušování svých práv.

³⁷³ Obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68

³⁷⁴ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLÁŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁷⁵ Srov. § 33 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.

³⁷⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 Aps 5/2012-38

Z uvedeného vyplývá, že to, zda žalobci svědčí aktivní procesní legitimace vyplývá toliko z jeho tvrzení výše uvedených skutečností, což potvrdil i Nejvyšší správní soud: „**Aktivně legitimována** k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu **je každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci.**“³⁷⁷ Uvedené rozhodnutí tedy **rozlišuje neprojednatelnost a nedůvodnost** žaloby. Žalobu nelze projednat, když nejsou splněny podmínky řízení, mezi nimi např. tvrzení žalobce o výše uvedených skutečnostech. Závěr o nedůvodnosti žaloby z důvodů nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu může být učiněn toliko po vlastním meritorním projednání žaloby.³⁷⁸ Je proto chybou, když soud odmítne žalobu pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s odůvodněním, že napadený úkon nepřivodil žalobci zkrácení na právech, neboť takový závěr pokrývá věcnou legitimaci [ne procesní legitimaci, na kterou § 46 odst. 1 písm. a) míří], pročez ho lze vyslovit až po meritorním projednání věci.³⁷⁹

Ke správnímu orgánu

Zásahu, který je předmětem žaloby, se může dopustit jenom správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který judikatura vykládá následovně: „*Zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“³⁸⁰

Pravomoc správních soudů ve smyslu výše uvedeného ustanovení je vystavěna i na okruhu orgánů, kterých aktivity správní soudy přezkoumávají, přičemž vymezení těchto orgánů je vázáno na činnost veřejné správy a týká se celé pravomoci správního soudnictví, včetně zásahové žaloby. **Napadnout zásahovou žalobou lze proto jen takové zásahy správních**

³⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68

³⁷⁸ Tamtéž. Dále pak Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005-63, z něhož se podává: „*Za podmínky řízení lze označit předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 82 s. ř. s. musí být splněny obecné podmínky na straně účastníků řízení, tj. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost a dále dle citovaného ustanovení musí být též splněna povinnost tvrzení žalobce, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, který není rozhodnutím. Závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby.*“

³⁷⁹ srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005-62

³⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197

orgánů, které se uskutečnily v působnosti veřejné správy.³⁸¹ Úkony, které pod veřejnou správu nespádají, jsou vyloučeny z přezkumu. Z přezkumu ve správním soudnictví jsou tedy vyloučeny úkony policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení. Naproti tomu, přezkumu ve správním soudnictví mohou být podrobeny ty zásahy policejního orgánu, které byly uskutečněny při výkonu působnosti ve veřejné správě [srov. ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].³⁸² Pokud by tvrzený „zásah“ nebyl uskutečněn v rámci působnosti veřejné správy,³⁸³ nebyla by naplněna podmínka řízení, což by vedlo k odmítnutí žaloby.

Je záhodno zmínit i konsekvence nesplnění této a ostatních čtyř podmínek, neboť je mezi nimi rozdíl. Pokud není splněna tato první podmínka (tj. nebylo splněno alespoň jedno z výše uvedených tří kritérií činnosti správního orgánu při výkonu veřejné správy), tak soud žalobu usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení, který je neodstranitelný. Naproti tomu, pouhé tvrzení dalších čtyř skutečností žalobcem, vede k meritornímu projednání žaloby. O jejich existenci nebo důvodnosti se tedy rozhoduje rozsudkem, kterým se žaloba zamítne, nebo se jí vyhová (nelze ji tedy odmítnout usnesením).³⁸⁴

K zásahu

Vzhledem k tomu, že pojmu zásah byla věnována podstatná část této práce, zbývá na tomto místě poznamenat jenom to, že pro splnění podmínky aktivní procesní legitimace stačí existenci (nezákonného) zásahu jenom tvrdit. Zda je napadnutý úkon skutečně (nezákonným) zásahem, se posuzuje až v rámci meritorního přezkumu, což bylo potvrzeno i Nejvyšším správním soudem: *„Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby*

³⁸¹ V rámci výkladu pojmu veřejné správy Nejvyšší správní soud ve svém Rozsudku ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68 poukázal na skutečnost, že mu může být přikládán různý význam. Veřejnou správu lze chápat jako druh činnosti (tj. spravování) nebo instituci (organizace, úřad), jež vykonává veřejnou správu. Veřejná správa se rozlišuje ve svém materiálním a formálním pojetí, přičemž materiálním pojetí se myslí negativní vymezení činnosti – činnost, která není zákonodárstvím nebo soudcovstvím. K materiálnímu pojetí se kloní i judikatura. Na podkladě těchto důvodů NSS uzavřel, že i kontrola, kterou provádí Nejvyšší kontrolní úřad, může představovat nezákonným zásah.

³⁸² Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68

³⁸³ To jsou například úkony soudního exekutora, který není správním orgánem. (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85)

³⁸⁴ Srov. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.; obdobně pak Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69

(součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.³⁸⁵

Zásah byl přímo zaměřen proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo

Aby byla naplněna podmínka aktivní legitimace, je nutno tvrdit, že zásah byl zaměřen přímo proti žalobci, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo,³⁸⁶ přičemž skutečnost, zda tomu tak i bylo, bude zpravidla vyplývat ze skutkových okolností.³⁸⁷

Pod přímým zaměřením zásahu se myslí to, že žalobce byl individualizovaným předmětem zásahu, je tedy obětí aktivního nebo pasivního postupu zasahujícího správního orgánu. Zásahovou žalobu může podat i ten, proti komu sice nebyl zásah přímo zaměřen, nicméně v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.³⁸⁸ Takové tvrzení však nemá povahu *actio popularis*. Žalobu tudíž nemůže ve veřejném zájmu podat kdokoliv. Žalobce musí tvrdit přímé zkrácení na svých právech v důsledku napadeného zásahu.³⁸⁹

Zásah byl nezákonný

Nezákonnost zásahu spočívá v tom, že nebyl uskutečněn v souladu se zákonem, resp. v souladu s podzákonným právním předpisem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.³⁹⁰ Základním rámcem, v němž se správní orgán musí při výkonu své činnosti pohybovat, je představován čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS, podle nichž lze státní

³⁸⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247; obdobně pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005-139: „Pokud soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak v dané věci není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. Žaloba je v důsledku nesplnění podmínek § 82 s. ř. s. podle § 87 odst. 3 téhož zákona nedůvodná, nikoli neprojednatelná.“

³⁸⁶ Srov. § 82 s. ř. s.

³⁸⁷ Srov. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁸⁸ Například rozpuštění shromáždění podle § 12 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím „Rozpuštění je zásahem na místě. Shromáždění rozpouští zástupce úřadu výzvou svolavatelů, aby shromáždění ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, zejména je nevyzve k rozchodu, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni účastníci shromáždění mohli seznámit.“ odst. 5

³⁸⁹ Srov. MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 396; obdobně pak JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁹⁰ „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ čl. 10 Ústavy

moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon.³⁹¹ Nezákonným je tedy takový zásah, kdy správní orgán zasahuje v případě, kdy k tomu není zákonem oprávněn, nebo když vyjde ze zákonem vytyčených mezí, anebo když zasahuje způsobem, který zákon nepřipouští.

Zásah může být v rozporu s normami hmotného i procesního práva, které upravují činnost správního orgánu. V případě, že správní orgán postupuje v souladu s podzákonným právním předpisem, který je však v rozporu se zákonem, bude i takový zásah nutno považovat za nezákonný. Nezákonným zásahem je i postup, když správní orgán jedná v rozporu se zásadami činnosti správního orgánu³⁹² tam, kde je zákonná úprava upravující jeho činnost nedostatková.³⁹³

Posuzování nezákonnosti zásahu by se mělo odvíjet rovněž od smyslu a účelu zákona, podle kterého správní orgán postupuje. I postup, který je, formálně vzato, v souladu se zákonem, může v konečném důsledku popírat jeho smysl a účel, pročez je nutno na takový postup nazírat jako na nezákonný.³⁹⁴

Nadto musí zásah vykazovat určité kvality, aby ho bylo lze označit za zákonný. Jde zejména o **dodržení požadavku přiměřenosti**, o němž bylo pojednáno v první části práce. Zásah musí být rovněž **předvídatelný**, a ne překvapivý. Dalším předpokladem zákonnosti zásahu je **absence svévole** při jeho učinění, a to zejména tam, kde zákon používá neurčité právní pojmy, nebo připouští (široké) spektrum správního uvážení. Jak poznamenal Ústavní soud,³⁹⁵ aplikace neurčitých právních pojmů a uvážení odvisí od (momentálního) posouzení správního orgánu v tom kterém případě, a jeho posouzení je přezkoumatelné ve správním soudnictví.³⁹⁶

Zásah přímo zkrátí práva žalobce

³⁹¹ Obdobně srov. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Dále pak MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 395-396

³⁹² Srov. např. § 2 až § 8 s. ř.

³⁹³ Obdobně srov. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

³⁹⁴ Tamtéž.

³⁹⁵ Srov. Ussnesení Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07

³⁹⁶ Obdobně srov. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

Ve správním soudnictví je poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob.³⁹⁷ Žalobce musí tvrdit, že v důsledku žalovaného zásahu byl na svých veřejných subjektivních právech zkrácen přímo. Nepřímé čili reflexní zkrácení nestačí.³⁹⁸ V žalobě přitom není nutné uvést, na kterém svém konkrétním veřejném subjektivním právu se žalobce cítí být zkrácen – takové tvrzení není podmínkou naplnění aktivní procesní legitimace. Zkrácení na veřejném subjektivním právu je společným rysem žaloby proti rozhodnutí i zásahové žaloby, protože lze judikatorní závěry vyslovené v rámci posuzování rozhodnutí, vztáhnout i na porušení těchto práv nezákonným zásahem správního orgánu, neboť odlišnost obou podkladových úkonů spočívá v jiných rysech.³⁹⁹,⁴⁰⁰ Ač ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí Nejvyšší správní soud přestřel – není zapotřebí, aby žalobce v žalobě determinoval konkrétní veřejné subjektivní právo, na němž se cítí být úkonem správního orgánu zkrácen, přičemž předmětné právo není zapotřebí označit ani v rozhodnutí správního soudu. Je dostačující, pokud žalobce doloží, že předmětný zásah se negativně projevil v jeho právní sféře.⁴⁰¹ Obdobně jako u žaloby proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., bude aktivní procesní žalobní legitimace dána „*vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*“⁴⁰²

Samozřejmostí je přítomnost kauzálního nexu mezi podkladovým úkonem správního orgánu (jeho jednáním, resp. opomenutím) a tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce, jinak není splněna podmínka pro poskytnutí soudní ochrany. Uvedené potvrdil i Nejvyšší správní soud: „*Pokud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. z provedeného dokazování nevyplývá, že protiprávní stav (zde stav kvality ovzduší na určitém území) vznikl v důsledku tvrzeného omisivního zásahu žalovaných, nejsou splněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany před takovým zásahem, i kdyby existence protiprávního stavu byla nesporná.*“⁴⁰³

³⁹⁷ Srov. § 2 s. ř. s.

³⁹⁸ Srov. MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. str. 396

³⁹⁹ Velmi stručně řečeno, rozhodnutí představuje formální typ činnost, zatímco zásah je faktickou, resp. neformální činností. Jak však bylo již v této práci pojednáno – závazný a přetrvávající výklad formálních znaků rozhodnutí doposud neexistuje.

⁴⁰⁰ Obdobně srov. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁰¹ Srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42

⁴⁰² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86

⁴⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30

Konstrukce aktivní žalobní legitimace (tj. požadavek na to, aby byl zásah přímo zaměřen proti žalobci a žalobce ním byl přímo zkrácen na svých právech) ve spojení s konstrukcí § 34 odst. 1 s. ř. s.,⁴⁰⁴ které upravuje osoby zúčastněné na řízení, vyplývá, že u zásahové žaloby se nepřipouští účast osob zúčastněných na řízení. Účast těchto osob vyloučila i judikatura Nejvyššího správního soudu: „*Institut osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. se omezuje pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) a řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je účast osoby zúčastněné na řízení z povahy věci vyloučena.*“⁴⁰⁵

Výjimku z výše řečeného představovalo připuštění žadatele o vydání souhlasu či oznamovatele stavebního záměru jako osoby zúčastněné v řízeních o zásahové žalobě proti souhlasům podle stavebního zákona.⁴⁰⁶ Cílem takové interpretace byla snaha napravit nedostatky zásahové žaloby ve vztahu k předmětným souhlasům.⁴⁰⁷ Nicméně vzhledem k tomu, že nahlížení na souhlasy jako na zásah bylo překonáno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, takový „ohýbavý“ výklad již ztratil svůj původní účel.

3.1.2. Pasivní procesní legitimace

Pasivní procesní legitimaci v řízení o zásahové žalobě upravuje § 83 s. ř. s: „*Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.*“ Ustanovení je přímou extenzí obecné právní úpravy účastníků řízení v § 33 odst. 1 s. ř. s., podle něhož jsou účastníky navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to

⁴⁰⁴ „*Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“ § 34 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008 - 282

⁴⁰⁶ Srov. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76: „*Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas, v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.*“

⁴⁰⁷ Obdobně srov. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Pasivní procesní legitimace tedy představuje určení toho, kdo je v dané věci žalovaným. Určení konkrétního žalovaného je přitom vystavěno na žalobním tvrzení žalobce.⁴⁰⁸

Konstrukce pasivní procesní legitimace je vystavěna na dvou definicích žalovaného. První z nich je tzv. **generální definice**, podle níž, je žalovaným správní orgán, který provedl zásah. Druhou, **speciální definicí**, je vymezeno, kdo je žalovaným v případě, že šlo o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru. Žalovaným je v tom případě správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen. Speciální definice rovněž stanoví, že pokud zásah provedla obecní policie, je žalovaným obec.⁴⁰⁹

Ve srovnání s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,⁴¹⁰ nemusí být pro žalobce úplně lehké označit jako pasivně procesně legitimovaného toho, komu skutečně svědčí pasivní věcná legitimace. Proto postačuje, pokud žalobce poskytne soudu dostatečnou součinnost tím, že řádně označí a popíše skutkové okolnosti zásahu: „(...) žalovaného v daném řízení určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že určitý správní orgán jako žalovaného výslovně označí, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný, a uvede, který ozbrojený sbor jej provedl; **u ozbrojeného sboru, který není správním orgánem, je totiž postavení žalovaného dáno zákonem. Jistě nelze spravedlivě požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru; že se jedná o otázku právně složitou, je zřejmé i z tohoto případu, kde se dokonce řídicích orgánů střetává více.**“⁴¹¹ Správní soud by měl na podkladě součinnosti žalobce posoudit, zda žalovanému označenému v žalobě skutečně svědčí pasivní legitimace a na základě toho pak případně žalobce poučit a vyzvat jej k nápravě k opravě nebo odstranění vad podání v souladu s § 37 odst. 5 s. ř.⁴¹²

⁴⁰⁸ Obdobně srov. např. § 83. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-8]. ASPI_ID KO15012002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴⁰⁹ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 83 [Žalovaný]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴¹⁰ Srov. § 65 a násl. s. ř. s.

⁴¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008-138

⁴¹² „Předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.“ § 37 odst. 5 s. ř. s.

Uvedený postup koresponduje s požadavkem rovného postavení účastníků v řízení a procesní poučovací povinností soudu.⁴¹³ Pokud však žalobce ani po výzvě soudu nenapraví nedostatek žaloby, může to vést k zamítnutí žaloby pro nedostatek pasivní věcné legitimace (tj. proto, že žalovaný nebyl odpovědný za náležité provedení zásahu).⁴¹⁴ Při takové změně žalobního petitu žalovaným, jedná soud dále s nově označeným žalovaným, přičemž tuto změnu soud neformální cestou oznámí předešlému i novému žalovanému. Zmíněné závěry vyplývají i z rozhodovací činnosti NSS: „*V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno.*“⁴¹⁵

Během soudního řízení může dojít k přechodu působnosti, pročez je namístě uvažovat o tom, zda bude řízení pokračovat s původním správním orgánem, nebo správním orgánem, na který přešla působnost. Podle závěrů Nejvyššího správního soudu je nutno řídit se § 33 odst. 2 s. ř. s., podle něhož má procesní způsobilost správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává, a zároveň analogicky užít § 69 s. ř. s., upravující přechod působnosti na jiný správní orgán v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Z uvedeného vyplývá, že při přechodu působnosti nastupuje *ex lege* na místo původního žalovaného ten správní orgán, na něhož přešla působnost, což explicitně potvrdil i Nejvyšší správní soud: „*V řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu tedy k procesnímu nástupnictví na straně žalovaného dochází za použití analogie podle § 69 s. ř. s. Na základě tohoto ustanovení se přitom stává žalovaným přímo ze zákona ten správní orgán, na něhož působnost v dané věci přešla, takže*

⁴¹³ „Účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.“ § 36 odst. 1 s. ř. s.

⁴¹⁴ Obdobně srov. např. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 10. 2011, č. j. 22 Af 44/2010 – 34; dále pak např. JIRÁSEK, Jan. § 83 [Žalovaný]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴¹⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53

*o procesním nástupnictví není ani v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu zapotřebí vydávat žádné usnesení.*⁴¹⁶ Taková konstrukce procesního nástupnictví je důležitá pro zachování ústavně zaručeného práva adresáta úkonu na soudní ochranu. Pokud by při přechodu věcné příslušnosti zůstal i nadále žalován původní správní orgán, tak by musel soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a zápůřčí žalobu zamítnout, protože ze strany původního správního orgánu by nemohl zásah trvat. Rovněž, pokud by soud ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s. chtěl zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcových práv pokračoval a obnovil stav před zásahem, tak by fakticky nebylo možné tento rozsudek vykonat. Odstranit nezákonný zásah a napravit stav věci by totižto mohl jen ten správní orgán, který danou pravomocí disponuje v době rozhodování, což je nově příslušný orgán.⁴¹⁷

Samozřejmostí je, že žalovaným musí být správní orgán podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., což vyplývá z vymezení pravomoci správních soudů. Ilustrovat to lze na již zmíněném příkladu, že je rozdíl, když Policie ČR jedná jako ozbrojený bezpečnostní sbor, a jako správní orgán např. při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.⁴¹⁸ Již ze samotného pojmu nezákonného zásahu správního orgánu vyplývá, že složka, která postupuje mimo rámec výkonu veřejné správy se nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. dopustit nemůže. Již výše bylo zmíněno, že výkonem veřejné správy nejsou úkony Policie ČR jako orgánu činného v trestním řízení,⁴¹⁹ ani činnost soudního exekutora.⁴²⁰ NSS naproti tomu shledal, že pasivní procesní legitimace svědčí Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, pokud vykonává veřejnou správu.⁴²¹

Podle Nejvyššího správního soudu, pokud byl zásah proveden tzv. bezpečnostním sborem (čili se pohybujeme na poli speciální definice žalovaného), tak je nejprve zapotřebí determinovat, zda tento sbor je či není zároveň správním orgánem. Pokud ním není, tak je

⁴¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011-58

⁴¹⁷ Obdobně srov. např. § 83. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-8]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 – 63, z něhož se podává následující: „*Policie České republiky jedná při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle § 124 odst. 1 a 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, jako správní orgán, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor.*“ Blíže k této problematice vizte např. HUSSEINI, Faisal. Vězeňství jako nový prostor pro správní soudnictví. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 57-63

⁴¹⁹ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69

⁴²⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68

⁴²¹ „*Vzhledem k okolnosti, že Nejvyšší kontrolní úřad je z materiálního hlediska orgánem veřejné správy, může být v případě, že provádí kontrolu dle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, pasivně legitimován k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68

pasivně procesně legitimován správní orgán, který tento sbor řídí nebo jemuž je tento sbor podřízen.⁴²²

Na otázku, proč zákonodárce vytvořil tuto dualitu pasivní procesní legitimace, nám bohužel strohá důvodová zpráva nedává odpověď. Rajchl uvádí (a rovněž vyvrací) tři důvody rozlišení mezi generální a specifickou úpravou.⁴²³

Za prvé Rajchl uvádí, že zákony zpravidla nespojují vlastní pravomoc k uskutečnění zásahu se sborem jako celkem, nýbrž s jeho jednotlivými příslušníky, kteří jsou zákonem zmocněni zasáhnout. Zásahová pravomoc je však s jednotlivými úředními osobami spojována i u správních úřadů, které nejsou bezpečnostními sbory (např. kontrolori státních inspekcí). Personální substrát je vlastní všem správním orgánům a jednání těchto fyzických osob se přičítá příslušné instituci. Zmíněná propojenost pravomoci s konkrétní úřední osobou nejspíše poukazuje na skutečnost, že taková činnost může být vykonávána jenom kvalifikovanou osobou.

Druhým důvodem je patrně snaha o ochranu operativnějších složek veřejné moci od složité administrativní zátěže. Určitě by nebylo efektivní, pokud by se tyto složky musely zabírat složitými a formalizovanými soudními řízeními na úkor své akceschopnosti. Efektivitu v tomto směru podporuje i skutečnost, že koncentrací žalovaných se koncentruje i odbornost potřebná pro soudní jednání. Potřeba detailnější komunikace mezi operativnějšími složkami a složkami, jejichž povaha má více úřednický rys, se jeví být možnou nevýhodou. Tato teze je však podle Rajchla opodstatněná jen při institucionálním pojetí správního orgánu v § 83 s. ř. s., nikoliv při funkčním pojetí (který akcentuje soudní výklad).

Jako třetí důvod pro diferenciaci žalovaných, uvádí Rajchl složitost organizační struktury bezpečnostních sborů, ve které se adresát veřejné správy nemusí nutně vyznat. Zejména, pokud je tato struktura vymezena zákonem jen rámcově a její detailnější propracování je k nalezení toliko v interních předpisech bezpečnostního sboru. Proto mu nesmí být kladeny překážky pro přístup k soudní ochraně svých veřejných subjektivních práv. Nicméně i takový důvod by bylo lze eliminovat institucionálním pojetím správního orgánu, kterým se zmíněný odborný příspěvek zabývá detailněji.

⁴²² Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2010, č. j. 6 Aps 6/2009 – 146

⁴²³ RAJCHL, Jiří. Pasivní žalobní legitimace v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. In: FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9. str. 257-272

Co se týče jednotlivých vyjmenovaných sborů, tak na tomto místě je záhodno poznamenat, že **ozbrojené síly** se podle § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. Úkoly ozbrojených sil plní v souladu s § 1 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii rovněž Vojenská policie.

K pojmu **veřejný ozbrojený sbor** se řadí Bezpečnostní informační služba. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě jde o ozbrojenou zpravodajskou službu České republiky, jejíž postavení, působnost a spolupráci s ostatními zpravodajskými službami v ČR upravuje zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.⁴²⁴

K **ozbrojeným bezpečnostním sborům** se řadí Policie České republiky,⁴²⁵ Generální inspekce bezpečnostních sborů,⁴²⁶ Celní správa České republiky⁴²⁷ a Vězeňská služba.⁴²⁸

Mezi **obdobné sbory** spadají Úřad pro zahraniční styky a informace,⁴²⁹ Vojenské zpravodajství⁴³⁰ a Hasičský záchranný sbor České republiky.⁴³¹

Zmíněné zákony upravující jednotlivé sbory zároveň obsahují, kdo tyto sbory řídí, resp. komu jsou podřízeny. Pokud zasahuje obecní policie,⁴³² tak je pasivně žalobně legitimována obec.

3.2. Lhůta pro podání žaloby

Narozdíl od žaloby proti rozhodnutí a nečinnostní žaloby, rozlišuje soudní řád správní pro podání zásahové žaloby lhůtu objektivní a lhůtu subjektivní,⁴³³ když se v § 84 odst. 1

⁴²⁴ Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě

⁴²⁵ Srov. § 1 PolČR

⁴²⁶ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů

⁴²⁷ Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky

⁴²⁸ Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážní České republiky

⁴²⁹ Srov. § 3 písm. b) zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky

⁴³⁰ Vojenské zpravodajství je jednotnou ozbrojenou zpravodajskou službou České republiky zřízenou zákonem č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, a její postavení, působnost a spolupráci s ostatními zpravodajskými službami České republiky upravuje zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky [srov. § 3 písm. c) tohoto zákona podle něhož je Vojenské zpravodajství součástí Ministerstva obrany].

⁴³¹ Hasičský záchranný sbor je upraven zákonem č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky. Jde o jednotný bezpečnostní sbor, jehož základním úkolem je chránit životy a zdraví obyvatel, životní prostředí, zvířata a majetek před požáry a jinými mimořádnými událostmi a krizovými situacemi (srov. § 1 odst. 1 tohoto zákona).

⁴³² Obecní policii upravuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Jde o orgán obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou (srov. § 1 odst. 1 tohoto zákona).

s. ř. s. stanoví: „*Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.*“ Subjektivní lhůta tedy činí dva měsíce, objektivní dva roky.

Vzhledem k tomu, že zásahová žaloba plní ochrannou funkci jak proti zásahům jednorázovým (resp. již ukončeným), tak zásahům ještě trvajícím, tak je namístě zabývat se problematikou posuzování počátku a uplynutí lhůt ve vztahu k povaze napadeného zásahu. Rozlišujeme totižto **zásahy jednorázové**, kdy samotný zásah byl již ukončen a jeho důsledky dále nepřetrvávají, **zásahy jednorázové s trvajícím účinky**, kdy po pominutí vlastního zásahu přetrvávají jeho (nezákonné) následky, a konečně **zásahy trvající**, kdy zásah trvá delší dobu, a to i v době podání zásahové žaloby.

Názory senátů Nejvyššího správního soudu na počátek běhu objektivní lhůty se různily.⁴³⁴ Rozšířený senát NSS vydal proto dne 21. 11. 2017 sjednocovací rozsudek, č. j. 7 As 155/2015-160, v němž (kromě jiného) vyřkl, že objektivní lhůta při trvajících zásazích počíná běžet dnem, kdy započalo jednání veřejné správy, tj. ode dne, kdy se jeho účinky mohly objektivně projevit v právní sféře žalobce.⁴³⁵

Předmětný rozsudek rozšířeného senátu NSS byl však zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, v němž Ústavní soud zaujal k počítání objektivní lhůty podle NSS tuto kritiku: „*Pokud tedy prakticky ze všech ostatních právních odvětví včetně správního a ústavního práva plyne, že důsledky pro běh času má až ukončení určitého delší dobu trvajících jednání, musel by rozšířený senát předložit dostatečně závažné důvody, proč je v případě počítání lhůty k podání zásahové žaloby možno postupovat jinak.*“⁴³⁶ Dle Ústavního soudu je zapotřebí brát v potaz specifika různých druhů zásahů, zejména těch trvajících. Posouzení povahy napadeného zásahu se přitom neodvívá jenom od tvrzení žalobce, nýbrž od objektivních skutečností. Nezávisle na jeho tvrzení, soud posuzuje, zda byl zásah jednorázový nebo trvajícím. Pokud soud shledá, že žalobcovo tvrzení není v souladu s realitou

⁴³³ U žaloby proti rozhodnutí i nečinnosti žaloby, stanovuje zákon jenom objektivní lhůtu, když žalobu proti rozhodnutí je nutno podat do dvou měsíců od data oznámení rozhodnutí žalobci doručení písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s.) a nečinnosti žaloba musí být podána nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon (srov. § 80 odst. 1 s. ř. s.).

⁴³⁴ Srov. ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7. str. 89

⁴³⁵ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

⁴³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18

(např. žalobce tvrdil, že zásah je trvajícím, ačkoliv byl ve skutečnosti jednorázový), tak soud musí dát navrhovateli možnost reagovat na tento jeho odlišný názor.⁴³⁷

Ústavní soud uvedl k ústavnosti počítání objektivní lhůty u trvajícím zásahu ode dne započetí onoho zásahu následující: „***V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícím zásahu pak ústavně konformní výklad pojmu „dozvěděl se“ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu „dozvídá“ a výklad pojmu „došlo“ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) odpovídá pojmu „dochází“.*** V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu. V této konkrétní věci rozšířený senát porušil ústavně zaručená práva stěžovatelky tím, že dospěl k závěru o nutnosti počítat objektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícím zásahu od počátku zásahu, na základě čehož shledal její žalobu opožděnou. S ohledem na chybnou kvalifikaci povahy napadeného zásahu neobstojí ani jeho závěr o uplynutí subjektivní lhůty, která také nemůže u neukončeného trvajícím zásahu uplynout. Nerespektoval pak požadavky práva na spravedlivý proces, pokud stejně jako krajský soud přeformuloval petit stěžovatelčiny žaloby a nedal jí příležitost reagovat na jeho (v řízení v pořadí již druhý) jiný pohled na podstatu podané žaloby, která podle rozšířeného senátu nesměřovala proti trvajícím zásahu. Vzhledem k tomu, že šlo v době podání zásahové žaloby o zásah neukončený, nemohla být žaloba stěžovatelky objektivně ani subjektivně opožděná.“⁴³⁸

Uvedený závěr o počátku objektivní lhůty byl Ústavním soudem krátce na to potvrzen nálezem ze dne 17. 7. 2018 s tím, že: „*Nejvyšší správní soud porušil ústavně zaručená práva tím, že v odůvodnění rozsudku dospěl k závěru o nutnosti počítat objektivní i subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. proti trvajícím zásahu od počátku zásahu. Správní soudy však musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností, musí rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů.*“⁴³⁹

⁴³⁷ Je záhodno zmínit, že v posuzovaném případě šlo o držení dokumentů převzatých při místním šetření, což podle Ústavního soudu představovalo trvajícím zásah.

⁴³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18

⁴³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1257/18

Je však nutno odlišit trvalý zásah a zásah jednorázový s trvalým účinkem. Objektivní lhůta nezačne a ani nemůže začít plynout, dokud trvá samotný zásah, nikoliv pouze jeho důsledky. Jako příklad trvalého zásahu lze uvést probíhající nezákonnou daňovou kontrolu nebo nezákonné zmocnění se a zadržování dokumentů zasahujícím správním orgánem. Oproti tomu jsou jednorázové zásahy s trvalými důsledky ty, kdy již samotným aktem dochází k zásahu do právní sféry žalobce, nicméně jeho účinky následně přetrvávají. Lépe to ilustrují konkrétní příklady, jakými jsou neprovedení záznamu do katastru nemovitostí,⁴⁴⁰ nebo souhlasy podle stavebního zákona (když byly tyto považovány za zásah).⁴⁴¹ Jednorázový zásah s trvalými důsledky je pořád jednorázovým zásahem. Proto se objektivní lhůta pro podání žaloby odvíjí od momentu provedení samotného zásahu a případné přetrvávající následky na počátek lhůty nemají vliv.

Jak již název napovídá, počátek subjektivní lhůty je vázán na určitou subjektivní (resp. subjektem vnímanou) událost. Lhůta tudíž začne plynout dnem, „*kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Povědomost o protiprávnosti, tedy znalost práva, není v tomto kontextu podstatná.*“⁴⁴²

⁴⁴⁰ „Provedení nebo neprovedení zápisu údajů o právních vztazích a jiných údajů do katastru nemovitostí záznamem podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve spojení s § 5 a § 6 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, není trvalým zásahem. Objektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 84 odst. 1 s. ř. s. běží ode dne provedení záznamu údajů do katastru nemovitostí; při neprovedení záznamu ode dne následujícího po marném uplynutí lhůty 30 dnů k provedení záznamu [§ 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky]. Subjektivní lhůta běží ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o provedení záznamu, nebo naopak o jeho neprovedení a vrácení listin tomu, kdo je předložil.“ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53

⁴⁴¹ „Proti územnímu souhlasu vydanému podle § 96 StavZ lze brojit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 SŘS. Zásahem správního orgánu je v tomto případě samotné vydání územního souhlasu, tj. jednorázový úkon správního orgánu. Počátek subjektivní lhůty pro podání této žaloby je proto dán okamžikem, kdy se žalobce o vydání územního souhlasu dozvěděl, a objektivní lhůta začíná běžet dnem vydání územního souhlasu. **Při posuzování včasnosti žaloby naopak nelze zohledňovat trvání důsledků zásahu v podobě účinků územního souhlasu a dovozovat, že by kdykoli po celou tuto dobu bylo možné žalobu podat.**“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013-25

⁴⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160; ačkoli byl tento rozsudek posléze zrušen Nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, některé jeho závěry zůstávají v platnosti, neboť argumentace Ústavního soudu se jich nedotkla (obdobně srov. např. § 84 In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-10]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.)

Objektivní dvouletá lhůta pak představuje maximální dobu, po kterou se lze proti (nezákonnému) zásahu bránit ve správním soudnictví, bez ohledu na to, zda se žalobce o zásahu dozvěděl, nebo ne, tj. nezávisle na počátku plynutí subjektivní lhůty.⁴⁴³

Vzájemný vztah objektivní a subjektivní lhůty je takový, že žalobce nemůže žalobu podat, pokud již jedna z těchto lhůt uplynula, nehledě na to, která. Obě lhůty musí být tedy dodrženy současně.⁴⁴⁴ Lhůta pro podání zásahové žaloby tedy skončí uplynutím lhůty subjektivní, avšak nejpozději uplynutím objektivní lhůty.⁴⁴⁵ Žádná ze lhůt však nezačne plynout po dobu trvání zásahu. Pokud je žalobou napaden zásah, který pozůstává z vícero navzájem souvisejících skutkových dějů, tak se včasnost žaloby posuzuje ke každému z těchto dějů zvlášť.⁴⁴⁶

Pro počátek plynutí subjektivní lhůty není podstatné, zda si byl žalobce vědom protiprávnosti zásahu, nebo ne – rozhodující je to, že o existenci úkonu správního orgánu, který považuje za zásah, věděl.⁴⁴⁷ Subjektivní lhůta nezačne plynout dnem, kdy se žalobce (předem) dozví, že k (nezákonnému) zásahu s největší pravděpodobností dojde.⁴⁴⁸ Počátek běhu subjektivní lhůty je vázán na den, kdy se do sféry žalobce dostane informace o tom, že se zásah již reálně uskutečnil, resp. uskutečňuje.⁴⁴⁹

K počátku lhůt u zápůrčích žalob proti trvajícím zásahům, u nichž zákon připouští nesoudní nápravní prostředky se NSS vyjádřil v již zmíněném zrušeném rozsudku. Tento jeho závěr nebyl argumentací Ústavního soudu dotčen, proto se i nadále použije: „*Posuzování včasnosti zápůrčí žaloby se odvíjí mimo jiné od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, které byly žalobci k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit. Takovýto*

⁴⁴³ Obdobně srov. např. závěry Rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

⁴⁴⁴ Obdobně srov. např. ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7. str. 88-89

⁴⁴⁵ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁴⁶ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Afs 28/2014 – 51

⁴⁴⁷ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293: „*Pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) je rozhodný okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu nebo nečinnosti správního orgánu, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení, že tento úkon nebo nečinnost správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu, naopak není pro běh uvedené lhůty rozhodný.*“

⁴⁴⁸ Srov. např. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012 – 65, z něhož se podává, že „*(...) oznámení o tom, že potenciálně dojde k nezákonnému zásahu, nemá vliv na běh lhůty pro podání žaloby. Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nikoli ode dne, kdy se dozví o tom, že v zásahu s určitou mírou pravděpodobnosti dojde.*“

⁴⁴⁹ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

*řádný postup žalobci nesmí být na újmu, zejména mu nemůže zkrátit lhůty k podání žaloby v tom smyslu, že by začaly běžet předtím, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky ochrany či nápravy naloženo. Proto subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce. Využije-li však žalobce prostředky ochrany, které není povinen uplatnit, nemá tento jeho krok na běh lhůt pro podání zásahové žaloby žádný vliv.*⁴⁵⁰

Vzhledem k tomu, že pro podání tzv. deklaratorní žaloby, prostřednictvím které se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není nutno splnit podmínku vyčerpání jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy,⁴⁵¹ tak subjektivní lhůta běží ode dne, kdy žalobce mohl seznat, v čem spočívá jednání veřejné správy, které se považuje za nezákonný zásah a že toto jednání je (resp. bylo) zaměřeno proti němu.⁴⁵² Možnost adresáta proběhnuvšího zásahu podat tzv. deklaratorní žalobu byla zavedena teprve k 1. 1. 2012.⁴⁵³ Nejvyšší správní soud se v návaznosti na to zabýval i lhůtami ve vztahu k tomu typu zásahové žaloby a určil, že žaloba je včasná, pokud ke dni podání návrhu neuplynula dvouletá objektivní lhůta,⁴⁵⁴ přičemž subjektivní lhůta nemůže začít plynout před 1. 1. 2012.⁴⁵⁵

Zmeškání lhůty pro podání zásahové žaloby nelze prominout.⁴⁵⁶ Jde o speciální ustanovení, protože se neuplatní obecná úprava podle § 40 odst. 5 s. ř. s., podle níž nestanoví-li zákon jinak, může předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů na žádost zmeškání lhůty k provedení úkonu prominout.⁴⁵⁷ Opožděný žalobní návrh musí soud usnesením odmítnout.⁴⁵⁸ Lhůty pro podání žaloby jsou procesní, což znamená, že pro to, aby byla žaloba podána včas, stačí, když je poslední den lhůty předána soudu nebo poskytovateli poštovních služeb.⁴⁵⁹ Samotné počítání lhůt se pak řídí obecnou úpravou.⁴⁶⁰

⁴⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

⁴⁵¹ Srov. § 85 s. ř. s.

⁴⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42

⁴⁵³ Stalo se tak novelou soudního řádu správního zákonem č. 303/2011, jenž vstoupil v účinnost 1. 1. 2012.

⁴⁵⁴ To znamená, že se bylo lze domáhat určení nezákonnosti zásahu, který se odehrál nejdříve 1. 1. 2010, přičemž žalobu bylo zapotřebí podat hned 1. 1. 2012.

⁴⁵⁵ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 Aps 6/2012-29

⁴⁵⁶ Srov. § 84 odst. 2 s. ř. s.

⁴⁵⁷ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁵⁸ Srov. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

⁴⁵⁹ Srov. § 40 odst. 4 s. ř. s.

⁴⁶⁰ Srov. § 40 odst. 1 až odst. 3 s. ř. s.

3.3. Náležitosti žaloby

Žaloba proti nezákonnému zásahu musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat (1) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, (2) vylíčení rozhodujících skutečností, (3) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, a (4) návrh výroku rozsudku.⁴⁶¹ Obecné náležitosti podání představují okruh informací, které musí být obsaženy v každém podání. Z každého podání tak musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Tyto informace musí být v žalobě popsány jasně, určitě a srozumitelně (tj. musí z ní být „zřejmé“). Podatel čili žalobce se musí identifikovat přinejmenším jménem, příjmením a adresou, na kterou mu lze doručovat. Žalobce musí k žalobě připojit listiny, kterých se dovolává, a zároveň musí žalobu předložit v potřebném počtu stejnopisů.⁴⁶² Z povahy věci bude zásahová žaloba předložena ve dvou stejnopisech – jeden pro soud a druhý pro žalovaného.⁴⁶³ Podání žaloby podléhá poplatkové povinnosti, žalobce tak musí při podání uhradit soudní poplatek ve výši 2 000 Kč (srov. položka 18 bod 2 písm. d) přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

Pokud je podání vadné (tj. neobsahuje všechny stanovené náležitosti, je nesrozumitelné nebo neurčité), tak se jako formální nástroj opravy nebo odstranění vad podání použije výzva k opravě nebo odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s.⁴⁶⁴ Tato výzva se vztahuje jak na vady obecných náležitostí podání, tak i vady zvláštních náležitostí vymezených § 84 odst. 3 s. ř. s.⁴⁶⁵ Zákon neobsahuje délku lhůty k opravě, určuje ji soud. Měl by ji určit přiměřeně okolnostem, tak, aby žalobce reálně během této lhůty mohl vady a nedostatky žaloby odstranit.⁴⁶⁶

⁴⁶¹ Srov. § 84 odst. 3 s. ř. s.

⁴⁶² Srov. § 37 odst. 3 s. ř. s.

⁴⁶³ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan, § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁶⁴ „*Předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.*“ § 37 odst. 5 s. ř. s.

⁴⁶⁵ Obdobně srov. např. POSPÍŠIL, Petr, § 37 [Úkony účastníků a osob zúčastněných na řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. Obdobně též § 84. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-12]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴⁶⁶ Obdobně srov. např. § 84. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-11]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Výzva k opravě nebo odstranění vad podání se použije i v případě, když se obsah a označení podání nebudou shodovat. Podání se posuzuje podle svého obsahu. Pokud tedy bude soudu doručeno podání, které bude svou povahou (obsahem) zásahovou žalobou (ačkoli může být označeno např. jako žaloba proti rozhodnutí nebo nečinnostní žaloba), tak ho soud posoudí jako zásahovou žalobu a v případě nedostatků a vad náležitostí vyzve podatele k opravě.⁴⁶⁷ Tuto povinnost správních soudů akcentoval i Nejvyšší správní soud: „*Soud je po zahájení řízení povinen dle obsahu žalobního návrhu určit, jakému typu ochrany tvrzení žalobce odpovídá, pokud tak nemůže bez pochybností učinit (například z důvodu rozporu mezi obsahem žaloby a navrhaným typem řízení), pak je namíste odstranit tyto vady žaloby postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu; nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud řízení o takovém podání odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. Tento postup je zcela v souladu s povinností soudu posuzovat úkony účastníků dle jejich obsahu a nikoli formy.*“⁴⁶⁸

Pokud se žalobce nechá zastoupit, je nutno k žalobě doložit plnou moc osvědčující oprávnění zástupce žalobu jménem žalobce podat a zastupovat jej v řízení.⁴⁶⁹ Žaloba se podává u věcně a místně příslušného soudu. Funkci správních soudů plní krajské soudy, které jsou i věcně příslušné.⁴⁷⁰ Místně příslušným bude zpravidla soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který zasáhl do práv žalobce.⁴⁷¹

Kromě výše zmíněných obecných náležitostí, musí zásahová žaloba obsahovat i tyto vyjmenované zvláštní náležitosti ve smyslu § 84 odst. 3 s. ř. s.:

Označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá

Jde o označení konkrétního úkonu správního orgánu, v němž žalobce spatřuje nezákonný zásah, dotýkající se jeho právní sféry. Tímto je vymezen předmět řízení. Zásah se zpravidla

⁴⁶⁷ Obdobně srov. např. § 84. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-11]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X. Dále pak srov. § 84. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-11]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005-60

⁴⁶⁹ Obdobně srov. např. § 84. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-11]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴⁷⁰ Srov. § 3 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 7 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁷¹ Srov. § 7 odst. 2 s. ř. s.

popisuje tak, že žalobce popíše místo, čas a způsob, jakým se zásah uskutečnil, včetně označení orgánu, který tento zásah provedl. V případě, že zásah souvisel se správním řízením (např. provádění kontroly), je namíste předmětné správní řízení identifikovat číslem jednacím anebo spisovou značkou.⁴⁷²

Vylíčení rozhodujících skutečností

Rozhodující skutečnosti jsou skutečnosti dosvědčující splnění podmínek řízení a rovněž důvodnost žaloby. Vylíčením těchto skutečností by měl žalobce sledovat doložení toho, že žaloba je projednatelná před soudem a že mu svědčí aktivní procesní legitimace, a rovněž to, že žaloba je důvodná, zásah byl nezákonný a zároveň mu svědčí i aktivní věcná legitimace. U tzv. záporní zásahové žaloby, pro podání které, se vyžaduje vyčerpání jiných nápravných prostředků, by měl žalobce uvést i to, zda takové prostředky skutečně vyčerpal, a jaký byl výsledek jejich uplatnění (za předpokladu, že zákon nějaké připouští). Pro posouzení včasnosti žaloby, by měl žalobce uvést kdy k zásahu došlo (srov. výklad k objektivní lhůtě) a kdy se o něm dozvěděl (srov. výklad k subjektivní lhůtě). U tzv. záporní zásahové žaloby by měl žalobce uvést i to, zda zásah nebo jeho důsledky trvají, anebo zda hrozí opakování zásahu – tato skutečnost je důležitá pro rozhodnutí soudu. Obsah rozhodujících skutečností vyplývá víceméně z popisu tvrzení důležitých pro aktivní legitimaci. Z vylíčených relevantních okolností by tak mělo vyplývat, že zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo a že byl rovněž tímto zásahem přímo zkrácen na svých právech. Důležité je uvést důvody, kvůli kterým shledává žalobce zásah nezákonným. Nemusí přitom hledat jednotlivá zákonná ustanovení. Je věcí soudu subsumovat žalobcem popsané skutkové okolnosti pod příslušnou zákonnou normu. Soud k tomu nicméně potřebuje právě adekvátní vylíčení skutkových okolností. Koncentrace řízení se v tomto případě neuplatňuje, a žalobce tak může žalobu doplňovat až do rozhodnutí soudu.⁴⁷³

Označení důkazů, jichž se žalobce dovolává

Důkazy, kterých se žalobce v řízení dovolává musí nutně souviset se skutečnostmi, které žalobce tvrdí a tím, čeho se žalobou domáhá (žalobní nárok). Proto i jejich charakter bude provázán s tvrzenými skutečnostmi a rovněž s povahou zásahu, neboť vše, co žalobce

⁴⁷² Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan, § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁷³ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan, § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

v žalobě tvrdí, musí podložit důkazy.⁴⁷⁴ U zásahů, jejichž povaha má spíše hraniční charakter, je pravděpodobnější, že budou užity listinné důkazy (tyto musí být připojeny k žalobě), elektronická komunikace a výjimkou určitě nebude ani správní spis, pokud tento obsahuje rozhodující skutečnosti (např. při kontrolní činnosti v souvislosti se správním řízením). Naproti tomu, pro zásahy, které mají spíše faktickou povahu, budou typické svědecké výpovědi nebo audiovizuální nahrávky. Označení důkazu musí být ze strany žalobce dostatečně určité, nesmí být vágní.⁴⁷⁵ Správní soud rozhoduje o tom, které z důkazů, které byly navrženy žalobcem, provede. Provést může i jiné důkazy.⁴⁷⁶ Ustanovení § 52 odst. 2 s. ř. s. dále stanoví, že soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.⁴⁷⁷ Vzhledem k tomu, že soudní řád správní neřeší, které skutečnosti se nedokazují, tak podle odborných názorů lze v tomto směru přiměřeně uplatnit zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen jako „o. s. ř.“).⁴⁷⁸ Lze tedy uzavřít, že soud může vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků,⁴⁷⁹ dále soud nemusí dokazovat skutečnosti obecně známé čili tzv. notoriety,⁴⁸⁰ skutečnosti známé soudu z jeho činnosti, jakož i právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů České republiky.⁴⁸¹ Při dokazování se užijí i právní domněnky a fikce.

Návrh výroku rozsudku

Žalobce je povinen formulovat v žalobě tzv. petit, jímž soudu navrhuje vydat v rozsudku určitý výrok. Soud nemůže rozhodnout nad rámec toho, co žalobce v petitu požaduje. Nesprávně zformulovaný petit tak může vést k neúspěchu ve věci samé, ale za předpokladu, že vady petitu budou mít spíše marginální povahu, jeví se být vhodným, aby soud poskytl

⁴⁷⁴ Srov. § 84. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-12]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴⁷⁵ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁷⁶ Srov. § 52 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁷⁷ Srov. § 52 odst. 2 s. ř. s.

⁴⁷⁸ Srov. § 52. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-12]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴⁷⁹ Srov. § 120 odst. 3 o. s. ř.

⁴⁸⁰ Blíže k notoriétám ve správním řízení srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58

⁴⁸¹ Srov. § 121 o. s. ř.

žalobci potřebné poučení ve smyslu § 36 odst. 1 věta druhá s. ř. s.⁴⁸² Vzhledem k tomu, že by formulace petitu žalobcem měla předurčit jakým způsobem soud rozhodne, tak by se jeho znění mělo odvíjet od právní úpravy rozsudku ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s. Diverzita zásahů správních orgánů koreluje s diverzitou žalobních petitů. Důležité však je, aby byl každý petit dostatečně konkrétní a adekvátně formulován, tak aby směřoval k určitému zákazu nebo příkazu.⁴⁸³

U deklaratorních rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Avšak u tzv. zápůrčích zásahových žalob má soud rozhodovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.⁴⁸⁴ Pakliže dojde v průběhu řízení ke změně skutkového stavu, musí soud žalobci umožnit změnu žalobního petitu a přizpůsobit ho aktuálním skutkovým okolnostem,⁴⁸⁵ což je ostatně i postup aprobovaný Nejvyšším správním soudem.⁴⁸⁶ Vzhledem k tomu, že se v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu neuplatní koncentrační zásada, má žalobce právo kdykoliv rozšiřovat žalobní námítky a uvést další důvody, proč shledává zásah nezákonným.⁴⁸⁷

Možnost změny petitu je důležitá i s ohledem na to, že původně trvajícím zásah může během řízení skončit. V takovém případě je namístě změnit žalobní nárok ze zápůrčího na deklaratorní. Žalobce se tak již nebude domáhat zákazu porušování jeho práv a obnovení původního stavu, nýbrž určení, že provedený zásah byl nezákonný, neboť určovací žalobu není možné uplatnit, když zásah nebo jeho důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování.⁴⁸⁸ Předvídavým řešením možné budoucí změny skutkových okolností, je i tzv. eventuelní petit,

⁴⁸² Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁸³ Tamtéž.

⁴⁸⁴ Srov. § 87 odst. 1 s. ř. s.

⁴⁸⁵ Srov. § 64 s. ř. s.: „Nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.“ ve spojení s § 95 o. s. ř.: „Žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo. (odst. 1) Soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení. (odst. 2)“

⁴⁸⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69, z něhož se podává: „Změna skutkového stavu, která může nastat v průběhu soudního řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.), musí umožňovat žalobci, aby v průběhu řízení mohl v závislosti na ní změnit žalobní petit a způsob požadované soudní ochrany přizpůsobit konkrétnímu skutkovému stavu (§ 64 s. ř. s. a § 95 o. s. ř.).“

⁴⁸⁷ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁸⁸ Srov. § 82 odst. 2 věta první s. ř. s.; tento závěr, ač vyslovený Nejvyšším správním soudem, má nicméně své kritiky (srov. výklad k rozhodnutí o žalobě)

kdy se žalobce v první řadě domáhá zákazu pokračování v porušování jeho práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem, a teprve pro případ ukončení zásahu, žalobce na soudu žádá určení, že zásah byl nezákonný.⁴⁸⁹ Závěr o přípustnosti a vhodnosti eventuálního petitu vyřkl ve svém rozhodnutí i Nejvyšší správní soud.⁴⁹⁰

Dlužno říci, že zásahová žaloba nemá odkladný účinek. Jde o instrument, prostřednictvím kterého se v soudním řádu správním odkládají právní účinky napadeného rozhodnutí (právní moc a vykonatelnost), a to například u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu⁴⁹¹ nebo u rozhodnutí o povolení obnovy řízení.⁴⁹² Vzhledem k tomu, že faktický zásah oplývá oproti správnímu a soudnímu rozhodnutí specifickými atributy (srov. první část práce), tak jeho povaha vylučuje užití institutu odkladného účinku, jenž v rámci zásahové žaloby ani není upraven.⁴⁹³

Jinak je tomu u institutu předběžného opatření,⁴⁹⁴ jímž může soud na návrh účastníků **pro hrozící vážnou újmu** zatímčně upravit jejich poměry, a to tak, že jim usnesením o předběžném opatření uloží něco konat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Pokud to lze spravedlivě požadovat, může soud takovou povinnost uložit i třetí osobě.⁴⁹⁵ Vzhledem k povaze faktických zásahů, institut předběžného opatření se jeví být vhodným zejména k odstranění trvajících zásahů, resp. jeho přetrvávajících účinků nebo hrozby jeho opakování.⁴⁹⁶

⁴⁸⁹ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁹⁰ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, ze kterého se podává: „V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Žalobce může již v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.) navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný.“

⁴⁹¹ Srov. § 73 odst. 3 s. ř. s.

⁴⁹² Srov. § 117 odst. 2 s. ř. s.

⁴⁹³ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁹⁴ Tamtéž.

⁴⁹⁵ Srov. § 38 s. ř. s.

⁴⁹⁶ K odkladnému účinku a předběžnému opatření u zásahové žaloby srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Afs 4/2008-108: „Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nemá sama o sobě odkladný účinek; její podání žalobcem, není-li soudem vydáno opatření ve smyslu § 38 s. ř. s., kterým by byl správce daně omezen v možnosti vést daňové řízení, resp. by mu bylo zabráněno činit jakékoli úkony směřující k vyměření daně, nebrání správci daně pokračovat v řízení ve věci vyměření daně. Ustanovení § 41

Právně kuriózní situace nastala před novelou s. ř. s., která připustila deklaraci nezákonnosti již odeznělého zásahu. Žalobce napadl zásahovou žalobou provádění daňové kontroly, v té době trvajících zásahu, a zároveň se domáhal vydání předběžného opatření, kterým by soud zakázal finančnímu úřadu činit další úkony, které by ve svém důsledku mohly vést k ukončení daňové kontroly, čímž by se žalobce již nadále nemohl proti ní domáhat soudní ochrany. V takovém možném důsledku spatřoval žalobce hrozící vážnou újmu ve smyslu § 38 s. ř. s. Správní soud však konstatoval, že smyslem a účelem zásahové žaloby je právě ukončení zásahu správního orgánu, a takový zákaz jeho ukončení by odporoval smyslu soudní ochrany.⁴⁹⁷

3.4. Rozhodnutí o žalobě

K tomu, aby byla ochrana práv adresátů činnosti veřejné správy efektivní, tak se jí musí adresát dočkat v reálném čase.⁴⁹⁸ Z toho důvodu přiznal zákonodárce zásahové žalobě při projednávání správních žalob privilegované místo, když stanovil, že soud tuto žalobu projednává a rozhoduje přednostně,⁴⁹⁹ neboť povaha faktických zásahů a skutečnost, že rozhodnutí o jejich vykonání splývá s jejich reálným vykonáním (srov. první část práce) vyžaduje rovněž co nejrychlejší reakci soudů ve věci veřejných subjektivních práv žalobce. Nelze opominout, že tato konstrukce se setkala v komentářové literatuře i s kritikou, a to zejména ve světle novelizace s. ř. s., kterou byla připuštěna možnost tzv. deklaratorní žaloby, jíž se nezákonnost zásahu pouze určuje. Je namítáno, že privilegovanost zásahové žaloby postrádá smysl v případech, když zásah již odezněl.⁵⁰⁰

3.4.1. Odmítnutí usnesením

Pokud dojde k naplnění některé z podmínek k odmítnutí žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s., soud žalobu usnesením odmítne. Kromě jiného tak učiní při nesplnění podmínek řízení⁵⁰¹ a pokud je podle s. ř. s. návrh nepřijatelný.⁵⁰² Speciální důvod

s. ř. s. se v souvislosti s uplynutím lhůty stanovené v § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nelze dovolávat.“

⁴⁹⁷ srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 28. 7. 2006, č. j. 59 Ca 87/2006-14

⁴⁹⁸ Obdobně srov. např. § 56. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-16]. ASPI_ID KO15012002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴⁹⁹ srov. ust. § 56 odst. 3 s. ř. s.

⁵⁰⁰ srov. § 56. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-16]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁵⁰¹ srov. ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

nepřípustnosti tzv. zápůrcí zásahové žaloby je upraven v § 85 s. ř. s. a jde o podmínku vyčerpání jiných nápravných prostředků v případě, že se žalobce domáhá vyslovení nezákonnosti trvajících zásahu a zákazu v jeho pokračování (resp. opakování). O tomto bylo již pojednáno v souvislosti se subsidiaritou zásahové žaloby.

Co se týče nesplnění podmínek řízení, jejichž nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat,⁵⁰³ tak za takové podmínky označil Nejvyšší správní soud „*předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 82 s. ř. s. musí být splněny obecné podmínky na straně účastníků řízení, tj. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, a dále dle citovaného ustanovení musí být též splněna povinnost tvrzení žalobce, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem. Závěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, kterým by žalobce mohl být na svých právech zkrácen, je již hmotněprávním posouzením věci, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby.*“⁵⁰⁴ Již v předcházejících pasážích bylo pojednáno o tom, že splnění obecných podmínek řízení a tvrzení žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. je předpokladem projednatelnosti žaloby. Pokud nějaký z těchto parametrů není splněn, dojde k odmítnutí žaloby.

K posloupnosti jednotlivých úkonů správního soudu se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.⁵⁰⁵ Soud je tak nejprve povinen zkoumat, zda tvrzení žalobce dostačuje k jeho aktivní procesní legitimaci, a v případě napravitelných vad, přijmout žalobce k nápravě prostřednictvím výzvy.⁵⁰⁶ Pokud žalobce netvrdí potřebné skutečnosti, soud žalobu odmítne pro nedostatek podmínek řízení.⁵⁰⁷ Následně soud přistoupí k přezkumu přípustnosti podle § 85 s. ř. s., tj. zkoumá, zda byly při tzv. zápůrcí zásahové žalobě využity subsidiární prostředky ochrany, a když nebyly, žalobu rovněž odmítne pro nepřípustnost.⁵⁰⁸ V dalším kroku soud zkoumá, zda není žaloba předčasná, nebo opožděná. Včasnost tzv. zápůrcí zásahové žaloby se odvíjí i od způsobu vypořádání prostředků ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., za předpokladu, že žalobci byly k dispozici, resp. soud zkoumá, zda žalobce tyto prostředky

⁵⁰² Srov. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

⁵⁰³ Srov. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

⁵⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005-139

⁵⁰⁵ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-16; ačkoli byl tento rozsudek posléze zrušen Nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení Ústavním soudem se mnohých závěrů NSS nedotkly, a proto je předmětný rozsudek v mnohých směrech použitelný (srov. předcházející části této práce)

⁵⁰⁶ Srov. § 37 odst. 5 s. ř. s.

⁵⁰⁷ Srov. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

⁵⁰⁸ Srov. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

vůbec uplatnil. Opožděnou žalobu soud odmítne.⁵⁰⁹ Pokud žaloba nebyla odmítnuta pro nějaký z uvedených důvodů, resp. z jiných zákonem vymezených důvodů, tak má správní soud přistoupit k věcnému projednání žaloby a rozhodnout rozsudkem o její důvodnosti.⁵¹⁰ Nedůvodná žaloba se zamítá rozsudek, který je rozhodnutím ve věci samé.⁵¹¹

3.4.2. Zastavení řízení usnesením

K zastavení řízení usnesením soudu může dojít ve třech případech: (1) při zpětvzetí návrhu, (2) pokud navrhovatel prohlásil, že byl po podání návrhu postupem správního orgánu zcela uspokojen (§ 62 s. ř. s.) a (3) pokud tak stanoví s. ř. s. nebo zvláštní zákon.⁵¹² První případ, zpětvzetí návrhu, je zcela v dispoziční sféře žalobce.⁵¹³ Druhý závisí od zasahujícího správního orgánu. Ustanovení odkazuje na § 62 s. ř. s., který v odst. 1 stanoví, že odpůrce může „vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob.“ Analogicky, lze u zásahové žaloby uvažovat o provedení jiného úkonu, když správní orgán upustí od provádění zásahu, resp. obnoví stav před zásahem. Takový postup by však vedl k uspokojení navrhovatele jen tehdy, pokud by se tzv. deklaratorní žalobou (v rámci eventuálního petitu) nedomáhal vyslovení, že již odezdnělý zásah byl nezákonný, a soud by mohl přistoupit k zastavení řízení usnesením.⁵¹⁴ Jiné důvody pro zastavení řízení ve smyslu třetího zmíněného případu⁵¹⁵ soudní řád správní, ani jiný právní předpis neobsahuje, s výjimkou § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle něhož nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí, a po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví.⁵¹⁶

⁵⁰⁹ Srov. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

⁵¹⁰ Obdobně srov. např. § 87. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-14]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁵¹¹ Srov. např. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, z něhož se podává: „*Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“

⁵¹² Srov. § 47 s. ř. s.

⁵¹³ Srov. § 47 písm. a) s. ř. s.

⁵¹⁴ Srov. § 47 písm. b) ve spojení s § 62 odst. 1 s. ř. s.

⁵¹⁵ Srov. § 47 písm. c) s. ř. s.

⁵¹⁶ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

3.4.3. Rozhodnutí o žalobě rozsudkem

Meritorní rozhodnutí vynáší soud rozsudkem,⁵¹⁷ přičemž zákon vymezuje tři možné druhy meritorního výroku:⁵¹⁸ určovací, zakazovací (příkazovací) a zamítavý.⁵¹⁹

Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Uvedené ustanovení vyjadřuje, že soud rozhoduje o tzv. zápůrčí zásahové žalobě bez toho, aby byl omezen koncentrační zásadou řízení. Až do momentu vydání rozhodnutí tak posuzuje jak podmínky řízení, tak důvodnost žaloby a ke všem skutečnostem, jež vyjdou do té doby najevo, musí přihlížet. To neplatí pro tzv. deklaratorní žalobu, kdy soud z povahy věci přihlíží ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době zásahu,⁵²⁰ neboť žalobce se domáhá toliko určení, že již proběhnuvší zásah byl nezákonný. Z dikce zákona plyne, že takový zásah nejenomže neprobíhá, nýbrž nepřetrvávají ani jeho následky a nehrozí ani jeho opakování. Pro tyto varianty je určena tzv. zápůrčí žaloba. Bylo by tedy nesmyslné, aby u petitů na určení nezákonnosti vycházel soud ze skutkového stavu, který tu je v době rozhodování, neboť by tak nikdy nemohl přiznat žalobci ochranu kvůli pomnutí zásahu, resp. jeho důsledků.⁵²¹

K tomu, aby byla žaloba posouzena jako důvodná, je zapotřebí kumulativně naplnit pět (resp. šest) podmínek. Soud tak zkoumá, zda jsou naplněny tvrzení žalobce, která zavádají aktivní procesní legitimaci: *„Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky*

⁵¹⁷ Srov. § 53 odst. 1 s. ř. s.

⁵¹⁸ Srov. § 87 s. ř. s.

⁵¹⁹ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵²⁰ Srov. § 87 odst. 1 věta za středníkem

⁵²¹ Obdobně srov. např. § 87. In: BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-13]. ASPI_ID KO15012002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.; dále pak rovněž JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

*musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.*⁵²²

Vzhledem k tomu, že předmětný rozsudek byl vydán před zavedením možnosti domáhat se toliko deklaratorního rozhodnutí o nezákonnosti již proběhnuvšího zásahu, je namístě poznamenat, že **splnění šesté podmínky se vyžaduje toliko u žalob proti tzv. trvajícím zásahům neboli u zásahových žalob v užším smyslu**, kdy se žalobce domáhá, aby soud správnímu orgánu zakázal pokračovat v porušování jeho práv, a aby obnovil stav před zásahem.⁵²³ Zásah je **trvajícím** tehdy, když útok správního orgánu na žalobcova veřejná subjektivní práva i nadále pokračuje. K ochraně jeho práv a obnově stavu, jenž tady byl před zásahem, nijak nedošlo, a napadený postup správního orgánu se i nadále negativně projevuje v právní sféře žalobce. Následné ukončení zásahu (např. v průběhu soudního řízení) má za následek, že se žalobce může domáhat toliko určení, že (teď již) proběhnuvší zásah byl nezákonný.⁵²⁴ Je tedy vhodné, aby žalobce navrhl v žalobě tzv. eventuální petit, což ostatně jako vhodný postup připustil i Nejvyšší správní soud.⁵²⁵ **Přetrvávající důsledky** zásahu vykládá komentářová literatura jako takové důsledky, „*před nimiž má správní soud pravomoc žalobce ochránit, tedy přikázat správnímu orgánu, aby tyto důsledky odstranil (přestal porušovat žalobcova práva a obnovil stav před zásahem ve smyslu § 87 odst. 2 SŘS)*.“⁵²⁶ Pod tento pojem nelze zahrnout škodu (na zdraví nebo na majetku), jež byla žalobci zásahem způsobena. Adresát zásahu se může náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem domáhat způsobem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.⁵²⁷ Jako přetrvávající důsledek zásahu lze tedy uvést různá omezení činnosti adresáta zásahu, nebo retence jeho majetku anebo dokumentů (např. došlo k ukončení kontroly, která představovala

⁵²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65

⁵²³ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵²⁴ Srov. např. již citovaný Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48

⁵²⁵ Tamtéž.

⁵²⁶ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵²⁷ „*Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena (a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, (b) nesprávným úředním postupem.*“ § 5 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

„*Stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. (odst. 1) Právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda. (odst. 2)*“ § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

zásah, ale žalobci nebyla vrácena původně vyžádána dokumentace, tudíž důsledky zásahu přetrvávají). Za přetrvávající důsledek označil NSS i uchovávání záznamu o již provedeném zásahu, pokud byl tento zásah nezákonným.⁵²⁸ Přetrvávajícím důsledkem není důsledek, jehož odstranění se lze domáhat jinými prostředky ochrany.⁵²⁹ V rozsudku tak správní soud přikáže správnímu orgánu, aby upustil od omezování žalobce a obnovil stav před zásahem. **Opakování zásahu** popisuje komentářová literatura jako zásah, který je sice relativně samostatný, ale věcně a časově souvisí s původním zásahem. Břemeno tvrzení i břemeno důkazní stran reálné možnosti opakování zásahu přitom spočívají na bedrech žalobce.⁵³⁰ Hrozba opakování zásahu přitom musí být dostatečně určitá, nemůže jít pouze o hypotetický budoucí zásah, který (ač z laického hlediska totožný) s původním zásahem nijak nesouvisí, pročez nelze za hrozbu opakování zásahu označit např. hypotetické odtažení zaparkovaného vozidla.⁵³¹ Je záhodno uzavřít, že pokud při projednání žaloby vyjde najevo, že napadený zásah netrvá, resp. netrvají jeho důsledky, nebo nehrozí jeho opakování (a žalobce nenavrhl eventuální určovací petit), tak soud žalobu rozsudkem zamítne.

Výrok rozhodnutí, kterým se žalobě vyhovuje, formuluje soud na základě žalobního petitu a skutečností, které zjistil v průběhu řízení.⁵³² Zákon počítá s dvěma druhy výroků,⁵³³ a to deklaratorním (u žaloby proti již proběhnuvšímu zásahu) a konstitutivním (u žaloby proti zásahu, který trvá, trvají jeho důsledky, nebo hrozí jeho opakování). *Ergo* druh výroku odvisí od podstaty napadeného zásahu. Ačkoli **deklaratorní** výrok nestanovuje žádnou povinnost, kterou by bylo lze vymáhat, soud by v něm měl dostatečně určitě a srozumitelně identifikovat

⁵²⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 2 As 35/2014 – 109, z něhož se podává: „Pokud správní orgán pořídí a uchovává záznam zásahu, jenž je posléze soudem shledán nezákonným z důvodu porušení práva na soukromí, je třeba zaznamenané osobní údaje (fyzická podoba, hlas) považovat za důsledek nezákonného zásahu a v rámci obnovení stavu před zásahem podle § 87 odst. 2 s. ř. s. může soud přikázat správnímu orgánu, aby tyto údaje ze záznamu odstranil, případně tento záznam úplně zničil.“

⁵²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82

⁵³⁰ Srov. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵³¹ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82, z něhož se podává: „Stěžovatel v rámci kasační stížnosti nezpochybnil závěry městského soudu o tom, že obava z opakování nezákonného zásahu v daném případě není opodstatněná. Nejvyšší správní soud proto již nad rámec nutného odůvodnění doplňuje, že hrozba opakováním nezákonného zásahu musí splňovat alespoň minimální kritéria určitosti. Jak městský soud správně konstatoval, došlo-li by někdy v budoucnu k odtažení stěžovatelova vozidla kdekoliv z okruhu tzv. modré parkovací zóny, jednalo by se o zásah, který nelze s dostatečnou mírou určitosti ztotožnit se zásahem původním, a který proto nemůže být chápán jako opakování zásahu původního.“

⁵³² Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵³³ Srov. § 87 odst. 2 věta první

nezákonný zásah a za nezákonný jej i označit.⁵³⁴ Věc bude tímto postavena najisto a v případě možné další žaloby ve stejné věci, založí deklaratorní výrok prvního rozhodnutí překážku věci rozhodnuté. Nemluvě o tom, že takové deklaratorní rozhodnutí se stane podkladem pro řízení o náhradě škody.⁵³⁵ **Konstitutivním** výrokem soud ukládá žalovanému povinnost zdržet se zásahu do právní sféry žalobce, resp. odstranit trvajících následky žalovaného zásahu. I tady je proto důležité co nejpřesněji specifikovat čeho konkrétně se má žalovaný zdržet, resp. co se myslí původním stavem, který má žalovaný obnovit. Jeví se být vhodným stanovit i lhůtu k plnění, nicméně pokud lhůta stanovena není, tak platí, že vykonatelnost rozsudku nastupuje s jeho právní mocí.⁵³⁶

Nejvyšší správní soud striktně odlišil deklaratorní a konstitutivní výrok v tom smyslu, že trvajících zásah nelze označit za nezákonný. Oba výroky podle soudu vedle sebe neobstojí,⁵³⁷ nicméně komentářová literatura se s tímto názorem neztotožňuje, neboť ho považuje za příliš nepraktický a dogmatický. V případě trvajících zásahu nelze použít čistě deklaratorní výrok o protiprávnosti napadeného zásahu, a pokud již zásah pominul, nelze konstitutivním výrokem zakazovat správnímu orgánu v pokračování v zásahu. Ale z těchto tezí nelze podle odborných názorů dovodit, že by v případě tzv. záporní žaloby nebylo možné nejprve určit, že probíhající zásah je nezákonný, a dalším výrokem stanovit správnímu orgánu povinnost v upuštění od zásahu, resp. v povinnosti obnovit stav před zásahem.^{538, 539}

⁵³⁴ Srov. např. deklaratorní výrok rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013 č. j. 57 A 94/2012 – 65: „Určuje se, že zásah žalované vůči žalobci spočívající v odeprání možnosti vykonávat funkci člena Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, získanou ve volbách do tohoto orgánu v roce 2011, ke kterému došlo na jednání Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni dne 29.10.2012, byl nezákonný.“

⁵³⁵ Obdobně srov. např. § 87. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-14]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁵³⁶ Tamtéž.

⁵³⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48, z něhož se podává: „V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem.“

⁵³⁸ Obdobně srov. např. § 87. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-14]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁵³⁹ Byl to právě již výše citovaný Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013 č. j. 57 A 94/2012 – 65, ve kterém soud nejprve první výrokem deklaroval nezákonnost trvajících zásahu, a teprve druhým výrokem zakázala další porušování práv: „Žalované se zakazuje, aby pokračovala v odpírání možnosti žalobce vykonávat funkci člena Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, získanou ve volbách do tohoto orgánu v roce 2011.“

Pokud má napadený nezákonný zásah podobu pasivity správního orgánu (tj. jde o nečinnost jinou než nevydání rozhodnutí, nebo osvědčení), tak soud musí svůj výrok náležitě formulovat tak, aby správní orgán přiměl k činnosti, k níž je povinen.⁵⁴⁰

Pokud byl zásah proveden ozbrojenými silami, veřejným ozbrojeným sborem, ozbrojeným bezpečnostním sborem nebo jiným obdobným sborem, tak soud uloží zákaz porušování žalobcových práv (resp. příkaz k obnovení stavu před zásahem) správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.⁵⁴¹

Soud vynese **zamítavý rozsudek**, pokud shledá, že žaloba není důvodná.⁵⁴² Jde o případ, když sice jsou splněny podmínky řízení,⁵⁴³ navíc absentuje důvod nepřipustnosti,⁵⁴⁴ a žaloba je tudíž projednatelná, nicméně v rámci jejího projednání soud zjistí, že nebyla splněna přinejmenším jedna z výše vymezených podmínek, jejichž kumulace zakládá nezákonnost zásahu správního orgánu, a tedy důvodnost zásahové žaloby.⁵⁴⁵ Jmenovitě jde o případy, kdy soud shledá, že:

- (1) Žalovaný úkon není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.;⁵⁴⁶
- (2) K tvrzenému zásahu nedošlo;
- (3) Ačkoliv k zásahu došlo, tento nebyl zaměřen přímo proti žalobci, a ani v důsledku napadeného zásahu nebylo přímo proti žalobci zasaženo;
- (4) Ačkoliv k zásahu došlo, žalobce nebyl zásahem přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, resp. jím nebylo zasaženo do jeho právní sféry;
- (5) Ačkoliv k takovému zásahu došlo, zásah nebyl nezákonný.⁵⁴⁷

Výše uvedený výčet představuje rovněž posloupnost zkoumání jednotlivých atributů soudem. Pokud soud shledá, že napadený úkon není zásahem, není zapotřebí zkoumat, zda k němu došlo, zda byl zaměřen přímo proti žalobci, a ten byl zásahem přímo zkrácen na svých

⁵⁴⁰ Srov. např. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98

⁵⁴¹ Srov. § 87 odst. 2 věta druhá s. ř. s.

⁵⁴² Srov. § 87 odst. 3 s. ř. s.

⁵⁴³ Proto je zamítavý rozsudek rozhodnutím ve věci samé.

⁵⁴⁴ Srov. § 85 s. ř. s.

⁵⁴⁵ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵⁴⁶ Jde o situace, kdy se podkladový úkon při posouzení podmínek řízení, tj. tvrzení žalobce, jeví být takovým zásahem. Samotné tvrzení žalobce je tedy přípustné (plausibilní), nicméně při následném meritorním přezkumu se prokáže, že nejde o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

⁵⁴⁷ Obdobně srov. např. § 87. In: BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-14]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

právech. Nicméně v případě, že soud shledá naplnění první podmínky, musí přistoupit k analýze, zda byla naplněná druhá podmínka atd. **Při postupném naplnění všech podmínek je žaloba důvodná, pročez jí soud rozsudkem vyhová.**⁵⁴⁸

3.5. Opravné prostředky

Klasická podoba dvouinstančního soudního řízení, kdy je proti rozhodnutí soudu prvního stupně přípustné odvolání, se ve sféře správního soudnictví neuplatňuje. Rozhodují pouze krajské soudy v první a jediné instanci. Proti rozhodnutím jsou však přípustné opravné prostředky upravené v části třetí, hlavě třetí soudního řádu správního. Tyto směřují **proti pravomocnému** rozhodnutí krajského soudu o správních žalobách. Jde o kasační stížnost a obnovu řízení.⁵⁴⁹ Kasační stížnost a obnova řízení představují mimořádné opravné prostředky správního soudnictví, prostřednictvím nichž lze překonat překážku věci rozhodnuté a rozhodnout ve věci znovu.⁵⁵⁰

Rozdíl mezi těmito dvěma opravnými prostředky lze shrnout tak, že účelem kasační stížnosti je náprava právních pochybení, zatímco cílem obnovy řízení je korekce skutkových vad.⁵⁵¹ Obnova řízení je přípustná v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu, a v řízení ve věcech politických stran a politických hnutí.⁵⁵²

Kasační stížnosti⁵⁵³ se stěžovatel⁵⁵⁴ domáhá zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.^{555, 556} Lze ji podat jen z důvodů vymezených zákonem,⁵⁵⁷ rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud⁵⁵⁸ a stěžovatel musí být v řízení zastoupen advokátem.⁵⁵⁹ Lhůta k podání kasační

⁵⁴⁸ Tamtéž.

⁵⁴⁹ Obdobně srov. např. RAJCHL, Jiří. In: KINDL, Milan, Květoslav KRAMÁŘ, Jiří RAJCHL a Daniel TELECKÝ. Základy správního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 327 s. ISBN 80-7380-011-X. str. 311

⁵⁵⁰ Obdobně srov. např. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵⁵¹ Obdobně srov. např. RAJCHL, Jiří. In: KINDL, Milan, Květoslav KRAMÁŘ, Jiří RAJCHL a Daniel TELECKÝ. Základy správního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 327 s. ISBN 80-7380-011-X. str. 311

⁵⁵² Srov. § 94 až 96 s. ř. s.

⁵⁵³ Srov. § 102 až § 110 s. ř. s.

⁵⁵⁴ Účastník řízení, z něhož napadené soudní rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení.

⁵⁵⁵ Srov. § 102 s. ř. s.

⁵⁵⁶ Případy nepřípustnosti kasační stížnosti jsou upraveny v § 104 s. ř. s.

⁵⁵⁷ Srov. § 103 s. ř. s.

⁵⁵⁸ Srov. § 106 odst. 4 ve spojení s § 109 s. ř. s.

stížnosti činí dva týdny od doručení rozhodnutí správního soudu a její zmeškání nelze prominout.⁵⁶⁰

V případě kasační stížnosti není předmětem řízení nezákonný zásah správního orgánu, nýbrž rozhodnutí správního soudu o tomto zásahu.⁵⁶¹ Je to právě stěžovatel (žalobce, anebo zasahující správní orgán), kdo primárně určuje rozsah a důvody přezkumu napadeného rozhodnutí, neboť NSS je při svém rozhodování (s výjimkou zákonem stanovených případů) stěžovatelovým vymezením rozsahu a důvodů vázán.⁵⁶²

Jak zdůrazňuje komentářová literatura, o kasační stížnosti je rozhodováno podle stavu, jenž tu byl v době řízení před krajským soudem.⁵⁶³ NSS tedy nepřihlíží k tzv. právním nebo skutkovým novotám, k nimž došlo v průběhu řízení o kasační stížnosti.⁵⁶⁴ Pokud tedy krajský soud shledá tzv. zápůrčí zásahovou žalobu proti trvajícimu zásahu důvodnou, zakáže žalovanému správnímu orgánu nadále zasahovat do práv žalobce a přikáže mu obnovit stav před zásahem, žalovaný správní orgán následně podá proti tomuto rozsudku stížnost a v průběhu řízení o kasační stížnosti upustí od zásahu a obnoví původní stav, tak NSS k této skutečnosti přihlížet nemůže. Další modelová situace může nastat, když žalobce podá důvodnou (čistě) zápůrčí žalobu proti zásahu správního orgánu spočívajícím v nezákonné nečinnosti, ale krajský soud nesprávně žalobu zamítne. Žalobce následně podá kasační stížnost, ale v průběhu řízení o ní správní orgán ukončí svoji nečinnost. Ačkoliv ze strany správního orgánu (technicky vzato) došlo k ukončení zásahu, tak NSS rozhoduje podle stavu, který tu byl v době rozhodování krajského soudu, a musí tedy nezákonný rozsudek krajského soudu zrušit. Každopádně, až pak bude krajský soud opětovně rozhodovat, tak v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. musí přihlížet ke skutkovému stavu, který tu je v době jeho opětovného rozhodování a žalobu zamítnout. Tentokrát však proto, že zásah již není trvajícím. Žalobce by

⁵⁵⁹ To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právníké vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. (srov. § 105 odst. 2 s. ř. s.)

⁵⁶⁰ Srov. § 106 odst. 2 s. ř. s.

⁵⁶¹ Srov. § 102 s. ř. s.

⁵⁶² Srov. § 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.

⁵⁶³ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵⁶⁴ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, z něhož se podává následující: „Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží.“ Obdobně též SOUČKOVÁ, Marie, Petr LAVICKÝ a Sylva ŠIŠKEOVÁ. Soudní řád správní: s judikaturou a souvisejícími předpisy. V Praze: C.H. Beck, 2005. Beckova edice zákonů s judikaturou. ISBN 80-7179-314-0. str. 360-361

tak musel změnit petit žaloby na určovací, resp. eventuální, aby se opětovnému zamítnutí žaloby krajským soudem vyhnul. Žalobce by přitom neměl při opětovném zamítnutí žaloby ani právo na náhradu nákladů řízení.⁵⁶⁵ Náhrady nákladů řízení by se snad mohl domáhat podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v případě, že by žalobu vzal zpět, neboť by tak učinil kvůli pozdějšímu chování žalovaného.⁵⁶⁶

Obnova řízení⁵⁶⁷ je opravný prostředek, který má za cíl umožnit nápravu vadně zjištěného skutkového stavu, z něhož vycházelo již pravomocné meritorní rozhodnutí krajského soudu. Zákon přitom rozlišuje dvě fáze obnovy řízení: v první fázi soud rozhoduje o tom, zda povolí obnovu řízení,⁵⁶⁸ a pokud ano, tak v druhé fázi soud pokračuje v řízení o původním návrhu, v němž provede nově navržené důkazy. Nové rozhodnutí nahrazuje původní rozhodnutí.^{569, 570} O obnově řízení rozhoduje soud, který rozhodoval v původním řízení.⁵⁷¹ Obnovit řízení je přitom možné jen v případě rozsudku ve věci ochrany před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a politických hnutí. Obnova řízení není přípustná proti rozhodnutí o kasační stížnosti a rovněž tehdy, když směřuje jen proti důvodům rozhodnutí nebo jen proti výroku o nákladech řízení.⁵⁷² Důvodem obnovy řízení je skutečnost, že najevo vyšly důkazy nebo skutečnosti, které bez viny navrhovatele (účastníka) nebyly nebo nemohly být v původním řízení uplatněny, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce, jestliže výsledek obnoveného řízení může být pro něj příznivější.⁵⁷³ Kasační stížnost je přípustná jak proti usnesení o povolení obnovy řízení,⁵⁷⁴ tak proti rozhodnutí, které je vydáno v obnoveném řízení^{575, 576}.

V případě, že má stěžovatel za to, že rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti byla zasažena jeho ústavně zaručená práva, může proti němu podat k Ústavnímu

⁵⁶⁵ A to ani z důvodů zvláštního zřetele hodných, neboť neměl ve věci ani částečný úspěch. (srov. § 60 odst. 8 s. ř. s.)

⁵⁶⁶ Obdobně srov. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁵⁶⁷ Srov. § 111 až § 119 s. ř. s.

⁵⁶⁸ Srov. § 118 s. ř. s.

⁵⁶⁹ Srov. § 119 s. ř. s.

⁵⁷⁰ Ke dvěma částem obnovy řízení obdobně srov. např. RAJCHL, Jiří. In: KINDL, Milan, Květoslav KRAMÁŘ, Jiří RAJCHL a Daniel TELECKÝ. Základy správního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 327 s. ISBN 80-7380-011-X. str. 313

⁵⁷¹ Srov. § 113 s. ř. s.

⁵⁷² Srov. § 114 s. ř. s.

⁵⁷³ Srov. § 111 s. ř. s.

⁵⁷⁴ Srov. § 118 odst. 2 s. ř. s.

⁵⁷⁵ Srov. § 119 odst. 2 s. ř. s.

⁵⁷⁶ Srov. JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

soudu ústavní stížnost.⁵⁷⁷ Takové právo však nemá správní orgán, neboť není nositelem základních práv a svobod ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ Tamtéž.

⁵⁷⁸ srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2002, sp. zn. II. ÚS 18/02

Závěr

Cílem předkládané diplomové práce byla primárně analýza žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu, a to jednak z hlediska vymezení faktického zásahu coby napadeného podkladového úkonu, a jednak s ohledem na postavení zásahové žaloby v základní triádě správních žalob upravených soudním řádem správním.

Obě roviny spolu souvisí a jednu od druhé nelze oddělit. Ačkoliv není v lidských silách tuto problematiku beze zbytku vyčerpat a předestřít vyčerpávající pojednání, jehož závěrem by byla jasná a stabilní definice faktického zásahu včetně vymezení okruhu úkonů správních orgánů, na které ochrana zásahovou žalobou dopadá, lze uzavřít, že současná právní doktrína společně s judikaturou Nejvyššího správního soudu určily stěžejní prvky, jejichž optikou se posuzují zejména hraniční případy.

Byly to právě zmíněné hraniční případy, jejichž atypičnost představovala motivaci k napsání předkládané diplomové práce. I když se většina podkladových úkonů činěných správními orgány dá bez větších obtíží podřadit pod ochranu jedné ze tří základních správních žalob, tak má-li být přístup adresátů veřejné správy k soudní ochraně skutečně naplněn, musíme být schopni identifikovat rovněž povahu atypických úkonů, a podřadit je pod jednu z nich.

V první kapitole zabývající se právě problematikou vymezení faktického zásahu a jeho odlišení od jiných forem činnosti veřejné správy byl faktický zásah postaven do kontrapozice ke správnímu rozhodnutí. Nutnost takového poměrování vyplývá již z negativního vymezení faktického zásahu v § 82 s. ř. s., jako úkonu, který není rozhodnutím a je pak i ústředním bodem široké judikatury Nejvyššího správního soudu (o čemž bylo následně pojednáno v druhé kapitole). Teoretickou analýzou atributů faktického zásahu a správního rozhodnutí autorka dospěla zejména k závěru, že správní rozhodnutí nemá vlastnosti esenciální, ale jenom vlastnosti typické. Z uvedeného se podává, že hranice faktického zásahu jsou vymezeny hranicemi správního rozhodnutí, a je to právě chápání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jehož proměna napříč časem určuje taktéž dosah zásahové žaloby coby tzv. sběrné kategorie. Ačkoliv se o hranicích jednotlivých žalobních typů vedou více či méně impaktní odborné debaty, nelze popřít skutečnost, že zásahová žaloba má v současné právní úpravě sloužit nezaměnitelné roli. Má být záchytnou sítí pro případy, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí nebo nečinnostní žaloby, neboť vztah

mezi těmito třemi žalobami má exkluzivní charakter. Domáhat se soudní ochrany může žalobce jenom jednou z nich, a to na bázi napadeného podkladového úkonu.

Problematika určení žalobního typu není jediným sporným bodem, o němž bylo v předkládané práci pojednáno. Třetí kapitola zaměřující se na procesní aspekty zásahové žaloby obsahovala rovněž rozbor posuzování včasnosti žaloby a výkladu počátku běhu zákonem stanovených lhůt. Pro uplatnění zásahové žaloby zákon (narozdíl od žalob proti rozhodnutí a proti nečinnosti správního orgánu) stanovuje jak lhůtu subjektivní, tak lhůtu objektivní. Judikatura Ústavního soudu akcentuje ve vztahu k počátku lhůt zejména nutnost důkladného posouzení povahy žalovaného zásahu. Faktické zásahy správních orgánů se totiž z hlediska svého trvání dělí na zásahy jednorázové a zásahy trvajících, přičemž v rámci jednorázových zásahů se vydělují ty bez trvajících následků a ty s trvajících následky (resp. ty jednorázové zásahy, u nichž hrozí opakování). Třetí plochou judikatury vyšších soudních instancí bylo přitom určení počátku běhu objektivní lhůty u trvajících zásahů. Ačkoliv rozšířený senát Nejvyššího správního soudu stanovil, že objektivní lhůta u trvajících zásahů začíná plynout počátkem zásahu,⁵⁷⁹ Ústavní soud takový závěr neakceptoval a opakovaně určil za počátek běhu objektivní lhůty moment ukončení zásahu.⁵⁸⁰ Jinak řečeno – po dobu, po kterou zásah trvá, nemůže lhůta k podání zásahové žaloby začít plynout. Je však namístě věnovat pozornost skutečnosti, že počátek lhůt se vztahuje k trvání samotného zásahu, nikoliv k trvání jeho důsledků. V praxi tak bude nutno odlišit zásahy trvajících a zásahy jednorázové s trvajících důsledky. Tyto si sice mohou být svými rysy značně podobny, avšak je zapotřebí podtrhnout, že i jednorázový zásah s trvajících následky je stále zásahem jednorázovým, již ukončeným, u něhož lhůta k podání zásahové žaloby začala plynout momentem jeho ukončení, nehledě na přetrvávajících následky.

Jiný přístup se vzhledem k povaze zásahu uplatňuje u posouzení druhu zásahové žaloby, potažmo formulace žalobního petitu a výroku žaloby. Soudní řád správní rozlišuje tzv. deklaratorní žalobu, jež se vztahuje toliko k jednorázovému zásahu bez trvajících následků a bez hrozby jeho opakování, a zásahovou žalobu záporní, kterou se žalobce brání proti trvajícím zásahům a proti těm jednorázovým zásahům, jejichž důsledky přetrvávají anebo hrozí jejich opakování.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

⁵⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, obdobně pak Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1257/18

⁵⁸¹ Srov. § 87 odst. 1 a odst. 2 s. ř. s.

Stranou pozornosti nezůstala ani subsidiární povaha (zápůrčí) zásahové žaloby a nutnost vyčerpat jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy před jejím podáním. Jde totiž o tzv. zvláštní podmínku přípustnosti zásahové žaloby, jejíž nesplnění by potenciálně vedlo k odmítnutí podání.⁵⁸² Problémem se jeví být skutečnost, že právní řád u zásahů neupravuje obecný nápravný mechanismus, jak je tomu u správních rozhodnutí, proti nimž se lze zpravidla odvolat. Každý individuální případ faktického zásahu proto vyžaduje zkoumání, zda příslušné normy upravující zásah připouštějí možnost domáhat se ochrany ještě v rámci veřejné správy.

Výše popsaný jev se nazývá vertikální subsidiarita, a představuje jeden ze základních kamenů současné právní úpravy správního soudnictví, prostřednictvím něhož se lze domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.⁵⁸³ Do § 85 s. ř. s. je však vtělena i podmínka horizontální subsidiarity, dle níž je užití zásahové žaloby přípustné jen v těch případech, kdy se nelze domáhat ochrany prostřednictvím jiného žalobního typu upraveného v soudním řádu správním.⁵⁸⁴

Kruhem se tak opětovně dostáváme k nutnosti determinace povahy podkladového úkonu, protože správné určení žalobního typu je jedním z předpokladů pro žalobcův úspěch a efektivní ochranu žalobcových práv ze strany soudů. Avšak tíha náležité volby našťěstí nespočívá pouze na bedrech žalobce. Správní soudy mají povinnost posuzovat podání (potažmo napadený úkon správního orgánu) podle jeho obsahu, a nikoliv podle jeho označení žalobcem, a v případě vhodnosti vyzvat podatele k opravě podle § 37 odst. 5 s. ř. s.⁵⁸⁵

Závěrem lze tedy shrnout, že ačkoliv užití žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu vykazovalo ve vztahu k tzv. atypickým úkonům veřejné správy v průběhu času nestabilní prvky, je tato žaloba významným institutem, jenž zaujímá mezi současnými mechanismy ochrany veřejných subjektivních práv důležité místo.

⁵⁸² Srov. § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

⁵⁸³ Srov. § 5 s. ř. s.

⁵⁸⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004, dále pak usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98

⁵⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 – 78, dále pak nález Ústavního soudu České republiky ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III.ÚS 389/19

Seznam zkratek

ČOIŽ	zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci
daňový řád	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
daňový řád 92	zákon č. 337/1992 Sb., zákon o správě daní a poplatků
KonŘ, kontrolní řád	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
NSS	Nejvyšší správní soud
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
PolČR	zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
ProvPoz	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů
s. ř., správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
s. ř. s., soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
stavební zákon 1976	zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
stavební zákona 2006	zákona č. 183/2006, Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
školský zákon	zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
zákon o evidenci obyvatel	zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů
zákon o rozpočtových pravidlech	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
zákon o zápisech	zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem

Seznam použitých pramenů

Seznam použité literatury

1. ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7.
2. BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-8-3]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
3. BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
4. BROTHÁNKOVÁ, Jana a Marie ŽIŠKOVÁ. Soudní řád správní: s vysvětlivkami a judikaturou a výňatky ze souvisejících předpisů. 2. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 1. 2006. Praha: Linde, 2006, 312 s. ISBN 80-7201-579-6.
5. BRUS, M., HLOUCH, L., POTĚŠIL, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2021-8-8]. ASPI_ID KO150I2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
6. HAŠANOVÁ, Janka a Ladislav DUDOR. Základy správného práva. 3. rozšířené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. Slovenské učebnice. ISBN 978-80-7380-626-2.
7. HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
8. HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
9. HOETZEL, Jiří, HORÁK, Ondřej, ed. Československé správní právo: část všeobecná. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Klasická právní díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-168-4.
10. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Správní právo procesní. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-365-0.
11. JEMELKA, Luboš. Správní řád: komentář. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.
12. JEMELKA, Luboš, Milan PODHRÁZKÝ, Pavel VETEŠNÍK, Jitka ZAVŘELOVÁ, David BOHADLO a Petr ŠURÁNEK. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8.

13. KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0.
14. KINDL, Milan, Květoslav KRAMÁŘ, Jiří RAJCHL a Daniel TELECKÝ. Základy správního práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 327 s. ISBN 80-7380-011-X.
15. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
16. POTĚŠIL, Lukáš. Správní řád: komentář. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.
17. PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
18. PRŮCHA, Petr a Richard POMAHÁČ. Správní právo. Ostrava: Sagit, 2002, 684 s. Lexikony. ISBN 80-7208-314-7.
19. RAJCHL, Jiří. Správní řád: 10 let v akci. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2.
20. SEDLÁČEK, Stanislav. Soudní kontrola veřejné správy. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 127 s. ISBN 978-80-210-5746-3.
21. SCHELLEOVÁ, Ilona. Správní soudnictví. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 100 s. ISBN 80-86432-90-4.
22. SKULOVÁ, Soňa. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-830-3.
23. SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0.
24. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
25. SOUČKOVÁ, Marie, Petr LAVICKÝ a Sylva ŠÍŠKEOVÁ. Soudní řád správní: s judikaturou a souvisejícími předpisy. V Praze: C.H. Beck, 2005. Beckova edice zákonů s judikaturou. ISBN 80-7179-314-0.
26. STAŠA, Josef a Jiří RAJCHL, ed. Sondy do stavebního práva. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, 272 s. ISBN 978-80-87975-85-5.
27. VANGELI, Benedikt. Zákon o Policii České republiky: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-543-5.

Seznam použitých odborných publikací

1. BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*, 2016, č. 3, s. 74-79
2. HUSSEINI, Faisal. Vězeňství jako nový prostor pro správní soudnictví. *Trestněprávní revue*, 2013, č. 3, s. 57-63
3. MATES, Pavel. Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 2008, 7: 140.
4. POTĚŠIL, Lukáš. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 359-363
5. RAJCHL, Jiří. Pasivní žalobní legitimace v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. In: FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9. str. 257-272
6. SKLÁDALOVÁ, Denisa. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. *Právní rozhledy*, 2021, č. 12, s. 435-442
7. SVOBODA, Tomáš, CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, s. 388-393
8. SVOBODA, Tomáš. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*, 2019, č. 12, s. 435-439
9. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 5, s. 146-151
10. VŠETIČKA, Pavel, et al. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, 27.1: 115-144.

Seznam použité judikatury

1. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 7. 1994, sp. zn. I. ÚS 2/93
2. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III.ÚS 62/95
3. Nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III.ÚS 246/96
4. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 5/96
5. Nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97
6. Nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 1999, sp. zn. I. ÚS 209/98
7. Nález Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 639/2000
8. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99
9. Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2002, sp. zn. II. ÚS 18/02
10. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002 sp. zn. IV. ÚS 233/02
11. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 334/02
12. Nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 533/03
13. Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 121/04
14. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 618/04
15. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05
16. Nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07
17. Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08
18. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17
19. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18
20. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1257/18
21. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II.ÚS 2398/18
22. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III.ÚS 389/19
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002-26
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 16/2004-60
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 A 73/2002-54
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 2 Ans 4/2004
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004-90
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65

33. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42
34. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69
35. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004
36. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005-62
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2006, č. j. 2 Afs 45/2005-50
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, č. j. 6 Ads 84/2005 – 52
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. 8 Aps 2/2006
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005-139
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 4/2005-63
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005-60
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 2 Aps 1/2006
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2007, č. j. 4 Ans 6/2005 – 117
48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Ans 5/2007-195
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 7 As 55/2007
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 4 Aps 7/2007
55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. 4 As 64/2007
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 5 Afs 4/2008-108
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008-138
58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008 - 282
59. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, č. j. 1 As 45/2008-56
61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Aps 4/2007-65
62. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76
64. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, č. j. 3 Aps 8/2009-37
65. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, č. j. 5 As 69/2009-75
66. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2009, č. j. 4 Aps 7/2009-36

67. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2010, č. j. 6 Aps 6/2009 – 146
68. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98
69. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44
70. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58
71. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011-58
72. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2011, č. j. 2 As 36/2010-58
73. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293
74. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. 1 Aps 1/2011
75. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 3/2011-90
76. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, sp. zn. 3 Aps 4/2011
77. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85
78. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011-68
79. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 Aps 5/2012-38
80. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 Aps 6/2012-29
81. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76
82. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012-50
83. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013-25
84. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71
85. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013 – 66
86. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25
87. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48
88. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Afs 28/2014 – 51
89. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47
90. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 2 As 35/2014 – 109
91. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30
92. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53
93. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 201/2014-47
94. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 2 As 127/2015
95. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014-53
96. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160
97. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 9 As 277/2016-45
98. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42
99. Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18
100. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, č. j. 4 As 57/2018 – 78

101. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41
102. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43
103. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018 – 63
104. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020 – 65
105. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 28. 7. 2006, č. j. 59 Ca 87/2006-14
106. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 10. 2011, č. j. 22 Af 44/2010 – 34
107. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012 – 65

Seznam použitých právních předpisů

1. Evropská úmluva o ochraně lidských práv
2. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
3. Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
4. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
5. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
6. Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci
7. Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
8. Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
9. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
10. Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích
11. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
12. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
13. Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem
14. Zákon č. 337/1992 Sb., zákon o správě daní a poplatků
15. Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (tzv. starý katastrální zákon)
16. Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážce České republiky
17. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
18. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství
19. Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky
20. Zákon č. 154/1994 Sb., o bezpečnostní informační službě
21. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění
22. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím
23. Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
24. Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky
25. Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech
26. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
27. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích
28. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

29. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
30. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
31. Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství
32. Zákon č. 183/2006, Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
33. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky
34. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
35. Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů
36. Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky
37. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
38. Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí
39. Zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii
40. Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky

Seznam použitých elektronických zdrojů

1. Daňová kontrola | Postup v daňovém řízení | Daňový systém ČR | Finanční správa. Finanční správa [online]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/danovy-system-cr/postup-v-danovem-rizeni/danova-kontrola> [cit. 20.07.2021].
2. Georg Jellinek – Wikipedie. [online]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Georg_Jellinek [cit. 20.07.2021].
3. K obraně proti provedení či neprovedení záznamu | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-obrane-proti-provedeni-ci-neprovedeni-zaznamu-a-poznamky-v-katastru-nemovitosti-102727.html> [cit. 20.07.2021].
4. Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu | epravo.cz. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-pred-nezakonnym-zasahem-spravniho-organu-108724.html> [cit. 04.08.2021].
5. Rodné číslo - Ministerstvo vnitra České republiky. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/rady-a-sluzby-dokumenty-rodne-cislo.aspx> [cit. 20.07.2021].
6. WAGNEROVÁ, E. Poznámky k vývoji a k různým pojetím základních práv. *Politologický časopis* č. 1/1995. Dostupné z: <https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/1995/1/1995-1-5-Wagnerov%e2%80%a0-Pozn%e2%80%a0mky%20k%20v%e5%bevoji%20a%20k%20r%e3%96zn%e5%bem%20pojet%e2%b0m%20z%e2%80%a0kladn%e2%b0ch%20pr%e2%80%a0v.pdf> [cit. 20.07.2021].

Seznam ostatních zdrojů

1. Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Filipa Dienstbiera k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48
2. Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, č. 150/2002 Dz
3. Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 303/2011 Dz

Žaloba proti nezákonnému zásahu

Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje tématu ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 85 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. První kapitola definuje stěžejní prvky faktického zásahu jako jedné z forem činností veřejné správy, přičemž tak činí primárně teoretickou komparací se správním rozhodnutím. Ke zvolenému přístupu vede především negativní vymezení faktického zásahu správního orgánu obsažené v § 85 soudního řádu správního, jež ho staví do kontrapozice ke správnímu rozhodnutí. Součástí první kapitoly je rovněž hlubší rozbor tří modelových příkladů reprezentujících atypické formy činnosti veřejné správy, proti nimž se lze na základě závěrů soudní praxe bránit zásahovou žalobou. Druhá kapitola pojednává o postavení zásahové žaloby v rámci tří základních druhů správních žalob, a jejím vztahu k žalobě proti rozhodnutí a žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Činí tak rovněž na základě analýzy soudního výkladu pojmu správního rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního, jenž v průběhu času prošel nemarginálním vývojem. Akcentována je i důležitá vlastnost zásahové žaloby – její subsidiarita vůči jiným prostředkům právní ochrany, a to jak prostředkům mimosoudním, tak i soudním. Třetí kapitola si klade za cíl popsat procesní aspekty zásahové žaloby, a tím přiblížit její konkrétní parametry od jejího podání, až k momentu rozhodnutí soudu včetně opravných prostředků. Pozornost se v rámci této kapitoly zaměřuje zejména na podmínky aktivní a pasivní procesní legitimace, náležitosti samotné žaloby, a objektivní a subjektivní lhůtu k jejímu podání, jejichž dodržení je podmínkou včasnosti žaloby. Dále je ve třetí kapitole pojednáno o rozhodnutí soudu o zásahové žalobě s akcentem na to, zda dojde nebo nedojde k meritornímu projednání žaloby. Závěrem třetí kapitoly jsou vymezeny možné mimořádné opravné prostředky proti rozhodnutí o zásahové žalobě, jimiž jsou kasační stížnost, případně návrh na obnovu řízení.

Klíčová slova

žaloba proti nezákonnému zásahu, faktický zásah, správní soudnictví

Action for protection against unlawful interference

Abstract

This thesis deals with the topic of protection against unlawful interference, instruction or coercion of an administrative authority pursuant to Section 85 et seq. of Act No. 150/2002 Coll., Administrative Procedure Code. The first chapter defines the key elements of a factual intervention as one of the forms of public administration activities, doing so primarily by theoretical comparison with an administrative decision. The chosen approach is primarily guided by the negative definition of factual intervention by an administrative authority contained in Section 85 of the Administrative Procedure Code, which contraposes it with an administrative decision. The first chapter also includes an in-depth analysis of three model examples representing atypical forms of public administration activity, against which, based on the conclusions of court practice, an action for interference may be brought. The second chapter discusses the position of an action for interference within the three basic types of administrative actions, and its relationship to an action against a decision and an action against the inaction of an administrative authority. It also does so on the basis of an analysis of the judicial interpretation of the concept of an administrative decision under Article 65 of the Administrative Procedure Code, which has undergone a not insignificant development over time. It also emphasises an important feature of an action for interference - its subsidiarity in relation to other legal remedies, both non-judicial and judicial. The third chapter aims at describing the procedural aspects of an interference action, and thus approaching its specific parameters from its filing to the moment of the court's decision, including remedies. The focus of this chapter is on the conditions of active and passive standing, the elements of the action itself, and the objective and subjective time limits for filing the action, compliance with which is a condition for the timeliness of the action. The third chapter then discusses the court's decision on the interference action, with an emphasis on whether or not the action will be heard on the merits. The third chapter concludes by setting out the possible extraordinary remedies against the decision on the application for judicial review, which are an appeal in cassation or an application for a retrial.

Key words

action against unlawful interference, factual interference, administrative justice