

**Univerzita Pardubice**  
**Fakulta ekonomicko-správní**

# **Zásahová žaloba**

**Tereza Šamanová**

**Bakalářská práce 2021**

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2020/2021

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Tereza Šamanová**  
Osobní číslo: **E18129**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Ekonomika pro kriminalisty a celníky**  
Téma práce: **Zásahová žaloba**  
Zadávající katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

### Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu vedených správními soudy dle ustanovení § 82 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění. Na základě analýzy relevantní judikatury správních soudů budou zjištěny druhy zásahů, kterými správa nejčastěji narušuje práva občanů. Výsledky analýzy budou syntetizovány a vyvozeny závěry de lege ferenda.

Osnova:

- Ochrana práv ve správním soudnictví.
- Charakter nezákonných zásahů do práv.
- Podmínky právní ochrany.
- Řízení o ochraně před nezákonným zásahem do práv správním orgánem.
- Komparace druhů zásahů do práv.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

**Seznam doporučené literatury:**

- BAHÝLOVÁ, Lenka. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. Soudní rozhledy. 2016, č. 3, s. 74-79.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO a ŠURÁNEK. Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. 1168 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- MATES, Pavel: Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů. Trestněprávní revue, roč. 7, rok 2008, č. 5, s. 140.
- POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu. Soudní rozhledy. 2011, č. 3, s. 77-80.
- 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.
- ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. Soudní rozhledy. 2017, č. 5, s. 146-151.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**  
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2020**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2021**

L.S.

---

**prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.**  
děkan

---

**doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.**  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2020

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že tuto práci s názvem Zásahová žaloba jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 04. 2021

Tereza Šamanová v. r.

## **PODĚKOVÁNÍ**

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce JUDr. Janě Janderové, Ph.D. za její odbornou pomoc, cenné rady a primárně trpělivost, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce. Mé poděkování náleží také rodině a přátelům za jejich podporu během studia.

## **ANOTACE**

*Analýza řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu vedených správními soudy dle ustanovení § 82 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, v platném znění. Na základě analýzy relevantní judikatury správních soudů budou zjištěny druhy zásahů, kterými správa nejčastěji narušuje práva občanů. Výsledky analýzy budou syntetizovány a vyvozeny závěry de lege ferenda.*

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

*žaloba, zásah, správní orgán, správní soud*

## **TITLE**

*Administrative action against unlawful interference*

## **ANNOTATION**

*Analysis of proceedings on protection against unlawful interference, instruction or coercion of an administrative body conducted by administrative courts pursuant to the provisions of Section 82 et seq. of Act No. 150/2002 Coll., The Code of Administrative Justice, as amended. Based on the analysis of the relevant case law of administrative courts, the types of intervention with which the administration most often violates the rights of citizens will be identified. The results of the analysis will be synthesized and conclusions de lege ferenda will be drawn.*

## **KEYWORDS**

*Action, intervention, administrative authority, administrative court*

## **OBSAH**

<b>SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK</b> .....	9
<b>SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK</b> .....	10
<b>ÚVOD</b> .....	11
<b>1. Ochrana práv ve správním soudnictví</b> .....	<b>12</b>
1.1 Správní soudnictví .....	12
1.1.1 Vývoj správního soudnictví na území České republiky .....	13
1.2 Formy správního soudnictví .....	13
1.3. Organizace správního soudnictví .....	14
1.4. Pravomoci správních soudů .....	14
<b>2. Charakter nezákonných zásahů do práv</b> .....	<b>15</b>
2.1. Vymezení zásahu v SRŠ .....	17
2.2. Vymezení zásahu v judikatuře .....	18
2.3. Omezení lidských práv .....	19
2.4. Odlišení zásahu od nečinnosti veřejné správy .....	19
<b>3. Podmínky soudní ochrany</b> .....	<b>21</b>
3.1. Soudní ochrana ve věcech omezení osobní svobody .....	21
3.2. Ochrana před nezákonným zásahem .....	21
3.3. Prostředky pro zahájení řízení .....	22
<b>4. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu</b> .....	<b>23</b>
4.1. Podmínky řízení .....	23
4.2. Žalobní legitimace .....	24
4.3. Lhůta k podání zásahové žaloby .....	24
4.4. Nepřípustnost žaloby .....	25
4.5. Průběh řízení .....	26
4.6. Rozhodnutí o zásahové žalobě .....	26
4.6.1. Zastavení řízení .....	28

4.7. Opravné prostředky proti rozhodnutí o zásahové žalobě .....	28
<b>5. Analýza judikatury zásahů do práv .....</b>	<b>30</b>
5.1 Metodologie .....	31
5.2 Analýza typových zásahů do práv .....	33
5.2.1 Daňová správa .....	35
5.2.2 Hospodářská soutěž.....	36
5.2.3 Policejní zásahy.....	36
5.2.4 Nemovitosti – katastrální a stavební věci.....	38
5.2.5 Provoz na pozemních komunikacích.....	38
5.2.6 Školství.....	39
5.2.7 Sociální správa .....	40
5.2.8 Exekuční činnost .....	41
5.2.9 Jednání v orgánech .....	42
5.2.10 Výkon mandátu .....	43
5.2.11 Procesní rozhodnutí.....	43
5.2.12 Ostatní .....	44
5.3 Separace nezákonných zásahů.....	45
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>46</b>



## 1. SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Obrázek 1: Počet zveřejněných judikátů týkajících se nezákonných zásahů.....	33
Obrázek 2: Procentuální podíl nezákonných zásahů z celkového počtu zveřejněných .....	34
Tabulka 1: Procentuální podíl aktivních nezákonných zásahů .....	34
Tabulka 2: Zásahy v daňové správě .....	35
Tabulka 3: Zásahy během hospodářské soutěže .....	36
Tabulka 4: Zásahy ve služebním poměru.....	37
Tabulka 5: Zásahy v oblasti stavebního zákona.....	38
Tabulka 6: Zásahy v provozu na pozemních komunikacích .....	39
Tabulka 7: Zásahy ve školství.....	39
Tabulka 9: Zásahy v exekutorské činnosti .....	41
Tabulka 10: Zásahy při jednání v orgánech .....	39
Tabulka 11: Zásahy při výkonu mandátu .....	40
Tabulka 12: Zásahy prostřednictvím procesních rozhodnutí.....	40
Tabulka 13: Ostatní typy nezákonných zásahů.....	41

## SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČR	Česká republika
LZPS	Listina základních práv a svobod
NSS	Nejvyšší správní soud
PČR	Policie České republiky
Sb.	sbírky
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

## ÚVOD

Tato závěrečná práce se zabývá ochranou před nezákonnými zásahy ve správním soudnictví. Nezákonné zásahy jsou prováděny subjekty veřejné moci, které svými úkony zkrátí občana na jeho právech. Vývoj správního soudnictví a institutu zásahové žaloby na ochranu před nezákonnými zásahy je zkoumán taktéž v této práci a objevuje se již od nového tisíciletí.

Před vznikem tohoto právního institutu byla využívána proti jednorázovému protiprávnímu zásahu ústavní stížnost. Zpravidla byl využíván výhradně tento prostředek ochrany. V okamžiku nabytí účinnosti zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního byl nově ukotven nový institut ochrany před nezákonnými zásahy do práv. Jedná se o zásahovou žalobu, konkrétně uvedenou v § 82 tohoto zákona, který říká, že: *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“* Postupem času bylo stanoveno, ve kterých případech je možné využít ústavní stížnost či tzv. zásahovou žalobu.

První část závěrečné práce je zaměřena na správní právo a správní soudnictví obecně. Vzhledem k zaměření celé práce je vyjmut konkrétní institut správního práva, který je ukotven v právním řádu, a sice zásahová žaloba, která se užívá na ochranu proti nezákonným zásahům správního orgánu.

Cílem této závěrečné práce je analyzovat tyto zásahy do práv a dle představ o budoucím právu syntetizovat případné změny. Komparace těchto zásahů slouží k rozdělení typů zásahů a nejčastějších porušení kompetencí správního orgánu.

Práce přibližuje podobu řízení o ochraně před nezákonným zásahem a vytváření novel zákonů a jejich celkovou úpravu. Při rozhodování Nejvyššího správního soudu je třeba důkladně ověřit nezákonnost daného zásahu a na základě relevantních důkazů rozhodnout ve prospěch či neprospěch občana.

# **1. Ochrana práv ve správním soudnictví**

Správní soudy mají za úkol poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům. Veřejná subjektivní práva mají oporu v právních předpisech, které chrání osoby ve vztahu k orgánům veřejné moci. Ochrana veřejných práv je paralelně oddělena od soukromého práva z jednoho prostého důvodu. Pro řešení veřejnoprávních a soukromoprávních věcí by soudy vykazovaly nejen nadměrnou činnost vzhledem k mnohosti svých kompetencí, ale taktéž by to snižovalo efektivitu řešených soudních procesů. Během historického vývoje se soudní řešení rozčlenila do pravomocí civilních, ústavních a správních soudů. Těmto soudům byly svěřeny kompetence jim příslušné a soudní procesy probíhají vždy v náležitém stupni.

Správní soudnictví je proto nedílnou součástí právního odvětví pro svůj opodstatněný význam. Při soukromoprávních sporech dochází k rozepřím mezi dvěma soukromými subjekty. V takovém případě jsou tyto subjekty postaveny před civilní, případně ústavní soud a soudní proces je veden primárně dle občanského zákoníku a Ústavy.

Nabízí se tedy otázka, jakým způsobem se lze bránit ve sporech proti subjektům, které nejsou soukromé, tedy veřejnoprávními subjektům. Ochranu práv osob před veřejnoprávními subjekty a jejich rozhodnutími, nečinností, případně pokyny či donuceními, zajišťuje právě správní právo a správní soudnictví. Důležitost tohoto odvětví tkví v právní úpravě, která poskytuje obranu proti jednání orgánů veřejné správy. Takové jednání nemusí vždy nasvědčovat jednání korektnímu.

## **1.1 Správní soudnictví**

K pojmu správní soudnictví nerozlučně patří i ochrana lidských a občanských práv. Základním pilířem je působení práva na vztahy mezi občanem a veřejnou mocí, kdy jsou jejich vztahy transformovány na právní vztahy a jsou procesně řešeny právě ve správním soudnictví. Neexistují tedy jenom soukromoprávní vztahy ale i takové, ve kterých na jedné straně stojí občan a na druhé veřejná správa. Správní soudnictví je proto relevantní součástí celého právního řádu. Ukřívá v sobě úpravu postupu soudu a účastníků řízení při poskytování ochrany veřejnému zájmu. Má proto svou nezastupitelnou pozici v právní kultuře. Rozhodující orgány postupují primárně dle správního řádu (z. č. 500/2004 Sb.) a soudního řádu správního (z. č. 150/2002 Sb.). V okamžiku, kdy se občan dostane do situace, kdy byl zkrácen na svých právech, je aktivně legitimován pro soudní ochranu a obrací se na správní soud. Prameny správního soudnictví tvoří již zmíněný soudní řád správní, ke kterému se dále řadí občanský soudní řád, z. č. 99/1963 Sb. a z. č. 132/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních

sporů. Mezi prameny lze zařadit nejen celé zákony, ale i články z ústavních zákonů a sice čl. 91 a 92 z. č. 1/1993 Sb., Ústavy, čl. 36 odst. 2 z. č. 2/1933 Sb., Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách. (4, s. 367)

### **1.1.1 Vývoj správního soudnictví na území České republiky**

Kořeny správního soudnictví sahají až do dob druhé poloviny 19. století. Základy byly položeny prosincovou ústavou Rakouského císařství, a to konkrétně článkem 15 základního státního zákona č. 144/1867, ř. z. Paralelně byl zaveden určitý princip, který vyřadil všechny činnosti, které nespádaly do řešení správních orgánů a byly převedeny k řešení civilních soudů. Tento princip později převzala nynější Ústava České republiky. Tím došlo ke konkrétnější specifikaci kompetencí správních orgánů a správních soudů. Tzv. „*říjnový zákon*“ byl první modifikací po deseti letech jako z. č. 36/ex 1876, ř. z., *o správním soudním dvoru*, který vytvořil Správní soudní dvůr a úpravy procesů před ním.

Československá republika přejala Nejvyšší správní soud svým první zákonem č. 3/1918, z. a n., *o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů*. Tento zákon je v literatuře známý spíše jako „*zákon listopadový*“. V roce 1952 byl Nejvyšší správní soud zrušen a poté byly v řešení pouze věci sociálního zabezpečení. Po vzniku samostatné České republiky byl obnoven Nejvyšší správní soud dle článku 91 Ústavy. Tento vznik byl však pouze legislativní. Reálně k němu došlo až o deset později. V prvních letech procesní úpravy se začaly objevovat nedostatky. Jednalo se především o omezenost pravomoci správních soudů, kdy nebylo možné dovolat se nezákonnosti zásahů, jenž nejsou rozhodnutími. V roce 2001 byla zrušena část V. nálezem ústavního soudu č. 276/2001 Sb. Konečná procesní úprava správního soudnictví byla vydána v roce 2003 v podobě Soudního řádu správního. (10, s. 57-69)

## **1.2 Formy správního soudnictví**

Odlišným znakem od trestního či ústavního práva jsou spory mezi občanem a veřejnou správou, respektive orgánem veřejné moci. Jedná se o jejich činnost, kterou mohou zasáhnout do práv občana, a to hned typicky rozhodnutím, nečinností ale také nezákonným zásahem. Při volbě žalobního typu je třeba dostatečně zvážit rozhodnutí pro daný žalobní typ. V případě nepřesné volby bude žaloba správním soudem odmítnuta pro nesprávně použitý žalobní typ ochrany. Primární ochranou stěžovatele je žaloba proti rozhodnutí. Žaloby proti nezákonnému zásahu a žaloba proti nečinnosti jsou subsidiárním neboli dodatečným způsobem ochrany a žalobce musí zvolit správní žalobní typ pro poskytnutí soudní ochrany. Zmíněný způsob ochrany vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2020, 8 As 331/2019-43.

Při splnění všech podmínek pro zahájení řízení o ochraně před nezákonnými zásahy je zahájen proces soudní ochrany před nezákonným zásahem. Ochrana hmotných práv je primárním účelem správního soudnictví, tedy aby existoval právní závazek na soudní ochranu ve prospěch jednotlivce. (12, s. 146-151)

### **1.3. Organizace správního soudnictví**

V soudnictví působí dle čl. 91 odst. 1 Ústavy Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Ve správním soudnictví jsou to však především soudy krajské a Nejvyšší správní soud sídlící v Brně. Mezi procesní subjekty na úrovni krajských soudů patří specializované senáty a samosoudci a dále na úrovni Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud měl od roku 2004 dvě kolegia a sice finančně-správní a sociálně-správní. Ke konci roku 2013 tato kolegia byla zrušena a rozhoduje se vždy v senátech čítajících tři, sedm nebo devět členů. NSS funguje jako soud druhé instance řešící zejména kasační stížnosti proti rozhodnutím soudů v prvním stupni.

### **1.4. Pravomoci správních soudů**

Pravomoci správních soudů upravuje generální klauzule v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v § 6 soudního řádu správního. Domáhání se ochrany práv u správního orgánu je dle z. č. 150/2002 Sb., *soudního řádu správního* přípustné pouze v případě, kdy byly v tomto ohledu vyčerpány všechny řádné opravné prostředky a byl podán návrh. Správní soud nemůže zahájit řízení z úřední pravomoci, nýbrž je řízení zahájeno na návrh stěžovatele. Soudy ve správním soudnictví rozhodují především o žalobách proti rozhodnutím, které vydal k těmto úkonům oprávněný subjekt. Subjektem se rozumí orgán moci výkonné vykonávající činnost v oblasti veřejné správy či orgán územně samosprávního celku. Lze sem zařadit i fyzické a právnické osoby v případě, že jsou kompetentní pro rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

Do množiny procesů, o kterých správní soudy rozhodují, spadají též žaloby proti nečinnosti správního orgánu, kompetenční žaloby a v neposlední řadě rozhodují též o žalobách proti nezákonným zásahům správního orgánu. Tento institut byl ve správně-právní oblasti ukotven začátkem nového tisíciletí, jak již bylo výše zmíněno.

Dále správní soudy rozhodují o věcech volebních a o věcech místního a krajského referenda. Kompetence zahrnují i věci politických stran a hnutí. Správní soudy mohou zrušit opatření obecné povahy nebo jeho částí, kdy byl shledán rozpor se zákonem. (4, s. 375)

## 2. Charakter nezákonných zásahů do práv

Jak vlastně může být charakterizován zásah do práv? Právní úprava úplnou definici postrádá. Pojem „zásah“ je užíván nejen ve správním ale například i ústavním soudnictví. Zde však má širší význam. Žádný zákon však tento pojem nespecifikuje. Správní orgány mohou hned několika činnostmi zasáhnout do práv, což znemožňuje ukotvení jedné definice, která by dokázala pojmut rozmanitost těchto činností. Soudní řád správní je ale koncipován tak, aby poskytl ochranu před všemi možnými druhy jednání veřejné správy. Není však možné enumerativně obsáhnout nastávající případy z důvodu vnitřní nepodobnosti všech zásahů. Takové bezprostřední zásahy přicházejí na řadu v okamžiku, kdy si to žádá zpravidla mimořádná situace a nelze využít jiné formy řešení správního orgánu.

Primárním znakem zásahu je, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu. Jde o faktický úkon, pokyn či donucení, kterým je osoba zavázána něco strpět či vykonat. Nelze tento zásah interpretovat jako písemné rozhodnutí o věci, význam totiž spočívá v samotném úkonu, který orgán veřejné správy provedl. Znakem lze demonstrovat i fakt, že aby byl nezákonný zásah napadnutelný zásahovou žalobou, musí být proveden správním orgánem. Způsobí-li soukromá osoba jiné zásah do práv, nelze se domáhat soudní ochrany přes správní soudnictví. Zde je velmi dobře vidět rozdílnost situací a kdo je řeší. Na straně žalovaného vystupuje orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů uvedených v definici a tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Toto rozhodování je vykonáváno v oblasti veřejné správy. (5, s. 698)

Nezákonný zásah může provést nejen správní orgán ale i veřejný sbor. Veřejným sborem je subjekt vykonávající činnost policie takovým způsobem, kdy chrání veřejnou bezpečnost a pořádek bezprostředními zásahy a faktickými pokyny. Do této množiny veřejných sborů se zařazuje zejména Policie České republiky, Vojenská policie a obecní policie. Bezprostředními zásahy se rozumí správní činnost k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje zájmy chráněné zákonem. Naproti tomu faktické pokyny demonstrují správní úkony tkvící ve vyslovení zákazu či příkazu, kterým je adresát povinen se řídit. Takový zásah může učinit jen takový orgán, jenž je k takové činnosti kompetentní. I takové činnosti však mohou být provedeny za hranicemi pravomocí. V těchto případech je vhodné nalézt shodu v právní úpravě o tom, že byl učiněn zásah do práv a požádat o satisfakci prostřednictvím soudního procesu. V judikatuře lze ale nalézt hraniční případy, o kterých správní soud v dřívější době rozhodl pozitivně avšak v novodobé situaci je rozhodnuto opačně. Takové hraniční a sporné případy představují právně složité a nejednoznačné hodnocení výsledku působení veřejné správy, jak

vedl Ústavní soud v nálezu č. III. ÚS 2634/18 konkrétní případy nesprávně zvoleného typu žaloby, kdy žaloby byly zamítnuty. Jedná se o rozsudek čj. 6 As 357/2017-26, čj. 4 As 57/2018-57 a čj. 5 As 48/2018-25.

První rozsudek ze dne 28. 2. 2018, čj. 6 As 357/2017-26 se týká spáchání deliktu žalobce jako provozovatele vozidla, za což mu byla uložena pokuta formou příkazu. Žalobce podal odpor proti příkazu, načež Městský úřad reagoval tak, že není možné se odporem zabývat, neboť byl podán opožděně. Tento fakt byl ovšem vyvrácen a správní řízení pokračovalo. Následně podal zásahovou žalobu u Krajského soudu. Jako nezákonný zásah považoval nesprávné vyznačení doložky právní moci uvedenou na příkazu a odmítnutí podaného odporu. Žaloba byla odmítnuta pro nepřípustnost a soud se odkázal na § 46 odst. 1 písm. d), SŘS. Soud měl za to, že se žalobce mohl domáhat soudní ochrany žalobou proti nečinnosti a nikoli zásahovou žalobou.

Další zmíněný rozsudek je ze dne 21. 12. 2018, čj. 4 As 57/2018-57, který byl v nálezu Ústavního soudu zmíněn konkrétně pro bod 9, který říká, že: „*Stěžovatel dále za zásadně vadné a nesprávné označil úvahy městského soudu, že právo na poskytnutí informací nelze vnímat a používat jako nástroj k uspokojení pouhé osobní zvědavosti a že v žádosti žalobce o poskytnutí informací není jakákoliv zmínka o účelu, k jakému mají být požadované osobní údaje užity ve veřejném zájmu a v čem tento veřejný zájem má spočívat. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím totiž žadatel není povinen uvádět důvody svého dotazu. Povinný subjekt proto nemůže a nesmí jeho důvody zkoumat. Stěžovatel má navíc za to, že v žalobě veřejný zájem na zjištění identity členů kárného senátu zdůvodnil, když poukázal na nestandardní povahu rozhodnutí žalované.*“ Jednalo se o žádost spočívající v zaslání úplného a neanonymizovaného znění kárného rozhodnutí, týkající se kárného provinění advokáta. Podle žalobce je advokát osobou veřejnou, tudíž je možné požadovat informace o tom, který konkrétní advokát byl kárně stíhán, jak bylo rozhodnuto a kdo o něm rozhodoval. Žalovaná nejprve informaci zatajila, poté ji poskytla v anonymizované formě, ze které nelze poznat, o jakého advokáta se jedná, kdo ho zastupoval a jak bylo rozhodnuto ve věci kárného provinění. Žalobce podal kasační stížnost o které Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že ji zamítl a vrátil věc Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 As 48/2018-25 byla zamítnuta kasační stížnost žalobkyně, jež podala žalobu proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5. Žalovaný vydal rozhodnutí vydávající dodatečné stavební povolení na rekonstrukci bytu, který sousedí s bytem



stěžovatelky. Žaloba byla zamítnuta pro nepřipustnost, neboť kolaudační souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS.

Nynější právní úprava správního soudnictví a ochrana občanů před těmito specifickými úkony je mnohem rozvinutější a lze ji považovat za dostačující. (6, s. 140)

Zásadní novela SŘS přinesla rozšíření možnosti ochrany stěžovatele. Po podání zásahové žaloby je již možné domáhat se určení, že zásah byl nezákonný v okamžiku, kdy byl tento zásah již ukončen. Pokud zásah trvá nebo alespoň jeho důsledky či hrozí jeho opakování, soud určí jeho nezákonnost a zakáže správnímu orgánu v dalším porušování práv stěžovatele. Pro tento druh ochrany slouží pro jednoduchou interpretaci zásahů výklad základních práv a svobod občana. Tato práva nesmí být nijak porušena, v opačném případě se poškozená osoba může domáhat soudní ochrany.

Cílem závěrečné práce je tyto zásahy postupně seskupit, následně analyzovat a separovat v obecnější rovině. V závěru by měla být zřejmá přesnější definice, která by se přiblížila co nejlepší interpretaci nezákonného zásahu. Tento postup je uplatněn v kapitole 5 a metodickými postupy byl vytvořen obecný přehled o dosud provedených zásazích a následné úvahy. Literární zpracování této problematiky je velmi omezené. Jen zřídka lze nalézt takový literární zdroj, ze kterého by bylo možné čerpat pro získání lepších znalostí dané problematiky, a proto bylo velmi obtížné seskupit dostatek literatury pro zpracování práce. Naopak judikatura je velmi obsáhlá, tudíž výzkum a přiděl celé závěrečné práce je alespoň dostačující.

## **2.1. Vymezení zásahu v SŘS**

Zásahem není interpretováno žádné rozhodnutí. Dle platného a účinného právního předpisu se jedná o činnost neformální povahy v podobě zásahu do práv občana. Příkladem může být zásah policejního orgánu při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, zahájení a provádění daňové kontroly či pokyny strážníka obecní policie mimo své kompetence. Jedná se tedy o zásahy, které nejsou rozhodnutími a všechny druhy zásahů do práv musejí trvat či mít důsledky pro život občana, aby byly napadnutelné. Zásah do práv musí být proveden přímo proti stěžovateli. Tímto zásahem do práv není dílčí úkon ve správním řízení či procesu opatření obecné povahy, neformální sdělení názoru správního orgánu ani úkony policejního orgánu jako orgánu činného v trestním řízení. Nepřímým zkrácením na právech žalobce ve smyslu nevynutitelné výzvy nebude žalobci ochrana poskytnuta. (7, s. 343)

Je nutné, aby stěžovatel velmi dobře definoval povahu předmětného zásahu ve své žalobě proti nezákonnému zásahu. V době před účinností soudního řádu správního poskytoval Ústavní

soud ochranu před nezákonným zásahem klasifikací takového zásahu, pokynu či donucení jako jiný zásah orgánu veřejné moci. Zpravidla se jednalo o jednorázový protiprávní útok, který provedl orgán veřejné správy proti zaručeným právům a svobodám, které jsou vyjmenovány v Ústavě. Nejedná se však o výsledek rozhodovacích pravomocí, nýbrž o útok, proti kterému se lze bránit pouze ústavní stížností. Ústavní stížnost bylo možné použít po vyčerpání všech procesních prostředků, avšak v případě ochrany před nezákonným zásahem měl stěžovatel možnost tuto ústavní stížnost podat okamžitě.

V nynější době, po novelizaci soudního řádu správního, je ochrana před nezákonným zásahem více rozšířena, čímž se zvyšuje úroveň ochrany veřejných subjektivních práv. Žalobce se tedy může domáhat i pouhého určení faktu, že provedený zásah byl nezákonný.

Ochrana před Ústavním soudem je dnes možná v případě, že žalobce nesouhlasí s výrokem Nejvyššího správního soudu, který o zásahové žalobě rozhodl. Proti rozhodnutí NSS podá stěžovatel ústavní stížnost, jako prostředek ochrany svých práv, o které rozhoduje Ústavní soud, a to ve prospěch či neprospěch žalobce.

## **2.2. Vymezení zásahu v judikatuře**

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem o absenci enumerativního výčtu zásahů v zákoně, slouží pro konkretizaci a určitý druh výkladu judikatura NSS. Soud v rozsudku NSS, ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, uvedl, že se jedná o nezákonný zásah v případě, kdy se vylučuje možnost podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu po samotném zásahu. Přesná definice zásahu dle soudu není možná. Tento pojem může totiž interpretovat velké množství faktických činností správního orgánu, ke kterým jsou kompetentní na základě zvláštních zákonů. Tyto úkony jsou neformální a nejsou činěny formou rozhodnutí, ačkoli jsou závazné pro osoby, vůči jimž směřují, a to ve formě písemného či faktického pokynu nebo příkazu. Tento rozsudek byl v práci zmíněn pro jeho vysokou účinnost při interpretaci pojmu „nezákonný zásah“ a je dobrým vodítkem pro stěžovatele v lepší pochopení nastalé situace, tedy zdali se skutečně v jeho případě jedná o nezákonný zásah do práv.

Pro splnění podmínek pro podání zásahové žaloby je z rozhodnutí NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160 zcela patrné, že každý zásah je třeba důkladně přezkoumat, zdali se jedná o trvajícím zásah či o již ukončený stav a zda se proti všem částem učiněného zásahu lze brojit zásahovou žalobou.

### **2.3. Omezení lidských práv**

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je dáno: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny*“, z čehož vyplývá, že každý, kdo se cítí zkrácen na svých právech se může domáhat soudní ochrany svých práv u nezávislého a nestranného soudu. Dřívější úprava ochrany před těmito zásahy nedovolovala vyčerpat jakékoli jiné prostředky právní ochrany, a proto stěžovatel měl pouze jedinou možnost, jak se domoci svých práv, a to ústavní stížností. Zaručená práva a svobody jsou taktéž v čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který udává právo na spravedlivý proces. Každý, kdo se brojí zásahovou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem má právo na rychlý a spravedlivý proces, týkající se jeho práv, do kterých orgán veřejné moci zasáhl svým jednáním. Avšak za předpokladu, že sám žalobce byl zkrácen na svých právech, nikoli v případech, kdy žalobce žádá ochranu proti provedeným úkonům správního orgánu v soukromoprávních věcech.

### **2.4. Odlišení zásahu od nečinnosti veřejné správy**

Jak již bylo výše zmíněno, bezprostředním nezákonným zásahem bývají řešení, která jsou použita v mimořádných situacích, kdy jím někdo řeší danou situaci na místě bez použití písemného rozhodnutí. Žalobami se lze brojit obecně proti třem typům činností správního orgánu. Mezi nejčastější obranu občana patří žaloba proti rozhodnutí. V okamžiku, kdy osoba, již se rozhodnutí přímo dotýká, nesouhlasí výrokem, je oprávněna podat žalobu proti rozhodnutí ke krajskému soudu.

Dalším typickým příkladem je žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Nečinnost je ovšem ve správním soudnictví chápána v užším slova smyslu. Definice nečinnosti správního orgánu je obsažena v § 79 SŘS. Jedná se o nesplnění povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. V každém případě se může stát, že nahodilou situaci nelze klasifikovat jako vydané rozhodnutí či nečinnost správního orgánu ve smyslu výše uvedeném. I takováto nečinnost může demonstrovat zkrácení na právech a v tomto případě se nabízí ochranou zásahová žaloba. Při volbě žalobního typu JUDr. Václav Štencl, M.A. a Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph. D., LL.M. uvádějí, že zákonodárce žádným způsobem neomezil pojem „nezákonný zásah“ na aktivní konání správního orgánu, a proto i v některých případech sem může spadat i nečinnost správního orgánu, pokud se nejedná o nečinnost ve smyslu uvedeném v § 79 SŘS.

Dle judikatury je zřejmé, že k některým situacím bylo nutné připojit vyjádření rozšířeného senátu NSS, přičemž ani jejich pohled na věc nebyl jednotný. (3., s. 93)

Pro zásahy do práv existuje tedy množina, kam spadají všechny nezařaditelné případy. Proti těmto zásahům lze podat tzv. zásahovou žalobu, která však může být podána za splnění podmínek uvedených v zákoně.

### 3. Podmínky soudní ochrany

Každý občan má svá práva a povinnosti a citování dle Johna Stuarta Milla: *svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého*. Tohoto citátu se mnohdy striktně nedrží ani správní orgán, jehož činnost vykonávají též fyzické osoby jako občané České republiky. Právní ochrana zaručuje každé fyzické osobě pobývajícím na území České republiky základní lidská práva a svobody včetně již zmíněné osobní svobody. Tato základní lidská práva a svobody upravuje ústavní pořádek a to konkrétně úst. z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a úst. z. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Trojkombinace podmínek pro přezkoumatelnost vycházejí z LZPS. Přezkum rozhodnutí je možný pouze na návrh, nikoli z moci úřední. Stěžovatel, který se obrací s žalobou na soud, napadá konkrétní vydané rozhodnutí, což se v případě zásahové žaloby a žaloby proti nečinnosti rozšiřuje o nezákonné zásahy a nečinnost správního orgánu dle SŘS. Současně musí stěžovatel tvrdit nezákonnost takového rozhodnutí. Zákonodárnost pro danou problematiku řeší i oblast mezinárodního práva. V takovém případě se může stěžovatel odvolat na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, konkrétně pro čl. 6 odst. 1, který stanovuje právo na spravedlivý, veřejný a zpravidla rychlý proces pro projednání nezávislým a nestranným soudem. (10, s. 56)

#### 3.1. Soudní ochrana ve věcech omezení osobní svobody

Osobní svoboda je ústavně zaručena čl. 8 odst. 1 LZPS. Zákon stanoví, ve kterých případech může být omezena osobní svoboda, a tyto situace zpravidla souvisejí s výkonem trestní pravomoci a následným šetřením orgánů činných v trestním řízení. Pro konkretizaci je třeba vysvětlit pojem „osobní svoboda“. Osobní svoboda chrání tělesnou bezpečnost jednotlivce. Dle rozsudku NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Aps 3/2007-91 je sféra osobní svobody interpretována jako odvozením z principu, že státní moc je možné aplikovat pouze v mezích a na základě zákona a podmínek v něm ustanovených, a tudíž je svoboda opakem tohoto principu. Konkrétní vysvětlení institutu osobní svobody v LZPS nelze nalézt. Tentýž zákon stanovuje ústavní základ ve čl. 36 odst. 2 pro eventualitu přezkoumatelnosti zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.

#### 3.2. Ochrana před nezákonným zásahem

Mezi náležitosti zásahové žaloby je v každém případě nutno uvést obecné náležitosti podání, jenž jsou uvedeny v § 37 odst. 3 SŘS. Povinnými náležitostmi jsou:

- označení zásahu,

- vyličení rozhodných skutečností,
- označení důkazů,
- návrh výroku rozsudku (žalobní petit).

Žalobní petit může obsahovat zákaz pokračování nebo opakování, či deklaraci nezákonnosti. (5, s. 723)

K podání je nutné přiložit listiny, kterých se žalobce dovolává. Návrh je možné vzít žalobcem zpět, dokud o něm soud nerozhodl. Z podané žaloby musí být zřejmé, že žalobce byl provedeným nezákonným zásahem zkrácen na svých subjektivních právech a rozhodné skutečnosti musí svědčit o tom, že žaloba byla podána v zákonné lhůtě, zejména zda byla dodržena subjektivní lhůta.

Pokud daná žaloba nesplňuje zákonné podmínky, předseda senátu žalobce usnesením vyzve k opravě či odstranění vad a stanoví lhůtu pro uskutečnění. Pokud žalobce ani přes výzvu soudu tyto vady neopraví ani neodstraní, žaloba bude soudem zamítnuta.

Jedná-li se o zásah okamžitý, zásahová žaloba pozbývá efektivnosti vzhledem k jeho jednorázovému a krátkodobému charakteru. Vhodnost žaloby se uvádí pro účely následného řízení o náhradu škody a je efektivně využitelná tam, kde zásah trvá či hrozí jeho opakování. Trvání zásahu lze demonstrovat na nezákonném zásahu do práv při zadržení vozidla s příslušenstvím. Naopak při opakování zásahu podle rozsudku NSS ze dne 13.12.2007, čj. 8 Aps 1/2006-92 je třeba rozlišit, zda se nejedná o zásah nový, který může obsahovat podobnosti původnímu.

### **3.3. Prostředky pro zahájení řízení**

Pro zahájení řízení je třeba, aby stěžovatel sám podal návrh neboli žalobu, čeho se domáhá. Konkrétní náležitosti žaloby jsou uvedeny v předešlé kapitole. Dnem obdržení žaloby soudem je zahájeno správní řízení. V tomto případě není možné zahájit řízení z moci úřední. Žaloba je podána v písemné podobě.

## **4. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu**

Pokud nastane situace, kdy se občan či cizinec cítí zkrácen na svých právech, má nárok na soudní ochranu před nezákonným zásahem a vlastním podnětem, tedy zásahovou žalobou, zahájí řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Řízení je ve správním soudnictví legislativně ukotveno v hlavě I, třetí části SŘS, která říká, že „*řízení je zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu; týká-li se návrh věcí uvedených v § 4 odst. 1, nazývá se návrh žalobou.*“ Čtvrtý paragraf odkazuje na činnosti spadající do pravomoci soudů, které jsou zmíněny v kapitole 1.4. Za každý návrh se platí soudní poplatek a pokud takový poplatek není zaplacen, může být řízení zastaveno. Při splnění procesních podmínek pro zahájení takového řízení, soud započne zabývat se došlým návrhem. (8, s. 78)

Účastníci řízení se rozlišují na hlavní a vedlejší. Konkrétně se jimi rozumí fyzické a právnické osoby ve sporu proti správnímu orgánu. Účastníky je v první řadě žalobce, tedy ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen nezákonným zásahem do práv. Dalším hlavním účastníkem je žalovaný, v jehož roli může být pouze ten, o kom to stanoví zákon. V zásadě je to správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Jedná-li se o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru připadá v těchto případech pozice žalovaného na správní orgán jemuž je daný sbor podřízen a v případě obecní policie bude žalovaným obec.

Rozhodnutí soudu závisí na objasněných skutečnostech. Výrokem může být zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Naopak lze vydat vyhovující rozhodnutí, jenž určí, že skutek, který se stal, je nezákonným zásahem a je uložen zákaz pokračovat v porušování žalobcova práva a příkazu k obnově stavu před zásahem.

### **4.1. Podmínky řízení**

Aby mohlo být řízení o ochraně před nezákonným zásahem zahájeno, musí si být stěžovatel jist nezákonností zásahu a sám podat žalobu. Při posuzování činnosti, která stěžovatele zkrátila na jeho právech je důležité náležitě vyhodnotit, zdali se skutečně jedná o nezákonný zásah či nečinnost orgánu veřejné správy. Nedůležitým faktem je označení žalovaného, neboť nedostatek věcné pasivní legitimace není podmínkou řízení. V případě rozhodnutí správního orgánu je vcelku zřejmé, který prostředek na ochranu práv veřejného zájmu stěžovatel užije. V případech nezákonného zásahu a nečinnosti není vždy zcela očividná forma obrany proti takovému zásahu do práv. Z důvodu absence enumerativního výčtu druhů nezákonných zásahů v právním předpisu je třeba nalézt shodu vlastního zásahu v judikatuře. Zde je možné, na

základě judikátů dostatečně posoudit, zdali stěžovatel aplikuje zásahovou žalobu právem či se v jeho případě jedná o případ opačný a sice, aby byla podána žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Řízení je zahájeno dnem, kdy soud obdržel žalobu, tedy návrh, a počíná se zabývat došlým návrhem.

Pokud během řízení dojde k přenosu působnosti žalovaného správního orgánu na jiný, bude se soud odkazovat na § 87 odst. 1, ve kterém se uvádí, že „*soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištění kde dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází se skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu*“, z čehož zjevně vyplývá, že předmětná žaloba bude zamítnuta, pokud se nejedná pouze o určení, že zásah byl nezákonný.

## **4.2. Žalobní legitimace**

Účastníky řízení o ochraně před nezákonným zásahem jsou navrhovatel, tedy žalobce a odpůrce je žalovaný, potažmo subjekty, o kterých to stanoví SŘS. V případě zásahové žaloby se jedná o procesní postup dle obecné části, která je platná a společná pro všechny typy žalob, přičítaje dalších částí tatáž zákona, konkrétně paragrafů týkajících se nezákonných zásahů a zásahové žaloby (tedy § 82 SŘS a následujících).

Význam aktivní legitimace spočívá v tom, že každý, kdo se cítí zkrácen na svých právech, může učinit podání žaloby proti nezákonnému zásahu. Při posuzování splnění podmínek soud uvažuje právě toto tvrzení. Jeho důvodnost je poté předmětem meritorního posouzení dané věci.

Opakem je pasivní legitimace, jenž se dá interpretovat jako protistav žalobce, neboť na straně žalovaného je správní orgán provádějící zásah do práv. V tomto případě je věcná pasivní legitimace postavena na určení žalovaného žalobcem v zásahové žalobě. Úkolem žalobce tedy je, aby v zásahové žalobě uvedl, vůči kterému orgánu se domáhá ochrany. Nepřesného určení žalovaného je vadou podané zásahové žaloby a bude správním soudem zamítnuta.

V průběhu řízení je třeba posoudit, zdali se pasivně legitimovaný nezákonného zásahu do práv skutečně dopustil a zásah provedl. (5, s. 699)

## **4.3. Lhůta k podání zásahové žaloby**

Lhůta pro podání obžaloby se posuzuje dvěma směry. Subjektivní lhůta trvá 2 měsíce ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl a objektivní má trvání 2 roky ode dne, kdy k zásahu došlo. Zmeškání této lhůty nelze prominout, a to platí pro subjektivní i objektivní lhůtu. Zda byla žaloba podána včas, se soud zabývá ještě před vlastním meritorním projednání podané



žaloby. Některá literatura polemizuje nad otázkou, zdali není subjektivní lhůta příliš krátká, neboť zmeškání alespoň jedné ze lhůt vede k odmítnutí žaloby pro její opožděné podání. (1, s. 76-77)

Dle rozhodnutí NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160 je *objektivní lhůta nepřekročitelná, nestaví se ani nepřerušuje, její marné uplynutí znamená, že existující prostředek k ochraně práva se stal natrvalo nedostupným.*“ Lze tedy dle tohoto rozsudku konstatovat, že objektivní lhůta je stanovena a neexistují žádné výjimky pro její přerušování či zastavení. Nejvyšší správní soud zamítl žalobu ze dne 14. 12. 2017, čj. 4 Afs 157/2017-37, kterou podala stěžovatelka po zjevně uplynulé lhůtě, přičemž se stěžovatelka domnívala, že je žaloba podaná včas. Žaloba byla podána ve dvouměsíční lhůtě, konkrétně 25. 9. 2015, počítané ode dne publikace nálezu Ústavního soudu 16. 6. 2015, sp. zn. P1. ÚS 12/14. Městský soud žalobu odmítl jako opožděnou a NSS tento argument podpořil. Je více než jasné, že stěžovatelka nedostatečně pochopila podstatu subjektivní lhůty.

Pokud byl zásah proveden před účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, žalobu bylo možné projednat pouze v případě, neuběhla-li objektivní lhůta trvající dva roky.

#### **4.4. Nepřípustnost žaloby**

Nepřípustnost žaloby nastává v okamžiku nevyčerpání jiných prostředků nápravy. Toto tvrzení neplatí, domáhá-li se žalobce pouze určení nezákonnosti zásahu. Do konce roku 2011 byla žaloba také nepřípustná, domáhá-li se žalobce pouze určení nezákonnosti zásahu a pokud důsledky zásahu již netrvaly nebo hrozilo jeho opakování. Primární možností ochrany se považuje žaloba proti rozhodnutí a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem se řadí do sekundární pozice, a to pouze v případě, nepřipadá-li žaloba proti rozhodnutí v úvahu, i přes zprocesnění zásahu jinými právními prostředky, jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42. Domáhání se ochrany jinými právními prostředky SŘS objektivně připouští, naopak nestanovuje, zdali mohou být použity v konkrétním případě. Pokud stěžovatel tyto právní prostředky ochrany před nezákonným zásahem využil a nesouhlasí s výsledkem, je v tomto okamžiku žaloba nepřípustná. Znak nepřípustnosti žaloby je obsažen v takových vadách, které brání v dalším aktivním pokračování v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Tento žalobní typ by měl být správně zvolen pro jeho další projednání. V případě, že se zřetelně nejedná o nezákonný zásah, je žaloba krajským soudem odmítnuta a je nepřípustná, neboť se odráží od odstavců SŘS, které přímo nesouvisejí s daným případem. Pokud se nelze

domáhat jiným způsobem ochrany před nezákonným zásahem, je možné, aby se žalobce domáhal soudní ochrany okamžitě. (5, s. 727)

#### **4.5. Průběh řízení**

Při výkladu průběhu řízení o ochraně před nezákonným zásahem je důležitým začátkem správný výběr žalobního typu, jak již bylo několikrát v práci zmíněno. Aktivní legitimace pro podání zásahové žaloby vzniká dnem, kdy se stěžovatel o zásahu do práv dozvěděl a od tohoto okamžiku běží dvouměsíční lhůta pro podání žaloby. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je projednávána přednostně, aby byla zvýšena efektivita včasné soudní ochrany před takovými zásahy správního orgánu. Vlastní zásahová žaloba má za úkol obsahovat základní náležitosti dle zák. č. 150/2002 Sb., SŘS. V principu se jedná primárně o to, kdo vystupuje na straně žalobce a žalovaného, nastínění vzniklé situace, tedy v čem stěžovatel spatřuje provedený nezákonný zásah a čeho se stěžovatel domáhá. Jako přílohu žalobce přikládá dokumenty se zásahem související. Tyto povinné náležitosti jsou základními pilíři pro úspěšné přijetí žaloby soudem. Žalobce tento návrh odešle soudu a v okamžiku, kdy soud žalobu obdrží, je zahájeno řízení před nezákonným zásahem. Správní soud komunikuje s žalovaným, jenž ho informuje o pasivní žalobní legitimaci.

Samotné jednání je veřejné a lze vést soudní proces i bez přítomnosti některého z účastníků, kterého soud řádně předvolal. Soud může dle § 51 odst. 1 rozhodnout bez ústního jednání, avšak pouze v případě, že se na tom účastníci shodli nebo s tím souhlasili. Za souhlas je považováno i nevyjádření se účastníka do dvou týdnů od doručení výzvy, ve které musí být účastník o tom poučen. Následuje zjištění totožnosti účastníků, osob zúčastněných na řízení a jejich zástupců. Je nutné, aby soud poučil všechny účastníky o jejich právech. Žalobce poté přednese svůj návrh a vzniká prostor, aby se žalovaný k tomuto návrhu vyjádřil, než započne část dokazování. Soud rozhodne, které důkazy budou prováděny, mezi nimiž mohou být i takové, které účastníci nepřednesli. Některé důkazy může soud provést opakovaně, neboť není závislý na jeho skutkovém stavu při zjištění správním orgánem. Je tedy v zásadě možné, aby si soud navrhl své důkazy, které se musí provést, a zároveň může některé provést opětovně.

#### **4.6. Rozhodnutí o zásahové žalobě**

Při posuzování zásahové žaloby je třeba si v první řadě objasnit, které zásahy do práv lze považovat za nezákonný zásah. Ačkoli by tvrzení žalobce byla pravdivá a daná situace nemůže být zásahem, musí být tato žaloba zamítnuta. Pokud neexistují okolnosti, které by vylučovaly možnost, že se nejedná o zásah, soud projednává přípustnost žaloby dle § 85 SŘS. V tomto

okamžiku je na místě posouzení, zdali se rozhoduje o žalobě „zápůrčí“ či „určovací“. Rozdílem je fakt, že zápůrčí žaloba směřuje proti zásahu, jenž nebyl ukončen a naproti tomu stojí žaloba určovací směřující proti již ukončenému zásahu. (12, s. 149)

Ke zjištěnému stavu věci má soud právo vyžádat si předložení správního spisu, pokud takový byl založen, a dále i vyjádření žalovaného orgánu veřejné moci. Věcně příslušným soudem v projednání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem je krajský soud dle § 7 odst. 1 SŘS. (5, s. 733)

Pro meritorní rozhodování soud vydává rozsudek, případně usnesení a okamžikem doručení nabývá právní moci. Usnesení je vydáno soudem, kdy žalobu odmítá či plně zastavuje řízení. Na rozsudku se usnáší senát, a to nadpoloviční většinou hlasů na neveřejné poradě, kde nesmí být přítomen nikdo jiný kromě členů rozhodujícího senátu a zapisujícího. Domáhá-li se žalobce pouhého určení, že zásah správního orgánu byl nezákonný, vydává soud deklaratorní rozhodnutí, ve kterém soud souhlasí se žalobním petitem. V případě zásahu, který trvá, opakuje se či hrozí jeho opakování, je vydáno konstitutivní rozhodnutí, kterým zakazuje správnímu orgánu v pokračování v zásahu do práv žalobce a přikáže, aby žalovaný obnovil faktický i právní stav před zásahem, pokud je to možné, a tím znemožní trvání zásahu nebo jeho důsledků.

Výrok rozsudku se odvíjí od typu zásahové žaloby, tedy zápůrčí či určovací. Jedná-li se o určovací žalobu, výrokem bude deklaratorní určení, že zásah, proti kterému žalobce podal zásahovou žalobu, byl nezákonný. Neshledá-li soud předmětnou věc jako úkon, kterým správní orgán zkrátil žalobce na jeho právech, žaloba bude zamítnuta.

U zápůrčí žaloby je výrok rozsudku poněkud obsáhlejší. Pokud zásah správního orgánu stále trvá nebo hrozí jeho opakování, je nutné dostatečně prokázat tyto okolnosti. Soud následně projednává žalobní petit zmíněný v podané žalobě a v rozsudku uvede verdikt. Prokáže-li žalobce během fáze dokazování, že se jedná o trvajících zásah či hrozí jeho opakování, výrokem rozsudku bude zejména vyhovující rozhodnutí a následný zákaz v porušování práv žalobce správním orgánem a povinnost uvést situaci do stavu před zásahem, je-li toto možné.

V opačném případě je žaloba zamítnuta, tedy věc se zrušuje a vrací se krajskému soudu k dalšímu projednání. V rozsudku ze dne 21. 6. 2017, 31A 27/2016 – 115 zní výrok takto: „*I. Žaloba se zamítá. II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení. III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.*“

Vyhoví-li soud zásahové žalobě ve prospěch žalobce, ať již se jedná o žalobu určovací či zápůrčí, je žalovaný povinen zdržet se úkonů zasahující do práv stěžovatele, případně je správnímu orgánu uložena povinnost náhrady škody a nápravy stavu před provedeným zásahem. Lze tedy konstatovat, že vyhovující rozhodnutí o žalobě má účinky převážně na žalovaného, který je vázán vykonatelností soudního rozhodnutí. Pokud soud rozhodne v neprospěch občana a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zamítne, žalovanému nevzniká povinnost nápravy. Nesouhlasí-li žalobce s výrokem rozhodnutí soudu, má možnost využít mimořádných opravných prostředků a obrátit se na Nejvyšší správní soud kasační stížností.

Kasační stížnost NSS projednává v rozšířených senátech a jeho rozhodnutí jsou následně v anonymizované formě zveřejněny na internetových stránkách NSS. O kasační stížnosti lze rozhodnout formou zamítnutím stížnosti, zastavením řízení a samozřejmě i kladně, a to zrušením prejudikatorního rozhodnutí krajského či městského soudu a věc předá k dalšímu řízení.

Výkon soudního rozhodnutí nemá svá ustanovení v SŘS. Nesplní-li žalovaný dobrovolně povinnost stanovenou v rozsudku správního soudu, je stěžovatel oprávněn domáhat se výkonu tohoto rozhodnutí u soudu v civilním soudnictví dle § 274 odst. 1 písm. b), zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

#### **4.6.1. Zastavení řízení**

Pokud po řádném zahájení řízení pominul důvod projednání věci nebo v případě, že žalobce vezme žalobu zpět, soud řízení zastaví. V okamžiku, kdy po podání zásahové žaloby již napadený zásah netrvá nebo jeho důsledky ustaly, soud nezkoumá, zdali s ukončením řízení napadený orgán souhlasí a řízení taktéž zastaví.

#### **4.7. Opravné prostředky proti rozhodnutí o zásahové žalobě**

Řádné opravné prostředky SŘS neobsahuje. Hlavní opravný prostředek na ochranu před nezákonným zásahem je tzv. kasační stížnost, která se řadí mezi mimořádné opravné prostředky. Ta je podávána u Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost je prostředek, kterým se účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení brojí proti rozhodnutí městského či krajského soudu o jeho podané zásahové žalobě a požaduje toto rozhodnutí zrušit. Druhým mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení, která je možná pouze proti rozsudku vydanému v řízení o nezákonném zásahu či ve věcech politických stran a hnutí. O návrhu na obnovu řízení rozhoduje soud, který napadené rozhodnutí vydal, v případě zásahové žaloby se

jedná o krajský soud. Jiný opravný prostředek pro tuto situaci zásahu do práv správní soudnictví nenabízí. Je tedy nutné velmi dobře zvážit, čeho se stěžovatel v kasační stížnosti domáhá. Při rozhodnutí soudu, že se nejedná o nezákonný zásah a žalobce s tímto tvrzením nesouhlasí, je třeba kasační stížnost podat ve lhůtě pro podání opravných prostředků, která činí dva týdny a nemá odkladný účinek. Kasační stížnost je nutné podat u krajského soudu, ačkoli ji projednává Nejvyšší správní soud.

## 5. Analýza judikatury zásahů do práv

Judikatura je v této problematice jedním z klíčových zdrojů pro posouzení provedeného zásahu, případně pro rozhodnutí o něm. Hlavními zdroji pro napsání závěrečné práce byly zákony týkající se této problematiky, konkrétně správní řád, soudní řád správní a komentář k tomuto zákonu. Literární zpracování informací týkajících se nezákonných zásahů do práv a zásahové žaloby je omezené, tudíž značnou část zdrojů, ze kterých bylo čerpáno, tvoří již zmíněná judikatura. Tato kapitola je věnována primárně analýze a následné syntéze neboli zobecnění, nezákonných zásahů na základě judikatury v archivu NSS. Nejvyšší správní soud uveřejňuje meritorní rozhodnutí v anonymizované podobě po jeho vyhlášení včetně prejudikatury a právních vět, které byly užity k analýze nezákonných zásahů v této práci. Uveřejněna jsou pouze ta rozhodnutí, která byla anonymizována, tedy neobsahují jména účastníků a jsou přelomová pro konkrétní situace. Ve Sbírce judikátů nejsou tedy zveřejněna všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ale pouze ta nejdůležitější. Mezi hlavní důvody použití judikatury jako nejvýznamnější zdroj pro zpracování praktické části práce je nejen nedostatek literatury, ale primárně hojnost judikátů, které jsou přelomové. Vybrané judikáty jsou uchovávány v elektronické podobě na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu na doméně [www.sbirka.nssoud.cz](http://www.sbirka.nssoud.cz) a jsou rozřazeny podle roků a následně dle kalendářních měsíců do složek souborů. V každém roce je zpravidla 12 složek se zveřejněnými judikáty, případně se v některých letech objevují složky obsahující rozhodnutí dvou až tří měsíců dohromady. Ve složce každého jednotlivého měsíce jsou všechna přelomová rozhodnutí NSS, a to nejen týkající se nezákonných zásahů. Judikáty jsou tak dostupné na internetu široké veřejnosti a jejich využití je omezeno pro nekomerční účely. Pro opakované komerční účely je třeba souhlasu NSS. Význam uveřejňování rozhodnutí tkví ve zlepšení veřejné kontroly výkonu soudnictví.

Pro analýzu byly použity výhradně zveřejněné judikáty. Postupem bylo v první řadě projít Sbírku judikátů od 1. ledna roku 2003, tedy od doby, kdy bylo možné využít institut zásahové žaloby, až do 31. prosince roku 2020. Vyhledávání judikátů potřebných pro analýzu usnadnila možnost vyfiltrovat pouze ta rozhodnutí, která obsahují klíčové slovo „nezákonný zásah“. Celkem 101 judikátů čítá Sbírka Nejvyššího správního soudu od roku 2003, kdy byla zákonem stanovena možnost volby tohoto žalobního typu. Všechna tato rozhodnutí však zveřejněna nejsou. Dalším postupem byl výtah právních vět ze všech judikátů týkajících se nezákonných zásahů včetně data vyhlášení a spisových značek. Vyňaly se důležité judikáty pro tuto závěrečnou práci a byl vytvořen přehled právních vět, který zprostředkoval stručný přehled

o četnosti některých žalob. Obecně se jedná o nezákonné zásahy do práv nejen občanů České republiky, ale i cizinců na území České republiky, jimž nebyl udělen azyl, případně jiné případy zásahů do práv.

Následovalo rozčlenění judikátů dle kategorií. Tyto kategorie byly vytvořeny na základě věci, kterých se nezákonné zásahy se týkaly neboli kde se takový zásah může vyskytnout. Rozčlenění zprostředkovalo náhled, kterých oblastní a práv se může správní orgán, jakožto žalovaný, dotknout, případně zdali takový zásah je skutečně nezákonný. Vzniklo tedy celkem 12 odvětví. Do předem vytvořených složek byla postupně zařazena všechna rozhodnutí, která mají přímou spojitost s odvětvím, dle kterého byly kategorie pojmenovány, včetně spisových značek. Dále se judikáty rozčlenily na ty, u kterých byl soudem uznán zásah do práv a naopak zásahy, které jako nezákonné NSS neklasifikoval. Tímto způsobem se začlenily všechny judikáty týkající se nezákonných zásahů do kategorií a podle toho, jedná-li se o nezákonný zásah či nikoli. Takto byla nastíněna pomyslná hranice, co je nezákonným zásahem a co již ne.

Během analýzy a komparace judikátů bylo zřetelné, že během prvních dvou let, od ledna roku 2003 až do začátku roku 2005, od ukotvení právního institutu do právního řádu, nebyla zásahová žaloba využívána. Při pročítání Sbírky bylo zjištěno, že postupem času byl institut zásahové žaloby implementován ve větší míře a rozšiřovalo se portfolio archivu judikatury. Lze předpokládat, že v tehdejší době žalobce nebyl schopen plnohodnotně rozeznat správnost výběru své žaloby pro neznalost nového žalobního typu a zároveň v dřívější době takový druh žaloby neexistoval. Bylo tedy spoléháno na takové právní prostředky, které již byly osvědčené, což byla výhradně ústavní stížnost.

Na základě této metodiky byly judikáty roztříděny a následně dalšími metodami separovány pro jejich praktické využití v bakalářské práci. Hlavním uplatněním analýzy je zobecnění a naplnění definice nezákonného zásahu, kterou právní úprava postrádá, jak již bylo zmíněno na začátku celé práce.

## **5.1 Metodologie**

Induktivní metodické postupy byly hlavním pilířem analýzy závěrečné práce. Pro nedostatek literatury související s oblastí nezákonných zásahů a zásahové žaloby, byly hlavním zdrojem judikáty NSS, které byly analyzovány. Tyto judikáty byly podrobně zpracovány a induktivní metodou byla v závěru práce vytvořena specifitější definice pro nezákonný zásah. Při zpracování této práce nemohla být deduktivní metoda zcela využita, neboť potenciál tkvěl v opačném postupu právě z výše zmíněných judikátů z archivu Nejvyššího správního soudu.

Tímto způsobem byla zpracována závěrečná práce, jejíž hlavním cílem bylo vybrání takových rozhodnutí o nezákonném zásahu, které demonstrovaly pomyslnou hranici mezi tím, co soud vnímá jako nezákonný zásah, co už ne a typové zásahy v jednotlivých oblastech veřejné správy. Dílčí fakta v tomto případě tvoří jednotlivá rozhodnutí ze Sbírký NSS.

Cílem metodické části je průnik do praxe v této problematice, poněvadž demonstrativní příklady slouží jako velmi dobrý základ pro pochopení popisované problematiky. Praktická komparace judikátů poskytla přehled typových zásahů do práv. Lze tedy konstatovat, že role žalovaného získala konkrétnější vymezení, o který orgán se konkrétně může jednat a je lépe zřetelné, jakým způsobem musí být zásah proveden, aby byl nezákonný.

Deduktivní část v této práci je aplikována velmi zřídka. Pomocí teoretických znalostí správního práva a fungování procesních taktik při řešení situací zásahů do práv bylo zjištěno, že soudní procesy v této oblasti jsou stále ve vývoji. Poměrně krátká doba existence možnosti obrany před nezákonným zásahem správního orgánu určuje omezenost a mnohdy i kontradikci mezi jednotlivými případy. Primárním cílem ukotvení eventuality tedy bylo rozšíření schopností žalobce brojit se proti žalovanému, pro udržení respektu a fungování veřejné správy a správní soudnictví tak dává možnost zachování si své pozice svobodného občana před nezákonným jednáním správních orgánů při výkonu veřejné moci.

Následující graf na Obrázku č. 1 demonstruje počet judikátů zveřejněných ve Sbírcce rozhodnutí NSS týkajících se nezákonných zásahů v porovnání s ostatními roky. Zřetelné je nevyužití zásahové žaloby v prvních dvou letech existence procesně právního institutu správního soudnictví. O jedenáct let později byl zaznamenán dvojnásobný vzrůst vybraného žalobního typu, který lze přičítat lepší znalosti dané problematiky díky bohaté judikatuře.





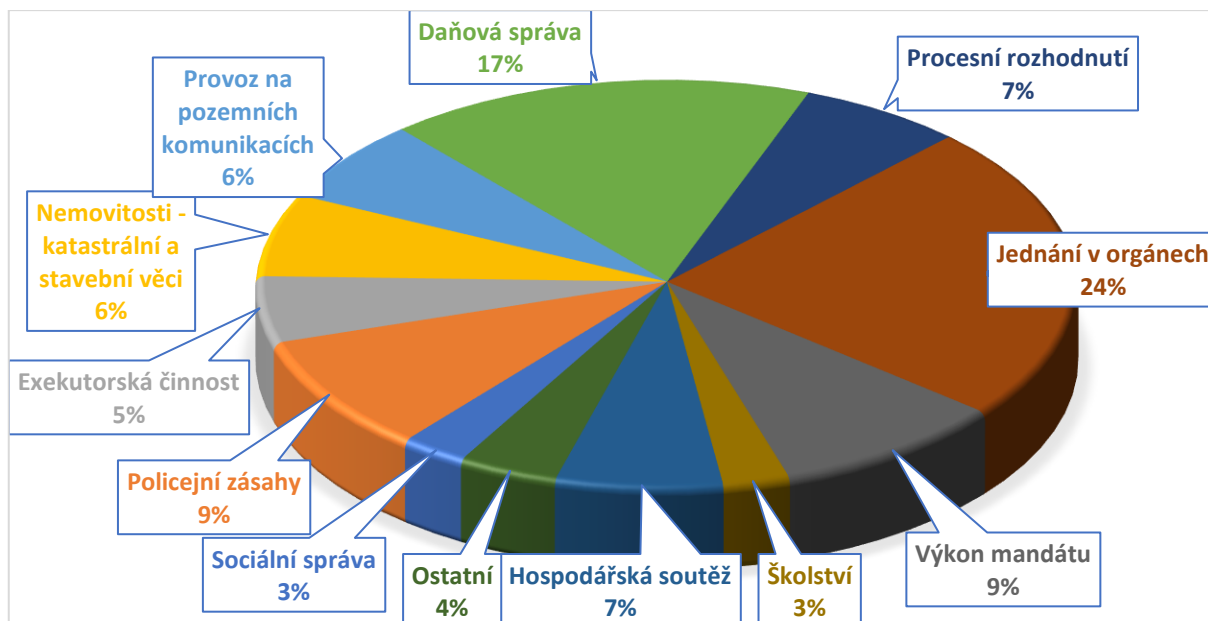
Obrázek 1: Počet zveřejněných judikátů týkajících se nezákonných zásahů

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Tento stručný přehled pouze demonstruje fakt, že se zvyšuje počet podaných zásahových žalob na ochranu před nezákonnými zásahy správních orgánů. Počet judikátů v daném roce není přesný, neboť je graf vytvořen zpracováním použitých rozhodnutí ze Sbířky NSS. Jak již bylo výše zmíněno, Sbířka rozhodnutí neobsahuje všechny podané zásahové žaloby, tudíž lze odvodit, že podaných zásahových žalob je ve skutečnosti mnohem více, než která jsou zveřejněna.

## 5.2 Analýza typových zásahů do práv

Po analýze obsahové stránky všech judikátů bylo vytvořeno seskupení dle kategorií, jež jsou vidět na grafu na Obrázku č. 2, přičemž každá tato kategorie tvoří množinu konkrétních nezákonných zásahů. Analýzou se vytvořilo celkem 12 odvětví, kterých se zásahy do práv správním orgánem týkaly. Tato data byla následně očištěna o takové zásahy, které NSS jako nezákonný zásah neprohlásil. V každém rozsudku je uvedeno odůvodnění, proč tomu daná situace nenasvědčovala neboli důvod, proč nelze jako obranu použít zásahovou žalobu.



Obrázek 2: Procentuální podíl nezákonných zásahů z celkového počtu zveřejněných

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Data v Obrázku č. 1 ukazují procentuální zastoupení konkrétních odvětví z celkového počtu zásahů. Následuje Tabulka č. 1, která doplňuje předchozí obrázek a poukazuje na počet zásahů, které byly klasifikovány Nejvyšším správním soudem jako nezákonné, a tyto výpočty byly převedeny na procenta. Znamená to tedy, že tolik procent, kolik je uvedeno u jednotlivých kategorií, bylo nezákonných zásahů z celkového počtu žalob v daném odvětví. Tabulka slouží jako ukazatel znázorňující procentuální podíl nezákonných zásahů z výše graficky zpracovaného obrázku, tzn. z celkového počtu zásahů každé kategorie.

Tabulka 1: Procentuální podíl aktivních nezákonných zásahů

Oblast zásahů do práv	Nezákonné zásahy
Daňová správa	62%
Hospodářská soutěž	60%
Policejní zásahy	86%
Nemovitosti – katastrální a stavební věci	40%
Provoz na pozemních komunikacích	100%
Školství	100%
Sociální správa	50%
Exekutorská činnost	50%
Jednání v orgánech	56%
Výkon mandátu	25%
Procesní rozhodnutí	40%
Ostatní	0%

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

V Tabulce č. 1 je vidět, že vysoký výskyt nezákonných zásahů se objevuje v oblasti silniční dopravy a školství. Další častý výskyt těchto zásahů je možné zpozorovat u příslušníků ve služebním poměru, a zde již padá podstata na to, zdali tento nezákonný zásah vykoná příslušník veřejného sboru občanovi, případě správní orgán provede zásah přímo proti příslušníkovi, přičemž vždycky jeden ze subjektů musí být v pozici správního orgánu.

V případě zcela zřetelných odvětví, konkrétně v oblasti silniční dopravy, každá zásahová žaloba, o níž následně rozhodoval NSS, splňovala podmínky podání a návrhu bylo vyhověno ve všech zveřejněných případech. Rozčlenění druhů zásahových žalob dle merita věci a pro význam práce a pochopení problematiky je praktické zpracování velkým přínosem. Kategorie byly vytvořeny na základě podobnosti případů zásahů do práv a jejich přímá souvislost spočívá mimo jiné v tom, že zásahy zpravidla provedl tatáž správní orgán. Judikáty byly čerpány ze zdrojů dosud zveřejněných, nicméně lze předpokládat, že i v prvních dvou letech, konkrétně v letech 2002-2003, byl institut zásahové žaloby využit, ačkoli naprosto minimálně.

### 5.2.1 Daňová správa

Pro oblast daňové správy jsou nečastější typy zásahů do práv zobrazeny v Tabulce č. 2, stejně tak u ostatních oblastí rozčlenění.

Tabulka 2: Zásahy v daňové správě

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Zahájení a provádění daňové kontroly po využití námitek jako prostředku ochrany	2 Afs 144/2014-110	Ano
Pokyn správce daně vyžadující osobní účast daňového subjektu i při jeho zastoupení zástupcem	2 Aps 3/2007-91	Ano
Evidování nedoplatku na dani z příjmů fyzických osob i když je tento nárok finančního úřadu již prekludován	9 A 130/2012-35	Ano
Vyplacení úroku z neoprávněného jednání správcem daně ve správné výši neuplatněním námitky	2 Afs 234/2014-43	Ano
Vedení daňové kontroly zahájené před prvním vyměření daně	9 Afs 279/2014-29	Ano
Nevyhovění žádosti o ověření neplatnosti platebního výměru	1 Afs 16/2004-90	Ne
Bezprostřední zahájení daňové kontroly po ukončení postupu k odstranění pochybností	15 A 128/2015-31	Ne
Úkon správce daně spočívající v zamítnutí žádosti daňového subjektu o odročení termínu výsledku svědka	1 Afs 458/2018-42	Ne

Zdroj: Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Zahájení a provádění daňové kontroly bylo dne 31. 8. 2005, rozhodnutím Nejvyššího správního soudu s čj. 2 Afs 144/2004-110 prokázáno jako nezákonný zásah správního orgánu, kdy žalobce splnil podmínky vyčerpání jiných právních prostředků, v tomto konkrétním

případě se jednalo o námitky podle právního předpisu se k tomu vztahujícímu. Avšak bezprostřední zahájení daňové kontroly po ukončení postupu k odstranění pochybností v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, čj. 15 A 128/2015-31 nezákonným zásahem dle rozhodnutí soudu není a odkázal se na § 89 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

Již v této tabulce je zřetelné, že se jedná o faktické úkony či pokyny správního orgánu, kdy byly kompetence oprávněného subjektu použity ve větší míře, než je stanoveno zákonem. Nejedná se o rozhodnutí, což je zde důležitý fakt.

### 5.2.2 Hospodářská soutěž

I hospodářská soutěž je začleněna mezi typové oblasti nezákonných zásahů, neboť Úřad pro ochranu hospodářské soutěže představuje správní orgán. V následující Tabulce č. 3 jsou znázorněny typové zásahy do práv v oblasti ochrany hospodářské soutěže a činnosti s tím spojené.

Tabulka 3: Zásahy během hospodářské soutěže

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Překročení zákonem vymezeného rámce při předběžném šetření Úřadu pro hospodářskou soutěž	5 Aps 4/2011-326	Ano
Vyžadování informací a podkladů po soutěžitelích opakovaně po nepřiměřenou dobu a vyžadovány s nepřiměřenou intenzitou	9 As 231/2015-64	Ano
Upozornění na porušení licenčních podmínek	8 Ca 212/2008-61	Ne
Vymezení předmětu šetření na místě v obchodních prostorách pomocí slova „zejména“ či obdobným vřezahrnujícím způsobem	6 As 113/2017-83	Ne

Zdroj: Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Zde je zcela zřetelné, že pokud Úřad na ochranu hospodářské soutěže vykonává svoji činnost v mezích svých kompetencí, tudíž i zákona, není možné se bránit zásahovou žalobou. V případech, kdy tento správní orgán překračuje určitou hranici, která spočívá v nepřiměřeném jednání vůči stěžovateli, naskýtá se možnost ochrany před nezákonným zásahem. Tyto zásahy splňují podmínku faktického úkonu a jsou neformální povahy. Překročení hranice stanovených kompetencí je náznakem provedení nezákonného zásahu do práv účastníka hospodářské soutěže.

### 5.2.3 Policejní zásahy

Jak již bylo na začátku práce zmíněno, takovéto faktické úkony, pokyny či donucení může provést i veřejný sbor. Ve služebním poměru byly publikovány čtyři rozsudky, z nichž celkem tři byly klasifikovány jako nezákonný zásah. Paradoxně se však nejedná o přímý výkon služby,

tedy o konfrontaci mezi příslušníkem veřejného sboru a občana. Úkon předběžného zajištění věci a její vydání příslušné osobě nepatří mezi takové zásahy, proti nimž by bylo možné bránit se zásahovou žalobou. Konkrétní typové zásahy ze zveřejněné judikatury jsou znázorněny v Tabulce č. 4 níže.

Tabulka 4: Policejní zásahy

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Umístění a zadržení cizince na mezinárodním letišti	9 Aps 5/2007-63	Ano
Porušení práva nebýt vystaven špatnému zacházení při policejním zásahu	6 As 255/2014-42	Ano
Neposkytnutí vegetariánské stravy ve věznici	2 As 280/2019-20	Ano
Předběžné zajištění věci a její vydání příslušné osobě	10 As 281/2018-29	Ne

Zdroj: Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Z rozsudku ze dne 13. 2. 2019, čj. 10 As 281/2018-29 vyplývá, že se o nezákonný zásah ve skutečnosti nejedná. Činnost příslušníka veřejného sboru ve smyslu policejního zásahu vůči obhájci za použití hmatů již nasvědčuje výkonu své činnosti mimo své kompetence (rozsudek ze dne 22. 2. 2017, čj. 8 As 224/2016-49). Další z činností vykazující znaky nezákonného zásahu demonstruje vstup Policie České republiky a obecní policie na pozemek k vytvoření podmínek stavebnímu úřadu k provedení jeho úkonu (rozsudek ze dne 11. 10. 2018, čj. 45 A 15/2016-88). Příslušníci obou složek musejí důvodně předpokládat, že na předmětném pozemku provedou úkon, a to za předpokladu jejich kompetencí dle § 40 odst. 1, zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky a § 16 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Tato oprávnění však nevytváří zvláštní kompetence pro vytvoření podmínek stavebnímu úřadu, aby provedl úkon dle § 172 stavebního zákona. Správní řád pochopitelně stanovuje součinnost Policie České republiky při provádění úkonu správního orgánu, ne však zvláštní oprávnění, kterého se příslušník a strážník domnívali. V tomto případě jde o užití svých kompetencí pro jiné účely, než pro které byly primárně stanoveny.

Příkladem situace, kdy správní orgán provede zásah do práv příslušníka veřejného sboru, je odmítnutí nahlížení do vlastního spisu, ačkoli již příslušník není ve službě právě dle § 202 odst. 4 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Nejvyšší správní soud v tomto případě rozhodl dne 29. 10. 2009, čj. 30 Ca 18/2009-25 kladně a sice, že se jedná o nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS. Ukončení služebního poměru nenese váhu na odmítnutí nahlížení do vlastního spisu a je tedy možné podat zásahovou žalobu.

### 5.2.4 Nemovitosti – katastrální a stavební věci

Stavební zákon a činnosti s ním spojené v oblasti veřejné správy taktéž představují prostor pro provedení úkonu zkrácení na právech. Nejčastějším příkladem je provedení či neprovedení zápisu v katastru či zápis poznámky do katastru nemovitostí, v souladu s jeho pravomocí stanovené v § 9 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, kdy zápis provádí katastrální úřad na základě doručeného rozhodnutí či oznámení (rozsudek ze dne 26. 1. 2012, čj. 4 Aps 4/2011-68). Zmíněný druh zásahu je jakýmsi opomenutím vykonat daný úkon, přičemž tuto ochranu nelze poskytnout podle § 65 a § 79 soudního řádu správního. Tento fakt je významný a důležitý pro učinění podání zásahové žaloby. Může se však jednat o souhlasy vydávané stavebním úřadem, které se neklasifikují jako nezákonný zásah dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43. Žalobci ohlásili stavební úpravu, konkrétně se jednalo o výstavbu dětského hřiště na pozemku, jenž sousedí s pozemkem žalobců, a stavební úřad neměl k takovému návrhu námitek. V takovém případě se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívající v absenci námitek stavebního úřadu na ohlášenou stavební úpravu a domáhali se určení, že vydáním územního souhlasu bylo zasaženo do jejich práv. V takovém případě ale nejde o nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS, neboť postup nebyl správný. Při vydání souhlasu stavebního úřadu se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65, odst. 1 SŘS.

Tabulka 5: Zásahy v oblasti stavebního zákona

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Provedení či neprovedení záznamu v katastru	7 Aps 3/2008-98	Ano
Zápis poznámky do katastru nemovitostí v rozporu s listinou	4 Aps 4/2011-68	Ano
Neoprávněný zápis zástavního práva k nemovitosti, která je ve spoluvlastnictví žalobce	2 Aps 3/2004-42	Ne
Stavební úřad nemá námitek na ohlášenou stavební úpravu pozemku v soukromém vlastnictví	2 Aps 1/2006-80	Ne

Zdroj: Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

### 5.2.5 Provoz na pozemních komunikacích

Při provozu na pozemních komunikacích a výkon příslušníků veřejných sborů má téměř stoprocentní účinnost obrany proti nezákonnému zásahů takových orgánů. Mezi takové činnosti patří odtah vozidla, které netvořilo překážku na vozovce, tudíž situace pozbyla nutnosti odtahu vozidla. V okamžiku, kdy řidič při řízení drží telefon v ruce, může být vyzván k jeho odložení a uložení některých sankcí. Příslušník při kontrole ovšem není oprávněn vyzvat k řidiče k odevzdání mobilního zařízení. V tomto případě se taktéž jedná o nezákonný zásah do práv

občana. Tato situace má vnitřní podobnost s případem výkonu exekutorské činnosti z důvodu narušení přístupu občana ke svým datům uložených na takovém nosiči (rozsudek ze dne 13. 12. 2019, čj. 5 As 203/2017-28).

Tabulka 6: Zásahy v provozu na pozemních komunikacích

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Odtah vozidla, které netvoří překážku na vozovce	8 Aps 1/2005-82	Ano
Zabránění řidiči pokračovat v jízdě podle § 118a odst. 1 písm. i) příslušníkem Policie ČR	4 As 6/2014-27	Ano
Faktické převzetí peněžních prostředků na kauci a jejich následné zadržování příslušníkem Policie ČR	9 As 37/2014-43	Ano
Vyzvání řidiče k vydání mobilního telefonu a jeho odejmutí	5 As 203/2017-28	Ano
Poskytnutí osobních údajů žadateli na základě čísla registrační značky, není-li dostatečný důvod k vydání informace	1 As 387/2019-56	Ano
Nenavrácení uhrazené částky bezodkladně zpět, neboť již byla uhrazenou jinou osobou	6 As 167/2019-36	Ano

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Pokud osoba zná alespoň registrační značku vozidla, může se domáhat práva na informace týkající se daného vozidla dle zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Není-li však jeho důvod dostatečně opodstatněný, tedy nemá-li s předmětným vozidlem žádnou spojitost, nemělo by dojít k poskytnutí údajů žadateli na základě předložené registrační značky dle rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2020, čj. 1 As 387/2019-56.

### 5.2.6 Školství

V oblasti školství nejsou tyto situace naprosto běžné. Velice zřídka byly nalezeny judikáty týkající se nezákonných zásahů do práv ve školní sféře.

Tabulka 7: Zásahy ve školství

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Neprovedení zápisu do registru žáků přihlášených k maturitní zkoušce a výsledků maturitních zkoušek	3 A 126/2015-51	Ano
Nezabezpečení výuky náboženství dané církve a náboženské společnosti školou	5 As 65/2015-52	Ano

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Odkazem na Tabulku č. 7 výše je třeba upozornit na výjimečnost těchto situací. Nelze tedy hledat podobnost v typových zásazích v této kategorii pro nedostatek judikatury. Provedení nezákonných zásahů ve školním prostředí je nepravděpodobné, avšak ne vyloučené. Státní školy vystupují jako správní orgán dle § 165 odst. 2, zák. č. 561/2004 Sb., školského zákona,

tudíž činnost mimo pravomoci může být podnětem k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, jako v případech v tabulce uvedených.

### 5.2.7 Sociální správa

Při výkonu sociální správy je výskyt nezákonných zásahů opět minimální. Nicméně zásah správního orgánu sociální správy má znatelné právní důsledky pro život občana.

Tabulka 8: Zásahy v oblasti sociální správy

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Změna rodného čísla	6 Aps 4/2007-65	Ano
odnětí invalidního důchodu	5 Ads 53/2003-50	Ne

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

První rozhodnutí NSS ze dne 26. 11. 2008, čj. 6 Aps 4/2007-65 pojednává o tom, že Česká správa sociálního zabezpečení požádala o ověření rodného čísla žalobkyně, která v žádosti podané ČSSZ uvádí rodné číslo s přidělenou koncovkou, avšak na dokladech o zaměstnání a v centrálním registru obyvatel je její rodné číslo uvedeno s odlišnou koncovkou za lomítkem rodného čísla. Ministerstvo vnitra, jako první žalovaný, začalo jednat na základě podnětu České správy sociálního zabezpečení a požádalo Úřad městské části Praha 14 (druhý žalovaný), aby zahájil správní řízení pro vydání nových dokladů žalobkyně. Rodné číslo bylo stěžovatelce změněno z důvodu duplicity v roce 1975 a v roce 2007, kdy bylo zahájeno správní řízení pro vydání nových dokladů, informační systém evidence obyvatel obsahoval již nové rodné číslo. Žalobkyně podala žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť se domnívala, že postup Ministerstva vnitra není řádně věcně odůvodněn vzhledem k důvodům vedoucím ke změně rodného čísla a zároveň nemá náležitosti rozhodnutí dle správního řádu. Dále jako nezákonný zásah považovala neoznámení změny jejího rodného čísla. Nejvyšší správní soud považuje postup při změně rodného čísla za nezákonný.

V rozsudku ze dne 8. 10. 2004, čj. 5 Ads 53/2003-50 se jedná o případ, kdy byl žalobci Českou správnou sociálního zabezpečení odňat plný invalidní důchod, neboť Okresní správa sociálního zabezpečení měla za to, že je žalobce již pouze částečně invalidní. Žadatel podal žádost ke krajskému soudu na obnovu řízení ve věci invalidního důchodu, která byla následně zamítnuta z důvodu nepřipustnosti obnovy řízení. Ustanovení soudního řádu správního, konkrétně v § 114 odst. 1, stanovuje případy, kdy je přípustná obnova řízení a ve věcech týkající se důchodového pojištění obnova řízení přípustná není. Načež se stěžovatel brojil zásahovou žalobou, kde spatřoval nezákonný zásah v nevyhovění jeho žádosti. Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí, kterým zamítá kasační stížnost žalobce s tím, že Česká správa sociálního



zabezpečení vydala rozhodnutí podle hmotněprávního předpisu, tudíž se o nezákonný zásah do práv nejedná.

### 5.2.8 Exekuční činnost

Podrobným výzkumem oblasti daňové správy byl zjištěn fakt, že na první pohled některá rozhodnutí soudu mohou stát proti sobě. V důsledku analýzy nebyla prokázána nesourodost rozhodnutí týkajících se exekutorské činnosti. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 Aps 6/2011-85 rozhodl o tom, že exekutorská činnost nemůže být nikdy nezákonným zásahem. Nicméně v tomto případě se jedná o činnost soudního exekutora, což je osoba soukromého charakteru vykonávající veřejnou moc v oboru justice. Žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v postupu soudního exekutora, který vstoupil do bytu za účelem provedení exekuce proti druhému žalobci, jenž žil s žalobkyní ve společné domácnosti, a to za přítomnosti Policie České republiky. Žaloby byla krajským soudem zamítnuta z důvodu chybějících pravomocí správních soudů v přezkumu úkonů a postupů soudního exekutora, který postupuje dle zák. č. 120/2001 Sb., exekučního řádu a není tedy správním orgánem. V komentáři soudního řádu správního je uvedena též informace, že se ochrany před nezákonným zásahem nelze domáhat proti exekutorovi. Proti postupu soudního exekutora nelze podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí ze dne 9. 11. 2017, čj. 10 Afs 122/2017-50 o zásahu exekutora, který byl klasifikován jako nezákonný. K vymožení nedoplatek žalobkyně byla nařízena exekučním příkazem daňová exekuce prodejem movitých věcí. Při výkonu exekutorské činnosti daňový exekutor manuálně odpojil datové kabely ve skříni se servery, čímž přerušil připojení serverů k síti. Znemožnil tak přístup daňovému subjektu k datům, která měl uložena na datovém nosiči, jenž se stal předmětem výkonu daňové exekuce prodejem movitých věcí na základě § 203 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Z výše uvedeného je třeba rozlišit, zdali se jedná o správního, daňového nebo soudního exekutora. V tomto případě se jednalo o faktický úkon, který daňový exekutor učinil za účelem zpeněžení serverů v rámci daňové exekuce. Tento postup NSS vyhodnotil jako nezákonný zásah, zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Tabulka 8: Zásahy v exekutorské činnosti

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Vytvoření záznamu o zániku práva vykonávat činnosti insolvenčního správce na základě písemného oznámení o ukončení činnosti	8 As 37/2014-151	Ano
Odříznutí od dat daňového subjektu daňovým exekutorem	10 Afs 122/2017-50	Ano

Výkon exekutorské činnosti soudním exekutorem	5 Aps 6/2011-85	Ne
Provádění zajišťovacích a exekučních příkazů	1 Afs 4/2017-40	Ne

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

### 5.2.9 Jednání v orgánech

Následující Tabulka č. 10 znázorňuje typové zásahy, které provedl zpravidla úředník a vykonavatel veřejné správy. Ani v těchto případech se nejedná o vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního.

Tabulka 10: Zásahy při jednání v orgánech

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Nezřízení datové schránky právnické osobě i za splnění podmínek	6 Ans 1/2013-66	Ano
Nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší	2 As 127/2014-32	Ano
Poskytnutí informace o platových poměrech zaměstnanců krajského úřadu (vlastní žádost)	8 As 93/2015-134	Ano
Odmítnutí či otálení s uzavřením dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů	1 As 292/2016-28	Ano
Výzva k vrácení cestovního pasu	2 Aps 1/2005-65	Ne
Povolení asanace a kácení stromů (nahodilou těžbu) napadených kůrovcem	2 Aps 7/2012-47	Ne
Výzva k podání žádosti o dotaci	6 Afs 8/2018-37	Ne

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Ve většině případů vyřizují došlé žádosti úředníci jednotlivých odborů na základě jejich kompetencí. Znamená to tedy, že pokud je pověřená osoba kompetentní pro vyřízení stěžovateli žádosti a podmínky pro kladné vyřízení jsou splněny, není pochybností, že se jedná při negativním vyřízení žádosti o nezákonný zásah do práv stěžovatele. K projednání žádosti je zpravidla příslušný konkrétní odbor, případně referent, který na základě svých kompetencí rozhoduje o podané žádosti.

Zásah uvedený v tabulce pod spisovou značkou 2 Aps 1/2005-65, rozhodnutí NSS ze dne 17. 3. 2005, žalobce spatřoval ve výzvě obsahující příkaz Úřadu pro městskou část Praha 16 k vrácení cestovních pasů a domáhal se, aby soud žalovanému zakázal pokračování v porušování práva na svobodné opuštění území České republiky a na ochranu soukromého a rodinného života a také aby zakázal žalovanému zadržet tyto cestovní pasy a vydal je žalobci zpět. Městský soud žalobu odmítl, neboť měl za to, že žalobce není zkrácen na svých právech. Nejvyšší správní soud v tomto postupu nespatořoval nezákonný zásah do práv žalobce.

### 5.2.10 Výkon mandátu

Veřejná správa je nejčastější a také nejobecnější rovina pro provádění nezákonných zásahů do práv. Vysoký výskyt těchto zásahů se objevuje při zasedáních zastupitelstva a při výkonu samostatné a přenesené působnosti státní správy. Konkrétním příkladem je zasažení do pokojného výkonu mandátu člena akademického senátu fakulty ze dne 27. 2. 2013, čj. 57 A 94/2012-65. Stěžovatel jako člen zastupitelstva obce požadoval zařazení bodu do programu projednání, nicméně se tak nestalo a bod nebyl projednán. Nezařazení bodu do návrhu programu zasedání zastupitelstva nebylo na základě zásahové žaloby soudem uznáno jako nezákonný zásah v rozsudku ze dne 17. 9. 2020, čj. 1 As 193/2020-32.

Tabulka 11: Zásahy při výkonu mandátu

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Zastupitelův mandát nezanikl ale nastoupil náhradník	8 As 84/2011-208	Ano
Zásah do pokojného výkonu mandátu člena akademického senátu fakulty	59 A 94/2012-65	Ano
Požizování zvukového záznamu v průběhu zasedání zastupitelstva obce	8 A 316/2011-47	Ne
Nevyjádření městské části při správě jím svěřeného majetku k předložené dokumentaci pro územní rozhodnutí pro stavbu	8 As 72/2015-67	Ne
Nezařazení bodu do návrhu programu zasedání zastupitelstva	1 As 193/2020-32	Ne

Zdroj: Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

Již nyní se během krátké specifikace některých případů z oblasti veřejné a daňové správy podařilo prokázat, že při klasifikaci zásahu jako nezákonného je nutné, aby se jednalo o faktický úkon správního orgánu, nikoli vydání rozhodnutí v konkrétní věci. V takových případech se žalobce obrací na soud na základě žaloby proti rozhodnutí, případně dle povahy věci podáním žaloby proti nečinnosti. Tento fakt je opodstatněným a důležitým znakem pro projednání příslušné žaloby, neboť při výkonu státní moci je nejčastější forma rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS.

### 5.2.11 Procesní rozhodnutí

V oblasti veřejné správy se tentokrát jedná konkrétně o procesní rozhodnutí, které nejčastěji provádí správní soud. Tabulka č. 12 znázorňuje typové zásahy, jako je provedení či neprovedení určitého úkonu.

Tabulka 12: Zásahy prostřednictvím procesních rozhodnutí

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
(ne)doručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení	2 As 190/2014-52	ano
odepření pořízení kopií videozáznamů soudem	2 As 216/2016-92	ano
ukončení jednání správním orgánem dřív	59 Ca 87/2006-14	ne

Ač se může na první pohled zdát, že nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení je nečinnost správního orgánu, Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí dne 25. 6. 2015, čj. 2 As 190/2014-52 že se nejedná pouze o procesní úkon zajišťující průběh řízení a lze se tedy proti tomu bránit zásahovou žalobou. V rozsudku ze dne 27. 3. 2020, čj. 9 As 237/2019-45 je uvedeno, že se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v přidělení řízení o jeho návrhu na obnovu řízení a žalobě pro zmatečnost do jiného soudního oddělení a dle jeho názoru šlo o postup v rozporu s rozvrhem práce. Nejvyšší správní soud však tento úkon klasifikoval jako postup v zahájeném soudním řízení a proti takovému postupu se nelze bránit zásahovou žalobou.

### 5.2.12 Ostatní

Judikáty, které nebyly zařaditelné do žádné z těchto kategorií, vytvořili spolu soubor ostatních případů nezákonných zásahů, které se nepodařilo do žádné skupiny zařadit. Tyto judikáty jsou zobrazeny v Tabulce č. 13 níže.

Tabulka 13: Ostatní typy nezákonných zásahů

Zásah	Spisová značka	Nezákonnost
Neschválení operace zdravotnickým zařízením	4 Azs 256/2014-29	Ne
Vytvoření blokády proti kácení stromů pro zabránění poškozování chráněné přírodní lokality	8 As 39/2014-56	Ne
Rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu	5 As 138/2020-80	Ne

Zdroj: Sbíрка rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vlastní zpracování

První z judikátů je rozhodnutí ze dne 6. 3. 2015, čj. 4 Azs 256/2014-29, kdy žalobce žádal o schválení operace kýly, která mu nebyla zajištěna a na základě rozhodnutí PČR ze dne 11. 3. 2014 byl zajištěn za účelem správního vyhoštění vyhoštění, načež požádal o mezinárodní ochranu. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí popisuje, že poskytování zdravotnických služeb je regulováno veřejným právem, avšak tento fakt nestaví zdravotnické zařízení do pozice správního orgánu.

V případě druhého rozhodnutí ze dne 18. 11. 2015, čj. 8 As 39/2014-56 se jednalo o zjištění žalobcem, že v lokalitě národního parku dochází ke kácení stromů a s dalšími aktivisty vytvořili blokádu proti kácení těchto stromů. Žalovaný proti blokáde započal vyvádět účastníky z prostoru těžby. Žalobce se bránil právem na shromažďování, svobodu projevu a právo na odpor. Krajský soud rozsudkem rozhodl tak, že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem načež Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení.

### 5.3 Separace nezákonných zásahů

V případech výše uvedených je popsán konkrétní případ provedených zásahů, jejichž základem je stručný popis vzniklé situace. Otázkou tedy zůstává, jakým způsobem je možné induktivní metodou vytvořit konkrétnější definici pro nezákonný zásah než ten, jenž obsahuje zákon.

Z analyzovaných dat je zřejmé, že v případech, kdy se jedná skutečně o nezákonný zásah, je hlavním jádrem každého zásahu jeho faktické provedení. Žádná z uvedených situací nenasměďuje nečinnosti správního orgánu, ani rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS. Je zcela patrné, že každý zásah, u něhož se žalobce domnívá, že byl nezákonný, provádí správní orgán, v jehož kompetencích je rozhodování o právech a povinnostech občanů, případně obyvatel.

Lze tedy konstatovat, že rovina mezi zásahy, které jsou nezákonné a takové, které jako nezákonné soud neoznačil, spočívá na hranici kompetencí správního orgánu. Přesto se v některých případech se může stát, že správní orgán v rámci svých kompetencí při rozhodování o právech a povinnostech stěžovatele provede úkon zkracující na právech stěžovatele. Je třeba posoudit, jakým způsobem provedený úkon směřující přímo proti stěžovateli, omezuje jeho zaručená práva. Znemožnil-li správní orgán výkon jeho pracovní činnosti či jinak zasáhl do každodenního života, lze říci, že se jedná o jeden ze znaků nezákonného zásahu.

Z provedené analýzy judikátů zřetelně vyplývá, že použití pravomocí správního orgánu k výkonu veřejné správy není vždy jednoznačné. V případě, kdy správní orgán provede úkon, který absolutně nespádá do jeho kompetencí stanovených zákonem a dalšími zvláštními předpisy, se jednoznačně jedná o nezákonný zásah. Následují ovšem i situace, kdy správní orgán jedná v rámci svých kompetencí, avšak byly využity v nepřiměřené míře, což znamená provedení faktického úkonu demonstrující nezákonný zásah do práv. Podobným případem je značné zneužití svých příslušných pravomocí k úkonům, pro něž tyto pravomoci nejsou určeny. Jedná se tedy o případy, kdy nejsou správně aplikovány kompetence správního orgánu, v jehož důsledků se tento orgán dopouští nezákonných zásahů.

## ZÁVĚR

Bakalářská práce je primárně zaměřena na typové zásahy, které jsou soudem označeny za nezákonné. Jedná se o činnosti správních orgánů, kterými zkrátí osobu na jeho právech a takový zásah má negativní důsledky pro život občana. Nezákonné zásahy jsou častými úkony správních orgánů, proti kterým se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Zásahová žaloba je jedním ze žalobních typů, které jsou si rovny a žalobce musí správně vyhodnotit, která žaloba je vhodným ochranným prostředkem pro soudní ochranu jeho práv.

Teoretická část popisuje význam správního soudnictví pro ochranu práv občana v případě protiprávního jednání orgánů veřejné moci a jakým způsobem se může občan bránit, cítí-li se poškozen a zkrácen na svých právech. Je zde popsán vývoj správního soudnictví na území České republiky a základní fungování a pravomoci správních soudů.

Druhá kapitola se zabývá specifikací nezákonné činnosti správního orgánu. Vymezuje význam pojmu „zásah“ a jak je tento pojem vykládán právní úpravou. Soudní řád správní obsahuje velmi obecnou definici nezákonného zásahu, neboť nelze enumerativně vyjmenovat všechny možné zásahy správního orgánu. Faktický zásah může mít různý charakter a odlišnost mezi provedenými zásahy nedovoluje jasně stanovit, jaký úkon nezákonným zásahem je a co soudní řád správní jako nezákonný zásah neklasifikuje. K jasnější představě o tom, kdy je možné se bránit zásahovou žalobou před soudem, slouží Sbírka judikátů Nejvyššího správního soudu. V archivu této Sbírky lze nalézt nejdůležitější přelomová rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v anonymizované podobě, kde soud rozhodoval o konkrétních případech, kdy nejprve žalobce podal zásahovou žalobu a následně podal kasační stížnost, neboť se cítil zkrácen na svých právech. Tato rozhodnutí poskytují stěžovateli praktickou komparaci a orientaci v problematice nezákonných zásahů má-li za to, že orgán veřejné moci provedl vůči němu nezákonný zásah.

Další kapitoly popisují podmínky právní ochrany a průběh řízení na ochranu před nezákonným zásahem. Řízení je v tomto případě zahájeno na žádost stěžovatele, tedy když podá zásahovou žalobu u příslušného orgánu. Pokud tak nestanoví zákon, nebo se neshodnou účastníci řízení, soud nenařídí ústní jednání. Primárně není jednání vyžadováno. Opatření důkazních materiálů se provádí na začátku řízení, hrozí-li, že zajistit tyto důkazy v pozdější době nebude možné. Soud může použít již existující důkazy, které jsou založené ve spisu, případně si může vyžádat provedení nových důkazů či opakovat již provedené.

Pátá kapitola je věnována hlavně analýze judikátů, kdy primárním cílem je vymezit pomyslnou hranici mezi zásahy, které jsou nezákonnými a které ještě soud jako nezákonné neklasifikoval. Analýzou bylo zjištěno, že nelze přesně stanovit, kdy se jedná o nezákonný zásah správního orgánu a kdy ne. Správní orgán má zákonem stanovené kompetence pro výkon veřejné moci. Nezákonný zásah je úkon, pokyn nebo donucení správního orgánu, který je očividně mimo jeho kompetence, tudíž není způsobilý k takovému úkonu. Dalším případem je zneužití svých pravomocí, to znamená, že své pravomoci použije ve větší míře, než je dovoleno zákonem. Zneužití svých pravomocí pro úkon, k němuž nejsou tyto pravomoci primárně určeny, je dalším způsobem výkladu zásahu do práv.

Závěrem lze tedy konstatovat, že možnost ochrany zásahovou žalobou občana je nezbytnou součástí právního řádu. Nezákonných zásahů se dopouští orgány veřejné správy a domáhání se soudní ochrany před takovými zásahy je postaveno na základních lidských právech a svobodách. Specifikace nezákonného zásahu se stále vyvíjí, nicméně již v této době je ochrana před nezákonnými zásahy více než dostačující. Tato práce byla zpracována pro účely lepší orientace v této problematice a konkrétnějšího vymezení nezákonného zásahu. Dále může být analýza využita jako pomůcka pro pochopení institutu zásahové žaloby, k čemu slouží a kdy lze využít možnosti ochrany před nezákonnými zásahy do práv.

## POUŽITÁ LITERATURA

1. BAHÝLOVÁ, Lenka. *Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem*. Soudní rozhledy. 2016, č. 3, s. 74-79.
  2. BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
  3. FRUMAROVÁ, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Praha, Linde, 2004, s. 93.
  4. 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.
  5. JEMELKA, PODHRÁZKÝ, VETEŠNÍK, ZAVŘELOVÁ, BOHADLO a ŠURÁNEK. *Soudní řád správní: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. 1168 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
  6. MATES, Pavel: *Bezprostřední zásahy v činnosti veřejných sborů*. Trestněprávní revue, roč. 7, rok 2008, č. 5, s. 140.
  7. LICHNOVSKÝ, O. *Nezákonný zásah v daňovém řízení*. Právní rozhledy, 2012, č. 10, s. 343.
- POSPÍŠIL, Petr. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu*. Soudní rozhledy. 2011, č. 3, s. 77-80.
8. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 765.
  9. PRŮCHA, Petr. *K ústavním základům správního soudnictví*. Správní právo. 2018, ročník 2018 LI(1-2).
  10. 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.
  11. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. *Volba žalobního typu ve správním soudnictví*. Soudní rozhledy. 2017, č. 5, s. 146-151.
- VOPÁLKA, Vladimír. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004. Komentované zákony (C.H. Beck). ISBN 80-7179-864-9.



## **Judikatura**

8. 10. 2004, čj. 5 Ads 53/2003-50

4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42

19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68

13. 12. 2007, čj. 8 Aps 1/2006-92

26. 11. 2008, čj. 6 Aps 4/2007-65

29. 10. 2009, čj. 30 Ca 18/2009-25

16. 11. 2011, čj. 5 Aps 6/2011-85

26. 1. 2012, čj. 4 Aps 4/2011-68

27. 2. 2013, čj. 57 A 94/2012-65

22. 2. 2017, čj. 8 As 224/2016-49

9. 11. 2017, čj. 10 Afs 122/2017-50

21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160

14. 12. 2017, čj. 4 Afs 157/2017-37

27. 6. 2018, čj. 15 A 128/2015-31

11. 10. 2018, čj. 45 A 15/2016-88

13. 2. 2019, čj. 10 As 281/2018-29

13. 12. 2019, čj. 5 As 203/2017-28

13. 8. 2020, čj. 1 As 387/2019-56

17. 9. 2020, čj. 1 As 193/2020-32