

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu

Michal MILO

Plzeň 2018

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu

Michal MILO

Název studijního programu: Právo a právní věda
Název oboru: Právo
Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Petr Kuchynka, Ph. D.,
katedra správního práva

Prohlášení

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

Plzeň, březen 2018

.....

Michal Milo

Poděkování

Touto cestou bych rád poděkoval vedoucímu mé diplomové práce panu JUDr. et. PhDr. Petru Kuchynkovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky, podněty a také za jeho vstřícnost, optimismus a ochotu.

Děkuji své rodině za podporu, pomoc a pochopení při mém studiu a zpracování této práce.

Obsah

1	Úvod	1
2	Vývoj právní úpravy	3
2.1	Historie správního soudnictví	3
2.1.1	Vývoj právní úpravy ochrany před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu.....	5
2.2	Plná jurisdikce	5
2.2.1	Nález Pl. ÚS 16/99	6
2.3	Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu podle zákona o ... Ústavním soudu.....	6
2.3.1	Nález III. ÚS 62/95	7
2.4	Soudní řád správní z roku 2002	7
2.4.1	Novela soudního řádu správního z roku 2011	8
3	Zásah správního orgánu	10
3.1	Faktické zásahy.....	10
3.1.1	Faktické pokyny	10
3.1.2	Bezprostřední zásahy (obecné donucovací úkony)	11
3.1.3	Zvláštní donucovací úkony	12
3.2	Nezákonný zásah správního orgánu	13
3.2.1	Nezákonný zásah v daňovém řízení	15
3.2.2	Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů	17
3.2.3	Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 Aps 3/2008	19
4	Žalobní legitimace	21
4.1	Aktivní legitimace k podání žaloby	21
4.1.1	Osoby zúčastněné na řízení a přednost projednání žaloby	22
4.2	Podmínky aktivní žalobní legitimace	23
4.2.1	Přímé zkrácení práv žalobce.....	23
4.2.2	Nezákonný zásah, pokyn nebo donucení	24
4.2.3	Zásah správního orgánu, který není rozhodnutí	25
4.2.4	Zaměření zásahu přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo	26
4.3	Procesní nástupnictví	26
5	Žalovaný	27
5.1	Pasivní legitimace	27
5.2	Generální definice žalovaného	27

5.2.1	Usnesení NSS ve věci pasivní legitimace správního orgánu	28
5.3	Speciální definice žalovaného (žalovaný bezpečnostní sbor)	28
5.3.1	Veřejné sbory	29
5.3.2	Rozsudek KS v Plzni č. j. 30 A 54/2016-145.....	32
5.3.3	Rozsudek NSS ve věci pasivní legitimace správního orgánu	33
5.4	Procesní nástupnictví	34
6	Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti.....	35
6.1	Lhůta pro podání žaloby	35
6.1.1	Objektivní lhůta pro podání žaloby	36
6.1.2	Subjektivní lhůta pro podání žaloby.....	36
6.1.3	Počátek běhu lhůty	36
6.2	Náležitosti žaloby	37
6.2.1	Obecné náležitosti žaloby.....	37
6.2.2	Zvláštní náležitosti žaloby.....	38
7	Nepřípustnost žaloby.....	42
7.1	Jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy	42
7.1.1	Horizontální prostředky ochrany nebo nápravy	43
7.1.2	Vertikální prostředky ochrany nebo nápravy	46
7.2	Subsidiarita ochrany před nezákonným zásahem v případě určovací zásahové žaloby.....	49
8	Rozhodnutí soudu.....	51
8.1	Odmítnutí žaloby	52
8.1.1	Odmítnutí žaloby pro neodstranění vad podání	52
8.2	Zastavení řízení.....	53
8.2.1	Uspokojení navrhovatele.....	53
8.3	Vyhovění důvodné žalobě	54
8.3.1	Rozhodnutí soudu ve věci určení, že zásah byl nezákonný	54
8.3.2	Rozhodnutí soudu ve věci trvajícího zásahu	55
8.4	Zamítnutí žaloby	55
8.5	Náhrada nákladů řízení	56
8.6	Výkon rozhodnutí a opravné prostředky	56
8.7	Vybraná aktuální judikatura ve věcech nezákonného zásahu, pokynu..... nebo donucení správního orgánu.....	56
8.8	Statistika ročního přírůstku nápadu zásahových žalob u krajských soudů České republiky za období 2009 – 30. září 2017	61

9	Srovnání se slovenskou právní úpravou.....	62
9.1	Právní úprava ochrany před nezákonným zásahem.....	62
9.1.1	Právní úprava do 30. 6. 2016.....	63
9.1.2	Právní úprava od 1. 7. 2016.....	64
9.2	Srovnání české a slovenské právní úpravy	66
9.3	Tabulka srovnání české a slovenské právní úpravy.....	68
9.3.1	Aktuální vybraná judikatura ve věci jiného zásahu orgánu veřejné.... moci	69
10	Závěr – úvahy <i>de lege ferenda</i>	71
	Cizojazyčné resumé.....	73
	Seznam pramenů	74
	Příloha – Graf statistiky ročního přírůstku nápadu zásahových žalob 2009 – . 09/2017.....	76
	Seznam tabulek.....	77

Seznam použitých zkratk:

SŘS, s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
OSŘ, o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
sp. ř., s. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
KS	krajský soud
NSS	Nejvyšší správní soud

1 Úvod

Ochrana veřejných subjektivních práv v České republice, která byla u nás zásadně rozšířena 1. ledna 2003, je poskytována ve správním soudnictví. Do té doby existovala neúplná úprava této ochrany v civilním procesním předpisu. Postupem času se však nedostatek úpravy, zejména nedostání požadavku plné jurisdikce, jevil jako neúnosný. Ústavní soud se projevil jako tzv. negativní zákonodárce a zrušil část pátou občanského soudního řádu. Tím byl zákonodárny sbor donucen ke splnění dluhu vůči Ústavě ČR a etabloval správní soudnictví, jako samostatnou větev soudnictví, včetně Nejvyššího správního soudu.

V nové a samostatné úpravě se objevil zcela nový druh správní žaloby, a to žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, která je předmětem této práce. Nutno dodat, že ani předchozím doplněním občanského soudního řádu z roku 1991 o část správní soudnictví, nedošlo k zakotvení ochrany před nezákonným zásahem. Devět let po účinnosti soudního řádu správního z roku 2002 došlo k zásadní novelizaci, došlo totiž k umožnění žádat deklaratorní výrok nezákonného zásahu, tj. že zásah nebo jeho následky nemusí trvat, případně hrozit jeho opakování. Tato změna zásadně rozšířila okruh žalobců a zvýšila tak ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.

Práce vychází z dostupných zdrojů, zejména pak z komentářů, odborných knih, článků, normativních právních aktů, adjudikatorních i jiných rozhodnutí správních soudů. Jelikož je zásahová žaloba spíše okrajovým zájmem odborné veřejnosti, bylo náročnější zdroje vyhledávat a citlivě využít, proto se část práce opírá výrazněji o komentáře, jiná zase o ustanovení právních předpisů. Většinou je tedy použita metoda deskriptivní, v závěru pak metoda kritické analýzy.

Pro přehlednost je práce dělena do několika kapitol a podkapitol, první kapitola je historickým exkurzem správního soudnictví, dále je pojednáno o zásahu správního orgánu, o žalobě, rozhodnutí o ní a v závěru pak komparace právních úprav české a slovenské.

Cílem práce je vhodným a srozumitelným způsobem poskytnout pohled na aktuální právní úpravu, dát nahlédnout na její úskalí, předně důvody nepřijatelnosti žaloby a srovnat ji s úpravou sousedního Slovenska. K širšímu náhledu na problematiku je práce zaměřena taktéž na bohatou judikaturu správních soudů, včetně sporných výroků. Vedlejším, však stejně intenzivním cílem, je také zesílit zájem o problematiku správního soudnictví.

Výstupem práce by měl být kritický náhled na českou právní úpravu s úvahami *de lege ferenda* ve srovnání se Slovenskem a grafické znázornění ročního přírůstku zásahových žalob za příslušné období s důrazem na novelu z roku 2011. Získávání informací o počtu podaných žalob se stalo poměrně náročným úkolem. Prvně jsem se obrátil na Ministerstvo spravedlnosti ČR, kde jsem však potřebnou analýzu dat nezískal, a to i za osobní ingerence ministra. Nezbylo mi nic jiného, než se obrátit na příslušné soudy s žádostí o informace. Až na výjimky se mi dostalo pozitivní odpovědi hned. V ostatních případech si věc žádala trpělivost.

2 Vývoj právní úpravy

Právní úprava žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, jako zcela nového druhu žaloby ve správním soudnictví na území České republiky (tato ochrana nebyla poskytována ani v letech 1918 – 1952), byla od účinnosti soudního řádu správního z roku 2002 až do novelizace z roku 2011 recentní. Zmíněná novela rozšířila možnosti jejího využití o deklarování nezákonného zásahu.

2.1 Historie správního soudnictví

Ústavní základy správního soudnictví byly položeny již prosincovou ústavou Rakouského císařství, přesněji řečeno článkem 15 základního státního zákona č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, který konstituoval Správní soudní dvůr ve Vídni. Tento soud byl jediným správním soudem pro celé Předlitavsko. Správní soudnictví tedy bylo koncipováno jako koncentrované a specializované. Vlastní aktivování Správního soudního dvora a úprava procesu před ním bylo upraveno až po téměř deseti letech zákonem z 22. října 1875, č. 36/1876 ř. z., o správním soudním dvoru. Československá republika jedním ze svých prvních zákonů (č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, známý také jako „zákon listopadový“) recipovala samotnou instituci Nejvyššího správního soudu a pro jeho činnost převzala s některými změnami také říjnový zákon. Ten tedy platil na území bývalého Československa až do konce roku 1952.¹

V roce 1945 nemohla být činnost soudu obnovena v plném rozsahu jednak pro protahující se problémy s personálním obsazením soudu, jednak díky tomu, že v Bratislavě vyvíjel svou činnost „konkurenční“ Správní soud, zřízený v období Slovenského štátu. Rozdělení kompetencí mezi oběma soudy zůstalo až do roku 1949 nejasné a bylo definitivně vyřešeno přenesením sídla soudu do Bratislavy (zákon č. 166/1949 Sb.). Ale jeho faktickou činnost v těchto letech nelze z českých archivních fondů bezpečně zjistit. To bylo ovšem účelové řešení, přímo směřující k zániku soudu, o němž bylo politicky rozhodnuto záhy po Únoru 1948. Instituce „Správního soudu“ byla sice konstituována také ustanovením § 137 Ústavy z 9. 5. 1948, ale bezprostředně po únorovém převratu z roku 1948 již bylo jasné, že nezávislá soudní kontrola veřejné správy a poskytování ochrany

¹ MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud: Historie* [online]. [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

veřejným subjektivním právům občanů naprosto nemá v novém režimu místo. Ústavně bylo správní soudnictví likvidováno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který nově upravil ústavní pasáže o soudech a tichou cestou vypustil ustanovení o správním soudu. Generální derogací § 18 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře byly „všechny předpisy o správním soudu“ zrušeny.²

Funkce správního soudnictví měla být nahrazena tzv. *všeobecným dozorem prokuratury*. Přezkum rozhodnutí správních orgánů (prováděný civilními soudy) zůstal zachován (podle o. s. ř. z roku 1950) jen v některých věcech sociálního a nemocenského pojištění. Ústava ČSSR se přirozeně o správním soudnictví nezmiňovala. Teprve přijetím nového občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.) byl umožněn soudní přezkum některých dalších rozhodnutí správních orgánů (enumerativní princip) na základě tzv. opravného prostředku k (civilnímu) soudu. Toto výjimečné subjektivní veřejné právo potvrdil i správní řád z r. 1967, byť pouhým odkazem na zvláštní zákony (ust. § 70 zák. č. 71/1967 Sb.).³

K renesanci správního soudnictví tak mohlo (a muselo) dojít až po politických změnách v roce 1989. Ústavní základ byl znovu položen článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Urychlené hledání odpovídající procesní a institucionální formy neumožnilo obnovit samotnou instituci Nejvyššího správního soudu (ani speciálních správních soudů), ale ani vytvořit speciální proces, platný jen pro řízení ve věcech správního soudnictví. Soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy se pak v letech 1992 až 2002 dělo podle zvláštních ustanovení páté části občanského soudního řádu (§ 244 a násl.) vložené novelou č. 519/1991 Sb., a to v soustavě obecných soudů. Ve skutečnosti rozhodující judikatorní činnost vykonávaly krajské soudy a nejvyšší soudy republik (resp. od roku 1993 Vrchní soudy v Praze a od roku 1996 také v Olomouci). Právně byl po vzniku samostatné České republiky v roce 1993 článkem 91 nové Ústavy obnoven také Nejvyšší správní soud, který tak měl tvořit druhý vrchol soudní soustavy. K jeho skutečnému zřízení však po deset let nedošlo, ač legislativní pokusy v tomto směru v devadesátých letech existovaly. Především však procesní úprava správního soudnictví v letech 1992 – 2002 vykazovala řadu právních i legislativních deficitů. Mezi nejzávažnější patřil

² MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud: Historie* [online]. [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

³ SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, s. 36.

rozpor s mezinárodněprávními závazky České republiky (čl. 6 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Pravomoci správních soudů - omezené na přezkum zákonnosti rozhodnutí veřejné správy - nebyla například podrobena nezákonná nečinnost, u soudu nebylo možno dovolat se nezákonnosti zásahů, které se nedějí formou rozhodnutí. Nadto neexistovaly opravné prostředky proti rozhodnutím soudů ve správním soudnictví. Ústavní soud, který ve svých nálezech od poloviny devadesátých let opakovaně upozorňoval na deficity právní úpravy, nakonec nálezem č. 276/2001 Sb. z 27. 6. 2001 zrušil celou pátou část občanského soudního řádu s účinností od 1. ledna 2003. Po padesáti letech od likvidace pozůstatků Nejvyššího správního soudu tak byla činnost této instituce obnovena.⁴

2.1.1 Vývoj právní úpravy ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je na území České republiky poskytována teprve od 1. 1. 2003, tedy účinností soudního řádu správního. Předchozí právní úprava správního soudnictví, tedy část pátá (občanského soudního řádu), která byla s účinností od 1. 1. 1992 provedena zákonem č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád, a jejíž podstatou bylo zavedení soudní ochrany fyzických i právnických osob, o nichž se rozhodovalo ve správním soudnictví, poskytování ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správních orgánů, nezavedla.⁵

2.2 Plná jurisdikce

Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.⁶

⁴ MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud: Historie* [online]. [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

⁵ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

⁶ Čl. 6 odst. 1, věta první sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

18. března 1992 nabylo účinnosti sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (EÚLP), kde je v čl. 6 stanoven požadavek tzv. plné jurisdikce, problém tkvěl v tom, že podle úpravy správního soudnictví v OSŘ nebylo možné nalézat v otázce skutkové, nýbrž jen v otázkách stavu právního.

Do 1. 1. 2003, tj. od účinnosti soudního řádu správního nebyl tento článek plně uveden v život, ostatně to ani článek 91 odst. 1 Ústavy České republiky. Jelikož nebyla tzv. plná jurisdikce naplňována, musel Ústavní soud přistoupit ke zrušení části páté občanského soudního řádu a dát zákonodárci lhůtu k nápravě stavu. Tímto zásadním nálezem a následným přijetím soudního řádu správního byl splněn dluh vůči Ústavě a Úmluvě, a spolu s tím přijata úprava ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu.

2.2.1 Nález Pl. ÚS 16/99

V průběhu let 1999 - 2001 bylo plénu Ústavního soudu předloženo několik návrhů k vyslovení neústavnosti některých ustanovení části páté občanského soudního řádu. Odkazy na čl. 6 EÚLP a čl. 36 odst. 2 Listiny tak musely vést k zamyšlení se, zda není čas dokončit reformu správního soudnictví, a odstranit jeho dočasnou náhražku ve formě části páté občanského soudního řádu.

Plénum Ústavního soudu rozhodlo dne 27. 6. 2001 tak, že část pátou OSŘ zrušilo a zákonodárcům byl dán čas k nápravě do 31. 12. 2002.

2.3 Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu podle zákona o Ústavním soudu

Neúplná soudní ochrana před jiným zásahem orgánu veřejné moci byla od července 1993 do konce roku 2002 poskytována Ústavním soudem. Takový zásah byl kvalifikován podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jako jiný zásah orgánu veřejné moci.

Ústavní stížnost byla přípustná až po vyčerpání všech procesních prostředků, které k ochraně stěžovatelova práva zákon poskytoval. V případě ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu však takový prostředek do 31. 12. 2002 neexistoval, a proto se stěžovatel mohl se svojí ústavní stížností obrátit na Ústavní soud okamžitě. Je na místě také uvést, že

ochranu před nezákonným zásahem veřejné správy, respektive správních úřadů, neposkytoval ani prvorepublikový Nejvyšší správní soud.⁷⁸

„Pojem jiného zásahu orgánu veřejné moci nutno proto chápat 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‘, neplynoucím 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.).“⁹

2.3.1 Nález III. ÚS 62/95

Z nálezů k nedostatku zákonné úpravy ve věci nezákonných zásahů:

„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 supljuje Ústavní soud.“¹⁰

2.4 Soudní řád správní z roku 2002

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 donutil zákonodárce k přijetí nového procesního právního předpisu, který dostal název soudní řád správní, byl schválen

⁷ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

⁸ K tomu dále rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 1 As 32/2006 a 5 Afs 147/2004 ze dne 28. 4. 2005.

⁹ Nález III. ÚS 62/95 z 30. 11. 1995.

¹⁰ Tamtéž.

dne 21. 3. 2002 a vyšel pod číslem 150/2002 Sb. Tímto aktem tak byl naplněn článek 91 odst. 1 Ústavy, článek 6 EÚLP a čl. 36 odst. 2 Listiny.

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu bylo vtěleno v § 82 – § 87 hlavy II., dílu třetího s. ř. s.; *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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.*¹¹

Spolu se soudním řádem správním byl přijat i zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, podle něhož se postupuje při kladných nebo záporných sporech kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou: a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.¹²

Další novou formou soudní ochrany ve správním soudnictví je i možnost vyvolat soudní řízení, v němž se žalobce bude domáhat vůči správnímu orgánu vyslovení zákazu zasahovat do žalobcových práv. Osnova pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů (typicky různých policejních přehmatů), kde veřejnost (ostatně i Ústavní soud) pocítují zákonnou mezeru veřejnoprávní ochrany. Na druhé straně pro obavy z nezanedbatelného počtu možných žalob je pravomoc soudu formulována jen jako subsidiární. Nastupuje tedy jen tam, kde jiná právní možnost ochrany chybí. Legitimací pro takovou žalobu je i zde tvrzení, že k takovému zásahu došlo, že zásah nebo jeho důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování. Vylučují se tak především případy, kdy výsledkem řízení by byl jen deklaratorní výrok soudu o nezákonnosti zásahu, který by však zpravidla pro žalobce měl jen morální význam.¹³

2.4.1 Novela soudního řádu správního z roku 2011

Znění § 82 účinné do 31. 12. 2011 poskytovalo ochranu proti nezákonnému zásahu trvajícimu, trvajícím důsledkům zásahu nebo hrozilo-li

¹¹ § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (ve znění od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2011).

¹² § 1 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

¹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, Sněmovní tisk 1080, Poslanecká sněmovna, 3. období, 1998 – 2002.

opakování takového zásahu. Omezená možnost využití ochrany proti nezákonnému zásahu správního orgánu v praxi vedla k novelizaci soudního řádu správního.

Usnesením vlády ze dne 16. května 2007 č. 500 o Plánu legislativních prací vlády na zbývajících částech roku 2007 a Výhledu legislativních prací na léta 2008 – 2010 bylo Ministerstvu spravedlnosti (uvedeno v důvodové zprávě) uloženo novelizovat soudní řád správní spočívající konkrétně v rozšíření podmínek pro podání žaloby proti faktickému zásahu veřejné moci.¹⁴

Z ustanovení § 82 s. ř. s. byla vypuštěna slova „trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování“ a doplněna o možnost určení, že zásah byl nezákonný, tj. deklaratorně určit nezákonnost zásahu. Dále byl zrušen § 86 s. ř. s., jež přikazoval zastavení řízení, jestliže soud zjistil, že zásah ani jeho důsledky již netrvají a nehrozí opakování zásahu.

Deklaratorní určení nezákonného zásahu správního orgánu tak rozšířilo použití tohoto typu žaloby a posílilo tak důvěru občanů v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy.¹⁵

¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Sněmovní tisk 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010 – 2013, k bodům 40 – 44.

¹⁵ Tamtéž.

3 Zásah správního orgánu

Činnost veřejné správy je velmi rozsáhlá a rozmanitá, proto právní řád faktické zásahy upravuje jen obecně. Právní teorie nám předkládá dělení faktického zásahu správního orgánu do dvou skupin. První z nich jsou faktické pokyny, druhou pak bezprostřední (obecné donucovací) zásahy, dále lze vydělit exekuční a zajišťovací úkony, které lze označit jako zvláštní donucovací úkony.

V jednotlivých zákonech pak nalézáme konkrétní faktické, tj. neformální zásahy. Do této kapitoly je dále zařazen zásah správního orgánu ve věcech daňových a bezpečnostních sborů, na její závěr kapitoly průlomové usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, jako jiná nezákonná nečinnost.

3.1 Faktické zásahy

Tyto úkony jsou charakteristické tím, že představují neformální činnost veřejné správy a přesto je jimi zasahováno do právní sféry osob.

Faktický zásah není výsledkem nějaké formální procedury. Je bezprostřední reakcí vykonavatele veřejné správy na nastalé skutkové okolnosti. Povinnost či oprávnění jej provést vzniká za určitých okolností přímo ze zákona. Předpoklad uskutečnění úkonu vykonavatel uskutečňuje „na místě“, obecně bez potřeby procesní interakce. Taková interakce není ani pojmovým předpokladem nástupu účinků úkonu. K provádění faktických zásahů je zapotřebí speciální zákonné zmocnění. Osoba, vůči níž je faktický zásah směřuje, je povinna jej respektovat, v tom spočívá jeho právní závaznost. Úřední osoba, která úkon provádí, je povinna dodržovat pravidla pro jeho provádění, pokud jsou stanovena.¹⁶

3.1.1 Faktické pokyny

Faktický pokyn je správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat. Tento úkon není výsledkem žádného formálního řízení. K udílení faktických pokynů dochází typicky „v terénu“, mimo prostory vykonavatelů veřejné správy. Jejich formu zákon zpravidla nepředepisuje a z povahy věci vyplývá, že úkon bude učiněn ústně, popř. signalizován posunkem

¹⁶HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1. s. 185.

(gestem) nebo i za pomoci nějakého technického zařízení. Spíše výjimkou, s níž se lze setkat zejména u faktických pokynů, vydávaných v návaznosti na zjištění učiněná při výkonu správního dozoru nebo v souvislosti se správním řízením, je pokyn písemný; písemná forma zde má posílit právní jistotu o obsahu úkonu. Zcela ojediněle, stanoví-li tak zákon, se faktickému pokynu dodatečně propůjčuje forma rozhodnutí.¹⁷

Příklad: Povinnosti účastníka provozu na pozemních komunikacích

Při účasti na provozu na pozemních komunikacích je každý povinen řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích, pokyny policisty, pokyny osob oprávněných k řízení provozu na pozemních komunikacích, dále řídit se světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály, dopravními značkami, dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace.¹⁸

3.1.2 Bezprostřední zásahy (obecné donucovací úkony)

Legální definice bezprostředních zásahů v právním řádu chybí, což je dáno tím, že panuje natolik velká rozmanitost činností správních orgánů, že by bylo prakticky nemožné najít všeobecně přijatelné zobecnění.¹⁹

Bezprostřední zásah je 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 právech.²⁰

Aby mohl být bezprostřední zásah realizován, musí být splněny tyto základní předpoklady:

Musí existovat speciální zákonné zmocnění k bezprostřednímu zásahu. Zásadně je takové zmocnění formulováno jako oprávnění jednotlivých úředních osob. Bezprostřední zásahy mohou být realizovány i pod jednotným velením. Právem chráněný zájem musí být bezprostředně a zjevně ohrožen nebo poškozen. Musí jít o situaci, kdy nebezpečí nelze odvrátit jinak. Bezprostřední zásah má tedy

¹⁷ 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, s. 186.

¹⁸ § 4 písm. b), c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

¹⁹ MATES, Pavel: Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 7, rok 2008, č. 5, s. 140.

²⁰ 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, s. 187.

subsidiární povahu. Při uskutečňování bezprostředního zásahu je úřední osoba, která zasahuje povinna počínat si přiměřeně.²¹

Před provedením některých bezprostředních zásahů zákon vyžaduje splnění některých povinností, např. výzva před použitím donucovacích prostředků nebo zbraně.²² V některých případech je třeba provést splnění nějaké povinnosti i po provedení zásahu, např. provedení úředního záznamu při zajištění osoby.²³

Jestliže je bezprostřední zásah prováděn pod jednotným velením, přecházejí některé povinnosti ze zákona na úřední osobu, která bezprostřednímu zásahu velí. Osoba, vůči níž bezprostřední zásah směřuje, je povinna se mu podrobit, tedy strpět donucení.²⁴

Nutná obrana proti bezprostřednímu zásahu je z povahy zákonného oprávnění vyloučena. Ostatně hodnocení zákonnosti zásahu v době jeho výkonu je bezpředmětné.²⁵

Tyto bezprostřední zásahy lze zařadit do kategorie obecných donucovacích prostředků.

3.1.3 Zvláštní donucovací úkony

Do této podkategorie faktických zásahů můžeme řadit exekuční a zajišťovací úkony. Cílem je vynutit splnění povinnosti uložené orgánem veřejné správy.

3.1.3.1 Exekuční úkony

Exekučními úkony je povinný donucován ke splnění již dříve uložené povinnosti, kterou nesplnil dobrovolně. Obecným exekučním titulem je správní akt. Přímá donucovací povaha je zjevná především u některých fyzických exekučních úkonů při vymáhání nepeněžitých plnění (např. úkony spojené s vyklizením nemovitosti, odnětím movité věci nebo předvedením osoby).

²¹ 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, s. 187.

²² § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

²³ § 26 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

²⁴ 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, s. 188.

²⁵ Usnesení ÚS z 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

Předpokladem pro jejich provádění je exekuční příkaz. Při provádění všech exekučních úkonů platí zásada přiměřenosti.²⁶

3.1.3.2 Zajišťovací úkony

Smyslem zajišťovacích úkonů je zajistit průběh, popř. účel nějakého formálního správního procesu, zejména správního řízení nebo postupu zjišťování při výkonu správního dozoru. Zajišťovací úkony mohou být koncipovány jako nespecifické, nebo jako specifické. Nespecifické zajišťovací úkony slouží k opatřování podkladů v rámci řízení před správním orgánem nebo při výkonu správního dozoru. Specifické zajišťovací úkony musí být vymezeny taxativně. Faktickým pokynem je předvolání. Charakter donucovacího prostředku má podle okolností vlastní realizace předvedení jako prostředek k zajištění průběhu a účelu správního řízení. Některé zajišťovací prostředky mají pouze formu správního aktu (rozhodnutí) – jde o předběžné opatření a o pořádkovou pokutu.²⁷

3.2 Nezákonný zásah správního orgánu

Nezákonným zásahem se rozumí jakýkoli faktický zásah správního orgánu, který je vybočením ze zákonných limitů²⁸, které jsou pro takový zásah předepsány. Posouzení, zda se jedná o nezákonný zásah, je někdy problematické a musíme se tak soustředit na značně kasuistickou judikaturu správních soudů.

Je však nutné dodat, že žalobní legitimace je postavena na pouhém tvrzení, že došlo k zásahu do práv žalobce.²⁹

Nezákonný zásah správního orgánu je přímé zkrácení na právech žalobce nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Takový zásah není rozhodnutím (§ 65 SŘS), ani nečinností (§ 79 SŘS), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v důsledku bylo proti němu zasaženo.³⁰

Ustanovení § 82 SŘS zavádí legislativní zkratku „zásah“, pod níž subsumuje akty zásahu, pokynu a donucení. Rozlišování těchto pojmů není pro praxi podstatné. S ohledem na sběrný charakter žaloby na ochranu před

²⁶ 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, s. 188-189.

²⁷ 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, s. 189.

²⁸ § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁹ § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

³⁰ § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

nezákonným zásahem správního orgánu je naopak možné definovat zásah negativně.³¹

Zásahová žaloba tak chrání proti jakýmkoli 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 SŘS.³²

O nezákonný zásah se **jednalo** v těchto případech:

Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82; odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie (§ 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu), za situace, kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích, je nezákonným zásahem.

Rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007-91; proti pokynu správce daně vyžadujícímu osobní účast daňového subjektu (jeho statutárního orgánu či člena tohoto orgánu) na jednání před správcem daně se lze bránit v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. SŘS).

Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 6 Aps 4/2007-65; provedení změny rodného čísla z roku 1975 v roce 2007 (tj. po 32 letech) v situaci, kdy na území České republiky v roce 2007 (tedy z hlediska teritoriálního i časového) neexistuje duplicita tohoto identifikátoru fyzické osoby, představuje nezákonný zásah podle § 82 SŘS.

Rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011-326; pokud předběžné šetření podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, svým rozsahem a zaměřením překročí zákonem vymezený rámec, mohou se dotčení soutěžitelé úspěšně domáhat soudní ochrany žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS.

³¹ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqmq#>

³² Tamtéž.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76; souhlasy vydávané dle stavebního zákona, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 SŘS; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 SŘS.³³

O nezákonný zásah se **nejednalo** v těchto případech:

Rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2004, č. j. 5 Ads 53/2003-50; rozhodnutím správního orgánu o odnětí plného invalidního důchodu nedochází k zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 SŘS.

Rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69; nezákonným „zásahem“ ve smyslu § 82 SŘS nemůže být úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení. Zásahem podrobeným přezkoumání ve správním soudnictví může však být zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě (§ 4 odst. 1 písm. a) SŘS).

Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47; proti neposkytnutí informace podle § 82 o obcích, se člen zastupitelstva obce může bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti (§ 79 SŘS), nikoliv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 SŘS).

Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71; schválení územního plánu usnesením zastupitelstva obce není zásahem ve smyslu § 82 SŘS, ale neoddělitelnou součástí procesu vydání opatření obecné povahy, jehož přezkumu se lze domáhat v řízení podle § 101a a násl. SŘS.³⁴

3.2.1 Nezákonný zásah v daňovém řízení

Při správě daní se daňové subjekty dnes a denně setkávají s procesními pochybeními správců daně. Některé jsou méně významné, některé více. Je poměrně málo známou věcí, že proti těm nejzásadnějším pochybením poskytuje náš právní řád možnost přednostní ochrany ve formě žaloby proti nezákonnému zásahu. Jedná se o velmi specifické soudní řízení, které je s to poškozeným

³³ POTĚŠIL, L., V. ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 785-788.

³⁴ Tamtéž.

daňovým subjektům poskytnout relativně včasnou a zejména vysoce účinnou ochranu. Z důvodu své specifčnosti je však toto soudní řízení vázáno na větší množství podmínek.³⁵

Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem lze uplatnit také při správě daní. V rámci ní se můžeme setkat s mnoha úkony správců daně, které nejsou žalovatelnými rozhodnutími dle § 65 SŘS, avšak které znamenají výrazný zásah do práv daňových subjektů. Exemplárním příkladem je v tomto nezákonná daňová kontrola, kdy nezákonnost může spočívat např. v nepřipustném opakování či v provádění kontroly v rozporu se zákonem. V případě (nejen) takovýchto nezákonných zásahů má tak daňový subjekt možnost se žalobou účinně domáhat včasné ochrany svých práv. Tento způsob obrany je pak o to efektivnější z toho důvodu, že umožňuje daňovým subjektům obrátit se na soud ještě předtím, než se případné daňové řízení dostane do fáze odvolacího řízení.³⁶

Zahájení i provádění daňové kontroly (tehdy podle § 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. K takovému usnesení dospěl rozšířený senát NSS v roce 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110. Toto rozhodnutí převratně rozšířilo okruh žalovatelných zásahů o daňovou kontrolu.

Taková žaloba je přípustná po bezvýsledném vyčerpání právních prostředků k ochraně před nezákonným zásahem stanovených podle zákona. Konkrétně se jednalo o námitky podle § 16 odst. 4 písm. d) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, od 1. 1. 2011 byl zákon nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, v němž takový prostředek ochrany nalezneme v § 261, označený jako stížnost.

Lhůta pro podání takové žaloby počíná běžet od okamžiku, kdy se daňový subjekt dozvěděl o vyřízení námitek (stížnosti), popřípadě marného uplynutí lhůty pro vyřízení námitek (stížnosti). Podle daňového řádu je lhůta obecně stanovena na 60 dnů.³⁷

³⁵ LICHNOVSKÝ, Ondřej: Nezákonný zásah v daňovém řízení. Právní rozhledy, roč. 20, rok 2012, č. 10, s. 343.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ § 261 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Žaloba proti nezákonnému zásahu je jedním z prostředků, skrze který se může daňový subjekt, resp. žalobce rychle a účinně domoci ochrany před libovůli správního orgánu. Za současné situace, kdy jsou v daňových řízeních práva daňových subjektů velmi často pošlapávána a kdy nezřídka selhává role finančních ředitelství, jakožto garantů spravedlnosti v těchto řízeních, je role správních soudů o to důležitější. Počínaje 1. 1. 2012 pak byly možnosti daňových subjektů ještě rozšířeny. Mimo možnost domáhat se ochrany před existujícím zásahem je jim nově dána možnost domáhat se deklarování nezákonnosti ze strany správních soudů. Byť hlavním účelem této změny je zlepšení pozice v rámci řízení o náhradě škody, lze více než předpokládat, že změna se odrazí i v probíhajících daňových řízeních.³⁸

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55

„...zásahovou žalobou se lze domáhat ochrany před různými aspekty daňové kontroly. V první řadě připadá v úvahu ochrana před tím, že daňová kontrola byla vůbec zahájena nebo že vůbec probíhá. Součástí zákonných limitů kontroly jsou totiž časové i jiné podmínky jejího zahájení a provádění (zejména zahájení a provádění kontroly jen ve lhůtě pro stanovení daně, viz zejm. § 148 odst. 3 daňového řádu, a zahájení opakované daňové kontroly jen za splnění podmínek podle § 85 odst. 5 daňového řádu). Dále lze brojit proti konkrétním úkonům správce daně v rámci kontroly, zejména proti konkrétním excesům ze zákonných mezí při zásazích do soukromé sféry daňového subjektu, například při zjišťování skutečností a zajišťování důkazů v podnikatelských prostorách, event. obydlí daňového subjektu postupem podle § 86 odst. 4 ve spojení s § 81 odst. 1 daňového řádu. Konečně je daňový subjekt oprávněn zásahovou žalobou brojit proti nezákonné nečinnosti správce daně při kontrole“

3.2.2 Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů

Bezprostřední zásahy, resp. donucovací úkony se vyznačují tím, že jsou v příslušných zákonech taxativně vypočteny.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky v § 10 rozlišuje zásahy na úkony a jiná opatření, úkon při kterém dochází k přímému vynucování splnění právní povinnosti nebo k přímé ochraně práv za použití síly nebo hrozby jejího

³⁸ LICHNOVSKÝ, Ondřej: Nezákonný zásah v daňovém řízení. Právní rozhledy, roč. 20, rok 2012, č. 10, s. 343.

použití, se nazývá zákrok. Při zákroku je třeba použít slov „Jménem zákona“ a odpovídajícím způsobem vyzvat ke splnění právní povinnosti.³⁹

V zákoně o Hasičském záchranném sboru č. 238/2000 Sb., se rozeznávají služební zásahy a služební úkony. Služebním zásahem se rozumí zejména ochranná, záchranná a likvidační opatření prováděná hasičským záchranným sborem. Každý je povinen výzvy příslušníka uposlechnout. Příslušník je oprávněn vyzvat osobu, která se nepodřídí stanoveným omezením, aby prokázala svoji totožnost, a tato osoba je povinna výzvě vyhovět.⁴⁰

Služební úkony pak představují nahlížení do příslušné dokumentace a požadování potřebné součinnosti; úkonem se rozumí činnost prováděná při výkonu státní správy v oboru působnosti hasičského záchranného sboru. Při provádění úkonů jsou příslušníci oprávněni ke vstupu do objektů a zařízení a ke vstupu na nemovitost na dobu nutnou k řádnému provedení těchto činností.⁴¹

Třebaže tedy zákonodárce zakotvuje určité typické případy, za nichž přicházejí bezprostřední zásahy v úvahu, nemůže stanovit podrobnější pravidla postupu vzhledem k tomu, že každý případ je svým způsobem unikátní. To v praxi posiluje význam vnitřních předpisů a služebních pokynů, jimiž je právní úprava doplňována.⁴²

V zákoně o Celní správě ČR je služebním zákrokem takový služební úkon, při kterém dochází k přímému vynucování splnění povinnosti nebo k ochraně práv a jiných oprávněných zájmů, za použití donucovacích prostředků nebo zbraně.⁴³

V zákoně ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, je uvedeno: „Příslušník, který plní úkoly vězeňské stráže, je povinen i v době mimo službu v mezích stanovených tímto zákonem a dalšími obecně závaznými právními předpisy provést služební zákrok nebo jiná potřebná opatření, páchá-li osoba ve výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody trestný čin nebo kázeňský přestupek, jímž je bezprostředně ohrožen život, zdraví nebo majetek.“⁴⁴

³⁹ § 10 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

⁴⁰ § 4 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru.

⁴¹ § 5 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru.

⁴² MATES, Pavel: Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. Trestněprávní revue, roč. 7, rok 2008, č. 5, s. 140.

⁴³ § 21 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

⁴⁴ § 7 odst. 3 zákona ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky.

Další příklady zásahů bezpečnostních sborů:

Snímání daktyloskopických otisků a pořizování obrazových záznamů vězeňskou službou ČR, prohlídka osob, věcí, vstup do živnostenských provozoven v provozní době do míst určených pro zákazníky policisty nebo strážníky, použití technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla, prokazování totožnosti, požadovat vysvětlení, ale i pobyt na záchytné stanici.⁴⁵

3.2.3 Usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 Aps 3/2008

Nezákonným zásahem podle § 82 SŘS může za určitých okolností být i nečinnost správního orgánu.

Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Aps 3/2008 – 98; 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, ve znění pozdějších předpisů, 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.⁴⁶

*Z usnesení: „...zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout 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 SŘS. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS“.*⁴⁷

Ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu se tak lze domáhat nejenom vůči aktivním úkonům správního orgánu, ale i vůči opomenutí takový úkon vykonat, avšak za předpokladu, že ochranu nelze poskytnout podle § 65 a násl. a § 79 a násl. SŘS. Podle názoru NSS tak zásahem správního orgánu může

⁴⁵ MATES, Pavel: Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. Trestněprávní revue, roč. 7, rok 2008, č. 5, s. 140.

⁴⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98.

⁴⁷ Tamtéž, bod 20.

být provedení o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí a provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí (sp. zn. 4 Aps 4/2011).⁴⁸

⁴⁸ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, 697-736.

4 Žalobní legitimace

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným zákonem.⁴⁹

Velká škála úkolů veřejné správy pochopitelně vyžaduje též množství soudních prostředků, jež jsou s to zajistit ochranu. Soudní kontrola, aby byla skutečně účinnou a nikoliv formální, nemůže ponechat zcela bez povšimnutí žádnou z oblastí správní činnosti. Řízení o tzv. zásahových žalobách je zvláštním druhem žalobního řízení, které se uskutečňuje ve správním soudnictví. Proto má úprava obsažená v § 82 až 87 SŘS přednost před obecnou úpravou řízení před správními soudy, jež se nachází v § 32 - 64 SŘS. Předmětná úprava zachycuje specifika tohoto zvláštního druhu řízení.⁵⁰ A právě aktivní legitimace k tomuto typu žaloby je upravena ve zvláštním ustanovení § 82 SŘS.

4.1 Aktivní legitimace k podání žaloby

Aktivní legitimaci k podání žaloby má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, takový zásah není rozhodnutím, byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno.⁵¹

„...Citované ustanovení § 82 s. ř. s. tak pod nadpisem „aktivní legitimace“ vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce podat, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniku příslušnému procesně právnímu vztahu a vedl soud k rozhodnutí, tj. výroku směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva. V průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp., zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován). V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci

⁴⁹ § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁰ POTĚŠIL, L., V. ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 779.

⁵¹ § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s., - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jednotlivé definiční znaky aktivní legitimace k žalobě podle § 82 s. ř. s. nepředstavují speciální formulace podmínek řízení, při jejichž „zjištěné absenci“ se klade absolutní překážka postupu procesu tak, že soud nemůže vydat rozhodnutí o věci, o kterou běží.“⁵²

Z výše předloženého znění ustanovení soudního řádu správního a zásadní judikatury Nejvyššího správního soudu je patrné, že aktivně legitimován k podání žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu je každý, kdo tvrdí, že byl takovým zásahem přímo zkrácen na svých právech, je jeho žaloba zásadně před správním soudem projednatelná. Odmítnutí podle § 46 s. ř. s. je tedy nezákonné, přípustné je žalobu pro její nedůvodnost zamítnout, nebo jí vyhovět.

4.1.1 Osoby zúčastněné na řízení a přednost projednání žaloby

Soudní řád správní v § 34 odst. 1 existenci osob zúčastněných na řízení proti nezákonnému zásahu správního orgánu nepředpokládá a z povahy věci je účast takových osob vyloučena (srov. rozsudek NSS sp. zn. 3 Aps 5/2008).⁵³

Pokud by byly zásahem nebo jeho důsledky dotčeny i jiné osoby než žalobce, náležela by těmto osobám aktivní legitimace k podání samostatné žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Jedinou připuštěnou výjimkou je žadatel o vydání souhlasu dle § 96, § 106, § 122 či § 127 StavZ⁵⁴, který má v soudním řízení napadajícím tento souhlas jako nezákonný zásah postavení osoby zúčastněné na řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 2 As 86/2010 [2725/2013 Sb.NSS]).⁵⁵

⁵² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. 8 Aps 6/2007.

⁵³ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, 697-736.

⁵⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵⁵ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembgzw62zsl4zs443c14zdamsl4ytkmc7obtdmqm#>

Podle § 56 odst. 3 s. ř. s. soud žalobu projednává a rozhoduje o ní přednostně. Účelem je tak poskytnutí včasné a efektivní soudní ochrany. Žaloba sama o sobě nemá odkladný účinek.⁵⁶

Přednostní projednání žaloby je novinkou zavedenou novelou z roku 2011, tuto skutečnost můžeme tedy označit značným deficitem tehdejší právní úpravy.⁵⁷

Uplatnění odkladného účinku zde není namístě, neboť tento institut je určen pro pozastavení předchozího rozhodnutí. Proto je spíše příslušný institut předběžného opatření (§ 38 SŘS: „...*může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*“).

4.2 Podmínky aktivní žalobní legitimace

Znění § 82 s. ř. s., vyžaduje pro poskytnutí soudní ochrany, tj. nikoli zamítnutí žaloby pro nedůvodnost, splnění pěti podmínek. Před novelizací soudního řádu správního z roku 2011 jich existovalo šest.

4.2.1 Přímé zkrácení práv žalobce

V souladu s § 2 SŘS poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a právě ke zkrácení těchto práv by nezákonným zásahem správního orgánu mělo dojít. To ovšem neznamena, že by žalobce ztratil aktivní legitimaci, pokud by v žalobě neuvedl svá konkrétní veřejná subjektivní práva, která byla dle jeho názoru nezákonným zásahem zkrácena. NSS se otázkou zkrácení práv zabýval zejména v souvislosti s výkladem § 65 odst. 1 SŘS zakotvujícím aktivní legitimaci v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Není ovšem žádného důvodu tyto závěry neaplikovat i na žalobu zásahovou, jelikož se jedná o výklad totožného pojmu (zkrácení na právech) a jelikož oba typy žalob od sebe odlišují jiné znaky (formálnost versus fakticita činnosti správních orgánů). Zmiňovaná judikatura nestaví na požadavku enumerativního přístupu a „hledání“ dotčeného práva či povinnosti žalobce: pro aktivní legitimaci postačuje skutkově podložené tvrzení,

⁵⁶ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, 697-736.

⁵⁷ ZATLOUKAL, Tomáš a Lenka KRUPIČKOVÁ. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-366-0, s. 317.

že zásah správního orgánu se negativně projevil v právní sféře žalobce. Aktivní žalobní legitimace bude 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.⁵⁸

„Mezi jednáním správního orgánu ve formě konání či nekonání a zásahem do právní sféry jednotlivce musí existovat vztah příčinné souvislosti, resp. přičitatelnosti, který je součástí tzv. objektivní stránky protiprávního jednání. Zásah pak představuje důsledek konání či nekonání správního orgánu v určité věci.“⁵⁹

4.2.2 Nezákonný zásah, pokyn nebo donucení

Při výkladu pojmu nezákonnost je třeba vycházet z čl. 2 odst. 3 Úst a z čl. 2 odst. 2 LPS, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Správní orgány se tedy při výkonu své činnosti, včetně té faktické mající podobu zásahu ve smyslu § 82 SŘS, musí pohybovat v mantinelech stanovených zákonnou úpravou. Za nezákonný lze potom považovat takový zásah správního orgánu, který je v rozporu s hmotným a procesním právem upravujícím činnost správního orgánu; jedná-li se o podzákonný právní předpis, bude zásah nezákonným i v tom případě, kdy správní orgán sice jednal v souladu s tímto předpisem, avšak předpis sám je se zákonem v rozporu. Nezákonný ovšem může být i akt správního orgánu, jenž je učiněn v rozporu se zásadami, které ovládají činnost správního orgánu (např. § 2–8 SpŘ), a to zejména v oblastech, kde zákonná úprava vykazuje určité deficity, případně neupravuje veškeré procesní instituty a postupy správního orgánu.⁶⁰

Soulad činnosti správního orgánu se zákonem není možné pojímat formalisticky: nepostačuje pouhý soulad aktivity či pasivity správního orgánu s literou zákona (podzákonné právní normy), neboť správní orgán musí při své

⁵⁸ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdmqm#>

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, sp. zn. 6 As 1/2014.

⁶⁰ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdmqm#>

činnosti šetřit i smysl a účel zákonné normy regulující jeho činnost. Zásah správního orgánu, který je sice formálně se zákonem v souladu, nicméně je zjevně rozporný s jeho účelem a smyslem, je třeba považovat za nezákonný. Součástí zákonného jednání správního orgánu je pak kromě již výše zmíněného též určitá kvalita jeho zásahu: zásah by tedy měl být přiměřený (proporcionální okolnostem případu), předvídatelný (tedy nikoliv překvapivý) a neměl by být svévolný (tedy provedený bez rozumných důvodů zejména v situacích širokého správního uvážení správního orgánu.⁶¹

4.2.3 Zásah správního orgánu, který není rozhodnutí

Zásahem tedy v první řadě není správní rozhodnutí a ani procesní úkony, které zajišťují průběh správního řízení směřujícího k vydání rozhodnutí. Pokud se jedná o úkony správního orgánu, které jsou závazným podkladem správního rozhodnutí, ty lze přezkoumat podle § 75 odst. 2 SŘS v rámci přezkumu správního rozhodnutí, pokud ovšem tento úkon nelze napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Dikce zákona nevyklučuje, aby touto žalobou byla právě žaloba zásahová. Proti tomu však stojí generální nepřipustnost zásahové žaloby v § 85 SŘS, lze-li se ochrany domáhat jinými prostředky. V rámci správního řízení totiž lze zpravidla podat opravné prostředky proti konečnému rozhodnutí a v jeho rámci napadat i nezákonnost podkladového rozhodnutí. Proti opravnému prostředku (odvolání) je pak zpravidla přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V tomto ohledu upřednostňuje § 85 SŘS obranu proti podkladovému rozhodnutí v rámci žaloby proti konečnému správnímu rozhodnutí. Má-li k dispozici žalovatelné správní rozhodnutí, musí podat žalobu proti němu a v jejím rámci napadat podkladové rozhodnutí a naopak nemůže separátně žalovat zásahovou žalobou podkladové rozhodnutí.⁶²

Zásahem není také nečinnost správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS).

Zásahem není ani opatření obecné povahy, přezkumu opatření obecné povahy se lze domáhat návrhem podle § 101a a následujících SŘS.

⁶¹ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdmqm#>

⁶² Tamtéž.

4.2.4 Zaměření zásahu přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo

Pod přímým zaměřením zásahu je třeba rozumět prostou skutečnost, že žalobce je předmětem, či expresivněji vyjádřeno obětí, aktivity či pasivity správního orgánu. Proti žalobci jako konkrétnímu subjektu tedy bylo správním orgánem zakročeno, resp. správní orgán je konkrétně ve vztahu k žalobci nečinný. Zákodárce nicméně nevyklučuje, aby žalobce podal žalobu i tehdy, kdy sám předmětem zásahu nebyl. Nejedná se ovšem o *actiopopularis*, neboť i tato možnost je podmíněna tím, že proti žalobci bylo v důsledku zásahu proti jinému subjektu přímo zasaženo. Příkladem by mohlo být rozpuštění shromáždění podle § 12 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v jehož důsledku je zasaženo i proti kolemjdoucím osobám, jež se shromáždění neúčastní. Posouzení zaměření zásahu nebo důsledků zásahu proti žalobci nebude zpravidla problematické, neboť bude vyplývat ze skutkových okolností případu. Pro naplnění aktivní legitimace navíc postačuje pouhé tvrzení této skutečnosti.⁶³

4.3 Procesní nástupnictví

Nestanoví-li soudní řád správní jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.⁶⁴

Přiměřené⁶⁵ použití institutu procesního nástupnictví z o. s. ř.⁶⁶ je tedy možné, konkrétně jde o ustanovení § 107 o. s. ř.

Jde o případ postupu soudu poté, co žalobce ztratil v době mezi zahájením a pravomocným skončením řízení způsobilost být účastníkem řízení.⁶⁷

⁶³ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdmqm#>

⁶⁴ § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁶⁵ Slova „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Používá se například obratu „Pro se použije přiměřeně § ... odst. ...“ (Legislativní pravidla vlády, č. 41 odst. 2, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>).

⁶⁶ § 107 a 107a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

⁶⁷ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdmqm#>

5 Žalovaný

Správním orgánem se podle rozumí orgány moci výkonné, orgány samosprávných územních celků, jakož i fyzické nebo právnické osoby, nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.⁶⁸

5.1 Pasivní legitimace

Pasivně legitimován v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení je správní orgán, který podle žalobce zásah provedl.

Ustanovení § 83 s. ř. s. obsahuje jednak generální definici žalovaného pro řízení o zásahové žalobě, jednak definici speciální, jež se uplatní v případě tzv. ozbrojených sborů.⁶⁹

Z uvedeného plyne, že označí-li žalobce jako žalovaného nesprávně správní orgán, který nezákonný zásah neprovedl, je žaloba zamítána. Avšak tomu ne zcela koresponduje rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 2 Aps 4/2008.⁷⁰

5.2 Generální definice žalovaného

Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kde je žalovaný zřejmý z napadeného rozhodnutí a stanoven zákonem (§ 69 SŘS), je v případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, obdobně jako u žaloby nečinnostní, žalovaný určován tvrzením žalobce. Určení žalovaného nicméně může být i u nezákonného zásahu dosti obtížné vzhledem k složité a často nepřehledné struktuře veřejné moci. Z toho důvodu je primárně na správních soudech, aby po právní stránce posoudily, kdo má být ve věci žalovaným. Žalobce musí soudu k tomu poskytnout součinnost tím, že v žalobních tvrzeních dostatečně skutkově popíše zásah. Pokud na základě žalobcem uvedených skutkových okolností věci (a to i po případném poučení dle § 37 odst. 5 SŘS), eventuálně na základě dalších informací soud dospěje k závěru, že žalovaným má být někdo jiný, než koho označil žalobce, je povinen na toto právní hodnocení

⁶⁸ § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁶⁹ JIRÁSEK, Jan. § 83 [Žalovaný]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdqmy#>

⁷⁰ K tomu dále POTĚŠIL, L., V. ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 789-793.

žalobce upozornit a poučit jej (§ 36 odst. 1 SŘS), že nezmění-li označení žalovaného a žalobní petit, vystavuje se nebezpečí zamítnutí žaloby. Pokud žalobce právní názor soudu akceptuje a označení žalovaného i petit změní, soud nadále jedná s novým žalovaným. O změně v osobě žalovaného soud nevydává žádné rozhodnutí, jen ji neformálně oznámí původnímu i novému žalovanému; ustanovení § 92 OSŘ se v tomto případě nepoužije.⁷¹

5.2.1 Usnesení NSS ve věci pasivní legitimace správního orgánu

„I. 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, eventuelně 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.

II. 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 vyhověn.“⁷²

5.3 Speciální definice žalovaného (žalovaný bezpečnostní sbor)

Veřejné sbory vykonávají policii v úzkém slova smyslu, jádrem jejich činnosti je tedy ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku, nad nimiž dohlížejí v rámci pořádkového dozoru a chrání je mimo jiné právě bezprostředními zásahy a jinými specifickými právními prostředky (např. faktické zásahy). V organizaci těchto sborů platí zásada centralizace, hierarchické podřízenosti a monokratického

⁷¹ JIRÁSEK, Jan. § 83 [Žalovaný]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: [https://www.beck-online.cz/bo/document-](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqmy#)

[view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqmy#](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqmy#)

⁷² Usnesení NSS ze dne 9. 12. 2014 č. j. Nad 224/2014 – 53.

rozhodování. Jejich příslušníci jsou ve veřejnoprávním, služebním poměru vůči státu (strážníci obecní policie jsou v zaměstnaneckém poměru k obci).⁷³

Pokud zásah provedly ozbrojené síly, veřejný ozbrojený sbor, ozbrojený bezpečnostní sbor nebo jiný obdobný sbor, který není správním orgánem, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen. Toto pravidlo platí i v případě, že zásah provedl příslušník takového sboru. Pojmy uvedené v tomto ustanovení bohužel nekorrespondují s terminologií zvláštních právních předpisů, což může činit v konkrétních případech problémy.⁷⁴

Z uvedeného plyne, že pro účely určení žalovaného v situaci, kdy se jedná o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, je zásadní a prvořadě zjistit, jestli konkrétní sbor je či není současně správním orgánem a teprve v případě, kdy správním orgánem není, je na místě jednat jako se žalovaným se správním orgánem, který tento sbor řídí nebo jemuž je tento sbor podřízen.⁷⁵

5.3.1 Veřejné sbory

Jak je shora zřejmé, před podáním žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu je důležité rozlišit, zda se jedná o správní orgán, nebo o veřejné sbory. Pokud se tedy jedná o veřejné sbory, pak je třeba za žalovaného označit správní orgán, který takový sbor řídí, nebo jemuž je podřízen. Následně bude pojednáno o jednotlivých nadřízených nebo řídicích správních orgánech veřejných sborů, předpokládaných v § 83 SŘS.

5.3.1.1 Ozbrojené síly

Do této kategorie spadá armáda, Vojenská kancelář prezidenta republiky, Hradní stráž a Vojenská policie.

⁷³ MATES, Pavel: Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. *Trestněprávní revue*, roč. 7, rok 2008, č. 5, s. 140.

⁷⁴ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

⁷⁵ POTĚŠIL, L., V. ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 790.

Armádu řídí Ministerstvo obrany⁷⁶, velení zajišťuje Generální štáb Armády České republiky, v jehož čele je náčelník Generálního štábu Armády České republiky. Náčelník je pak podřízen ministru obrany.⁷⁷

Vojenská kancelář prezidenta republiky, v jejímž čele je náčelník, který je přímo podřízen prezidentovi.⁷⁸

Hradní stráž je podřízena náčelníkovi Vojenské kanceláře prezidenta republiky.⁷⁹

Vojenská policie, v jejímž čele stojí náčelník Vojenské policie, kterého jmenuje a odvolává ministr obrany po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu. Náčelník Vojenské policie je přímo podřízen ministru obrany.⁸⁰

5.3.1.2 Veřejný ozbrojený sbor

V dnešní době již právní řád veřejný ozbrojený sbor nezná. Lze sem řadit **Bezpečnostní a informační službu**, která je ozbrojenou zpravodajskou službou České republiky.⁸¹ Ředitele Bezpečnostní informační služby jmenuje, po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti, vláda. Z výkonu své funkce je ředitel Bezpečnostní informační služby odpovědný vládě, která ho též odvolává. Náčelník Vojenské policie odborně řídí a kontroluje Vojenskou policii.⁸²

5.3.1.3 Ozbrojený bezpečnostní sbor

Prvním sborem z tohoto okruhu je Policie České republiky, jako i Generální inspekce bezpečnostních sborů, Celní správa České republiky, dále Vězeňská služba a justiční stráž České republiky.

Policie České republiky je podřízena Ministerstvu vnitra⁸³, její činnost je řízena policejním prezidiem, v jehož čele je policejní prezident.⁸⁴

Generální inspekce bezpečnostních sborů, v jejímž čele stojí ředitel inspekce (dále jen "ředitel"), kterého jmenuje a odvolává na návrh vlády a po

⁷⁶ § 7 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

⁷⁷ § 7 odst. 3 a 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

⁷⁸ § 25 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

⁷⁹ § 27 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

⁸⁰ § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii).

⁸¹ § 1 odst. 1 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě.

⁸² § 4 odst. 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

⁸³ § 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

⁸⁴ § 6 odst. 2 a 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti předseda vlády, jemuž je ředitel z výkonu své funkce odpovědný.⁸⁵

Celní správa České republiky, která je soustavou správních orgánů a ozbrojeným bezpečnostním sborem.⁸⁶ Jako orgány celní správy se zřizují Generální ředitelství cel a celní úřady, které jsou správními úřady a organizačními složkami státu. Generální ředitelství cel je podřízeno Ministerstvu financí. Celní úřady jsou podřízeny Generálnímu ředitelství cel.⁸⁷

Vězeňskou službu České republiky řídí generální ředitel Vězeňské služby, kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Generální ředitel odpovídá ministrovi za činnost Vězeňské služby.⁸⁸

Justiční stráž České republiky je podřízena příslušnému řediteli vazební věznice nebo věznice a řídí se pokyny předsedy soudu, ředitele správního útvaru soudu, předsedy senátu, vedoucího státního zástupce, případně jiného pověřeného zaměstnance soudu, státního zastupitelství nebo ministerstva.⁸⁹

5.3.1.4 Jiný obdobný sbor

V této kategorii je zařazen Hasičský záchranný sbor České republiky, dále Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství.

Hasičský záchranný sbor, v čele generálního ředitelství, které je součástí Ministerstva vnitra, je generální ředitel hasičského záchranného sboru.⁹⁰

Úřad pro zahraniční styky a informace má ředitele, kterého jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády. Z výkonu své funkce je ředitel Úřadu pro zahraniční styky a informace odpovědný ministru vnitra.⁹¹

Ředitele **Vojenského zpravodajství** jmenuje, po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu příslušném ve věcech bezpečnosti, ministr obrany se souhlasem vlády. Z výkonu své funkce je ředitel Vojenského zpravodajství odpovědný ministru obrany, který ho též se souhlasem vlády odvolává.⁹²

⁸⁵ § 1 odst. 2 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů.

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

⁸⁷ § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

⁸⁸ § 1 odst. 2 zákona ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž České republiky.

⁸⁹ § 22 odst. 3 zákona ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž České republiky.

⁹⁰ § 2 odst. 1 a 5 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů.

⁹¹ § 4 odst. 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

⁹² § 4 odst. 4 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.

5.3.1.5 *Obecní policie*

Obecní policie je podle § 1 odst. zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, zřizována obcí. Podle § 24 téhož zákona odpovídá obec za škodu způsobenou strážníkem v souvislosti s plněním úkolů stanovených zákonem. Ostatně § 83 SŘS sám označuje za žalovaný orgán ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, obec.⁹³

Fyzické osoby vykonávající služby ve výše uvedených sborech nazýváme příslušníky a jsou ve služebním poměru podle zvláštního zákona.⁹⁴

Žaloba proti nezákonnému zásahu je přípustná i proti zásahům tzv. nepřímé veřejné správy, tedy proti zásahům myslivecké, lesní, rybářské stráže a stráže přírody (Sedláček, s. 61).⁹⁵ Judikatura NSS dospěla k názoru, že nezákonným zásahem může být i kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu.⁹⁶

5.3.2 **Rozsudek KS v Plzni č. j. 30 A 54/2016-145**

Určení pasivní věcné legitimace u zásahové žaloby, kdy zásah provedla Policie ČR, není zcela jasný. Policie totiž provádí úkony podle trestního řádu i podle zákona o Policii ČR. V případě úkonů činěných právě podle zákona o Policii ČR, je třeba dále rozlišit, zda žalovaný jednal jako ozbrojený bezpečnostní sbor, nebo jako správní orgán. Ozbrojený bezpečnostní sbor je podřízen Ministerstvu vnitra, tudíž pasivně legitimovaného bychom měli. V případě jednání z pozice správního orgánu, však může označení žalovaného činit potíže. Krajský soud ve shora uvedeném rozhodnutí dospěl k názoru, že jím bude Policejní prezidium České republiky. To ostatně vyplývá i ze zákona o Policii ČR, neboť Policie je jím řízena. V této kauze tedy došlo k zamítnutí zásahové žaloby právě z důvodu opakovaně vadně označeného žalovaného, a to prvně Ministerstva vnitra (sdělení Městského soudu v Praze v téže věci) a konečně Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje. Potvrzení Nejvyšším správním soudem v této věci se nám nedostalo, protože řízení o kasační stížnosti bylo zastaveno.

⁹³ § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁹⁴ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁹⁵ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

⁹⁶ Usnesení NSS ze dne 19. 9. 2007 č. j. 9 Aps 1/2007 – 68.

5.3.3 Rozsudek NSS ve věci pasivní legitimace správního orgánu

*„Povinným subjektem k poskytnutí informace byla Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha. Povinný subjekt pak má při poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím do jisté míry i kompetenci rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, neboť má možnost buď informaci poskytnout anebo v opačném případě rozhodnout o tom, že informace nebude poskytnuta (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím - rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace). V souvislosti s § 4 s. ř. s., který obsahuje legislativní zkratku správního orgánu pro účely tohoto zákona a z něhož plyne, že za správní orgán se dle soudního řádu správního považují orgány moci výkonné, pokud jim bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tak lze dovodit, že Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, ve stěžovatelem popisované situaci vystupovala jako správní orgán. Skutečnost, že Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, ve stěžovatelem popisované situaci jednala jako správní orgán, je seznatelná i z logiky věci, neboť je zřejmé, že ve stěžovatelem popisované situaci se nejednalo o vykonávání služebního úkonu či zásah ze strany příslušníků policie jako ozbrojeného bezpečnostního sboru, **nýbrž o jednání příslušníků policie jako úředních osob státní správy.** Z výše uvedeného tak vyplývá, že městský soud pochybil, pokud za žalovaného v tomto řízení označil Ministerstvo vnitra a s ním také v celém řízení jako s žalovaným jednal namísto Policie České republiky.“⁹⁷*

Rozsudek NSS potvrdil, že žalovaným v případě jednání Policie v postavení správního orgánu, není Ministerstvo vnitra ČR, ale Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha. Domnívám se však, že i v tomto případě bude třeba správně označit jako žalovaného Policejní prezidium ČR. Je na škodu, že výše uvedený rozsudek NSS nešel dále a výslovně nejudikoval jediného pasivně legitimovaného v případě řízení Policie ČR.

⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2010 č. j. 6 Aps 6/2009 - 146, k tomu dále rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2011 č. j. 6Aps 3/2011 - 63.

5.4 Procesní nástupnictví

Procesní nástupnictví není výslovně v soudním řádu správním upraveno. Mohla by však nastat situace, že v průběhu soudního řízení by došlo k přechodu působnosti ze žalovaného správního orgánu na jiný správní orgán, ale soud by musel s ohledem na § 87 odst. 1, kdy rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Dále může dojít k situaci, že k přechodu působnosti ze žalovaného správního orgánu na jiný správní orgán dojde až po vydání rozsudku, a v případě, že v takovém rozsudku soud správnímu orgánu zakáže, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem, stane se takový rozsudek nevykonatelným. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud, znamenalo by to: „... *znehodnocení žalobcovy dosavadní procesní aktivity a tím i porušení jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu. Z tohoto důvodu je nutné i přes absenci výslovné úpravy procesního nástupnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu upřednostnit výklad, podle něhož se při přechodu působnosti stává účastníkem tohoto řízení na straně žalovaného správní orgán, na něhož přešla příslušná pravomoc.*“ [rozsudek NSS sp. zn. 4 Aps 3/2011 (2540/2012 Sb. NSS)]. Proto, ačkoliv již zmíněné ustanovení § 69 není upraveno v obecných ustanoveních o řízení ve správním soudnictví, ale v části upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, analogicky se použije i v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Žalovaným je tak analogicky přímo ze zákona správní orgán, na něhož přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení provedl zásah.⁹⁸

⁹⁸ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

6 Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti

Vigilantibus iura skripta sunt – zákony jsou psány pro bdělé; bdělým náleží práva. Tato římskoprávní zásada se v právu nejvíce projevuje právě ve lhůtách stanovených pro uplatnění práva, ať už jde o promlčení, prekluzi, dobu nebo lhůtu. Na tuto zásadu je navázán požadavek právní jistoty a legitimního očekávání, jak bude ve věci rozhodnuto. Lhůta pro podání žaloby je již tradičně subjektivní (kdy se žalobce dozvěděl) a objektivní (kdy k zásahu došlo) a nelze ji prominout. Náležitosti žaloby, které jsou nezbytnou součástí, pak nutí žalobce k vyvinutí úsilí při její tvorbě, je přece pro žalobce kýženým cílem, aby jeho žaloba byla úspěšná, respektive důvodná, případně nebyla pro nedostatek formy odmítnuta.

6.1 Lhůta pro podání žaloby

Žalobce se o nezákonném zásahu dozví tehdy, dostane-li se do jeho sféry informace o již provedeném zásahu; oznámení správního orgánu, že potenciálně k nezákonnému zásahu teprve dojde, nemá na počátek běhu lhůty vliv. Rozhodným je přitom okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o úkonu nebo nečinnosti, v nichž spatřuje nezákonný zásah, nikoliv okamžik, kdy žalobce nabude přesvědčení, že takový úkon či nečinnost naplňují znaky nezákonného zásahu.⁹⁹

Nezákonný zásah však může mít i trvající charakter. Za trvající správního orgánu je považováno například odstranění vozidla podle zákona o provozu na pozemních komunikacích. Dále lze za trvající zásah označit místní šetření podle daňového řádu.¹⁰⁰ Pokud zásah trvá, ani jedna z lhůt nezačíná plynout.

V případě, kdy se projevuje zásada subsidiarity, v tomto případě požadavek vyčerpání jiných právních prostředků (mimo deklaratorní určení nezákonného zásahu), pak lhůta počíná běžet od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl o jeho vyřízení, popřípadě od okamžiku marného uplynutí lhůty pro vyřízení takového právního prostředku, např. námitek¹⁰¹, stížnosti aj.

⁹⁹ 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: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdqna#>

¹⁰⁰ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

¹⁰¹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. srpna 2005 č. j. 2 Afs 144/2004 – 110.

6.1.1 Objektivní lhůta pro podání žaloby

Objektivní lhůta k podání žaloby je dvouletá a začíná běžet od okamžiku, kdy k tvrzenému zásahu došlo. Zmeškání lhůty nelze prominout.¹⁰²

Obecně lze říci, že bude vždy počítána od okamžiku, kdy došlo k úkonu, který je žalobcem označován jako nezákonný.¹⁰³

6.1.2 Subjektivní lhůta pro podání žaloby

Subjektivní lhůta je dvouměsíční a její běh začíná okamžikem vědomosti žalobce o nezákonném zásahu, její zmeškání nelze prominout.¹⁰⁴

Rozhodující je znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřování nezákonný zásah.¹⁰⁵

6.1.3 Počátek běhu lhůty

Žalobní lhůta počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek (např. 31. 12. 2017) a končí dnem, který se svým označením shoduje s dnem, který určil počátek lhůty (30. 12. 2019). Případně-li poslední den lhůty sobota, neděle nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Jde však o lhůtu procesněprávní, proto postačuje v poslední její den předání žaloby k poštovní přepravě.¹⁰⁶

Použití § 40 odst. 5 SŘS, prominutí zmeškání lhůty je speciálním ustanovením § 84 odst. 2 SŘS, vyloučeno.

Pokud k zásahu správního orgánu došlo před nabytím účinnosti SŘS, bylo jej možné napadnout žalobou jen tehdy, pokud k 1. 1. 2003 ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta; počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty bylo možno v tomto případě spojovat až s datem 1. 1. 2003, tj. s účinností SŘS. Obdobně je třeba posuzovat běh lhůty pro podání určovacího subtypu žaloby, kterou zákonodárce umožnil od 1. 1. 2012. Žalobci se nemohou domáhat určení, že zásah byl nezákonný, neomezeně do minulosti, nýbrž pouze tehdy, pokud k 1. 1. 2012 ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta (subjektivní v těchto případech

¹⁰² § 84 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁰³ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005 č. j. 2 Afs 144/2004 – 110.

¹⁰⁴ § 84 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁰⁵ Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011 č. j. 5 Aps 5/2010 – 293.

¹⁰⁶ § 40 odst. 1 až 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

mohla začít běžet nejdříve od 1. 1. 2012). Určovací žalobu tak bylo možno podat ve vztahu k zásahu, který nastal nejpozději 1. 1. 2010.¹⁰⁷

6.2 Náležitosti žaloby

Požadavek náležitostí žaloby je další podmínkou vedoucí k jejímu řádnému projednání před správním soudem. Právě obsah žaloby je velmi důležitý pro určení, o jakou žalobu se jedná. Projevuje se zásada dispoziční, která správní soudnictví ovládá. Existuje dvojí okruh náležitostí, jednak náležitosti obecné a náležitosti zvláštní.

„Žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 79 a § 82 s. ř. s.) podle jejího obsahu, a nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil; pro soud je přitom závazný její petit.“¹⁰⁸

6.2.1 Obecné náležitosti žaloby

Ustanovení o obecných náležitostech žaloby, které jsou shodné pro všechny typy žalob ve správním soudnictví, se nachází v rubrice obecná ustanovení o řízení soudního řádu správního.

Podání žaloby lze provést písemně, ústně do protokolu, v elektronické formě podepsané elektronicky, datovou schránkou.

Podání obsahující dispoziční úkon, učiněné v jakékoli jiné formě (např. telegraficky, faxem či elektronicky bez příslušného elektronického podpisu – běžným e-mailem), je nutno do tří dnů potvrdit písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřihlíží. Uvedená třídní lhůta je procesní, pro její zachování tedy postačí, pokud je relevantní podání soudu předáno, dodáno či zasláno ve smyslu § 40 odst. 4 SŘS v poslední její den.¹⁰⁹ Žaloba se podává u věcně a místně příslušného soudu (krajského soudu) ve dvou vyhotoveních, dále žaloba podléhá poplatkové povinnosti, jejíž nesplnění vede k zastavení řízení.¹¹⁰

¹⁰⁷ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

¹⁰⁸ Rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009 č. j. 7 Aps 2/2009 – 197.

¹⁰⁹ 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: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqna#>

¹¹⁰ § 47 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Obecné náležitosti žaloby jsou uvedeny v § 37 odst. 3 SŘS takto:

„Z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Ten, kdo činí podání, (dále jen „podatel“) v podání uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat. Jiné osobní údaje uvede jen tehdy, je-li toho třeba s ohledem na povahu věci, která má být soudem projednána. K podání musí být připojeny listiny, kterých se podatel dovolává. Podání, které je třeba doručit ostatním účastníkům a osobám na řízení zúčastněným, musí být předloženo v potřebném počtu stejnopisů.“

6.2.2 Zvláštní náležitosti žaloby

Specifické požadavky, resp. náležitosti u zásahové žaloby vedou právě k jejímu odlišení od ostatních typů žalob ve správním soudnictví, jež mají společné obecné náležitosti. Pro úspěšné projednání, bez ohledu na výsledek, tj. důvodnost zásahové žaloby je nutné ke shora uvedeným obecným náležitostem doplnit následující zákonem zvláště vymezené náležitosti.

Jestliže žalobce opomene některou z náležitostí uvést, je soud povinen tuto vadu odstranit.¹¹¹

6.2.2.1 Označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá

Pro vymezení předmětu řízení je důležité, aby žalobce jednoznačně popsal, jaký akt správního orgánu (konání či opomenutí) považuje za nezákonný. Odehrál-li se v rámci správního řízení (např. v případě kontrolních postupů), bude vhodné uvést i číslo jednací či spisovou značku, aby si soud případně mohl vyžádat potřebnou spisovou dokumentaci. V případě zásahu provedeného mimo rámec správního řízení bude pro minimální identifikaci zásahu nutné určení místa, času a způsobu, jímž k zásahu došlo, a správního orgánu, který zásah provedl.¹¹² Pasivní legitimace správního orgánu je určena právě žalobcovým tvrzením

¹¹¹ § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹¹² 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: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqna#>

v žalobě, proto je třeba věnovat pozornost přesnosti a správnosti takového označení.¹¹³

6.2.2.2 Vylíčení rozhodujících skutečností

Rozhodujícími skutečnostmi budou jednak ty, které dosvědčují splnění podmínek řízení před soudem, jednak ty, které se týkají důvodnosti žaloby, tj. nezákonnosti zásahu správního orgánu. Nedomáhá-li se žalobce jen určení, že zásah byl nezákonný, je zásahová subsidiárním prostředkem ochrany.¹¹⁴

Vylíčení rozhodujících skutečností svědčících o tom, že právě žalovaný zasáhl do právní sféry žalobce, že žalobce byl zásahem dotčen, jak zásah proběhl, kdy byl případně ukončen a kdy se o něm žalobce dozvěděl. Součástí vylíčení rozhodujících okolností by též měla být tvrzení vztahující se k okolnostem, z nichž žalobce dovozuje nezákonnost zásahu.¹¹⁵

Žalobce musí myslet také na subsidiaritu soudní ochrany před nezákonným zásahem, jejíž nedodržení by mohl vést k nepřípustnosti žaloby. Tím je míněno, že žalobce uvede, zda se domáhal ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, případně doložit že zásah nebo jeho následky trvají, nebo hrozí jeho opakování, pokud se však nedomáhá určení, že zásah byl nezákonný.

6.2.2.3 Označení důkazů, jichž se žalobce dovolává

Druhy a množství důkazů budou plynout z tvrzených skutečností v žalobě. Musí existovat vztah mezi žalobním nárokem (čeho se žalobce domáhá), v žalobě tvrzenou rozhodnou skutečností a důkazem, který má tuto skutečnost dokazovat. Jelikož zásahová žaloba chrání proti faktickým (neformalizovaným) aktům správních orgánů, budou v řízení hrát menší roli listinné důkazy; přesto však užití správních spisů, kontrolních protokolů nebo jiných listin nelze zcela vyloučit. I zde platí, že veškeré listinné důkazy je žalobce povinen přiložit k žalobě (§ 37 odst. 3 SŘS); je-li však ve věci správním orgánem veden správní spis a

¹¹³ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

¹¹⁴ 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: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqna#>

¹¹⁵ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

rozhodující skutečnosti jsou obsaženy v tomto spisu, může se žalobce dovolávat přímo tohoto spisu a soud je povinen jej opařit. Častěji než v jiných řízeních se před soudem mohou objevit důkazní prostředky elektronické (např. e-maily, textové zprávy, obsahy internetových stránek) a audiovizuální. Běžné budou rovněž svědecké výpovědi. Vždy přitom platí, že žalobce musí důkaz co nejpřesněji označit, případně navrhnout důkazní prostředek, který k získání důkazu povede.¹¹⁶

6.2.2.4 Návrh výroku rozsudku

Také v řízení o zásahové žalobě může soud přiznat pouze to, co žalobce požaduje, a nemůže rozhodnout nad rámec petitu nebo zcela mimo něj. Pokud tedy žalobce zformuluje petit nesprávně, může to vést k neúspěchu ve věci. Nicméně v případě bezvadné žaloby, z níž je zřejmé, čeho se žalobce domáhá, by bylo zjevně přepjatým formalismem žalobu zamítnout jen pro nedokonale nebo nesprávně zformulovaný petit. V takové situaci bude na straně správního soudu na místě využít § 36 odst. 1 SŘS a poskytnout žalobci potřebné poučení, které povede k nápravě petitu. Formulace petitu se bude odvíjet od § 87 odst. 2, který upravuje, čeho se může žalobce domáhat a co může soud žalovanému uložit. Žalobce se tedy předně může domáhat toho, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva, a aby mu přikázal obnovit stav před zásahem. Široká škála zásahů, jichž se správní orgány mohou dopustit, předznamenává i širokou škálu petitů, jež lze v řízení před správním soudem požadovat. Petit by však měl být dostatečně konkrétní, aby jej bylo možno vykonat. Nemůže znít tedy obecně, jak je uvedeno výše, ale měl by směřovat ke konkrétnímu zákazu a příkazu (např. žalovanému se zakazuje pokračovat v daňové kontrole zahájené dne 10. 3. 2011 a přikazuje se mu vrátit žalobci účetní knihy a jiné záznamy, jež mu dne 15. 3. 2011 odebral).¹¹⁷

„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

¹¹⁶ 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: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqna#>

¹¹⁷ Tamtéž.

*petit a způsob požadované soudní ochrany přizpůsobit konkrétnímu skutkovému stavu (§ 64 s. ř. s. a § 95 o. s. ř.).*¹¹⁸

*„I. 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. II. 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.*¹¹⁹

¹¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008 č. j. 1 Aps 3/2006 – 69.

¹¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014 č. j. 1 Afs 60/2014 – 48.

7 Nepřípustnost žaloby

Podpůrnost ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve správním soudnictví je zajištěna požadavkem využití ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, tedy pokus právní řád takové prostředky zná.

Subsidiaritu lze dělit do dvou obecných skupin, jednak horizontální, tj. ochrana jiným typem soudního přezkumu, jednak vertikální, která je tvořena právě jinými ochrannými prostředky mimo správní soudnictví. Povaha zásahové žaloby tak vylučuje ochranu před těmi typy jednání (úkonů), proti nimž je možné se bránit žalobu proti správnímu rozhodnutí (např. úkony zajišťující průběh správního řízení či podkladové úkony, závazná stanoviska), žalobu na ochranu proti nečinnosti, event. v jiném typu řízení před správními soudy (např. návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části).¹²⁰

Určovací zásahová žaloba, jako relativně nový podtyp zásahové žaloby, požadavek subsidiarity od počátku své existence nezná.

Negativním důsledkem nepřípustné žaloby je její odmítnutí¹²¹, tj. neprojednání.

Pokud tedy existují prostředky ochrany nebo nápravy nezákonného zásahu ještě před podáním žaloby, pak je jich třeba jich využít, ovšem pokud žádný jiný právní prostředek neexistuje, lze se soudní ochrany domáhat okamžitě. Žalobce proto musí prozkoumat, zdali dotčený právní předpis takovou ochranu neposkytuje.

„Pro úsudek o existenci či neexistenci takových právních prostředků z hlediska přípustnosti žaloby podle § 82 a násl. SŘS je rozhodné, zda právní řád ochranu jinými právními prostředky objektivně připouští, nikoliv zda mohou být užity v konkrétním případě v době podání žaloby podle § 82 a násl. SŘS.“¹²²

7.1 Jiné právní prostředky ochrany nebo nápravy

Požadovaná „předžalobní“ ochrana jiným právním prostředkem může mít více forem. Nejčastěji se bude jednat zejména o jiné typy žalob ve správním soudnictví, odvolání, stížnosti, žádosti případně námitky.

Prostředky nápravy nebo ochrany budou patrné z právních předpisů upravujících činnost toho kterého správního orgánu, který se měl dopustit zásahu.

¹²⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. Soudní rozhledy. 2016, č. 3, s. 74-79.

¹²¹ § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹²² Rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2005 č. j. 1 AfS 16/2004 – 90.

Výsledkem prostředku nápravy však nesmí být správní rozhodnutí. Pokud by tomu tak bylo, musel by žalobce podat žalobu proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. SŘS a nikoliv proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

Ve vztahu mezi žalobou proti správnímu rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má totiž primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje až tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Žalobce tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat. Obdobně je třeba nahlížet na vztah zásahové žaloby a žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v němž bude mít přednost žaloba nečinnostní.¹²³

7.1.1 Horizontální prostředky ochrany nebo nápravy

V některých případech domnělého nezákonného zásahu je problematické určení, zda se jednalo o zásah, rozhodnutí nebo nečinnost správního orgánu. Pokud by žalobce např. napadal rozhodnutí (vymezené podle s. ř. s.) a žaloba by obsahově odpovídala typu zásahové žaloby, pak by nebyla splněna subsidiarita ochrany před nezákonným zásahem podle § 85 SŘS, ostatně stejný případ by nastal u napadené nečinnosti správního orgánu. Odpověď na tyto hraniční případy nám pak může dát až judikatura NSS.

7.1.1.1 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Ochrana před nezákonným zásahem se neposkytuje zásahu správního orgánu, který je rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS. Takový zásah musí postrádat formalizovaný proces jeho „vzniku“, zákonem stanové náležitosti a adresnou povinnost.

„Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusejí být stanovena pravidla, například faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání 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

¹²³ JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqni#>

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“).¹²⁴

„Zápisem poznámky katastrální úřad o ničem nerozhoduje a toliko zaznamenává právní skutečnosti nastalé nezávisle na vůli osob, kterým náležejí věcná práva k nemovitostem evidovaným v katastru. Z tohoto důvodu poznámka stejně jako záznam představuje pouhý faktický úkon spočívající v provedení nebo neprovedení zápisu do státem vedené evidence nemovitostí, a pro absenci formy správního rozhodnutí tak zde nepřipadá v úvahu soudní ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.“¹²⁵

7.1.1.1.1 Možné budoucí rozhodnutí a tzv. zprocesnění

S ohledem na subsidiaritu zásahové žaloby lze vymezit dva okruhy případů, kdy se dotčená osoba může bránit proti důsledkům jednání správního orgánu, které by bylo možné považovat za zásah, žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, které by mělo být teprve v budoucnu vydáno.

Prvním okruhem případů jsou situace, kdy je do právní sféry osoby zasahováno úkony v rámci správního řízení, které má být bez nutnosti další aktivity dotčené osoby zakončeno **vydáním rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS**. Může se jednat o úkony ve formě procesních rozhodnutí, protokolů, přípisů, přímo nevynutitelných výzev, informací o stavu věcí či řízení nebo o právech a povinnostech účastníka řízení.¹²⁶

Do druhého okruhu spadají případy, kdy rozhodnutí správního orgánu sice není vydáváno automaticky (tedy nejde o úkony v rámci probíhajícího správního řízení), nicméně dotčená osoba disponuje právními prostředky, jimiž může vydání takového rozhodnutí docílit. Slovy NSS jde o „zprocesnění“, jímž lze dosáhnout vydání rozhodnutí, proti němuž je nutno následně brojit žalobou podle § 65a násl. SŘS. Jako příklad lze zmínit zásah do práv vlastníků okolních

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2004 č. j. 2 Afs 17/2003 – 54.

¹²⁵ Rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2012, č. j. 4 Aps 4/2011 – 68.

¹²⁶ ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. Soudní rozhledy. 2017, č. 5, s. 146-151.

pozemků certifikátem autorizovaného inspektora podle § 117 StavZ¹²⁷, na základě něhož je stavebník oprávněn realizovat stavbu. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v tomto případě dospěl k závěru, že možnost soudní ochrany je v tomto případě zpřístupněna až po onom „zprocesnění“ cestou návrhu podle § 142 SpŘ¹²⁸ na určení, že stavebníkovi nevzniklo právo provést stavbu.¹²⁹

„Zustanovení § 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 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.“¹³⁰

7.1.1.1.2 Řízení o určení právního vztahu

Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je upravit specifická pravidla pro vydávání deklaratorních rozhodnutí, tedy rozhodnutí, jimiž se nezakládají nová práva ani nové povinnosti, ale rozhodnutí, jimiž se v určité věci prohlašuje, že jmenovitě určená osoba práva nebo povinnosti má, nebo nemá. Deklaratorní rozhodnutí vydávaná podle § 142 správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.) se nicméně mohou vztahovat i do minulosti k již neexistujícím právním vztahům. V deklaratorním rozhodnutí správní orgán rozhodne o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, a zda takový právní vztah trvá, nebo zda již zanikl, kdy se tak stalo.¹³¹ Řízení se zahajuje na žádost.¹³²

Vydání deklaratorního rozhodnutí je vyloučeno v případech, kdy místo něho lze vydat osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu, nebo jestliže otázku vzniku, zániku nebo trvání právního vztahu lze řešit v rámci jiného správního řízení.¹³³

¹²⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹²⁹ ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. Soudní rozhledy. 2017, č. 5, s. 146-151.

¹³⁰ Rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42

¹³¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3, s. 792-795.

¹³² § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹³³ § 142 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Pro dokazování v řízení o žádosti na určení právního vztahu se obdobně použije ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu, tedy ustanovení upravující dokazování sporném řízení. To znamená, že řízení o určení právního vztahu je ovládáno zásadou materiální pravdy a hlavní důkazní břemeno nese v takovém případě účastník řízení, tedy žadatel.¹³⁴

7.1.1.2 Žaloba proti nečinnosti správního orgánu

Pro úvahu, který žalobní typ zvolit v situaci, kdy správní orgán nekoná, ačkoliv by konat měl, je tedy rozhodující zákonem předpokládaný výsledek jeho činnosti. Má-li jím být rozhodnutí či osvědčení, je namístě volit žalobu nečinnostní, v opačném případě žalobu zásahovou. Jedná se o analogickou situaci jako při zvažování, zda proti správnímu aktu brojit žalobou proti rozhodnutí či zásahovou žalobou (viz výše). Jediný rozdíl spočívá v tom, že zde žádný akt ještě vydán nebyl.¹³⁵

„Rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí.“¹³⁶

7.1.2 Vertikální prostředky ochrany nebo nápravy

Do této kategorie spadají jiné zákonem stanovené právní prostředky uplatňované před podáním žaloby ve správním soudnictví.

7.1.2.1 Stížnost, námitky

Pokud jde o obecnou stížnost podle správního řádu, pak NSS uvedl:

„Podání stížnosti podle § 175 správního řádu z roku 2004 není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem (§ 85 s. ř. s.).“¹³⁷

¹³⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3, s. 796.

¹³⁵ ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, č. 5, s. 146-151.

¹³⁶ Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 – 23.

¹³⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010 č. j. 4 Aps 2/2010 – 44.

Jak je patrné, obecná stížnost neobstojí a třeba hledat speciální ustanovení o stížnost v jednotlivých právních předpisech. Zde je na místě uvést stížnost podle § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Před účinností daňového řádu byly k dispozici námitky¹³⁸, které dnes korespondují právě se stížností výše uvedenou.

V daňovém řádu je stížnost koncipována jako obecný prostředek ochrany nezávislý na správním řádu. Stížnost je prostředkem následným, neboť daňový řád omezuje možnost jejího použití pouze na ty situace, pro které nemá jiný prostředek ochrany (typicky opravné prostředky).¹³⁹

Právě stížnost slouží k co nejrychlejšímu zjednání jistoty o zákonnosti postupu správce daně, případně k dosažení nápravy v rámci samotného daňového řízení, resp. daňové kontroly, která může trvat i několik let (lhůta pro stanovení daně, viz § 148 DŘ). Správce daně je totiž povinen v souladu s § 5 odst. 3 DŘ volit při provádění daňové kontroly jen takový postup, který vzhledem k okolnostem nejlépe odpovídá principu zdrženlivosti a přiměřenosti či kterým správce daně postupuje v rámci daňového řízení v úzké součinnosti s daňovým subjektem. Stížnost tak představuje univerzální prostředek ochrany daňového subjektu de facto před jakýmkoliv nezákonným jednáním správce daně v průběhu daňového řízení (kromě např. hodnocení právních otázek). Úkony správce daně totiž nesmí být především v průběhu daňové kontroly nepřiměřené. Daňový subjekt proto není povinen strpět nezákonnost provádění daňové kontroly (daňového řízení) ze strany správce daně a toliko čekat na ukončení daňové kontroly, vydání platebního výměru a podání odvolání, ve kterém by mohl namítat nezákonnost postupu správce daně v průběhu daňové kontroly.¹⁴⁰

Dalším případem opravného prostředku jsou námitky proti opatřením inspektorů podle zákona o České obchodní inspekci.¹⁴¹

Správní soudy přitom nebudou přezkoumávat samotné rozhodnutí o stížnosti, nicméně negativní rozhodnutí je nutným předpokladem pro možnost podání žaloby na nezákonný zásah.¹⁴²

¹³⁸ § 16 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

¹³⁹ NOVÁKOVÁ, Petra. § 261 [Stížnost]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman, NOVÁKOVÁ, Petra, KOSTOLANSKÁ, Eva, ROZEHNAL, Tomáš. Daňový řád. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 892. ISBN 978-80-7400-604-3.

¹⁴⁰ NOVÁKOVÁ, Petra. § 261 [Stížnost]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman, NOVÁKOVÁ, Petra, KOSTOLANSKÁ, Eva, ROZEHNAL, Tomáš. Daňový řád. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 892. ISBN 978-80-7400-604-3.

¹⁴¹ § 7 odst. 4, § 7b odst. 3 nebo § 8 odst. 5 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.

7.1.2.1.1 *Nepřijatelnost žádosti podle zákona o pobytu cizinců na území ČR*

Diskutovaná novela zákona o pobytu cizinců na území České republiky z roku 2017¹⁴³, která citelně zasáhla do práv cizinců žadatelů, nově upravila nepřijatelnost žádosti. Žádost je nepřijatelná např. pro předem nesjednaný termín podání žádosti, podání žádosti na nepříslušném zastupitelském úřadu, účast před úřadem bez tlumočnicka atd.

Cílem ustanovení je především zefektivnit řízení v případech, kdy je zjevné, že žádost v podobě, v jaké byla podána, nemůže být z formálního hlediska úspěšná.¹⁴⁴ Důvodová zpráva dokonce zmiňuje jako druhotný cíl úpravy úsporu nákladů cizinců, jsou-li zastoupeni zprostředkovateli.¹⁴⁵

Jelikož se jedná o sdělení podle části čtvrté správního řádu, lze proti němu podat stížnost podle § 175 správního řádu. Tím je poskytnut dozorčí prostředek, který by mohl být požadavkem pro vyčerpání jiných prostředků ochrany a tím umožněna cesta pro zásahovou žalobu.

A právě zásahová žaloba se jeví namíste, neboť zde nemáme rozhodnutí podle § 65 SŘS, ani nečinnost a dozorčí prostředek je vyčerpán. Ke všemu by byla taková žaloba projednána přednostně, což je ve věcech cizineckých celkem oprávněný požadavek.

Kdybychom uvažovali o ochraně podle § 65 SŘS, mělo by být takové usnesení zrušeno pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, což by pro cizince znamenalo vždy úspěšnou obranu. Naproti tomu může být zase správní orgán ve výhodě v případě zásahové žaloby.

Bude zajímavé v budoucnu pozorovat, jakou cestou se správní praxe vydá, nebude-li přikročeno ke zrušení tohoto ustanovení. Nicméně se odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR dostal do rukou poměrně silný nástroj pro uskutečňování aktuální státní politiky migrace.

¹⁴² ZATLOUKAL, Tomáš a Lenka KRUPIČKOVÁ. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-366-0, s. 234.

¹⁴³ Zákon č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (účinná od 15. 8. 2017)

¹⁴⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Sněmovní tisk 990, Poslanecká sněmovna, 7. období, 2013 – 2017.

¹⁴⁵ Tamtéž.

7.1.2.2 Odvolání

Dalším prostředkem může být odvolání. Kdy například nevyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, včetně případného sdělení o důvodech takového postupu. NSS zde vyslovil, že se daňový subjekt nejprve musí domoci „zprocesnění“ cestou podání námitek dle § 254 odst. 5 DŘ, na základě nichž je správce daně povinen vydat rozhodnutí, proti kterému lze brojit odvoláním a následně i žalobou ve správním soudnictví.¹⁴⁶

7.1.2.2.1 Odložení věci podle správního řádu

Odložení věci upravené v § 43 správního řádu je jednou z možností vyřízení věci. Předně je třeba si uvědomit, že jeho použití přichází v úvahu jen v řízení o žádosti (nikoli ve věcech zahájených z moci úřední). Věc se odkládá, jestliže nejde zjevně o žádost, není znám podatel nebo není žádného věcně příslušného orgánu k vyřízení (po postupu uvedeném v § 133 správního řádu). Usnesení o odložení se oznamuje vždy dotčeným osobám a podateli, je-li znám.

Formou rozhodnutí je usnesení, proti němuž je přípustné odvolání, které však nemá odkladný účinek. Dokonce je přípustně přezkumné řízení. Všechna ostatní usnesení (s výjimkou o zastavení řízení) jsou přezkoumatelná až spolu s rozhodnutím ve věci.¹⁴⁷

Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že usnesení o odložení věci, respektive rozhodnutí o odvolání proti němu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS.¹⁴⁸

Pokud však víme, že odložení věci není rozhodnutím ve věci (pouze se svými účinky jemu blíží) lze uvažovat, že se jedná spíše o nezákonný zásah. Jestliže má správní orgán tímto zjednodušený postup, proč jej nemá také adresát ve formě přednostní zásahové žaloby?

7.2 Subsidiarita ochrany před nezákonným zásahem v případě určovací zásahové žaloby

Výjimkou z nepřípustnosti zásahové žaloby je případ, kdy se žalobce nedomáhá vydání konstitutivního, nýbrž deklaratorního rozhodnutí soudu o

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

¹⁴⁷ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-607-4, s. 235.

¹⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 3 Ads 128/2009-71.

žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, a dožaduje se pouze určení, že provedený (již odeznělý) zásah byl nezákonný. V takovém případě právní úprava umožňuje „přímé“ podání tzv. určovací zásahové žaloby.¹⁴⁹

Jakmile tedy zásah skončil, otevírá se žalobci prostor pro podání určovací žaloby ke správnímu soudu, a to bez ohledu na to, zda si předtím střežil svá práva a využil existující jiné prostředky nápravy. Žaloba na určení, že zásah byl nezákonný, tak ztrácí povahu subsidiárního prostředku ochrany ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Nelze vyloučit případy, kdy bude v jedné věci podána jak určovací žaloba tak i žalobou proti rozhodnutí.¹⁵⁰

¹⁴⁹ POTĚŠIL, L., V. ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 801-802.

¹⁵⁰ JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqni#>

8 Rozhodnutí soudu

Soud v řízení o zásahové žalobě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, v případě určovací zásahové žaloby pak ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.¹⁵¹

Při zjišťování skutkového stavu soud zkoumá, zda bylo správním orgánem nezákonně zasaženo do práv žalobce¹⁵², dále se zjišťuje pasivní legitimace, případně procesní nástupnictví.¹⁵³ Pro spolehlivé zjištění skutkového stavu je důležité vyžádat správní spis, je-li veden a vyjádření žalovaného správního orgánu. Zásahová žaloba má přednost v projednávání a rozhodování před některým ostatním nápadem soudu.¹⁵⁴ Spojení a vyloučení věci, včetně předběžného opatření je přípustné podle § 38 a 39 SŘS.

Důležité je, že v soudním řízení se neuplatní zásada koncentrace, nýbrž zásada dispoziční. Nebylo-li by tomu tak, pak řízení postrádá smysl.

„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.).“¹⁵⁵

Věcně a místně příslušným soudem k projednání žaloby je soud krajský, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který zasáhl do práv žalobce.¹⁵⁶ V případě obecní policie, krajský soud, v jehož obvodu je sídlo obce, která ji zřídila. U ostatních veřejných sborů, pak sídlo správního orgánu, který je řídí nebo jemuž příslušný bor podřízen.

Rozhodnutí soudu o zásahové žalobě může nabývat různých podob, buď ji odmítne, případně řízení zastaví, nedůvodnou žalobu zamítne, nebo jí vyhoví. V prvních dvou případech rozhoduje usnesením, ve zbytku rozsudkem, neboť se věci meritorně zabývá.

¹⁵¹ § 87 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, k tomu dále § 75 odst. 1 SŘS.

¹⁵² K tomu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 12. 20087 č. j. 8 Aps 6/2007 - 247.

¹⁵³ K tomu rozsudek NSS ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. 4 Aps 3/2011.

¹⁵⁴ § 56 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁵⁵ Rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006 – 69.

¹⁵⁶ § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

8.1 Odmítnutí žaloby

Nestanoví-li zákon jinak, soud žalobu usnesením odmítne z důvodů: soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat, návrh byl podán předčasně nebo opožděně, návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, návrh je podle tohoto zákona nepřipustný¹⁵⁷

Specifickým důvodem odmítnutí žaloby je nepřipustnost žaloby pro nevyčerpání jiných právních prostředků ochrany a nápravy podle § 85 SŘS. Tím dochází k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 SŘS. Odmítnutím návrhu se řízení končí.

8.1.1 Odmítnutí žaloby pro neodstranění vad podání

Neodstranění vad podání ve stanovené lhůtě má za následek odmítnutí podání, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek (takovým jiným důsledkem bude např. nevyhovění či zamítnutí dílčího procesního návrhu). Kumulativní podmínkou pro odmítnutí podání je ovšem skutečnost, že v řízení není možné pro předmětný nedostatek podání pokračovat. Neodstranění vad podání ve lhůtě je samostatným důvodem pro odmítnutí podání. Soud tedy podání odmítá přímo dle § 37 odst. 5 SŘS, nikoli dle § 46 SŘS, neboť náležitosti podání (procesního úkonu) nepatří mezi tzv. procesní podmínky (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS č. 534/2005 Sb.NSS). Jak výslovně plyne z textu zákona, o odmítnutí návrhu dle § 37 odst. 5 SŘS soud rozhoduje usnesením.¹⁵⁸

Pokud soud rozhodne o odmítnutí žaloby rozsudkem, namísto usnesením podle § 46 odst. 1 SŘS, jedná se sice o vadu řízení, která však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.¹⁵⁹

¹⁵⁷ § 46 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁵⁸ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdqny#>

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. 5 Afs 34/2008-56.

8.2 Zastavení řízení

Vezme-li návrhovač zpět svůj návrh, (u společného návrhu pak bere zpětvzetí návrhu jedním z návrhovačů jen na vědomí), to jak zcela, nebo zčásti, soudní řízení bude zastaveno (nebylo-li ještě ve věci rozhodnuto).

Dalším důvodem je uspokojení návrhovače postupem správního orgánu. Smyslem institutu uspokojení¹⁶⁰ návrhovače je umožnit v dané věci správnímu orgánu „vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon“ ve prospěch návrhovače, a to v průběhu řízení před soudem. Podstatou tohoto institutu je shoda sporných stran na řešení předmětu sporu. Uspokojení návrhovače je důvodem pro zastavení řízení před soudem dle § 47 písm. b) SŘS.¹⁶¹ V případě, kdy návrhovač, ani po výzvě nezmění petit žaloby, bude zastavení řízení zcela na místě.

A posledně stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon, v současné době tak soudní řád správní nestanoví, v minulosti, resp. do 31. 12. 2011, se jednalo o ustanovení § 86 SŘS, které obsahovalo obligatorní zastavení soudního řízení právě u zásahové žaloby v případě, kdy soud v průběhu řízení zjistil, že zásah ani důsledky již netrvají a nehrozí ani jeho opakování. Důvod k zastavení řízení podle jiného zákona je nezaplacení soudního poplatku podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

8.2.1 Uspokojení návrhovače

Ustanovení § 62 SŘS, vedené zásadami hospodárnosti, efektivity a subsidiarity soudní ochrany, umožňuje správnímu orgánu, uzná-li výhrady vůči svému úkonu, zjednat nápravu ještě před tím, než by soud ve věci rozhodl. Soudní řád správní stanoví následující podmínky: řízení před soudem bylo zahájeno a soud dosud nerozhodl, jsou splněny podmínky řízení před soudem, a nejde o případy, kdy by byly dány další důvody pro odmítnutí návrhu (§ 46 odst. 1, 2, 5 SŘS), správní orgán sdělí soudu záměr návrhovače uspokojit, správní orgán má k takovému postupu odpovídající pravomoc, postup správního orgánu nezasáhne

¹⁶⁰ § 62 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁶¹ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqny#>

práva a povinnosti třetích osob, dojde k uspokojení navrhovatele, soud shledá postup správního orgánu v souladu se zákonem.¹⁶²

Soud vyzve navrhovatele, aby se vyjádřil, zda je postupem správního orgánu uspokojen. V případě kladné odpovědi, případně nevyjádření se ve stanovené lhůtě, jestliže ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo, je řízení zastaveno. Bude-li odpověď negativní, pak se v řízení pokračuje.¹⁶³

8.3 Vyhovění důvodné žalobě

Nepřistoupil-li soud k odmítnutí žaloby nebo zastavení řízení, žalobu věcně projednal a dospěl k názoru, že je důvodná a rozsudkem jí vyhověl, pak ve výroku rozsudku zakazuje správnímu orgánu zasahovat do právní sféry žalobce a přikazuje (je-li to možné) obnovení stavu před zásahem, v případě určovací žaloby deklaruje nezákonný zásah.

8.3.1 Rozhodnutí soudu ve věci určení, že zásah byl nezákonný

Důvodnost této žaloby bude dána naplněním pětiprvkového testu, jenž vychází z prvků aktivní legitimace žalobce. Důvodná je žaloba, jsou-li splněny kumulativně následující podmínky: žalobce byl zkrácen přímo na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo. Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nemůže soud deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu vydat.¹⁶⁴

Z jazykového výkladu je patrné, že se musí jednat o zásah, který již pominul, tj. již netrvá. Pokud nebude po výzvě petit změněn, povede to k zamítnutí žaloby.

¹⁶² 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. s. 281-282.

¹⁶³ § 62 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁶⁴ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443c14zdambsl4ytkmc7obtdqny#>

8.3.2 Rozhodnutí soudu ve věci trvajících zásahu

Pokud se žalobce žalobou domáhá, aby soud zakázal správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikázal mu, aby obnovil stav před zásahem, musí žalobce kromě pěti podmínek aktivní legitimace prokázat ještě podmínku šestou, a to že zásah nebo jeho důsledky trvají anebo že hrozí jeho opakování.¹⁶⁵

8.3.2.1 Trvání zásahu

Trváním zásahu je třeba rozumět stav, v němž pokračuje útok na žalobcova práva a žádným následným jednáním správního orgánu, žalobce nebo třetí osoby, případně i přistoupením jiných skutečností nedošlo k ochraně žalobcových práv a k obnově stavu před zásahem. V žalobě specifikované jednání žalovaného správního orgánu se tedy stále negativně projevuje ve sféře žalobce.¹⁶⁶

8.3.2.2 Opakování zásahu

Opakováním zásahu dle názoru Nejvyššího správního soudu je: „...relativně samostatný zásah, který má věcnou, ale i časovou souvislost s původním zásahem.“ Opakovanost zásahu však musí žalobce nejenom v žalobě tvrdit, ale i unést důkazní břemeno. Za obnovení stavu nelze považovat náhradu škody, ale odstranění jiných důsledků zásahu. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo již je takový sbor podřízen.¹⁶⁷

8.4 Zamítnutí žaloby

Soud žalobu zamítne vždy, když nebudou kumulativně naplněny všechny prvky aktivní legitimace k zásahové žalobě, i přesto že jsou splněny podmínky řízení a žaloba je přípustná.

¹⁶⁵ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdqny#>

¹⁶⁶ Tamtéž.

¹⁶⁷ BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8, s. 697-736.

8.5 Náhrada nákladů řízení

Pro posouzení náhrady nákladů řízení se postupuje podle obecné úpravy soudního řádu správního, a to podle zásady procesní úspěšnosti stran řízení.¹⁶⁸

Pokud po podání žaloby žalovaný s nezákonným zásahem ustal a žalobce se nehodlá domáhat určení, že zásah byl nezákonný, může vzít žalobu zpět. Správní soud v takovém případě rozhodne o zastavení řízení a současně – jsou-li pro to splněny podmínky – přizná žalobci právo na náhradu nákladů soudního řízení podle § 60 odst. 3 SŘS, jelikož vzal žalobu zpět pro pozdější chování žalovaného (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2007, sp. zn. 9 Ans 7/2007). Nevezme-li žalobce podanou žalobu zpět a nenavrhne změnu petitu na určovací, správní soud žalobu zamítne a náhradu nákladů řízení mu nepřizná.¹⁶⁹

8.6 Výkon rozhodnutí a opravné prostředky

V případě, kdy žalovaný správní orgán nerespektuje výrok soudu, není možné postupovat podle § 63 SŘS, který dopadá na jiné věci v souvislosti s výkonem rozhodnutí, nýbrž bude zapotřebí postupovat „klasickou“ exekuční cestou v rámci civilního soudnictví. Dodejme, že proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je zásadně přípustná kasační stížnost. Kromě toho ovšem SŘS umožňuje i obnovu řízení, pokud bylo ukončeno rozsudkem.¹⁷⁰

8.7 Vybraná aktuální judikatura ve věcech nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu

Rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51

Nesprávné vedení spisu v daňovém řízení nemůže být nezákonným zásahem, namísto je žaloba proti rozhodnutí podle § 65 SŘS. V případě, kdy k vydání rozhodnutí nedošlo, nelze uvažovat o promítnutí zásahu do sféry subjektu.

¹⁶⁸ § 60 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁶⁹ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkmc7obtdqny#>

¹⁷⁰ POTĚŠIL, L., V. ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6, s. 809.

Naproti tomu v případě odepření práva nahlížet do spisu může nezákonným zásahem být.

„Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem znemožněno nahlížet do podstatné části daňového spisu, což má za důsledek zásah do práva na spravedlivý proces, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu“

O zásah nepůjde v případě postupu a stanovení rozsahu veřejné a neveřejné části daňového spisu.

Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58

Neprovedení změny územního plánu, jakkoli se může jevit omisivním zásahem, není jím. Schází zde zkrácení na právech.

„To, že se nenaplnil původní stěžovatelčin podnikatelský záměr, nepředstavuje zkrácení na právech. Nekonání žalované nebylo dle NSS ani přímo namířeno proti stěžovateli. Tím, že žalovaná dosud neprovedla změnu územního plánu ve vztahu k bývalému vojenskému areálu, porušila objektivní právo, ne však veřejné subjektivní právo stěžovatelky.“

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

Při volbě typu zásahové žaloby je potřebné pro účely běhu prekluzivních lhůt, správně určit, zda zásah trvá (zápůrčí žaloba), případně zda již odezněl a kdy (deklaratorní žaloba).

„Jednání, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah, spočívající ve vyžádání a převzetí kopií dokumentů, se událo (započalo a proběhlo) během jediného dne 31. 7. 2012 v řádu několika hodin. Ve stejné době o něm stěžovatelka získala povědomí. Tímto dnem tedy stěžovatelce začala plynout jak objektivní, tak subjektivní lhůta pro podání žaloby. Stěžovatelka mohla podat žalobu proti nezákonnému zásahu do dvou měsíců od tohoto dne, tedy nejpozději do 30. 9. 2012. To však neučinila. Žalobu podala teprve až dne 9. 3. 2015, tedy dokonce dávno po uplynutí objektivní dvouleté lhůty (dne 31. 7. 2014). Takováto žaloba je zjevně opožděná.“

Rozsudek KS v Plzni ze dne 24. 5. 2017, č. j. 30 A 30/2017-44

Nezahájení řízení z moci úřední, ke kterému byl dán podnět, není nezákonným zásahem, neboť žalobci schází k zahájení takového řízení subjektivní právo.

„Zahájení řízení z moci úřední je v dispozici příslušného správního orgánu. Podnět, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední, může podat kdokoliv. Správní orgán, který takový podnět obdrží, řízení z moci úřední zahájí nebo neshledá důvody k zahájení řízení z moci úřední anebo podnět postoupí příslušnému správnímu orgánu (§ 42 správního řádu).“

Tento názor shledal správným i NSS v řízení č. j. 4 As 117/2017-46:

„Jelikož stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (nebo vydání rozhodnutí, pokud řízení nebylo zahájeno), nejsou zde relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu žalovaným (tvrzení o absenci povolení ke stavbě kolny, plísní apod.). Pokud správní orgán důvody k zahájení řízení neshledá, nelze jeho závěry nahrazovat dokazováním v řízení před soudem.“

Ústavní stížnost III. ÚS 3466/2017 pak byla očekávaně pro neopodstatněnost odmítnuta.

Rozsudek KS v Plzni ze dne 31. 5. 2017, č. j. 30 A 53/2017-90

Společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru může mít povahu nezákonného zásahu správního orgánu, protože souhlasy podle stavebního zákona nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 SŘS, nýbrž úkonem podle části čtvrté správního řádu.

V případě, kdy nedošlo k zahájení územního řízení správním orgánem, protože zde putativně (tím spíše vědomě) nejsou přímo dotčena práva dalších osob, je pochybením stavebního úřadu, které je nezákonným zásahem. Účastenství je nutné pojímat co nejšířeji, a takové účastníky vyhledat, případně odůvodnit, proč další přímé, byť i potenciální dotčení, neexistuje.

§ 96 odst. 5 StavZ: *„...Dojde-li stavební úřad k závěru, že oznámení nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v odstavci 3 písm. d), ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas, rozhodne usnesením o provedení územního řízení;“*

„Zdejší soud neztrácí se zřetele, že v právě posuzované věci nejde o rozhodnutí správního orgánu, nýbrž o společný souhlas podle § 96a stavebního zákona, tj. úkon podle části čtvrté správního řádu. Nároky na takový úkon se však někdy mohou blížit a v daném případě, jak dovozeno výše, se skutečně blíží nárokům na (odůvodnění) rozhodnutí správního orgánu. Soud tu shledal obdobnou nepřezkoumatelnost, jakou jsou v některých případech zatížena rozhodnutí správních orgánů. Vyhovění žalobě zde ovšem nemůže mít podobu přímé aplikace § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž se musí odehrát v mezích § 87 odst. 2 s. ř. s.“

Rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2017, č. j. 1 Afs 88/2017-39

„Nesplní-li správce daně povinnost ukončit účinnost rozhodnutí o zajištění daně podle § 168 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ačkoliv jsou pro to splněny podmínky, postupuje protiprávně a zasahuje do práv daňového subjektu, neboť jej odmítá zbavit povinnosti (strpět zajištění dosud nesplatné nebo dosud nestanovené daně), kterou již podle zákona nemá. Prostředkem obrany proti takovému jednání správce daně je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 s. ř. s.“

Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86

„Postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jen pokud zasahují do práv oznamovatele.“

Usnesení NSS ze dne 22. 2. 2017, č. j. Nad 311/2016-58

„Námítky podle § 76 odst. 4 písm. a) č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, představují prostředek nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby, a rozhodnutí o nich není samostatně soudně přezkoumatelné dle § 65 a násl. s. ř. s. Lhůta pro podání žaloby proti opatření dle § 53 odst. 1 zákona o veterinární péči počne plynout doručením rozhodnutí o námítkách.“

Rozsudek KS v Ostravě ze dne 23. 4. 2015, č. j. 22 A 77/2014–45

„I. V případě omisivního zásahu správce daně není prostředkem ochrany, který daňové předpisy žalobci nabízejí, ani stížnost, ani prošetření způsobu vyřízení stížnosti. V tomto případě je takovým prostředkem nápravy podnět proti nečinnosti podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. II. Proti nečinnosti při provádění jednotlivých úkonů nelze úspěšně brojit požadavkem, aby bylo žalovanému zakázáno pokračovat v daňové kontrole vůbec. Ustanovení § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s. nicméně připouští žalobu požadující provedení konkrétního dílčího požadovaného úkonu (např. zpracování a projednání zprávy o daňové kontrole).“

Rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2017, č. j. 8 As 224/2016-49

„Nezákonný zásah policisty do práv obhájce v rámci přípravného řízení trestního (založený např. výzvou, aby obhájce opustil místo konání vyšetřovacího úkonu) je vždy zásahem do práv obviněného. K ochraně vůči takovému zásahu je povolán státní zástupce v rámci své dozorové pravomoci dle § 174 trestního řádu, a nikoliv soud rozhodující ve správním soudnictví. Naproti tomu soudní ochranu před policejními zásahy vůči obhájci zjevně přesahujícími půdorys trestního procesu (např. použití hmatů a chvatů vůči obhájci či zajištění osoby obhájce) nelze s odkazem na dozorovou pravomoc státního zástupce odmítnout právě proto, že se z přípravného řízení trestního vymykají.“

Rozsudek KS v Praze ze dne 15. 11. 2016, sp. zn. 48 A 59/2016

„Souhlas s užíváním stavby vydaný po předchozím rozhodnutí o zákazu jejího užívání je jiným úkonem dle části čtvrté SpŘ, proti němuž je namíste bránit se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Domáhá-li se žalobce obnovy stavu před vydáním nezákonného souhlasu s užíváním stavby vydaného po předchozím rozhodnutí o zákazu jejího užívání a soud takovému návrhu vyhoví, postupuje analogicky dle § 122 odst. 3 StavZ v části týkající se přezkumu kolaudačního souhlasu, tedy přikáže žalovanému správnímu orgánu bezodkladně předložit spis nadřízenému orgánu za účelem provedení přezkumného řízení.“

8.8 Statistika ročního přírůstku nápadu zásahových žalob u krajských soudů České republiky za období 2009 – 30. září 2017

Prostřednictvím žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím¹⁷¹ získal autor práce statistiku ročního přírůstku nápadu zásahových žalob. Z elektronické statistiky lze využít data od roku 2009, nápad od účinnosti SŘS je zjistitelný pouze fyzickým vyhledáním spisů a jejich prověrkou.

Z grafu (příloha) je patrný skokový nárůst podaných zásahových žalob počínaje rokem 2012, zejména pak 2013, tj. od doby kdy je umožněno domáhat se i deklaratorního výroku o nezákonném zásahu správního orgánu. V posledních letech je tendence převážně rostoucí.

Tabulka č. 1 – Počty napadnutých žalob u příslušného soudu za období od r. 2009 do 30. 9. 2017.

Soud/ období	MS Praha	KS Praha	KS Brno	KS Ostrava	KS České Budějovice	KS Hradec Králové	KS Ústí n. Labem	KS Plzeň
2009	40	4	9	11	4	7	12	4
2010	67	16	16	9	11	7	13	8
2011	52	12	14	7	6	6	7	5
2012	96	11	5	11	8	11	10	5
2013	105	20	17	31	29	16	14	6
2014	115	18	21	33	41	15	7	7
2015	210	33	72	35	33	9	16	8
2016	219	51	77	82	16	15	14	22
09/2017	358	139	62	33	20	29	14	14

*MS – Městský soud, KS – Krajský soud

¹⁷¹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

9 Srovnání se slovenskou právní úpravou

Vývoj správního soudnictví na Slovensku úzce souvisí s vývojem v České republice. Pro situaci na Slovensku je určující právní vývoj uherské části habsburské monarchie. 1. 1. 1884 byl zřízen správní soud pro věci finanční. Správní soud řešil taxativně určená odvolání proti rozhodnutím nižších správních úřadů. Roku 1897 došlo ke sloučení soudu s novým všeobecným správním soudem. Prostředkem ochrany byla stížnost. Po vzniku Československé republiky byl inspirací rakouský model správního soudnictví. Soustavu soudů na Slovensku a Podkarpatské Rusi byla recipovaná uherskou soustavou s tím rozdílem, že byl vytvořen společný Nejvyšší správní soud. V době tzv. Slovenského štátu nejprve ztratil působnost československý Nejvyšší správní soud, který byl však nahrazen slovenským Nejvyšším soudem. Roku 1942 byla vytvořena řádná soudní soustava.¹⁷²

Právní úprava správního soudnictví Slovenské republiky se od obnovení společného státu po válce, do definitivního rozpadu Československa, který nastal posledním dnem roku 1992, vyvíjela podobně jako v České republice. Společnými ustanoveními právního předpisu upravujícími oblast správního soudnictví byla část pátá občanského soudního řádu z roku 1963, do kterého byla vložena po událostech v listopadu 1989, novelizujícím zákonem č. 519/1991 Sb.

Část pátá občanského soudního řádu na Slovensku však zažila delší účinnost, než v České republice. Slovenský zákonodárce přistoupil k jejímu zrušení až v roce 2015, kdy ji nahradil novým správním soudním řádem (zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok), rekodifikace procesních předpisů se však neomezila jen na správní soudnictví, ale zasáhla i občanské soudní řízení. Vznikly tak dva další samostatné právní předpisy, občanský řád ve věcech sporných (zákon č. 160/2015 Z. z., civilný sporový poriadok) a nesporných (zákon č. 161/2015 Z. z., civilný mimosporový poriadok). Účinnost ve všech případech nastala 1. červencem roku 2016.

9.1 Právní úprava ochrany před nezákonným zásahem

Úprava ochrany před nezákonným zásahem však byla vtělena do občanského soudního řádu Slovenska až zákonem č. 424/2002 Z. z., s účinností od 1. 1. 2003, ostatně jako v případě českého soudního řádu správního. Do té

¹⁷² SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-518-2, s. 81.

doby ochranu poskytoval ochranu před zásahem Ústavní soud SR. Úprava vychází ze zákona č. 38/1993 Z. z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, a to a) od 15. 2. 1993 do 19. 3. 2002, b) od 20. 3. 2002 do 1. 1. 2003.

Ad a) Jestliže výbor pro lidská práva upozornil vládu Slovenské republiky, že opatřením, rozhodnutím nebo jiným zásahem některého orgánu veřejné moci Slovenské republiky se porušilo právo stěžovatele uvedené v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, vláda toto oznámení bez odkladu předloží Ústavnímu soudu, který koná řízení podle třetí části druhé hlavy čtvrtého oddílu zákona (řízení o ústavních stížnostech).¹⁷³

Ad b) Stížnost může podat fyzická nebo právnická osoba, která tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatřením anebo jiným zásahem se porušili její základní lidské práva nebo svobody, jestliže k ochraně těchto základních práv a svobod nerozhoduje jiný soud.¹⁷⁴

K porovnání české a slovenské právní úpravy ochrany proti nezákonnému, resp. jinému zásahu orgánu veřejné správy se práce zaměřuje na její úpravu v období od 1. 1. 2003 do 30. 6. 2016, a od 1. 7. 2016 dosud.

9.1.1 Právní úprava do 30. 6. 2016

V roce 2002, účinně od 1. 1. 2003 byl novelizován občanský soudní řád, který poprvé v historii poskytl ochranu před nezákonným zásahem ve správním soudnictví. Aktivně byla legitimována osoba jak fyzická, tak právnická, která tvrdila, že byla zkrácena na svých právech a právem chráněných zájmech nezákonným zásahem orgánu veřejné správy, který není rozhodnutím, a tento zásah byl zaměřený přímo proti ní anebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo vykonaný, může se před soudem domáhat ochrany proti zásahu, jestliže takový zásah anebo jeho důsledky trvají anebo hrozí opakování.¹⁷⁵

¹⁷³ § 75 odst. 1 § 49 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (znění od 15. 2. 1993 do 19. 3. 2002).

¹⁷⁴ § 49 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z., o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (znění od 20. 3. 2002).

¹⁷⁵ § 250v odst. 1 zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok (ve znění do 30. 6. 2016).

Pasivně legitimován byl orgán, který podle tvrzení uvedeného v návrhu vykonal zásah; v případě zásahu ozbrojených sil, ozbrojeného sboru anebo jiného veřejného sboru je to orgán, který tento sbor řídí, anebo kterému je takový sbor podřízen.¹⁷⁶

Subsidiarita soudní ochrany byla vymezena nepřípustností návrhu. Bylo nutné vyčerpání prostředků, jejichž použití umožňuje zvláštní předpis. Dále byl návrh nepřípustný, domáhal-li se navrhovatel pouze určení, že zásah byl nezákonný.¹⁷⁷

Subjektivní lhůta byla 30 denní, ode dne kdy se osoba dotčená zásahem o něm dozvěděla. Objektivní pak jeden rok.¹⁷⁸

Soud v případě důvodné žaloby rozhodoval rozsudkem, u nedůvodné pak rozsudkem návrh zamítal. V případě vyhovění soud zakazoval určenému orgánu veřejné správy v pokračování porušování práva, případně obnovit stav před zásahem.¹⁷⁹ Právo na náhradu nákladů řízení vzniklo jen při důvodném návrhu.¹⁸⁰

Soud jednání zastavil, jakmile odpadly důvody jeho dalšího pokračování.¹⁸¹

9.1.2 Právní úprava od 1. 7. 2016

Účinností správního soudního řádu došlo ke zrušení celého občanského soudního řádu z roku 1963. Úprava ochrany před nezákonným zásahem se však zásadně změnila, inspiraci slovenské úpravy můžeme spatřovat v českém soudním řádu správním, ač tak v důvodové zprávě není výslovně uvedeno.

První změnou, na první pohled nepatrnou je adjektivum zásahu, nezákonný zásah se změnil na jiný zásah. Zcela jistě jde o rozšíření možností ochrany. Dále již nový předpis obsahuje slovo řízení o žalobě, dříve jen návrh.

Zásadní změnou je umožnění domáhání se určení¹⁸², že zásah byl nezákonný v případě, kdy po dobu trvání zásahu nebylo možné podat žalobu v užším slova smyslu a rozhodnutí správního soudu je důležité pro náhradu škody nebo jinou ochranu práv žalobce.

¹⁷⁶ § 250v odst. 2 zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok.

¹⁷⁷ § 250v odst. 3 zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok.

¹⁷⁸ Tamtéž.

¹⁷⁹ § 250v odst. 4 zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok.

¹⁸⁰ § 250v odst. 5 zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok.

¹⁸¹ § 250v odst. 6 zákona č. 99/1963 Z. z., občiansky súdny poriadok.

¹⁸² § 252 odst. 2 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok (ve znění od 1. 7. 2016).

Žalobní legitimace aktivní i pasivní zůstala zachována, došlo jen k jejímu upřesnění a doplnění o zásah obecní policie, kdy žalovaným je obec nebo město.¹⁸³

Lhůty pro podání žaloby jsou tradičně subjektivní a objektivní. Subjektivní lhůta činí dva měsíce od vědomosti zásahu, objektivní pak dva roky od vykonání jiného zásahu orgánem veřejné moci.¹⁸⁴

Náležitosti žaloby kromě obecných náležitostí musí obsahovat:

- a) označení druhu žaloby,
- b) označení žalovaného,
- c) označení nebo opis, případně číslo jiného zásahu orgánu veřejné správy, vůči kterému se žalobce domáhá ochrany,
- d) žalobní body
- e) označení důkazů, jestliže se jich žalobce dovolává
- f) žalobní návrh¹⁸⁵

Přiznání odkladného účinku je možné v případě, kdy by hrozila závažná újma a není to v rozporu s veřejným zájmem. Děje se tak pouze na návrh a po vyjádření žalovaného.

Dalším novým prvkem nad obecné vyjádření žalobce je možnost v určené lhůtě předložit soudu vyjádření k žalobě i od orgánu veřejné správy nadřízenému žalovanému.¹⁸⁶

Co se týče formy rozhodnutí, taktéž došlo k její změně, soud nedůvodnou žalobu zamítá usnesením.¹⁸⁷ Ostatně i vyhovění žalobě, kdy soud zakazuje žalovanému pokračovat v napadeném jiném zásahu, je-li to možné i obnovení stavu před zásahem, rozhoduje usnesením, neboť řízení se tím nekončí.

Žalovaný je dále povinen v soudem určené lhůtě doručit oznámení, že splnil zákaz pokračovat v jiném zásahu, případně obnovil stav před zásahem.¹⁸⁸

Ve výroku usnesení soud uvede označení žalovaného, označení nebo popis jiného zásahu s jeho případným číslem, uložený zákaz s povinností obnovit stav před zásahem, jestliže byla uložena. K tomu soud poskytne přiměřenou lhůtu k splnění zákazu. Délkou lhůty navrženou žalobcem, není soud vázán. Usnesením

¹⁸³ § 255 odst. 3 zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok.

¹⁸⁴ § 256 zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok.

¹⁸⁵ § 257 zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok.

¹⁸⁶ § 259 zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok.

¹⁸⁷ § 261 zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok.

¹⁸⁸ § 262 odst. 1 zákona č. 162/2015 Z. z., správný súdny poriadok.

lze lhůtu pro žalovaného ne jeho návrh prodloužit, ani zde není soud takovým návrhem vázán.¹⁸⁹

Vynucení splnění povinnosti uložené žalovanému se v případě pokračování jiného zásahu děje pomocí uložení pokuty, a to i bez návrhu. Před rozhodnutím o pokutě si soud může vyžádat stanovisko od orgánu veřejné správy nadřízenému žalovanému.¹⁹⁰

Řízení se končí usnesením, jehož výrokem se zastavuje. To ovšem jen v případě, že žalovaný soudu prokáže splnění zákazu pokračovat v jiném zásahu.¹⁹¹

Jestliže soud po přezkoumání zjistí důvodnost určovací žaloby, usnesením určí, že napadený jiný zásah orgánu veřejné správy byl nezákonný. Ve výroku uvede i označení žalovaného a označení nebo popis jiného zásahu s jeho případným číslem.¹⁹²

9.2 Srovnání české a slovenské právní úpravy

Aktuální právní úprava se již v obou státech nachází v zákonech upravujících správní soudnictví, resp. v jejich obecných a zejména zvláštních částech. Nutno dodat, že znění jednotlivých ustanovení jsou podobná, některá shodná, avšak lze seznat i jiná velmi odlišná.

Slovenská právní úprava poskytuje širší (nominalisticky pojato) okruh žalovatelných zásahů, označuje ho totiž za jiný zásah orgánu veřejné správy, kdežto české znění se omezuje pouze na nezákonný zásah správního orgánu. Jinak je definice zásahu shodná, včetně možnosti ochrany před opakováním a trváním zásahu.

Aktivní žalobní legitimace je v obou státech založena tvrzením ukřácení na právech žalobce.

V případě pasivní legitimace je orgán veřejné správy, který podle žalobce zásah vykonal a dále u zásahu veřejných sborů, orgán který takový sbor řídí, nebo jemuž je podřízen, u obecní policie obec, případně město. Úprava je taktéž shodná.

¹⁸⁹ § 262 odst. 2 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

¹⁹⁰ § 262 odst. 3 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

¹⁹¹ § 262 odst. 4 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

¹⁹² § 263 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

Určovací žaloba je přípustná v obou státech, na Slovensku byl tento podtyp zásahové žaloby umožněn už v předchozí úpravě od roku 2003, v ČR až od roku 2012. Slovenská úprava přímo zmiňuje podmínky určovací žaloby, kdy po dobu trvání zásahu nebylo možné žalobu podat a rozhodnutí správního soudu je důležité pro náhradu škody nebo jinou ochranu práv žalobce. Společným je již skončený zásah.

Shodně jsou zachovány i lhůty pro podání žaloby, v obou případech tedy subjektivní lhůta dvou měsíců a objektivní dvou let.

Náležitosti žaloby jsou v obou případech srovnávání obecné a zvláštní, obecné jsou v podstatě totožné, jen slovenská úprava vyžaduje určení správního soudu. U zvláštních náležitostí je slovenská úprava širší, když kromě společných náležitostí, vyžaduje označení druhu žaloby, označení žalovaného a žalobní body. V případě označení zásahu a jeho popisu, označení dovolávaných důkazů a návrhu výroku rozsudku je shoda.

Odkladný účinek je na Slovensku upraven přímo ve zvláštní části, a to na návrh žalobce, po vyjádření žalovaného a za podmínky hrozby vážné újmy a nerozpornosti s veřejným zájmem. Český soudní řád správní odkladný účinek žalobě proti nezákonnému zásahu nepřiznává.

Slovenský soudní řád správní nezná institut nepřipustnosti žaloby. Není vysloven požadavek využití jiných právních prostředků ochrany a nápravy. Avšak existuje možnost, že si soud vyžádá i vyjádření orgánu veřejné správy nadřízenému žalovanému.

V případě uspokojení¹⁹³ ¹⁹⁴ žalobce soud usnesením řízení zastaví¹⁹⁵, je tomu tak v obou státech, stejně tak i v případě přeformulování petitu na skončení zásah.¹⁹⁶

Ovšem pokud se soud žalobou věcně zabývá, tedy zjišťuje její důvodnost, případně nedůvodnost, pak úpravy rozchází v užití formy rozhodnutí. Slovenské správní soudy rozhodují vždy jen usnesením¹⁹⁷, kdežto české pak rozsudkem.

Důvodem je, že usnesením o vyhovění žalobě se řízení nekončí, nýbrž pokračuje zjišťováním soudu splnění uložené povinnosti orgánu veřejné správy.

¹⁹³ § 101 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, *odst. 1*: „Žalovaný orgán verejnej správy môže podať správniemu soudu návrh na uspokojení žalobce vydáním rozhodnutí, opatření nebo vykonáním jiného úkonu, jestliže se tím nezasáhne do práv, právem chráněných nebo povinností třetích osob a správní soud ve věci ještě nerozhodl.“

¹⁹⁴ § 62 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁹⁵ § 101 odst. 4 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

¹⁹⁶ § 58 - 62 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

¹⁹⁷ § 147 odst. 1 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok.

Soud určuje ve výroku lhůtu k jejímu splnění, ta je na návrh žalovaného prodlužitelná, opět usnesením. Vynucovacím prostředkem k zamezení pokračování v zásahu jiného orgánu veřejné správy je pokuta, která se ukládá taktéž usnesením. Žalovaný je dále povinen soudu prokázat splnění zákazu v pokračování jiného zásahu a případně obnovení stavu před zásahem.

Dojde-li ke splnění této povinnosti, pak soud usnesením řízení zastaví.

Česká právní úprava je omezena toliko na konstitutivní, případně deklaratorní rozhodnutí ve formě rozsudku, jímž se celé řízení končí.

Slovenská právní úprava je širší, její rozsah dosahuje ve zvláštní části dvanácti paragrafů, kdežto česká si vystačuje s pěti. Je tedy patrné, že slovenský zákonodárce poskytl adresátům právních předpisů rozsáhlejší a určitě účinnější ochranu před zásahy orgánů veřejné správy.

Nejzásadnější odlišností oproti české úpravě spatřuji v neskončeném soudním řízení s konstitutivním výrokem, dále že výkon rozhodnutí provádí soud v totožném řízení, není tedy třeba zahajovat správní exekuci, tj. další řízení a za další pozitivum lze považovat vtažení nadřízeného orgánu do soudního řízení, včetně upozornění soudu o možné pokutě.

9.3 Tabulka srovnání české a slovenské právní úpravy

Tabulka č. 2 – Srovnání české a slovenské právní úpravy.

Srovnávané ustanovení	Česká republika	Slovenská republika
Ochrana před trvajícím, pokračujícím zásahem a hrozbou jeho opakování	ano	ano
Určovací žaloba	ano	ano
Aktivní žalobní legitimace	tvrzením	tvrzením
Subjektivní lhůta	2 měsíce	2 měsíce
Objektivní lhůta	2 roky	2 roky
Uspokojení žalobce	ano	ano
Odkladný účinek	ne*	ano
Vyjádření nadřízeného správního orgánu	ne**	ano
Forma rozhodnutí ve věci	rozsudek	usnesení

Srovnávané ustanovení	Česká republika	Slovenská republika
Oznamovací povinnost o ukončení zásahu ze strany žalovaného	ne	ano
Pokuta za nesplnění povinnosti	ne	ano
Skončení řízení	vynesením rozsudku	usnesením po prokázání skončení zásahu žalovaným
Použití občanského soudního řádu	§ 64 SŘS	§ 25 SSP

* Lze podat na návrh na předběžné opatření § 38 SŘS.

** *Per analogiam* § 74 odst. 1 SŘS; „*Předseda senátu může uložit i jiným osobám nebo úřadům, aby předložily své spisy k projednání věci potřebné, popřípadě také sdělily své stanovisko k věci.*“

9.3.1 Aktuální vybraná judikatura ve věci jiného zásahu orgánu veřejné moci

Slovenské správní soudy aplikují novou právní úpravu na řízení o nezákonném zásahu od července 2016, aktuálně ještě nejsou k dispozici rozhodnutí Nejvyššího soudu SR, existuje pouze několik rozhodnutí soudů krajských. Slovensko zveřejňuje veškerá soudní rozhodnutí způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to rozhodnutí všech soudních instancí.

Usnesení KS v Prešově ze dne 12. 9. 2017, sp. zn. 1Sa/3/2017

*„Správní soud konstatuje, že jestliže nebyla skončena daňová kontrola v zákonné lhůtě jednoho roku, jak to upravuje daňový řád, daňová kontrola je nezákonná a za nezákonné je třeba považovat i všechny důkazy provedené v rámci této daňové kontroly. Z tohoto důvodu nemůže začít vyměřovací řízení, ve kterém by mohlo být vydáno rozhodnutí. Už vůbec pak nelze provádět dokazování.“*¹⁹⁸

¹⁹⁸ Dostupné z: <https://otvorenesudy.sk>, <https://obcan.justice.sk/infosud>, <https://justice.gov.sk>

Usnesení KS v Bratislavě ze dne 8. 12. 2016, sp. zn. 1S/121/2016

„Judikatura považuje za zásah nezákonný, v širším smyslu protiprávní útok orgánu veřejné moci proti subjektivním veřejným právům fyzické nebo právnické osoby spočívající v postupech orgánů veřejné správy nebo v jeho činnosti, úkonu, pokynu, případně nečinnosti.“¹⁹⁹

Rozsudek KS v Trnavě ze dne 3. 11. 2016, sp. zn. 14S/180/2015

Počátek a výkon daňové kontroly ve věci nadměrného odpočtu DPH nemůže být považován za jiný zásah orgánu veřejné správy. Je třeba se soustředit na řízení proti nezákonnému rozhodnutí.

„Daňová kontrola je proces směřující k obstarání důkazního prostředku a posouzení způsobu získávání důkazních prostředků v soudním řízení o nezákonném zásahu orgánu veřejné správy nepřichází v úvahu, protože by bylo předčasné a prejudikovalo by další postup správce daně, což by v konečném důsledku znamenalo zásah všeobecného soudu do pravomocí správce daně.“

Tento rozsudek prolamuje ustálený názor, že daňová kontrola, jakožto výkon správního dozoru, je přezkoumatelná ve správním soudnictví dvěma žalobami současně. Bude zajímavé sledovat další vývoj, zejména jak se k věci postaví slovenský sjednotitel judikatury, tj. zda bude proti daňové kontrole přípustná pouze jedna žaloba, a to proti nezákonnému rozhodnutí.

¹⁹⁹ Dostupné z: <https://otvorenesudy.sk>, <https://obcan.justice.sk/infosud>, <https://justice.gov.sk>

10 Závěr – úvahy *de lege ferenda*

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu vtělené do soudního řádu správního z roku 2002 se jeví dostatečným a širokým prostředkem k ochraně veřejných subjektivních práv, resp. ochranou před dílčí formou činnosti veřejné správy před správním soudem. Vždyť aktivní legitimace je založena pouhým tvrzením zásahu.

V průběhu účinnosti právní úpravy došlo pouze k jedné podstatné novelizaci, a to ve prospěch adresátů veřejné správy. Možnost vyvolat soudní řízení již po odeznělém zásahu tak přirozeně vedla k nárůstu správních žalob (viz příloha). V posledních letech lze jak u nás, tak i na Slovensku spatřovat rozmach řízení ve věcech daňových; nezákonné daňové kontrole. K tomu je třeba dodat, že ne každá nezákonnost při provádění daňové kontroly představuje nezákonný zásah.²⁰⁰ Na Slovensku se dokonce objevil rozsudek, který už daňovou kontrolu či řízení za zásah nepovažuje. Ostatně považují za nespravedlivé, že jen jednomu druhu správního dozoru se poskytuje dvojí ochrana před správním soudem.

V případech zajišťovacích příkazů, nelze ochranu proti nim prostřednictvím zásahové žaloby poskytnout²⁰¹, ačkoli takový postoj Nejvyšší správní soud v minulosti neměl, neboť je nepovažoval za rozhodnutí.²⁰²

Rozpoznat, kdy se o zásah jednalo a zejména určit, že byl nezákonný, je v některých případech nelehké. Proto je třeba pečlivě zkoumat povahu formy činnosti veřejné správy a hledat opravné nebo dozorčí prostředky ochrany (požadavek subsidiarity ochrany), jinak by žaloba mohla být nepřijatelná. Dalším podstatným institutem je běh prekluzivních lhůt k podání žaloby. V případech takových nejasností je pomocníkem také dostupná sbírka rozhodnutí správních soudů. Aktuálním příkladem nejasností volby typu žaloby je nepochybně obrana proti nepřijatelnosti žádosti podle zákona o pobytu cizinců, jak bylo pojednáno v kapitole 7.

Při srovnávání české a slovenské právní úpravy lze spatřovat mnoho společného, je zřejmé že slovenská úprava vychází z české, dokonce i judikatura slovenských správních soudů je obdobná té zdejší. Přesto na Slovensku existuje

²⁰⁰ POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu. Soudní rozhledy. 2011, č. 3, s. 77-80.

²⁰¹ Rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2017, sp. zn. 1 Afs 4/2017-40.

²⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 8 Afs 37/2005 – 126, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, sp. zn. 2 Afs 183/2005-64.

propracovanější úprava s důrazem na prokazatelné ukončení trvajících zásahu nebo jeho důsledků. Zejména tím, že vyslovením nezákonného zásahu se řízení nekončí, ale následuje notifikační povinnost žalovaného o skončení zásahu vůči soudu.

Proto bych v České republice uvítal převzetí úpravy § 262 slovenského soudního řádu správního z roku 2015. Neboť uložení lhůty pro splnění zákazu pokračování v zásahu, případně obnovení stavu a možnost následného uložení pokuty správnímu orgánu při nesplnění této povinnosti přímo soudem, dokonce bez návrhu, se jeví oproti u nás uplatňované správní exekuci pravomocného rozsudku, jako velmi efektivní nástroj. K tomu si soud může vyžádat stanovisko nadřízeného orgánu, kdy si nadřízený orgán může a měl by usměrnit činnost jeho podřízeného orgánu. Zastavení řízení až prokázáním splnění zákazu a obnovení stavu před zásahem ze strany žalovaného je dovršením intenzivní ochrany práv.

Právě z těchto důvodů považuji tuzemskou úpravu za částečně nedostatečnou a vyžadující změnu někdy zkonstatělého přístupu české právní úpravy. Je přece ve prospěch státního zřízení co nejvíce rozšířit, zpřístupnit a zjednodušit ochranu práv svých občanů před soudy.

Při pohledu na tabulku (viz tabulka č. 1) a graf (viz příloha) ročního přírůstku nápadu zásahových žalob lze u všech soudů počínaje rokem 2012 (účinnost novely zavádějící možnost deklaratorního výroku zásahu) seznat vyšší nárůst, v následujících letech pak není vývoj u všech soudů stejný, avšak lze celkově shrnout, že tendence je stále rostoucí. Největší nápad je tradičně u pražských soudů.

Závěrem lze říci, že žaloba proti nezákonnému zásahu zažívá renesanci, a proto se stala předmětem této kvalifikační práce. Pokud tato práce vzbudila ve čtenáři zájem o správní soudnictví, nebo dokonce o druh této někdy také nazývané sběrné žaloby, jsem potěšen.

Jsem přesvědčen, že tato žaloba své místo v právním řádu České republiky má a snahy o formalizaci faktických zásahů její život zásadně neohrozí.

Cizojazyčné resumé

Protection of public subjective rights in the Czech Republic is provided by the administrative judiciary, which was fully extended in 2003. An action against the unlawful interference, instruction or coercion of an administrative authority is a new form of defense in the Czech Republic against public intervention which have deviated from the legal framework. Since 2012, legislation has been strengthened, in that it is possible to claim the declaration of unlawful interference. It must be borne in mind that this action is subsidiary and can not, therefore, be protected if it is possible otherwise. This thesis compares the Czech legislation with Slovakia, where the legislation is more sophisticated.

Seznam pramenů

Monografie

1. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
2. SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2010. 257 s. ISBN 978-80-7357-518-2.
3. ZATLOUKAL, Tomáš a Lenka KRUPIČKOVÁ. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckova edice právní instituty. 348 s. ISBN 978-80-7400-366-0.

Komentáře

4. BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář* [online]. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytkma#>
5. BOHADLO, JEMELKA, PODHRÁZKÝ, ŠURÁNEK, VETEŠNÍK a ZAVŘELOVÁ. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. 1168 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
6. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 235. ISBN 978-80-7400-607-4.
7. LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman, NOVÁKOVÁ, Petra, KOSTOLANSKÁ, Eva, ROZEHNAL, Tomáš. *Daňový řád*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 892. ISBN 978-80-7400-604-3.
8. POTĚŠIL, L., V. ŠIMÍČEK a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Leges, 2014. 1152 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
9. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

Články

10. BAHÝĚOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. Soudní rozhledy. 2016, č. 3, s. 74-79.
11. LICHNOVSKÝ, Ondřej: Nezákonný zásah v daňovém řízení. Právní rozhledy, roč. 20, rok 2012, č. 10, s. 343.
12. MATES, Pavel: Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. Trestněprávní revue, roč. 7, rok 2008, č. 5, s. 140.
13. POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu. Soudní rozhledy. 2011, č. 3, s. 77-80.
14. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. Soudní rozhledy. 2017, č. 5, s. 146-151.

Důvodové zprávy

15. Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, Sněmovní tisk 1080, Poslanecká sněmovna, 3. období, 1998 – 2002.
16. Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Sněmovní tisk 319, Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010 – 2013.
17. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Sněmovní tisk 990, Poslanecká sněmovna, 7. období, 2013 – 2017.

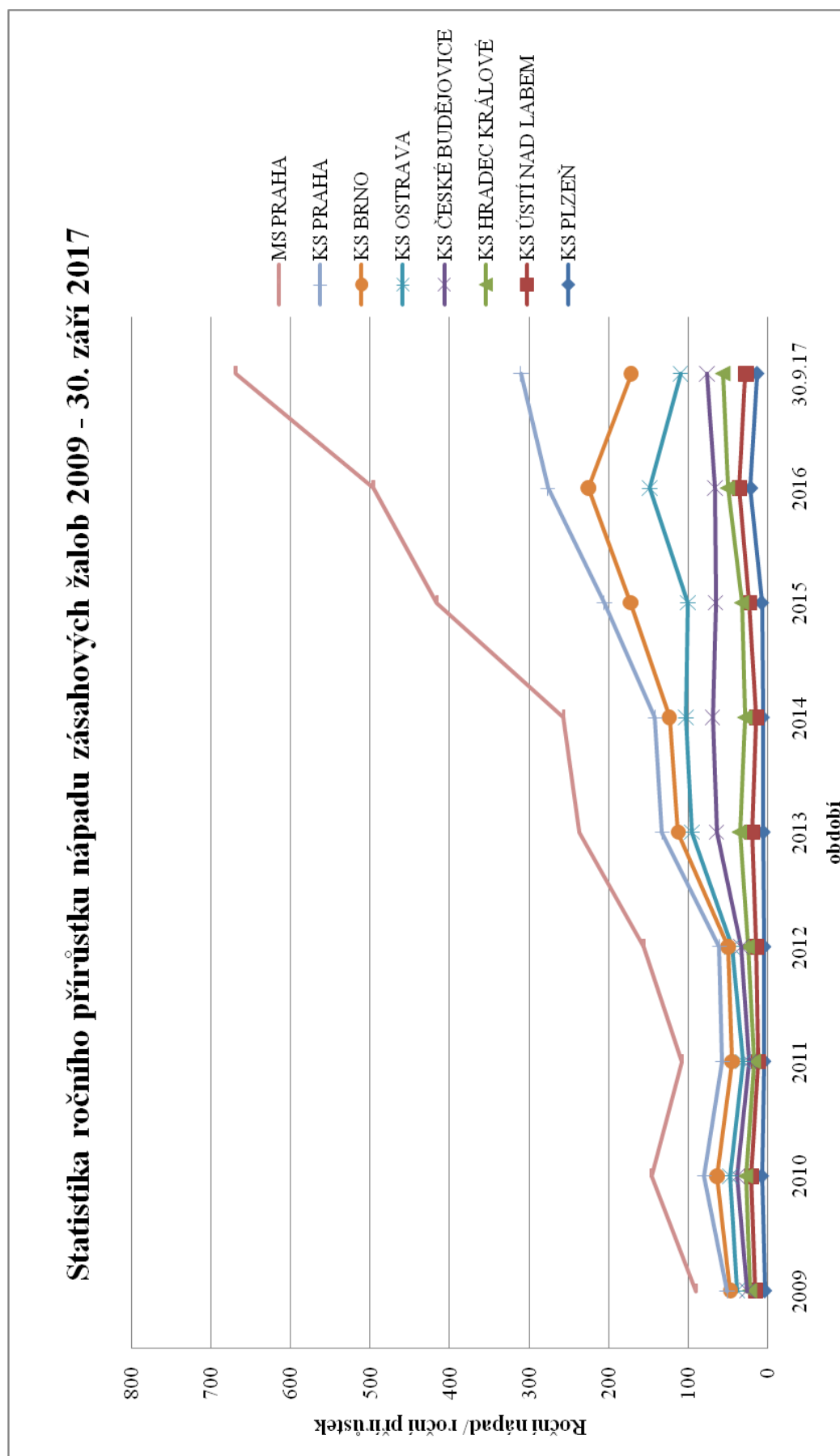
Webové stránky

18. MAZANEC, Michal. *Nejvyšší správní soud: Historie* [online]. [cit. 2017-09-01]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>
19. Legislativní pravidla vlády, č. 41 odst. 2, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>
20. <https://otvorenesudy.sk>, <https://obcan.justice.sk/infosud>

Právní předpisy a soudní rozhodnutí

viz citace v poznámkách pod čarou a rubriky soudních rozhodnutí

**Příloha – Graf statistiky ročního přírůstku nápadu zásahových žalob
2009 – 09/2017**



Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Počty napadnutých žalob u příslušného soudu za období od r. 2009 do 30. 9. 2017.

Tabulka č. 2: Srovnání české a slovenské právní úpravy.