

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Františka Procházková**

**Zásahová žaloba**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 3. 2023

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 136 560 znaků včetně mezer.

Františka Procházková

V Praze dne 31. 3. 2023

## **Poděkování**

Děkuji paní doc. JUDr. Lence Pítrové. za její odborné vedení, cenné rady a připomínky, kterými mi byla nápomocna při psaní této diplomové práce. Děkuji také své rodině za veškerou podporu a pomoc v průběhu celého studia.

## Obsah

Úvod .....	6
1. Pojem „zásah“ .....	8
1.1. Zákonná definice .....	8
1.2. Faktické úkony .....	9
1.2.1. Faktické pokyny .....	11
1.2.2. Bezprostřední zásahy .....	11
1.2.3. Zajišťovací úkony .....	12
1.2.4. Exekuční úkony .....	13
1.3. Příklady z judikatury .....	13
2. Vývoj správního soudnictví.....	15
2.1. Velký náleží Ústavního soudu o zrušení části páte občanského soudního řádu.....	17
3. Žaloba proti nezákonnému zásahu .....	20
3.1. Věcná a místní příslušnost soudů .....	21
3.2. Aktivní žalobní legitimace.....	22
3.3. Pasivní žalobní legitimace .....	23
3.4. Lhůta pro podání žaloby .....	24
3.5. Náležitosti podání .....	26
3.6. Nepřípustnost a subsidiární charakter zásahové žaloby .....	28
3.6.1. Subsidiarita vůči jiným prostředkům ochrany uvnitř veřejné správy .....	29
3.6.2. Subsidiarita vůči ostatním základním žalobním typům .....	30
3.7. Rozhodnutí o žalobě .....	32
4. Problematika výběru žalobního typu.....	34
4.1. Rozhodnutí v materiálním smyslu .....	35
4.2. Možnost změny žalobního typu.....	36
5. Ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví.....	40
6. Negativní dopady kvalifikační povinnosti žalobce – Case study .....	43

6.1.	Řízení o výzvě k odstranění reklamních zařízení .....	44
6.2.	Řízení o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí .....	46
6.3.	Řízení o postupu Rejstříku trestů.....	48
7.	Návrh změn de lege ferenda .....	51
7.1.	Usnadnění kvalifikace .....	51
7.2.	Přenesení kvalifikace .....	52
7.3.	Odstranění kvalifikace .....	53
7.4.	Modely zahraniční právní úpravy .....	55
7.4.1.	Jurisdiction administrative.....	55
	Závěr.....	57
	Seznam použitých zkratk.....	60
	Seznam použitých zdrojů .....	61
	Monografie.....	61
	Odborné články .....	61
	Právní předpisy .....	62
	Judikatura.....	63
	Rozhodnutí Ústavního soudu.....	63
	Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu .....	64
	Rozhodnutí Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu .....	65
	Internetové zdroje .....	65
	Abstrakt .....	67
	Klíčová slova.....	67
	Abstract .....	68
	Keywords .....	68

# Úvod

*„Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná“<sup>1</sup>*

Nejvyšší správní soud opakovaně upozorňuje na skutečnost, že prvním a nejdůležitějším smyslem správního soudnictví, je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům. Navzdory tomuto prohlášení lze z opakující se kritiky soudců i akademiků rozpoznat, že praxe nebude tak efektivní, jak předpokládají teoretická východiska.

Cílem této práce je zhodnotit efektivitu poskytování ochrany veřejným subjektivním právům prostřednictvím zásahové žaloby v současné právní úpravě. V mé diplomové práci proto nejprve představím současnou právní úpravu, popíšu její cíl, zhodnotím její uplatnění a v závěru nabídnu možné řešení de lege ferenda.

Podle současné právní úpravy je pro volbu žalobního typu rozhodující povaha žalovaného jednání a správné určení, o jakou formu správní činnosti se jedná. V případě žaloby proti nezákonnému zásahu je již tento krok často poněkud obtížný. V první kapitole své diplomové práce se proto věnuji ne zcela jednoznačné definici pojmu nezákonný zásah.

Ve druhé kapitole popisují vývoj správního soudnictví na našem území, a to zejména s důrazem na to, která činnost podléhala soudnímu přezkumu.

Ve třetí kapitole se věnuji popisu zásahové žaloby podle platné právní úpravy a shrnuji jednotlivé podmínky jejího uplatnění, jakými jsou věcná a místní příslušnost soudů, žalobní legitimace, lhůta pro uplatnění žaloby, náležitosti podání a další. Dále v této kapitole také popisují důležitý charakter zásahové žaloby – její subsidiaritu, a to nejen vůči jiným prostředkům ochrany uvnitř veřejné správy, ale také vůči žalobě proti rozhodnutí a žalobě proti nečinnosti.

Čtvrtá kapitola plynule navazuje nejen na třetí kapitolu, ale také na poznatky z první kapitoly a shrnuje jaké jsou nejčastější překážky v úspěšném využití ochrany, kterou zásahová žaloba poskytuje. Zejména poukazuje na problematiku změny nevhodně zvoleného žalobního typu a na nedostatky, které v této oblasti lze nalézt v judikatuře.

---

<sup>1</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 15

V návaznosti na závěry čtvrté kapitoly, se pátá kapitola věnuje jasnému vymezení primární funkce správního soudnictví, kterou je ochrana veřejných subjektivních práv. Ta by měla být ústřední ideou udávající směr všem úvahám o právní úpravě zásahové žaloby.

V kapitole šesté pak popisují negativní dopady současné právní úpravy nejprve obecně a poté na konkrétních třech případových studiích. V každé z nich nejprve popíšu průběh řízení a poté upozorním na negativní aspekty těchto řízení, které podstatně zabraňovaly efektivitě soudní ochrany veřejných subjektivních práv.

V závěrečné sedmé kapitole se věnuji návrhům na změnu současné právní úpravy de lege ferenda vycházející jednak z úvah akademiků, tak i ze zahraniční právní úpravy.

# 1. Pojem „zásah“

Ačkoli těžištěm mé práce je problematika uplatnění zásahové žaloby ve své současné úpravě, je nezbytné věnovat nejprve pozornost definici pojmu zásah. Volba žalobního typu se totiž řídí povahou správní činnosti, proti které se chceme bránit. Na definici pojmu zásah, tak jak ho používá soudní řád správní, není jasná shoda. Ani zákon nenabízí uspokojivou definici a právní teorie je nejednotná. Dalším problémem, na který upozorňuje například Staša, je, že pozitivní právo nevyužívá víceméně ustálených právně-teoretických pojmů.<sup>2</sup> V první podkapitole popíšu zákonnou definici zásahu podle §82 s. ř. s.<sup>3</sup>, ve druhé podkapitole popíšu dělení faktické správní činnosti, kterou nabízí právní teorie a ve třetí podkapitole představím vybrané zásahy podle judikatury Nejvyššího správního soudu.

## 1.1. Zákonná definice

Zákonnou definici zásahové žaloby nalezneme v § 82 soudního řádu správního. *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“<sup>4</sup>*

Z tohoto ustanovení vyplývá, že soudní řád správní užívá pojem zásah ve dvou smyslech, a to v širším smyslu a v užším smyslu. V širším smyslu se jedná o legislativní zkratku, která v sobě zahrnuje tři formy správní činnosti: zásah (zde v užším smyslu), pokyn a donucení správního orgánu<sup>5</sup>. Pro pojem zásah (v širším smyslu) toto ustanovení nabízí dvě doplňující se definice. Pozitivní definice pojmu zásah je velice strohá a pouze stanovuje, že se jedná o zásah, pokyn a donucení, ale tyto pojmy dále nevysvětluje. Negativní definice zásahu stanovuje, že se jedná o takovou činnost, která není rozhodnutím. Ačkoliv tak zákon nestanoví, lze z předchozí věty dovodit, že zásah není ani jiným aktem veřejné moci, tedy osvědčením nebo opatřením obecné povahy.<sup>6</sup> Posouzením vzájemného vztahu opatření obecné povahy a zásahu se zabýval také Ústavní soud, který poukázal na historické opodstatnění chybějícího negativního vymezení zásahu také vůči opatření obecné povahy. Ústavní soud upozornil, že znění § 82 je v soudním řádu správním v nezměněné podobě

<sup>2</sup> VŠETIČKA, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27/2019, č. 1/2019, s. 117

<sup>3</sup> Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> Tamtéž, § 82

<sup>5</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 700

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 701



od nabytí své účinnosti 1. 1. 2003, kdy tento zákon neupravoval návrh na zrušení opatření obecné povahy, a proto ho nebylo možné výslovně uvést zmínit ve formulaci §82.<sup>7</sup>

Pozitivní definici zásahu, vycházející z ustanovení § 82 s. ř. s., nabízí až judikatura, a to zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Aps 8/2009-37. V něm soud nejprve uznal, že *„přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny,“*<sup>8</sup> ale později nabídnul možnou definici zásahu i s uvedením příkladů. *„Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).“*<sup>9</sup> Tato definice i následná klasifikace tedy následují rozdělení, které nabízí právní teorie a kterému se věnuji v následující podkapitole.

## 1.2. Faktické úkony

Právní teorie nazývá činnosti, které soudní řád správní shrnuje pod legislativní zkratkou „zásah“, faktickými úkony.<sup>10</sup> Nejedná se však o pojem sjednocený a někteří autoři tak volí jiné pojmenování pro tuto formu správní činnosti. Například Staša hovoří o tzv. faktických zásazích.<sup>11</sup>

S přihlédnutím k různým definicím v odborné literatuře lze shrnout, že se jedná o faktickou (neformální),<sup>12</sup> bezprostřední správní činnost,<sup>13</sup> uskutečňovanou na základě zákona a prostřednictvím úředních osob,<sup>14</sup> s přímými právně závaznými účinky vůči svým adresátům,<sup>15</sup> která zasahuje do jejich právních poměrů.<sup>16</sup> Důležitým znakem tedy je, že

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18. odst. 68

<sup>8</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009 sp.zn. 3 Aps 8/2009

<sup>9</sup> Tamtéž

<sup>10</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 196

<sup>11</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185

<sup>12</sup> Tamtéž

<sup>13</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 196

<sup>14</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185

<sup>15</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 196

<sup>16</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185

faktickému pokynu nepředchází formalizovaný postup (řízení),<sup>17</sup> ani formalizované dokazování, a jsou tak reakcí na zjevný skutkový stav.<sup>18</sup> Jsou činěny jednostranně a z úřední moci.<sup>19</sup> Pro faktické úkony platí, stejně jako pro veškerou správní činnost, že mohou být činěny pouze na základě speciálního zákonného zmocnění,<sup>20</sup> způsobem, který zákon stanovuje<sup>21</sup> a za uplatnění principu presumpce jejich správnosti.<sup>22</sup> Právní závaznost této činnosti spočívá v tom, že osoba, vůči které směřuje, je povinna ji respektovat. Podle obsahu zásahu to znamená zejména něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Porušení této povinnosti je spojeno se vznikem odpovědnosti správní, popřípadě trestní a použitím efektivního donucování. Úřední osoby zásah provádějící jsou povinny řídit se pravidly pro jeho provádění, pokud jsou stanovena.<sup>23</sup>

Ačkoliv to v principu možné není, existují výjimky, kdy se proti faktickému úkonu lze bránit opravným prostředkem ve správním řízení. Jedná se tak například o námitky proti exekučním úkonům správního orgánu nebo o námitky proti opatřením krajské veterinární správy. Dále je možné využít opravné prostředky ve správním řízení v situacích, kdy je faktický úkon zpětně formalizován do podoby správního aktu.<sup>24</sup>

V současné době neexistuje názorová shoda na tom, zda se základní zásady činnosti správních orgánů vztahují i na faktické úkony.<sup>25</sup> Všeticka avšak upozorňuje, že ačkoliv důvodová zpráva působnost základních zásad vylučuje, lze ji dovodit i jinak, a to přímo z principů, jimž je podřízena veškerá činnost orgánů veřejné moci.<sup>26</sup> V tomto smyslu lze tedy říct, že faktických úkonů může být použito pouze s ohledem na zásadu zákonnosti, zásadu přiměřenosti a zásadu legitimního očekávání.<sup>27</sup>

Faktické úkony se lze podle svého charakteru rozdělit do čtyř základních skupin: *faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony, exekuční úkony*.<sup>28</sup> Ačkoliv ani

---

<sup>17</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 196

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 197

<sup>19</sup> Tamtéž, s. 196

<sup>20</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185

<sup>21</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 196

<sup>22</sup> Tamtéž, s. 197

<sup>23</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185

<sup>24</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 197–198

<sup>25</sup> VŠETICKÁ, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27/2019, č. 1/2019, s. 125

<sup>26</sup> Tamtéž.

<sup>27</sup> Tamtéž, s. 126.

<sup>28</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 198

na tomto dělení nepanuje shoda a někteří autoři volí dělení jiné,<sup>29</sup> pro účely této práce považují za nejvhodnější dělení, které nabízí Kopecký.

### 1.2.1. Faktické pokyny

Faktický pokyn spočívá v „*přímém uložení příkazu nebo zákazu určitého jednání, kterým je jeho adresát povinen se řídit*“.<sup>30</sup> Faktické pokyny jsou nejčastěji činěny v terénu a mohou být činěny nejen písemně nebo ústně, ale také neverbálními projevy nebo pomocí technických prostředků. Příkladem může být pokyn policisty při řízení provozu na pozemních komunikacích.<sup>31</sup> Faktické pokyny oproti ostatním formám faktických úkonů zpravidla nepředstavují závažný zásah do právních poměrů adresátů, ačkoliv míra intenzity bude značně individuální.<sup>32</sup> Písemné faktické pokyny jsou vydávány zejména v návaznosti na zjištění učiněná při výkonu správního dozoru nebo v souvislosti se správním řízením a mají posílit právní jistotu o obsahu úkonu. Svou povahou se písemný faktický pokyn podobá rozhodnutí vydanému v řízení na místě, a proto v současné době panuje tendence upřednostňovat v legislativě tuto formu správní činnosti. Staša považuje tento přístup za značně problematický.<sup>33</sup>

### 1.2.2. Bezprostřední zásahy

Bezprostřední zásah je možné chápat jako „*úkon úřední osoby k ochraně právem porušovaných nebo bezprostředně ohrožených chráněných zájmů, kterým je přímo zasahováno do práv adresáta*“.<sup>34</sup> Požadavek bezprostřednosti, který je vyjádřen i v názvu, tedy znamená požadavek na minimální časové rozpětí mezi okamžikem vzniku nežádoucího stavu a jeho eliminací.<sup>35</sup> V mnoha případech se rozhodnutí o provedení zásahu a jeho samotné provedení odehrává v tom samém okamžiku. Provedení bezprostředního zásahu je omezeno předpoklady, kterými jsou: speciální zákonné zmocnění, existence právem chráněného zájmu, subsidiarita zvažovaného zásahu a jeho přiměřenost.<sup>36</sup> Zákonným zmocněním se mimo jiné rozumí také jednání pod jednotným velením. Mezi chráněné zájmy se nepochybně počítá

<sup>29</sup> VŠETIČKA, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27/2019, č. 1/2019, s. 132

<sup>30</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 198

<sup>31</sup> Tamtéž

<sup>32</sup> VŠETIČKA, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27/2019, č. 1/2019, s. 134

<sup>33</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 186

<sup>34</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 200

<sup>35</sup> VŠETIČKA, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27/2019, č. 1/2019, s. 120

<sup>36</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 200

bezpečnost života, zdraví nebo majetku, nebo veřejný pořádek. Není potřeba, aby došlo k porušení těchto zájmů, postačuje pouze jejich ohrožení. Subsidiarita zásahu znamená, že nežádoucí situaci nelze odvrátit jinak. Je proto nutné neopomenout povinnost upozornit, varovat nebo vyzvat dotčené osoby k upuštění od protiprávního jednání. U některých bezprostředních zásahů tyto povinnosti stanoví zákon. V poslední řadě se přiměřenost zásahu týká volby prostředků zásahu a způsobu jejich užití, a to vždy ve vztahu ke konkrétní situaci. Použité prostředky by měly co nejméně narušovat práva osob, proti kterým zásah směřuje.<sup>37</sup>

Mezi příklady bezprostředních zásahů uveďme tzv. donucovací úkony, které jsou nejpodrobněji upraveny v zákonech o bezpečnostních sborech.<sup>38</sup> Nutná obrana není proti bezprostředním zásahům přípustná, protože je vykonávají ze své pravomoci úřední osoby. S tím je pak spojena povinnost se zásahu podrobit. Výjimkou jsou jediné případy zjevného excesu.<sup>39</sup> Podle Všetický by bylo možné připustit nutnou obranu v situaci, kdy zjevný exces povede k nicotnosti. Takovou situací může být absolutní věcná nepříslušnost (nedostatek pravomoci), absence zákonného zmocnění, nebo stav, kdy realizací bezprostředního zásahu dochází ke spáchání trestného činu.<sup>40</sup>

### 1.2.3. Zajišťovací úkony

Zajišťovací úkony jsou takové faktické úkony, jejichž účelem je „zajistit průběh a popřípadě i účel správního řízení, výkonu správního dozoru, případně jiného postupu veřejné správy.“<sup>41</sup> Podle správního řádu<sup>42</sup> jsou zajišťovacími úkony: předvolání, předvedení, vykázání z místa úkonu, předběžné opatření, pořádková pokuta a záruka za splnění povinnosti.<sup>43</sup> Podle právní teorie je můžeme dělit na nespecifické a specifické. Nespecifické slouží k opatřování podkladů v řízení před správním orgánem, nebo při výkonu správního dozoru. Specifické zajišťovací úkony musí být vymezeny taxativně. Pro některé zajišťovací úkony jsou podkladem správní akty. Jako příklad uveďme předvedení, které se realizuje na základě usnesení správního orgánu.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 187

<sup>38</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 200.

<sup>39</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 186

<sup>40</sup> VŠETÍČKA, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2019, roč. 27/2019, č. 1/2019, s. 124

<sup>41</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 201

<sup>42</sup> Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>43</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 201

<sup>44</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189

#### 1.2.4. Exekuční úkony

Exekuční úkony jsou úkony, „*kteří činí exekuční správní orgán, při provádění správní exekuce s cílem, aby byla splněna vymáhaná povinnost, která vyplývá z exekučního titulu.*“<sup>45</sup> Jako příklad lze uvést vyklizení nemovitosti nebo odnětí movité věci, jejichž přímá donucovací povaha je zjevná.<sup>46</sup> Některé exekuční úkony mohou mít formu usnesení, a je tak možné proti nim podat námitky, o kterých rozhoduje příslušný exekuční správní orgán.<sup>47</sup>

### 1.3. Příklady z judikatury

Velice významnou roli při určování, které jednání je či není zásahem, hraje judikatura. Soudy při svém rozhodování aplikací právních norem a za pomoci právní teorie zároveň interpretují zákonný pojem zásah. Například klasifikace nečinnosti spočívající v jiné nečinnosti než je nevydání rozhodnutí nebo osvědčení jako zásahu, je důsledkem rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu.<sup>48</sup> Častým a nepřekvapivým příkladem zásahů jsou policejní zásahy, včetně pokynu strážníka obecní policie, jednání justiční stráže nebo odtažení vozidla.<sup>49</sup> Níže jsem vybrala příklady zásahů, jejichž kvalifikace jakožto zásahu, není na první pohled zřejmá. Jedná se o:

- zrušení nepovinného předmětu náboženství ředitelkou základní školy<sup>50</sup>
- neposkytnutí stravy vězňům (v konkrétním případě šlo o neposkytnutí vegetariánské stravy)<sup>51</sup>
- nezařazení na pracoviště ve vězeňské kuchyni<sup>52</sup>
- umístění a následné zadržování cizince v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště<sup>53</sup>
- zahájení i provádění daňové kontroly<sup>54</sup>
- faktický výmaz zaregistrovaného honebního společenstva orgánem státní správy myslivosti z rejstříku honebních společenstev<sup>55</sup>
- provedení změny rodného čísla<sup>56</sup>

<sup>45</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 200

<sup>46</sup> STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189

<sup>47</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 201

<sup>48</sup> BAHÝŤOVÁ, L. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. roč. 2016. č. 3, s. 74–79

<sup>49</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 702

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016 č. j. 5 As 65/2015–52

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020 č. j. 2 As 280/2019–20

<sup>52</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2021 č. j. 8 As 36/2021–53

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007 č. j. 9 Aps 5/2007–63

<sup>54</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005 č. j. 2 Afs 144/2004–110

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008 č. j. 3 Aps 5/2008–282

- nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu u účastníků řízení<sup>57</sup>
- nezřízení datové schránky v rozporu se zákonem<sup>58</sup>
- bránění žalobci ve výkonu mandátu senátora akademického senátu univerzity<sup>59</sup>
- provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí<sup>60</sup>
- jednání příslušníků justiční stráže, které spočívalo v zabránění vstupu do budovy soudu s digitální videokamerou<sup>61</sup>
- zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření<sup>62</sup>
- nevydání regulačního plánu předpokládaného územním plánem coby podmínky pro zrušení stavební uzávěry<sup>63</sup>
- průtahy při daňové kontrole<sup>64</sup>
- nečinnost spočívající v nezahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby<sup>65</sup>
- zadržení cestovního dokladu cizince předloženého zmocněným zástupcem cizince spolu s žádostí o povolení k pobytu<sup>66</sup>

---

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008 č. j. 6 Aps 4/2007–65

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015 č. j. 2 As 190/2014

<sup>58</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013 č. j. 6 Ans 1/2013-66

<sup>59</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013 č. j. 1 Aps 3/2013-43

<sup>60</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98

<sup>61</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008 č. j. 2 Aps 4/2008-138

<sup>62</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

<sup>63</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86.

<sup>64</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55

<sup>65</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013-3, 2988/2014 Sb. NSS

## 2. Vývoj správního soudnictví

Žaloba proti nezákonnému zásahu je v historii správního soudnictví poměrně novým institutem. Její zavedení je odpovědí na nové požadavky na roli správního soudnictví v demokratickém právním státě, jehož budování začalo po roce 1989. Tradice správního soudnictví na našem území, je však velice bohatá a domnívám se, že je dobré ji ve stručnosti představit.

Jak již bylo řečeno, historie správního soudnictví na našem území je poměrně dlouhá a sahá až do období Rakouska-Uherska. Přestože zřízení samostatného správního soudu jako soudu zvláštního, odděleného od soudů obecných, předvíдалa již prosincová ústava 1867, nebyl tento soud zřízen až do října 1875.<sup>67</sup> Správní soudní dvůr byl zřízen zákonem č. 36/1876 ř. z.<sup>68</sup> Tento soud rozhodoval o ublížení na právech nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního orgánu. Řízení před tímto soudem bylo ústní, veřejné a založené na kasačním principu.<sup>69</sup> Jeho funkcí byla primárně ochrana veřejných subjektivních práv, a z tohoto důvodu bylo rozhodování omezeno na otázky právní.<sup>70</sup>

Po vzniku samostatné Československé republiky byl v listopadu 1918 zřízen Nejvyšší správní soud. Mělo se jednat o první krok k vytvoření soustavy správního soudnictví. K jejímu vzniku nakonec nedošlo.<sup>71</sup> Nejvyšší správní soud byl, stejně jako rakouský Správní soudní dvůr, příslušný rozhodovat o ublížení na subjektivních právech protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého správního úřadu. Výjimkou byly věci, o nichž příslušelo rozhodovat obecným soudům. Jak bylo řečeno, původní idea soustavy správního soudnictví, kterou předvíдалa dokonce Ústavní listina Československé republiky<sup>72</sup>, nebyla naplněna. Z tohoto důvodu trpěl tento jediný správní soud značným přetížením. Vedle Nejvyššího správního soudu existovaly další veřejnoprávní soudy, jimiž byly: volební soud, patentní soud, kartelový soud, pojišťovací soudy a ústavní soud. Činnost Nejvyššího správní soudu pokračovala také v období Protektorátu Čechy a Morava a v prvních poválečných letech.<sup>73</sup>

Během období po roce 1948 došlo k opuštění tradice správního soudnictví a v návaznosti na zřízení prokuratury v roce 1952 následovalo i formální zrušení Nejvyššího

<sup>67</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 470-471

<sup>68</sup> Zkratka „ř. z.“ znamená Zákoník říšský pro království a země v radě říšské zastoupené. Znění zákona dostupné na <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rbo&datum=1876&page=103> (cít dne 18. 3. 2023)

<sup>69</sup> MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do r. 1948*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 260

<sup>70</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 470

<sup>71</sup> MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do r. 1948*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 392

<sup>72</sup> Zákon číslo 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, § 86, § 88

<sup>73</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 471-472

správního soudu. Všeobecný dozor prokuratury měl nahradit správní soudnictví. Tento dozor však dbal na činnost správních orgánů, a ne na ochranu subjektivních práv.<sup>74</sup> V průběhu šedesátých let docházelo v oblasti správního soudnictví k takovému vývoji, že bylo možno konstatovat, že v podstatě neexistovalo. Později, v sedmdesátých letech, se s ohledem na politický vývoj o správním soudnictví přestalo dokonce i psát a diskutovat. Tradice správního soudnictví nebyla pro tehdejší právní teoretiky natolik přesvědčivá a spíše upřednostňovali integrační tendenci. Její podstatou je začlenění správních soudů do soustavy obecného soudnictví organizačně i procedurálně. Nevyjasněná byla také otázka, jaký okruh rozhodnutí by soudy měly přezkoumávat. Renesance soudní kontroly se dostala na pořad úvah právních teoretiků znova až v polovině osmdesátých let.<sup>75</sup> Vzhledem ke společenským a politickým změnám, které nastaly na konci osmdesátých let, nic nebránilo opuštění socialistického pojetí správního soudnictví.

Následným krokem ve vývoji správního soudnictví bylo zavedení tzv. široce pojaté soudní kontroly veřejné správy. Důvodem pro tuto změnu bylo navázat na ústavně právní zakotvení možnosti domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, které bylo obsaženo v nově přijaté Listině,<sup>76</sup> a to konkrétně v čl. 36 odst. 2., který stanoví: „*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.*“ Uvedené ustanovení Listiny ovšem nespécifikovalo, jaký soud má přezkoumávat zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné moci, ani nepoužila pojem „správní soudnictví“,<sup>77</sup> i když sama Ústava<sup>78</sup> následně vznik Nejvyššího správního soudu ve svém textu předpokládala (viz níže). Ke změně tedy bylo přistoupeno cestou novelizace občanského soudního řádu<sup>79</sup>, účinné od 1. 1. 1992. K rozhodování byly věcně příslušné krajské soudy, pokud nebylo stanoveno jinak. V případě výjimek stanovených zvláštními zákony pak byly příslušnými okresní soudy nebo vrchní soudy. Právní úprava pojímala správní soudnictví jako soudní kontrolu zákonnosti správních rozhodnutí, a to většiny pravomocných správních rozhodnutí a vybraných nepravomocných rozhodnutí. V případě pravomocných rozhodnutí

<sup>74</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 473

<sup>75</sup> POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018 s. 72–73

<sup>76</sup> PRŮCHA, P. K Ústavním základům správního soudnictví *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 61; k pojmu Listina: Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

<sup>77</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 474

<sup>78</sup> Ústavní zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> Zákon číslo 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů



se jednalo o soudní kontrolu založenou na tzv. generálním principu, který znamená, že veškerá rozhodnutí orgánů veřejné správy mají podléhat soudnímu přezkoumání, pokud nebyla zákonem výslovně z tohoto přezkumu vyloučena. Generální princip tak nahradil princip enumerativní, který dominoval předchozí právní úpravě. Při této změně ovšem *„nebylo přistoupeno k obnovení u nás historicky uplatňovaného institucionálně pojatého systému správního soudnictví, nýbrž byla zvolena a zavedena jen jeho tzv. funkční varianta.“*<sup>80</sup> Funkční varianta znamená, že rozhodování bylo svěřeno soustavě obecných soudů a nebyly zřízeny specializované správní soudy. Dalším krokem směřujícím k podobě současného správního soudnictví, bylo zakotvení Nejvyššího správního soudu v Ústavě České republiky. *„Soustavu soudů tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Zákon může stanovit jejich jiné označení.“*<sup>81</sup>

Výše popsaná právní úprava zůstala nezměněná dalších deset let, navzdory tomu, že bylo více než zřejmé, jak neadekvátní byla již od svého začátku.<sup>82</sup> Rozsáhlé zákonné výluky z rozsahu soudního přezkumu byly postupně rušeny Ústavním soudem a určité základní institucionální ústavní předpoklady, jako zřízení Nejvyššího správního soudu, nebyly uskutečněny.

## **2.1. Velký náleží Ústavního soudu o zrušení části páté občanského soudního řádu**

Rozhodným momentem pro napravení situace bylo vyhlášení náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99.<sup>83</sup> V něm Ústavní soud rozhodoval o spojených návrzích na zrušení některých ustanovení části páté o. s. ř. V prvním ze tří spojených návrhů se jednalo o posouzení ústavnosti koncepce, která nepřipouští opravné prostředky proti rozhodnutím vydaným ve správním soudnictví, a to ani proti rozhodnutím nemeritorním. Ve druhém návrhovatel upozorňoval na skutečnost, že současná právní úprava, ve které mají soudy pravomoc přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí, představuje zásah do práva na spravedlivý proces. Třetím návrhovatelem byl IV. Senát Ústavního soudu, který přerušil svá dvě probíhající řízení o ústavní stížnosti pro posouzení ústavnosti dvou ustanovení části páté o. s. ř. Soud tedy posuzoval nejenom konkrétní ustanovení o. s. ř., ale také organizaci správního soudnictví. Ty posoudil jako neústavní a situaci za vedoucí *„ke stavu rozpornému s požadavky právního*

<sup>80</sup> PRŮCHA, P. K Ústavním základům správního soudnictví *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 61

<sup>81</sup> Ústavní zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Čl. 91 odst. 2

<sup>82</sup> PRŮCHA, P. K Ústavním základům správního soudnictví *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 61-62

<sup>83</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99, 276/2001 Sb. (N 96/22 SbNU 329)

státu“<sup>84</sup> Konkrétně poukázal na to, že správní soudnictví po své obnově v roce 1991 mělo být ve své podobě pouze dočasné. To stejné předvídal i ústavodárce, když výslovně zařadil Nejvyšší správní soud do soudní soustavy. Další výtkou bylo, že systém neposkytoval ochranu před nezákonnými postupy nebo zásahy, které nejsou správním rozhodnutím podle svého charakteru ani formy, ani neposkytoval prostředek k soudní ochraně před nečinností. V neposlední řadě bylo vadou systému také to, že žalobní legitimaci měly pouze osoby, které byly nebo měly být účastníky správního řízení, které předcházelo vydání napadaného správního aktu. Tímto nebyla možnost obrátit se na soud dána všem, do jejichž práv bylo zasaženo.

Ústavnost systému správního soudnictví soud shrnul takto: „*Ústavní soud uzavírá a shrnuje, že současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.*“<sup>85</sup> Z těchto důvodů rozhodlo plénum Ústavního soudu o zrušení celé části páte o. s. ř. S vědomím toho, že bylo potřeba připravit novou rozsáhlou legislativu, rozhodl se soud odložit vykonatelnost do 31. 12. 2002.<sup>86</sup> Z hlediska tématu mé diplomové práce, je pak podstatná ta část nálezu, která hovoří o absentující kontrole faktických zásahů.

V roce 2002 byl přijat zcela nový zákon, z č. 150/2002Sb., soudní řád správní, který nabyl účinnosti 1. 1. 2003. Zákonodárce v této úpravě napravil výše uvedené ústavněprávní deficity, které vedly ÚS ve zmiňovaném nálezu k zrušení úpravy předchozí. Byl nejen aktivován čl. 91 Ústavy zřízením Nejvyššího správního soudu, ale zaveden zcela jinak koncipovaný organizační i funkční systém správního soudnictví „*jenž v jistém smyslu navázal na naši domácí tradici a s tím spojené myšlenkové bohatství, a stejně tak i na cenné zkušenosti*

---

<sup>84</sup> Tamtéž

<sup>85</sup> Tamtéž

<sup>86</sup> Tamtéž

*historicky právně příbuzných evropských zemí*<sup>87</sup> Od této chvíle tak je možné hovořit o tzv. emancipovaném správním soudnictví.<sup>88</sup>

Prozatím posledním legislativním krokem ve vývoji zásahové žaloby byla novelizace zákonem č. 303/2011 Sb. účinná od roku 2012, která mimo jiné rozšířila možnost žalovat také ty nezákonné zásahy, které již pominuly.<sup>89</sup> Zásahovou žalobu tak můžeme dělit na dva žalobní subtypy. Pomocí prvního a původního se žalobce domáhá toho, aby soud zakázal správnímu orgánu v porušování jeho práva pokračovat a přikázal obnovit stav před zásahem. Druhý, nově zavedený, žalobní subtyp se domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný. Tato deklarace nezákonnosti správním soudem by měla přispět ke zrychlení procesu rozhodování o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem a případném řízení o této věci před soudem civilním. Podle Jiráska soudy již totiž nebudou muset řešit otázku nezákonnosti zásahu jako předběžnou otázku, ale budou se řídit závěry rozhodnutí správního soudu.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> PRŮCHA, P. K. Ústavním základům správního soudnictví *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 64

<sup>88</sup> POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 74

<sup>89</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 697

<sup>90</sup> JIRÁSEK, J. in BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 § 82 [Žalobní legitimace] (dostupné on-line, cit. dne 10. 12. 2022)

### 3. Žaloba proti nezákonnému zásahu

Jak bylo představeno v předchozí kapitole, ochrana před neformální správní činností (zásahy) nebyla vždy součástí správního soudnictví a její vytvoření mělo zajistit, že veškerá aktivita veřejné správy bude pod ochranou soudní moci. V této kapitole bude popsána platná právní úprava řízení o zásahové žalobě, aby mohlo být později hodnoceno, zdali je tento požadavek, historickým vývojem formovaný, účinně naplňován.

Pro současnou právní úpravu správního soudnictví je charakteristické dělení na několik samostatných druhů řízení. Ochrany vůči činnostem veřejné správy je možné domáhat se pouze v rámci těchto řízení, které jsou upraveny v části třetí, hlavě druhé soudního řádu správního.<sup>91</sup> Jedná se o:

- Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 - § 78 s. ř. s.)
- Ochrana proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 – § 81 s. ř. s.)
- Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 - § 87 s. ř. s.)
- Soudnictví ve věcech volebních a e věcech místního a krajského referenda (§ 88 - § 93 s. ř. s.)
- Zvláštní řízení ve věcech politických stran a politických hnutí (§ 94 - § 96 s. ř. s.)
- Řízení o kompetenčních žalobách (§ 97 - § 101 s. ř. s.)
- Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí (§ 101a - § 101d s. ř. s.)
- Řízení o zrušení služebního poměru (§ 101e - § 101f s. ř. s.)

Pro tuto práci je nejdůležitější řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a dále vztah tohoto řízení s dalšími dvěma druhy řízení, kterými jsou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a ochrana proti nečinnosti správního orgánu. Tyto tři druhy řízení jsou také označovány jako tři základní žalobní typy, nebo také jako tzv. rudimentální triáda.<sup>92</sup> Nejvyšší správní soud se k jejich rozsahu vyjádřil takto: „*Věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající,*

<sup>91</sup> Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>92</sup> STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 309

*anebo odmítající mu přiznat určitá, jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.*<sup>93</sup>

Dříve než představím podmínky pro uplatnění zásahové žaloby podle platné právní úpravy, je potřeba připomenout, že zásahovou žalobu lze od roku 2012 rozdělit na dva žalobní subtypy. Prvním subtypem je žaloba zápůrčí, kterou se žalobce domáhá ochrany proti trvajícím zásahům, nebo proti zásahům skončeným, u něhož ovšem trvají jeho důsledky nebo hrozí opakování tohoto zásahu. Druhým subtypem je žaloba deklaratorní, kterou se žalobce domáhá určení, že zásah byl nezákonný. Jak již bylo zmíněno výše, tato nová právní úprava má za cíl posílit ochranu práv žalobce například tím, že usnadní přístup k náhradě škody způsobené nesprávním úředním postupem. Ilustrativním příkladem je situace, kdy je podána žaloba proti zásahům trvajícím, který ovšem v průběhu řízení skončí. Podle předchozí právní úpravy by takové řízení muselo být zastaveno a žalobce by musel podat žádost o náhradu škody k příslušnému úřadu a případně také žalobu k civilnímu soudu. Ten by pak posuzoval věc opět od začátku. Jirásek v komentáři doplňuje: „*Nová určovací žaloba vylučuje, aby se žalobce v případě ukončeného nezákonného zásahu domáhal náhrady škody přímo u příslušného úřadu a následně u civilního soudu. Podá-li však žalobce předtím zásahovou žalobu, promlčecí doba náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci po dobu řízení před správním soudem neběží*“.<sup>94</sup>

Tyto subtypy nejsou samostatnými žalobními typy a většina podmínek se týká obou těchto subtypů. Proto i v následujících podkapitolách upozorňuji na rozdíly mezi subtypy pouze tehdy, pokud je to pro uplatnění zásahové žaloby relevantní.

### **3.1. Věcná a místní příslušnost soudů**

V prvním stupni jsou k řízení věcně příslušné krajské soudy. Místní příslušnost se určuje podle sídla správního orgánu, který je žalovaným.<sup>95</sup> U krajských senátů rozhodují specializované senáty, složené z předsedy senátu a dvou soudců. V některých zákonem stanovených případech (jedná se zejména o oblast sociálního zabezpečení a udělení mezinárodní ochrany) rozhoduje specializovaný samosoudce.<sup>96</sup> Výjimku z pravidla místní

<sup>93</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. 16

<sup>94</sup> JIRÁSEK, J. in BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 § 82 [Žalobní legitimace] (dostupné on-line, cit. dne 10. 12. 2022)

<sup>95</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 706

<sup>96</sup> Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. § 31

příslušnosti tvoří speciální místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě k rozhodování o žalobách proti rozhodnutí ve věcech staveb dopravní infrastruktury. Ta je upravená v § 7 odst. 4 s. ř. s. Tato výjimka se ovšem nikterak nevztahuje na určení místní příslušnosti u zásahových žalob.

### 3.2. Aktivní žalobní legitimace

Aktivní žalobní legitimace obsahuje pětici kumulativních podmínek, které jsou obsaženy v § 82 s. ř. s. Jedná se o: „žalobce musí být *přímo zkrácen* (1. podmínka) na svých *právech* (2. podmínka) *nezákonným* (3. podmínka) *zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím* (4. podmínka) *a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo* (5. podmínka).<sup>97</sup>

První a pátou podmínkou je přímost. Jedná se jak o přímost samotného aktu zásahu tak o přímost zásahu do práv. Podmínka přímosti tudíž vylučuje situace, kdy úkon není dostatečně individualizován a může směřovat vůči komukoliv,<sup>98</sup> nebo situace, kdy se jedná o zkrácení nepřímé, někdy označované jako tzv. „reflex“ zásahu.<sup>99</sup> Podmínka přímosti naopak připouští, že zásah může být namířen vůči vícero osobám současně, což v praxi nastane například u policejních zákroků pod jednotným velením jako je rozhánění demonstrace,<sup>100</sup> zásahy proti teroristům nebo obnovení pořádku v místech, kde se vykonává vazba nebo trest odnětí svobody.<sup>101</sup> Podmínka přímosti dále vylučuje tzv. *actio popularis*, tedy žalobu na ochranu práv třetích osob. Druhou podmínkou je, aby zásah směřoval do sféry žalobcových práv. Splnění této podmínky bude posuzováno v rámci zhodnocení důvodnosti žaloby.<sup>102</sup> Třetí podmínkou je nezákonnost, která se bude posuzovat až po posouzení všech ostatních podmínek. Nezákonností se myslí rozpor s objektivním právem. Nejtypičtěji se bude jednat o procesní normy, které regulují daný zásah. Méně často se bude jednat o rozpor s právem hmotným. Dále bude nezákonným takový zásah, ke kterému nemá správní orgán vůbec pravomoc<sup>103</sup> nebo pokud pravomoc sice má, ale nebyla dostatečně prokázána. Takovým prokázáním je zpravidla předložení služebního průkazu úřední osoby. U policistů nebo celníků se za průkaz může považovat také stejnokroj opatřený identifikačním číslem.

<sup>97</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 699

<sup>98</sup> Tamtéž

<sup>99</sup> MIKULE, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 396

<sup>100</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 700

<sup>101</sup> MIKULE, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 396

<sup>102</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 700.

<sup>103</sup> Tamtéž, s. 701

V souladu se zákonem musí být i způsob provedení zásahu. Při provádění zásahu musí správní orgán pamatovat na obecné zásady jako je dbání na čest, vážnost a důstojnost sebe i jiných osob, ale i na jiné podmínky stanovené zákonem pro určité situace. Například se jedná o zákonnou podmínku, že osobní prohlídka může být vykonávána pouze osobou stejného pohlaví.<sup>104</sup> Čtvrtou podmínkou je, že se musí jednat o zásah. Problematika spojená s definicí pojmu zásah byla popsána v první kapitole této práce.

### 3.3. Pasivní žalobní legitimace

Pasivní žalobní legitimace je upravena v § 83 s. ř. s., který stanoví: „*Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.*“<sup>105</sup>

Definici správního orgánu lze v soudním řádu správním nalézt v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a). Rozumí se jím orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, a také i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Za určitých okolností může být správním orgánem také nezávislý ústavní orgán jako je například Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad, ale to pouze tehdy, pokud mu byla svěřena pravomoc rozhodovat o veřejných subjektivních právech. Problém užití tohoto ustanovení pro označení toho, kdo má pasivní žalobní legitimaci, spočívá v tom, že § 4 označuje jako správní orgány ty orgány, kterým je svěřeno rozhodování. Pokud se ovšem zásahu dopustí správní orgán, kterému v dané věci nebylo svěřeno rozhodování, pak může být správné označení žalovaného problematické.<sup>106</sup>

V případech zásahu ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, musí žalobce rozlišit, jestli je tento správním orgánem nebo nikoliv. V prvním případě, pokud správním orgánem je, bude předmětný sbor sám pasivně legitimovaný. Příkladem budou zásahy příslušníků Policie České republiky při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle

---

<sup>104</sup> MIKULE, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 396

<sup>105</sup> Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. § 83

<sup>106</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 708

§ 124 odst. 1, 9 a 10 zákona o silničním provozu.<sup>107</sup> Pokud předmětný sbor není správním orgánem, bude pasivně žalobně legitimovaný správní orgán, který bezpečnostní sbor řídí, nebo je mu takový sbor podřízen. V případě obecní policie tak bude žalovaným obec.<sup>108</sup> Důležitou výjimkou je v této souvislosti jednání Policie České republiky v postavení orgánu činného v trestním řízení. Přezkum takového jednání do pravomoci správních soudů nespadá vůbec.<sup>109</sup>

Za pozornost jistě stojí, že podle judikatury NSS nebude vadou žaloby, pokud žalobce žalovaného výslovně neoznačí.<sup>110</sup> Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že „žalovaného v daném řízení určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že určitý správní orgán jako žalovaného výslovně označí, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný a uvede, který ozbrojený sbor jej provedl; u ozbrojeného sboru, který není správním orgánem je totiž postavení žalovaného dáno zákonem. Jistě nelze spravedlivě požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru; že se jedná o otázku právně složitou, je zřejmé i z tohoto případu, kde se dokonce řídicích orgánů střetává více“<sup>111</sup> Komentář shrnuje, že žalobcovým úkolem je zásah dostatečně konkrétně skutkově popsat, aby bylo jasné, který sbor zásah provedl. Přičitatelnost tohoto jednání správnímu orgánu pak právně posoudí správní soud. V případě, že se závěr soudu bude od označení v žalobě bude lišit, soud na to žalobce upozorní a vyzve jej k úpravě označení žalovaného. Pokud úpravu žalobce neprovede, nemůže být jeho žalobě vyhověno.<sup>112</sup>

### 3.4. Lhůta pro podání žaloby

Lhůta pro podání žaloby je upravená v § 84 s. ř. s. Zákon obsahuje dva druhy lhůt. Lhůtu subjektivní a lhůtu objektivní. Tyto lhůty se odlišují okamžikem, který je rozhodující pro jejich počátek.

Subjektivní lhůta je vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu a je v případě zásahové žaloby stanovena v délce dvou měsíců. Počítá se tedy ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o již proběhlém nebo probíhajícím zásahu. nikoli od okamžiku, kdy žalobce nabyde

<sup>107</sup> Zákon číslo 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>108</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 709

<sup>109</sup> BAHÝLOVÁ, L. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. roč. 2016. č. 3, s. 74–79

<sup>110</sup> Tamtéž, s. 708

<sup>111</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008 č. j. 2 Aps 4/2008-138

<sup>112</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 709-710



přesvědčení, že tento úkon nebo nečinnost naplňují znaky nezákonného zásahu.<sup>113</sup> Podle judikatury Nejvyššího správního soudu tuto lhůtu nelze dodržet, pokud již uplynula lhůta objektivní, a to ani za situace, že by konec lhůty objektivní a počátek lhůty subjektivní připadly na stejný okamžik. Využití ochrany poskytované zásahovou žalobou předpokládá předchozí neúspěšné vyčerpání jiných prostředků ochrany či nápravy (více v podkapitole 3.6.). Z logiky věci nemůže subjektivní lhůta uplynout dříve, než bude věc příslušným orgánem vyřízena, ačkoliv lze předpokládat, že žalobce o věci již ví. Proto judikatura vyložila, že subjektivní lhůta se vztahuje k vědomosti o vyřízení tohoto jiného prostředku ochrany nebo nápravy. Pokud ovšem žalobce využije prostředky ochrany, které není povinen uplatnit, nebude mít toho jeho jednání na běh lhůty vliv, jelikož by žalobce mohl svými kroky lhůtu účelově prodlužovat.<sup>114</sup>

Objektivní lhůta se počítá od okamžiku, kdy k zásahu došlo a je stanovená v délce dvou let. Rozhodujícím je tedy okamžik, kdy byl vykonán zásah, označený jako nezákonný a to, přestože jeho následky mohou trvat dlouho. Výrazně problematičtější se ukázalo posuzování dodržení lhůty u zásahů trvajících. Část judikatury vycházela z teze, že lhůta nemůže začít plynout, dokud zásah trvá. Tato argumentace ovšem vytváří specifickou kategorii zásahů, pro které lhůta nezačne běžet nikdy a které tak lze opakovaně napadat po mnoho let.<sup>115</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku 7 As 155/2016–160 (pro který se zažil název EUROVIA) tuto tezi odmítl<sup>116</sup> právě s odkazem na kritiku vzniku žaloby bez lhůty pro její podání. Ústavní soud zaujal jiný názor a ve svém nálezu II. ÚS 635/18, kterým zmíněný rozsudek rozšířeného senátu zrušil, stanovil, že u zásahů trvajících nelze počítat objektivní lhůtu k podání žaloby od počátku zásahu.<sup>117</sup> Ve své argumentaci Ústavní soud poukázal na skutečnost, že jiná právní odvětví, jako právo trestní, ústavní, ale i správní přestupkové, pokládají u trvajících jednání za rozhodný pro běh času až okamžik ukončení takového jednání. Rozšířený senát NSS neuvedl přesvědčivé odůvodnění toho, proč by toto pravidlo mělo pro zásahovou žalobu platit jinak. Stejný princip platí také pro stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva,<sup>118</sup> kdy tento soud dovodil, že lhůta pro podání stížnosti ve skutečnosti začíná běžet každý den znovu. V návaznosti na tento argument Ústavní soud kritizoval nepřiměřené lpění na gramatickém výkladu § 84 s. ř. s., konkrétně slova „došlo“

---

<sup>113</sup> Srovnání Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-29, 2386/2011 Sb. NSS

<sup>114</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 714

<sup>115</sup> Tamtéž, s. 715

<sup>116</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387), odst. 44

<sup>118</sup> Tamtéž, odst. 35

ve větě: „*Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo*“<sup>119</sup> Podle Ústavního soudu tato formulace není zcela přesná. Více ústavně-konformní by bylo u trvajících zásahů užití pojmu „*dochází*“. Stejně tak u počátku běhu subjektivní lhůty, u které zákon používá slovo „*dozvěděl*“, by bylo vhodnější slovo „*dozvídá*“.<sup>120</sup> Výklad rozšířeného senátu NSS ve zrušeném rozhodnutí dále zapomněl na kategorii zásahů, které se stávají nezákonnými až trváním v čase. Uplatněním tohoto výkladu by pro ně neexistovala možnost využít ochrany použitím zásahové žaloby, ačkoliv by se jejich intenzita zvyšovala a s tím i potřeba efektivní právní ochrany.<sup>121</sup> V takových situacích by Ústavní soud fakticky nahrazoval správní soudy a rozhodoval jako soud první instance,<sup>122</sup> což jistě není jeho úkolem.

Z hlediska posouzení běhu lhůt pro podání žaloby je tedy nadále nutno rozlišovat tři kategorie:

- 1) Jednorázový zásah bez trvajících následků, jakým je například policejní rozeznání demonstrace. Objektivní dvouletá lhůta bude běžet od okamžiku zásahu, tj. rozeznání.
- 2) Jednorázový zásah s přetrvávajícími následky, jakým je například zranění demonstranta, ke kterému došlo během policejního zásahu. Objektivní dvouletá lhůta bude běžet od okamžiku zásahu bez ohledu na trvajících následky.
- 3) Trvajících zásah, kterým je například zabavení dokumentů. U něj objektivní ani subjektivní lhůty nezačnou běžet do okamžiku skončení zásahu.<sup>123</sup>

### 3.5. Náležitosti podání

Náležitosti žaloby jsou vyjmenovány v § 84 odst. 3 s. ř. s. Zákon nejprve odkazuje na obecné náležitosti podání, tedy na § 37 odst. 3 s. ř. s. Obecnými náležitostmi podání jsou označeny „*čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.*“<sup>124</sup> Osoba, která podání činí „*uvede o své osobě osobní údaje jen v nezbytném rozsahu; vždy uvede jméno, příjmení a adresu, na kterou mu lze doručovat*“<sup>125</sup> Ustanovení § 84 odst. 3 s. ř. s. tyto podmínky doplňuje tak, že žaloba musí obsahovat: „*a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností,*

<sup>119</sup> Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. §84 odst. 1

<sup>120</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387) odst. 36

<sup>121</sup> Tamtéž, odst. 39

<sup>122</sup> Tamtéž, odst. 37

<sup>123</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 718

<sup>124</sup> Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. § 37 odst. 3

<sup>125</sup> Tamtéž

c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.<sup>126</sup> V souvislosti s označením zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany, je potřeba, aby žalobce jednoznačně popsal, který akt správního orgánu považuje za nezákonný. Aby toto označení bylo dostatečně konkrétní, bude vhodné uvést číslo jednací nebo spisovou značku, pokud se zásah odehrál v rámci správního řízení. Pokud ne, je nutné alespoň určit místo, čas a způsob, jímž k zásahu došlo.<sup>127</sup> K podmínkám dostatečného určení žalobce připomínám výše zmíněné rozhodnutí NSS,<sup>128</sup> ve kterém soud došel k závěru, že není vadou žaloby, pokud žalobce, v případě zásahu ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru neoznačí příslušný správní orgán, ale pouze popíše zásah tak, aby bylo jasné, kdo zásah provedl.

Další povinností žalobce je vylíčit rozhodující skutečnosti, a to zejména ty, které se týkají důvodnosti žaloby, tj. nezákonnosti zásahu. Není ovšem nutné argumentovat porušením konkrétních ustanovení konkrétních právních předpisů. Znovu postačí takové vylíčení skutkového stavu, ze kterého porušení zákonných norem vyplývá. Posouzení právní je úkolem soudu. V případě, že se žalobce nedomáhá pouze určení nezákonnosti zásahu, je zásahová žaloba subsidiárním prostředkem a žalobce tak musí také uvést, zda existuje jiný prostředek právní ochrany a zda a s jakým výsledkem ho využil. U zápůřčí žaloby musí žalobce také doložit, že zásah nebo následky trvají nebo hrozí jejich opakování. Neméně důležitou skutečností, kterou je potřeba doložit, je určení okamžiku, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl, a to proto, aby mohlo být posouzeno dodržení nejen objektivní, ale i subjektivní lhůty.<sup>129</sup>

Třetí náležitostí podání je označení důkazů, jichž se žalobce dovolává. Vzhledem k povaze zásahu, jakožto faktického a často neformálního úkonu, nebudou dominantními důkazy listinné. Častěji, než v jiných řízeních budou uváděny důkazy elektronické, audiovizuální nebo svědecké výpovědi.<sup>130</sup>

Řízení o zásahové žalobě se řídí zásadou dispoziční, a proto je potřeba, aby součástí návrhu byl také petit, nad jehož rámec soud nemůže rozhodnout. V případě jinak bezvadné žaloby ji nelze zamítnout jen pro nedokonale zformulovaný petit. Takové jednání by bylo zjevně přepjatým formalismem a soud by měl v takové situaci využít poučovací povinnost. Navzdory různorodosti zásahů by měl petit být vždy dostatečně konkrétní, aby bylo možné jej

<sup>126</sup> Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. § 84 odst. 3

<sup>127</sup> JIRÁSEK, J. in BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 § 82 [Žalobní legitimace] (dostupné on-line, cit. dne 10. 12. 2022)

<sup>128</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008 č. j. 2 Aps 4/2008-138

<sup>129</sup> JIRÁSEK, J. in BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti] (dostupné on-line, cit. dne 10. 12. 2022)

<sup>130</sup> Tamtéž

vykonat. Měl by tedy formulovat konkrétní příkaz nebo zákaz. Komentář uvádí příklad: „žalovanému se zakazuje pokračovat v daňové kontrole zahájené dne 10. 3. 2011 a příkazuje se mu vrátit žalobci účetní knihy a jiné záznamy, jež mu dne 15. 3. 2011 odebral“<sup>131</sup>

S ohledem na povahu zásahů je pravděpodobné, že se povaha zásahu bude měnit i v průběhu řízení nebo dokonce pomine. Žalobci by měla být dána možnost petit upravit nebo změnit.<sup>132</sup> Tento postup je přípustný na základě § 95 o. s. ř.<sup>133</sup> použitého na základě ustanovení § 64 s. ř. s.<sup>134</sup> S tím také souvisí skutečnost, že u zásahové žaloby neplatí pravidlo koncentrace žalobních námitek, které je tedy možné vnášet kdykoliv v průběhu řízení.<sup>135</sup> Žalobu zápůrčí a žalobu určovací ovšem nelze volně zaměňovat. Dokud zásah trvá nelze se domáhat pouze určovacího výroku, že byl nezákonný. Naproti tomu, pokud došlo k ukončení zásahu (ani netrvalí jeho důsledky a nehrozí opakování) nelze se domáhat zákazu v pokračování nebo opakování zásahu. Bohužel není zcela jasná otázka, jakou žalobu lze podat v situaci trvajících následků. Nejvyšší správní soud se přiklání k podání žaloby zápůrčí. Komentář doplňuje: „Zákon dnes rozlišuje z hlediska petitu žaloby dva základní druhy: trvající zásah a zásah, který již pominul (srov. § 85 a § 87 odst. 1). Trvající důsledky zásahu, eventuálně hrozba opakování zásahu, se nutně nemusí promítnout v petitu žaloby. Je na žalobci, zda chce jen a pouze deklarovat protizákonnost zásahu, který se udál v minulosti, anebo zda chce kromě toho též ochránit proti hrozbě jeho opakování, eventuálně proti trvajícím důsledkům zásahu.“<sup>136</sup>

Judikatura také připouští eventuální petit mezi žalobou zápůrčí a určovací, pro případ, že by byl zásah ukončen v průběhu řízení.<sup>137</sup> Ačkoliv je každý petit příslušný k jinému subtypu zásahových žalob, toto dělení je pouze teoretické. Nejedná se tedy o změnu žalobního typu.

### 3.6. Nepřípustnost a subsidiární charakter zásahové žaloby

Nepřípustnost zásahové žaloby je upravena v § 85 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení: „Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“ Z této

<sup>131</sup> Tamtéž

<sup>132</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 728

<sup>133</sup> Žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení.

<sup>134</sup> Nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu.

<sup>135</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 728

<sup>136</sup> Tamtéž, s. 729

<sup>137</sup> JIRÁSEK, J. in BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 § 82 [Žalobní legitimace] (dostupné on-line, cit. dne 10. 12. 2022)

formulace vyplývá subsidiarita zásahové žaloby, která je také její klíčovou charakteristikou. Tuto subsidiaritu je nutno chápat ve dvou významech.

### 3.6.1. Subsidiarita vůči jiným prostředkům ochrany uvnitř veřejné správy

Ve významu prvním subsidiarita znamená, že žalobce musí před podáním žaloby využít možnosti ochrany uvnitř veřejné správy, pokud je mu tak právními předpisy umožněno (vertikální subsidiarita).<sup>138</sup> Teprve pokud nedojde k dosažení nápravy je možné domáhat se ochrany prostřednictvím zásahové žaloby.<sup>139</sup> Je ovšem nutné od sebe rozlišit prostředky, které je třeba využít, a které není třeba využít. Rozlišujícím faktorem mezi těmito prostředky není jejich pojmenování, ale to, jak efektivně dokáží zajistit ochranu konkrétních hmotných nebo procesních práv, a to včetně navazující ochrany soudní. To, o jaké prostředky se jedná, je postupně utvářeno judikaturou. V případě daňového řízení budou připadat v úvahu „*podněty v souvislosti s ochranou před nečinností podle § 38 daňového řádu*“<sup>140</sup> (některé nečinnosti podle daňového řádu mohou svou povahou odpovídat nezákonnému zásahu podle soudního řádu správního), *uplatnění námitky proti úkonu správce daně při placení daní (§ 159 daňového řádu)*, *stížnost na postup plátce daně podle (§ 237 daňového řádu) atd.*“<sup>141</sup>

Naopak prostředkem, kterého není potřeba využít, je podle judikatury podání stížnosti podle § 175 odst. 1 správního řádu.<sup>142</sup> Je tomu tak zejména z důvodů, že na vyřízení žádosti není právní nárok a její vyřízení nemusí znamenat odstranění závadného stavu. Důvodem pro odmítnutí žaloby proti zásahu, na jehož základě bylo se žalobcem zahájeno přestupkové řízení, by nebylo, že toto přestupkové řízení právě probíhá. To stejné platí o řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v příslušném přestupkovém řízení. Posledním příkladem prostředku, který není potřeba využít, je civilní žaloba, zejména žaloba na náhradu škody. Subsidiarita soudního přezkumu totiž platí pouze ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány, kterým civilní soud bezpochyby není. Navíc žaloba zásahová a žaloba na náhradu škody jsou dva zcela odlišné instituty se dvěma zcela odlišnými funkcemi.<sup>143</sup>

Povinnost přednostně využít jiné prostředky ochrany před poskytnutím ochrany soudní se nevztahuje na čistě deklaratorní žaloby, tedy na žaloby proti zásahům, které již pominuly. Ty je možné podávat od účinnosti zmíněné novely 303/2011 Sb. Podle Kühna zákon vychází

<sup>138</sup> BAHÝLOVÁ, L. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. roč. 2016. č. 3, s. 74–79

<sup>139</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 721

<sup>140</sup> Zákon číslo 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>141</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 722

<sup>142</sup> Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>143</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 723

z předpokladu, že ochrana v rámci veřejné správy má smysl pouze v době trvání zásahu, trvání jeho důsledku nebo v případě hrozby opakování zásahu. V případě pouhého určení, že zásah byl nezákonný, nemá smysl trvat na vyčerpání jiných prostředků ochrany či nápravy.<sup>144</sup>

Na tomto výkladě ovšem nepanuje shoda a jiní autoři se domnívají, že vztahovat výjimku z nepřipustnosti na deklaratorní žaloby by vedlo k iracionálním důsledkům. V okamžiku, kdy je potřeba ochrany nejnaléhavější, tj. za doby trvání zásahu, by žaloba byla nepřipustná (respektive její přípustnost by měla jistá omezení), ovšem po jeho skončení by se přípustnou stala.<sup>145</sup> Na tuto poznámku ovšem komentář poskytuje protiargument, když tvrdí, že po ukončení zásahu dříve nepřipustná žaloba zápůrčí se po své změně na žalobu deklaratorní nestane zpětně přípustnou. Přípustnost je totiž nutno testovat k okamžiku podání žaloby.<sup>146</sup>

Štencel s Vomáčkou nabízejí i v jiných částech zajímavý výklad ustanovení § 85 s. ř. s. Například zpochybňují, že věta za středníkem (*to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*) znamená, že se podmínka nepřipustnosti nepoužije na deklaratorní žaloby. Upozorňují na závěr osmého senátu NSS v rozhodnutí 8 Azs 144/2015-30.<sup>147</sup> Spolu s ním se domnívají, že „slovní spojení „to neplatí“ je nutno vztáhnout k úvodu normy, tj. k premise, že žaloba je nepřipustná. Jinými slovy věta za středníkem toliko (nadbytečně) vyjadřuje přípustnost určovací žaloby. Máme za to, že tato interpretace mnohem více odpovídá smyslu celého ustanovení.“<sup>148</sup>

### 3.6.2. Subsidiarita vůči ostatním základním žalobním typům

Druhý význam subsidiarity (někdy též subsidiarita horizontální)<sup>149</sup> je daleko širší. Znamená, že žalobu proti nezákonnému zásahu lze uplatnit pouze pokud nelze dosáhnout ochrany podáním žaloby jiného základního žalobního typu<sup>150</sup>. Těmi jsou myšleny: žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (podle § 65 a násl. s. ř. s.), žaloba na ochranu proti

<sup>144</sup> Tamtéž, s. 725

<sup>145</sup> ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2017, roč. 25, č. 5

<sup>146</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 725

<sup>147</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015-30.

<sup>148</sup> ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2017, roč. 25, č. 5

<sup>149</sup> BAHÝLOVÁ, L. Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 2016, č. 3, s. 74–79

<sup>150</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-60, odst. 42

nečinnosti správního orgánu (§79 a násl. s. ř. s.) a návrh na zrušení opatření obecné povahy (§ 101 a násl. s. ř. s.)<sup>151</sup>

Tato subsidiární povaha je nejzřetelnější ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>152</sup> má ústřední roli v systému žalob právě žaloba proti rozhodnutí<sup>153</sup> zatímco zásahová žaloba zaujímá „*rolí pomocného prostředku ochrany a doplňku ochrany tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne*“,“<sup>154</sup> Na druhou stranu není náhražkou žaloby proti rozhodnutí, kterou si žalobce může libovolně volit.<sup>155</sup> Komentář pak tuto tezi vysvětluje a uvádí, že žaloba proti rozhodnutí chrání proti aktům, které mají povahu individuálního správního aktu, nehledě na jeho formu a právní základ. Zásahová žaloba naopak chrání proti jakýmkoliv aktům nebo úkonům směřujícím vůči jednotlivci, pokud nejsou rozhodnutím. Rozhoduje povaha napadaného úkonu.

V praxi mohou nastat případy, kdy je možné uplatnit souběžně jak žalobu zásahovou, tak žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Jedná se o situace, kdy v řízení, kromě vydání rozhodnutí může dojít k zásahu, případně se jedná o řízení, které je zásahem jako celek. Podle judikatury je v takovém případě možné podat obě případné žaloby.<sup>156</sup> Tento závěr byl ovšem výše kritizován Štenclem a Vomáčkou, jelikož je popřeno východisko vzájemného nepřekrývání se jednotlivých žalobních typů.<sup>157</sup>

Nejvyšší správní soud chápe subsidiaritu také jako zásadu vyjadřující přednostní postavení ostatních žalobních typů. „*Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí libovolně použitelnou, nýbrž jejím doplňkem, jakousi „záchrannou sítí“ pro situace, v nichž si nelze vystačit s instrumentáři žaloby proti rozhodnutí prostě proto, že akt veřejné správy, který je napadán, není možno jako rozhodnutí identifikovat pro absenci některého z jeho atributů.*“<sup>158</sup>

---

<sup>151</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 697

<sup>152</sup> Například rozhodnutí č. j. 7 As 155/2015-160, nebo č. j. 7 Aps 3/2008-98

<sup>153</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, odst. 42

<sup>154</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 698

<sup>155</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42

<sup>156</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 697

<sup>157</sup> ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2017, roč. 25, č. 5, s. 7

<sup>158</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, odst. 41.

### 3.7. Rozhodnutí o žalobě

V rozhodování o záporní žalobě bude soud vycházet ze skutkového stavu k aktuálnímu okamžiku svého rozhodování. Zásah, jeho důsledky nebo hrozba jejich opakování se totiž mohou v čase proměňovat. V případě rozhodování o deklaratorní žalobě je logické, že rozhodnou dobou bude okamžik zásahu.<sup>159</sup>

Důsledkem dynamiky změny povahy zásahu v průběhu času je, že nelze k překážce věci rozhodnuté přistupovat čistě formalisticky, ale naopak citlivě. Pokud se zásah podle nové žaloby pozměnil nebo posunul významným způsobem, nebude se jednat o překážku věci rozhodnuté a nebude důvod pro odmítnutí žaloby.<sup>160</sup>

Posloupnost úvah soudu při posuzování zásahové žaloby je utvářena judikaturou. Zásadní roli při utváření toho postupu sehrál v předchozí podkapitole citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 7 As 155/2015-160,<sup>161</sup> známý pod názvem EUROVIA Ačkoliv byl posléze zrušen Ústavním soudem, úvahy o posloupnosti v něm obsažené ovšem i nadále zůstávají platné.

Soud musí nejprve vyřešit otázku, jaké jednání veřejné správy je označováno jako nezákonný zásah, a následně posoudit, jestli se opravdu jedná o zásah, ve smyslu § 82 s. ř. s. Pokud žaloba není konkrétní a jasná, pak soud vyzve žalobce k odstranění vad podání postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., aby tak bylo skutkové popsání zcela jasné a konkrétní. Jestliže soud dojde k závěru, že popsané jednání není zásahem, pak ve shodě s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítne, jelikož chybí podmínka řízení.<sup>162</sup> Za situace, že jednání je ve skutečnosti rozhodnutím, nečinností nebo opatřením obecné povahy platí, že soud by měl žalobce upozornit, na nutnost úpravy na příslušný žalobní typ.<sup>163</sup> Pokud není naplněn tento důvod pro odmítnutí, soud přistoupí ke zkoumání přípustnosti z důvodu využití jiných prostředků ochrany. Pokud těchto prostředků nebylo využito, ačkoliv jich využito být mělo, pak soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. Následujícím krokem bude posouzení včasnosti. Pokud bude žaloba opožděná, soud ji odmítne na základě § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.<sup>164</sup> Dalším důvodem pro odmítnutí žaloby je, že žalobce namítá zásah do práv, přičemž taková veřejná subjektivní práva vůbec neexistují. Z toho důvodu soud žalobu odmítne na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pokud veřejná subjektivní práva, do kterých by mohlo být zasaženo neexistují, žalobce nemá aktivní žalobní

<sup>159</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 727

<sup>160</sup> Tamtéž, s. 728.

<sup>161</sup> Rozsudek Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

<sup>162</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 729

<sup>163</sup> Tamtéž, s. 733

<sup>164</sup> Tamtéž, s. 729



legitimaci, čili je osobou zjevně neoprávněnou a nejsou splněny podmínky řízení. Soud tak vůbec nepřistoupí k meritornímu posouzení žaloby.<sup>165</sup>

Po meritorním posouzení může soud žalobě vyhovět, nebo ji zamítnout. Komentář uvádí tyto důvody zamítnutí: „*nejde o zásah ve smyslu legislativní zkratky § 85; k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo; k zásahu sice došlo, nebyl však zaměřen přímo proti žalobci ani v jeho důsledku nebylo proti žalobci přímo zasaženo; k zásahu sice došlo, žalobce jím však nebyl přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech; k zásahu sice došlo, nebyl však nezákonný.*“<sup>166</sup> Některé důvody pro zamítnutí žaloby jsou obdobné jako důvody pro její odmítnutí. Příkladem je skutečnost, že se nejednalo o zásah. Rozhodující je, že v případě odmítnutí musí být zjevné a nepochybné, že jednání není zásahem. U zamítnutí naopak soud dojde k této úvaze až během meritorního posouzení.

Vyhovující rozsudek bude obsahovat výrok deklarující nezákonnost zásahu a v případě žaloby zápůrčí také výrok zakazující pokračování v zásahu případně nařízení obnovení stavu před zásahem. Vzhledem k široké škále možných zásahů, nelze představit modelový výrok, nebo narýsovat obecná pravidla jeho formulace. U deklaratorních žalob bude mít výrok deklaratorní charakter a nebude ukládat žádné povinnosti ani stanovovat lhůtu k jeho splnění. U žaloby zápůrčí bude výrok konstitutivní. Je obzvláště důležité výrok formulovat konkrétně a jasně, zejména čeho se má žalovaný zdržet nebo jak má vypadat stav, který má být obnoven. Jedině tak bude možné efektivně posoudit porušení rozsudku nebo jeho vykonání vynutit v exekuci.<sup>167</sup>

Proti rozhodnutí krajského soudu je možné podat kasační stížnost. Pokud řízení před krajským soudem skončilo rozsudkem, je zde navíc možnost obnovy řízení.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Tamtéž, s. 733

<sup>166</sup> Tamtéž

<sup>167</sup> Tamtéž

<sup>168</sup> Tamtéž, s. 734

## 4. Problematika výběru žalobního typu

Ačkoliv se pravidla pro podání zásahové žaloby, které jsem rozsáhle popsala v předchozí kapitole, zdají být jasná, v praxi bývá často problematické efektivně využít ochranu, kterou má poskytovat. V této kapitole bude nejprve vysvětleno, proč je někdy problematické správně zvolit zásahovou žalobu jako vhodný žalobní typ (první podkapitola) a poté demonstrovat jaké možnosti zákon nabízí v situaci, kdy se ukáže, že žalobce nezvolil správně (druhá podkapitola).

Výchozí tezí je, že tři základní žalobní typy odpovídají jistým „typizovaným formám“ správní činnosti. Problém nastává v případě tzv. „hraničních úkonů“ správních orgánů. Jedná se o atypické úkony, u kterých není jejich povaha zcela jasná a pro žalobce bude obtížné správně situaci podřadit a zvolit správný žalobní typ. Dále se jedná o úkony, u nichž dochází k „půjčování formy“ jiného správnímu úkonu, což přináší více nejasností. Lze odhadovat, že tyto nejasné hraniční úkony nejsou významné kvantitativně. Přesto však svými důsledky jsou významné kvalitativně.<sup>169</sup> Žalobce je tak postaven před těžký úkol, a to správně podřadit předmětný úkon, jelikož je to právě povaha napadaného úkonu, která je určujícím kritériem pro podání vhodné žaloby.<sup>170</sup> V judikatuře také můžeme nalézt příklady, kdy byl určitý úkon nejprve vykládán jako jedna forma správní činnosti a poté jako jiná. Například souhlasy udělované podle stavebního zákona<sup>171</sup> byly nejprve hodnoceny jako rozhodnutí, později zásahy a po vydání usnesení rozšířeného senátu NSS 1 As 436/2017-43 opět jako rozhodnutí.<sup>172</sup> Lze předpokládat, že v období změn právní kvalifikace panovala pro žalobce značná právní nejistota nad tím, který žalobní typ zvolit.

K tomuto problému se vyjadřuje i Kühn v komentáři. Podle něj není v mnoha situacích vždy zcela jasné, zda se jedná o zásah, nečinnost nebo rozhodnutí. Neznalost ovšem přináší fatální dopady pro žalobce, který pro úspěch ve věci musí vybrat správný žalobní typ.<sup>173</sup> Jestliže domnělý zásah bude ve skutečnosti rozhodnutím, nečinností nebo opatřením obecné povahy, budou tak naplněny důvody pro odmítnutí zásahové žaloby pro její nepřipustnost, a to podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. Pokud ovšem není a priori jasné, zdali se jedná o nezákonný zásah nebo ne, nemůže soud žalobu odmítnout,

<sup>169</sup> SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část), *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2019, č. 12, s. 436-437.

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42

<sup>171</sup> Zákon číslo 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>172</sup> viz HALML, F. Souhlasy vydávané podle stavebního zákona v judikatuře správních soudů. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2020. č. 12 s. 196–212

<sup>173</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 699

ale zkoumat i další podmínky a případně věc projednat. Pokud soud v průběhu řízení dospěje k závěru, že jednání není zásahem, žalobu zamítne.<sup>174</sup>

Obdobné problémy může přinášet i rozlišení mezi zásahem a nečinností. Bylo by nesprávné považovat zásahovou žalobu za ochranu pouze proti aktivnímu konání, jelikož i nečinnost může být v některých případech zásahem. Je tomu tak, protože žaloba proti nečinnosti směřuje proti opomenutí vydání osvědčení nebo rozhodnutí. Pokud ovšem chceme namítat opomenutí jednání, které svou povahou není rozhodnutím, pak bude příslušnou žalobou žaloba zásahová.<sup>175</sup> Příkladem je neprovedení záznamu do katastru nemovitostí nebo neprovedení opravy chyb nebo poznámky do katastru nemovitostí.<sup>176</sup>

#### 4.1. Rozhodnutí v materiálním smyslu

Další nejasnosti do výběru správného žalobního typu vnesl do praxe postupný vývoj v pojetí správního rozhodnutí. Jak uvádí Pomahač: „*Za 15 let se však v soudní praxi klasická žaloba proti formálnímu rozhodnutí změnila na žalobu proti rozhodnutí v materiálním smyslu.*“<sup>177</sup> K opuštění striktně formálního dělení úkonů státní správy se začal Ústavní soud přiklánět již dříve, a to konkrétně v nálezu III. ÚS 542/09<sup>178</sup>. Ústavní soud zdůraznil, že správní soudy mají ke všem úkonům veřejné správy přistupovat z materiálního hlediska. V projednávané věci šlo sice o posouzení povahy činnosti správního orgánu (stavební úřad) formálně označené jako sdělení, některá doporučení soudu však lze aplikovat univerzálně. Ústavní soud upozornil, že pokud by soudy v přezkumu postupovaly pouze čistě formalisticky, mohlo by docházet k tomu, že se veřejná správa bude vyhýbat přezkumu své činnosti tím, že bude svou činnost označovat formálně jako akt jiný.<sup>179</sup> Jako příklad Haberle uvádí situaci, kdy Nejvyšší správní soud považoval za opatření obecné povahy pouze ty akty, které byly jako opatření obecné povahy označovány zákonem. Opustit tento formalismus se pak Ústavní soud pokusil také tím, že zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil.<sup>180</sup>

Tento vývoj směrem k materiálnímu pojetí činnosti veřejné správy nemusí být nutně hodnocen jako špatný. Ovšem pokud se podíváme na vliv tohoto vývoje na vztah mezi

---

<sup>174</sup> Tamtéž, s. 701

<sup>175</sup> Tamtéž, s. 698

<sup>176</sup> Tamtéž, s. 699

<sup>177</sup> POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 84

<sup>178</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010 sp. zn. III. ÚS 542/09

<sup>179</sup> Tamtéž, odst. 29

<sup>180</sup> HABERLE, O. Ústavní problémy v rozhodovací praxi. *Správní právo*. 2015. roč. XLVIII, č. 7-8, s. 386-403

žalobou proti rozhodnutí a žalobou zásahovou, určitá kritika je nevyhnutelná. Jak hodnotí Kühn, v situacích, kdy se jedná o jednání, u kterého soud v průběhu řízení dovede, že je rozhodnutím „v materiálním smyslu“, nelze očekávat, že by snad žalobce byl s to sám jednání před podáním žaloby správně posoudit.<sup>181</sup>

Jako příklad lze uvést náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 12/17.<sup>182</sup> V něm Ústavní soud došel k závěru, že dopis prezidenta republiky adresovaný ministryni školství, kterým jí sdělil, že potvrzuje svoje rozhodnutí nejmenovat tři kandidáty na profesora, je formálním správním aktem (rozhodnutím) v materiálním smyslu, „*neboť obsahuje formálně zachycený, objektivizovatelný, nezaměnitelný a nezměnitelný projev vůle prezidenta směřující k autoritativní úpravě práv a povinností konkrétních subjektů v konkrétní věci.*“<sup>183</sup> Vzhledem k tomu, že kategorizace prezidentova jednání se v průběhu celého řízení v argumentacích soudů měnila a nakonec ani plénum ústavního soudu nenašlo shodu o povaze předmětného dopisu, což vyplývá z disentu Pavla Rychetského,<sup>184</sup> je těžko představitelné, že ho tak mohl posoudit stěžovatel.

Dalším příkladem rozhodnutí v materiálním smyslu je také výtka ukládaná dle zákona o státní službě.<sup>185</sup> O této její povaze nakonec rozhodl rozšířený senát NSS poté, co se devátý senát NSS chtěl odchýlit od ustáleného právního názoru. Zajímavostí je, že zatímco u písemné výtky je nyní vyjasněné, v jakém režimu bude přezkoumávána, u výtky ústní nelze zásahovou žalobu zcela vyloučit.<sup>186</sup>

## 4.2. Možnost změny žalobního typu

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je žalobce, nehledě na své pochybnosti o povaze napadané činnosti, povinen zvolit si jeden z vymezených žalobních typů, které nesmí zaměňovat ani směšovat. Ve správním soudnictví také nejsou přípustné alternativní nebo eventuální petity, které by vycházely z různých žalobních typů.<sup>187</sup> Důvodem je zejména to, že s každým žalobním typem jsou spojeny jiné procesní úpravy, týkající se zejména stanovení počátku běhu lhůt nebo určení k jakému okamžiku se posuzuje právní a skutkový stav věci a bylo by proto „*mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo*

<sup>181</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 18

<sup>182</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl ÚS 12/17

<sup>183</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl ÚS 12/17

<sup>184</sup> Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského, k němuž se připojili soudci Jan Musil a Jiří Zemánek, Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl ÚS 12/17

<sup>185</sup> Zákon číslo 234/2016 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>186</sup> CHADIMA, M. Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2020, r. LII, č. 4/2020 s. 218

<sup>187</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 18

možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu.<sup>188</sup>

Soudy ve svém rozhodování tak zaujaly poměrně přísný postoj k situacím, kdy žalobce nesprávně zvolí žalobní typ. Pokud je zjevné, čeho se žalobce domáhá, nemůže soud žalobu překvalifikovat a posoudit tak například nevhodně podanou žalobu zásahovou jako žalobu nečinnostní. V tomto rozsahu nemůže soud žalobce ani poučovat.<sup>189</sup> Ve starší judikatuře tak najdeme převládající názor, že ve správním soudnictví není prostor pro překvalifikování na jiný žalobní typ, neboť by tím bylo narušena dispoziční zásada, kterou je řízení ovládáno.<sup>190</sup>

V návaznosti na přísnou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu související se změnou žalobního typu se začalo hovořit o tzv. nepropustné zdi, která byla vytvořena mezi jednotlivými žalobními typy. Samotný Nejvyšší soud na toto upozorňuje v některých svých rozsudcích. „*Jak vidno, soudní řád správní ve výkladu judikaturou Nejvyššího správního soudu načrtl mezi jednotlivými žalobními typy upravenými v soudním řádu správním zeď, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné se v průběhu řízení prolomit na druhou stranu.*“<sup>191</sup> Formulaci o striktně nepropustné zdi převzaly také další senáty NSS, které její nutnost odůvodnily odlišnou procesní úpravou.<sup>192</sup> Termín nepropustná zeď lze kromě rozhodnutí NSS najít i nálezech Ústavního soudu.<sup>193</sup> Také podle Kühna je tento postup přísný a bude nutné jej v budoucnu modifikovat.<sup>194</sup>

Pomyslným prolomením této zdi bylo již zmiňované rozhodnutí EUROVIA. V něm se rozšířený senát NSS vyjádřil takto: „*Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápé), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. [...] Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že ‚příliš často prší‘. Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).*“<sup>195</sup> Přestože tento

<sup>188</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 434/2018–35, odst. 35.

<sup>189</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 699

<sup>190</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272) odst. 54

<sup>191</sup> Tamtéž

<sup>192</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016–42, odst. 50.

<sup>193</sup> Například Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272) odst. 54

<sup>194</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 20

<sup>195</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160 odst. 62

rozsudek byl později zrušen nálezem Ústavního soudu (sp. zn. II. ÚS 635/18<sup>196</sup>) závěry rozšířeného senátu do svých rozhodnutí převzaly i další senáty NSS (viz rozsudky č. j. 6 As 357/2017-26, č. j. 4 As 57/2018-78, č. j. 5 As 48/2018-25).<sup>197</sup> Průlomové rozhodnutí NSS tedy změnilo judikaturní vývoj tak, „že za určitých okolností Nejvyšší správní soud nově vyžaduje, aby i u jednoznačné žaloby (návrhu), u níž byl nevhodně zvolen žalobní (návrhový) typ, správní soud upozornil žalobce (navrhovatele) na nutnost úpravy žaloby (návrhu) a umožnil mu žalobu (návrh) upravit. Výše zmíněná rozhodnutí tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu možnost úpravy neomezovala jen na výjimečné případy nastalé v reakci na právě proběhlý judikaturní obrat či předchozí roztržštěnou judikaturu.“<sup>198</sup> Tento vývoj by tak mohl zlepšit situaci žalobce. Podle některých totiž žalobce, který si nebyl jistý volbou žalobního typu, mohl doposud podat několik samostatných žalob, přičemž za každou zaplatit soudní poplatek<sup>199</sup> a čekat, které žaloby budou odmítnuty nebo zamítnuty a které případně uspějí.

Bohužel, pravděpodobně právě z důvodu, že Ústavní soud se v nálezu II ÚS 635/18<sup>200</sup> k povinnosti vyzvat žalobce k úpravě žaloby nevyjádřil, vznikla v současné judikatuře dvojí linie. První následuje judikaturu před rozhodnutím EUROVIA a trvá na nemožnosti upozornit žalobce na nesprávně zvolený žalobní typ.

Druhá linie naopak vychází z rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA a na něj navazující rozhodnutí.<sup>201</sup> Nicméně, i v této linii je Ústavní soud zdrženlivý. V již citovaném nálezu III. ÚS 2634/18 zdůraznil, že zásadní je, že využití nového postupu je možné pouze, pokud žalobce napadané jednání nesprávně klasifikoval, a to pro obtížnost hodnocení některého působení veřejné správy.<sup>202</sup> Podle argumentace v tomto nálezu je k úpravám či změně žaloby oprávněn pouze žalobce, který ji podal. Soudu pak přísluší hodnotit, zda procesní předpis případné úpravy či změny žaloby umožňuje. V případě, že by soud ve správním soudnictví sám od sebe, bez aktivního úkonu žalobce, upravoval žalobu, porušil by ústavní požadavek na nestrannost soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny).<sup>203</sup> Ústavní soud tedy potvrdil výše popsany postup volby a změny žalobního typu, včetně absence povinnosti soudu

<sup>196</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387)

<sup>197</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 odst. 76

<sup>198</sup> Tamtéž, odst. 78

<sup>199</sup> PEROUTKA, J. *Rozhodnutí, zásah a nečinnost správního orgánu v soudním řádu správním a volba žalobního typu*. Praha, 2021. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Školitel JUDr. Josef Vedral, PhD, s. 67

<sup>200</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018 sp. zn. II ÚS 635/18 (N 94/89 SbNU 387)

<sup>201</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272) odst. 65 a 66

<sup>202</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18 odst. 84

<sup>203</sup> Tamtéž, odst. 61

poučovat žalobce o tom, jaký žalobní typ je příslušný.<sup>204</sup> Přiznal ovšem, že „*změna žalobního typu je výjimečně možná v reakci na judikurní obrat či předchozí roztříštěnou judikaturu Nejvyššího správního soudu.*“<sup>205</sup>

Codl nazývá judikaturu následující onu druhou linii „procesně přátelskou“, avšak kritizuje absenci její úpravy v zákoně. Dle jeho názoru se tak jedná o pouhou provizorní záplatu, jelikož v kontinentální právní kultuře by takovéto základní procesní otázky měly být upraveny v zákoně.<sup>206</sup> V tomto argumentu s Codlem souhlasím a domnívám se, že bez jednoznačné zákonné úpravy nebude zcela možné zabránit existenci zmíněných dvou linií judikatury. Tato situace jistě narušuje právní jistotu žalobců, kteří musí spoléhat na to, že jejich věc napadne senátu následujícímu pro ně příznivější linii.

Další, zatím neprozkoumanou možností, na kterou poukázal Nejvyšší správní soud v rozhodnutí 6 As 69/2016-39<sup>207</sup>, jak prostoupit mezi jednotlivými žalobními typy, je změna žaloby v průběhu řízení podle § 95 o. s. ř. aplikovaného na základě § 64 s. ř. s. O této možnosti jsem se zmiňovala v případě změny petitu u jednotlivých subtypů zásahové žaloby v podkapitole 3.5. V daném případě šlo ovšem pouze o změnu formulace petitu z žaloby zápůrčí na žalobu určovací. Nedošlo ke změně žalobního typu a jednalo se stále o zásahovou žalobu. Nejvyšší správní soud naopak v tomto případě rozvíjí teoretickou úvahu o využití zmiňovaných paragrafů ke změně žalobního typu v průběhu řízení. Zdůrazňuje ovšem, že by soud změnu připustil pouze tehdy, pokud by výsledky dosavadního řízení byly dostatečnými podklady pro nové řízení. Bohužel vzhledem k tomu, že se v předmětném řízení NSS zabýval jinými kasačními námitkami, a zmíněnou úvahu vyslovil nad rámec rozhodnutí, nebyla úvaha dále rozvíjena.<sup>208</sup>

---

<sup>204</sup> Tamtéž, odst. 76

<sup>205</sup> Tamtéž

<sup>206</sup> CODL, D. *Procesní formy poskytování soudní ochrany ve správním soudnictví*. Praha, 2022. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Školitel doc. JUDr. Lenka Píťrová, CSc. s.105

<sup>207</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS, odst. 16

<sup>208</sup> Tamtéž

## 5. Ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví

V předchozích dvou kapitolách bylo popsáno, jakými pravidly se zásahová žaloba řídí a jaká jsou úskalí jejího využití. Jak již bylo formulováno v úvodu mé práce, mým cílem je zhodnotit stávající právní úpravu zásahové žaloby s důrazem na efektivní naplňování základního cíle správního soudnictví. V této kapitole se pokusím tento cíl definovat.

Základní platnou tezí je, že veškerá činnost veřejné správy, pokud při ní dochází k zásahu do práv a povinností fyzických a právnických osob, musí šetřit jejich ústavně zaručených práv a svobod. Ty jsou totiž integrální součástí právního řádu, jsou ze strany orgánů veřejné moci přímo použitelné a veškerý výklad právních předpisů musí být s nimi v souladu. Těmito podmínkami je naplněn ústavní požadavek, aby k uplatňování státní moci docházelo pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tato ochrana je zajišťována především vytvořením procedurálního rámce, v němž je činnost veřejné správy vykonávána, a dále možností následného soudního přezkumu. Správní řád a soudní řád správní tak slouží k naplnění práva na spravedlivý proces, jak vyplývá z ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 LZPS a čl. 6. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>209</sup>

Z výše popsaného vyplývá, že základní funkcí správního soudnictví, jak jej chápeme dnes, je poskytování ochrany veřejných subjektivních právů jednotlivců. Přestože při rozhodování správních soudů dochází také ke kontrole veřejné správy, tato činnost je primárně zaměřena na ochranu veřejných subjektivních práv zejména vůči státu a jeho orgánům, nikoliv na nahrazování činnosti veřejné správy.<sup>210</sup> Jasně formulovanou najdeme tuto funkci v samotném soudním řádu správním, a to v § 2 který zní: „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*“ Podle Hercy by mělo být pravidlem, že správní soudnictví poskytuje dostatečnou ochranu práv a zásahy Ústavního soudu by měly být pouze výjimečné.<sup>211</sup> Toto pravidlo nazývá Sládeček tzv. ústavní garancí správního soudnictví.<sup>212</sup>

<sup>209</sup> HERC, T. Ochrana práv ve veřejné správě pohledem Ústavního soudnictví. In: SUKLOVÁ, S. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 401; Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována jako sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

<sup>210</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 477

<sup>211</sup> HERC, T. Ochrana práv ve veřejné správě pohledem Ústavního soudnictví. In: SUKLOVÁ, S. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 401

<sup>212</sup> SLÁDEČEK, V. Ústavní souvislosti správního práva *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018 s. 3–12



Důležitost poskytování ochrany veřejným subjektivním právům jakožto funkce správního soudnictví opakuje ve svých rozhodnutích také Nejvyšší správní soud. Rozšířený senát v rozhodnutí 7 Aps 3/2008-98 zdůraznil, že: „*Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná.*“<sup>213</sup> Podle rozšířeného senátu byly právě za tímto účelem s novým soudním řádem správním zavedeny nové žalobní typy, aby tak poskytl dosud chybějící soudní ochranu.<sup>214</sup>

Na toto rozhodnutí navázal i čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, když doplnil, že v situaci, kdy u určité činnosti veřejné správy není zcela jasná její forma, a tedy není zřejmý procesní režim pro poskytování ochrany, je potřeba zvýšené pozornosti při vyvarování se přehnanému formalismu. Je tomu tak z důvodu, že ochrana hmotných práv, která je hlavním účelem soudnictví, je oslabená hledáním vhodného procesního řešení.<sup>215</sup> Pro úplnost je potřeba dodat, že Ústavní soud judikuje, že právnímu státu jsou vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které zejména umožňují jednotlivci plánovat jeho budoucnost. Nenaplnění tohoto předpokladu pak vede k porušení žalobcových veřejných subjektivních práv.

Toto směřování správního soudnictví není specifické pouze pro náš právní systém. Pomahač upozorňuje na to, že garance práva na účinnou soudní ochranu má být obsažena ve správním soudnictví i podle mezinárodních srovnávacích modelů.<sup>216</sup> Jmenovaný srovnávací model vytvořila skupina akademiků z Evropy a Latinské Ameriky. Jeho cílem bylo poukázat na společné požadavky kladené na jinak odlišné systémy správního soudnictví a rozdmýchat diskusi o případném budoucím směřování. Podle tohoto dokumentu je cílem správního soudnictví kontrolovat legalitu správních postupů a poskytovat ochranu a vymáhat dodržování individuálních práv a legitimních zájmů.<sup>217</sup>

Jak tedy bylo popsáno v této kapitole, základní funkcí správního soudnictví je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům. Tento nárok je na správní soudnictví kladen jak Listinou základních práv a svobod (čl 36 LZPS), tak Úmluvou o ochraně lidských

---

<sup>213</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98, odst. 15

<sup>214</sup> Tamtéž

<sup>215</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31, odst. 49

<sup>216</sup> POMAHAČ, R. Účinnost správního soudnictví. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2017, č. 22, s. 782 (dostupné online v databázi [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz))

<sup>217</sup> Tamtéž a také PERLINGEIRO, R., SOMMERMANN, K. eds *Euro-American Model Code of Administrative justice: English, French, German, Italian, Portuguese and Spanish Versions (July 23, 2014)* Niterói: Editora da UFF, 2014, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2441582>

práv a svobod<sup>218</sup> (čl. 6 EÚLP). Považuji za důležité mít tuto funkci jasně vyslovenou, jelikož se jedná o základní hodnotící kritérium pro současnou úpravu a také o ideu udávající směr úvahám nad její případnou novelizací.

---

<sup>218</sup> Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována jako sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

## 6. Negativní dopady kvalifikační povinnosti žalobce – Case study

Současná právní úprava a problematika s ní spojená byly popsány ve třetí a čtvrté kapitole. Tato úprava ovšem často negativně dopadá na žalobce a na jeho postavení. Právě s ohledem na základní funkci správního soudnictví (viz kapitola pátá) považují za důležité tyto negativní dopady popsat nejprve obecně a poté na třech případových studiích.

Svoboda upozorňuje na problém, že v případech, kdy je kvalifikace úkonů správního orgánu pro účely volby žalobního typu složitá, stává se z ní stává samostatná právní otázka, která svou složitostí může přesáhnout posouzení zákonnosti předmětného úkonu. Přístup žalobců k soudu je tak fakticky podmíněn správným zodpovězením této otázky.<sup>219</sup> Tato situace se stává problematickou, pokud se z otázky určení správního žalobního typu stane se facto jediná otázka řešená v řízení, které tímto nabývá povahy určitého „řízení o určení žalobního typu“<sup>220</sup> Jako příklad uvádí Svoboda v této práci již zmiňované řízení ve věci „jmenování profesorem“.<sup>221</sup> Jednání prezidenta republiky bylo žalobcem vyloženo jako nečinnost a proto se žalobce pomocí nečinnostní žaloby domáhal, aby soud zajistil, že prezident vydá rozhodnutí. S tímto závěrem se ovšem Městský soud Praze neztotožnil a rozhodl se toto jednání prezidenta republiky posuzovat jako rozhodnutí v materiálním smyslu. Ke stejnému závěru dospěli nakonec jak Nejvyšší správní soud tak také Ústavní soud. V kontextu této práce není tolik důležité, jaká byla konečná povaha nápadného jednání, ale to, že předmětem řízení byla v zásadě otázka povahy jednání prezidenta republiky. K posouzení meritů věci, kterým byla otázka rozsahu pravomoci prezidenta republiky jmenovat profesory, respektive jejich jmenování odmítnout, v tomto dlouhém řízení nakonec nedošlo. Žalobce se tedy nedozvěděl, zda jeho subjektivní práva byla porušena, nýbrž pouze, že vhodným prostředkem ochrany by byla žaloba proti rozhodnutí. Tento výsledek není velice uspokojivý, zejména pokud účelem správního soudnictví by mělo být poskytování ochrany veřejným subjektivním právům.<sup>222</sup>

Dalším negativním dopadem, který popisuje Svoboda je ekonomická neefektivnost. Na straně žalobce půjde o náklady spojené se složitým a dlouhým řízením, které nemusí přinést kýžený výsledek. Na straně soudů půjde o materiální a personální náklady zejména v tzv. „řízeních o určení žalobního typu“.<sup>223</sup>

<sup>219</sup> Svoboda, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část), *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2019, č. 12, s. 438

<sup>220</sup> Tamtéž, 440 s.

<sup>221</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl ÚS 12/17

<sup>222</sup> Svoboda, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část), *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2019, č. 12, s. 440–442

<sup>223</sup> Tamtéž, s. 442

Obecně popsané negativní důsledky se projevují také na konkrétních správních řízeních, které zde vždy nejprve popíšu a poté poukážu na jejich problematické důsledky.

## **6.1.Řízení o výzvě k odstranění reklamních zařízení**

Prvním řízením hodným detailnějšího popisu je řízení o výzvě k odstranění reklamních zařízení, ve kterém byl vydán rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 69/2016-39<sup>224</sup>, na jehož dílčí závěry již bylo odkazováno v jiných částech této práce. Nyní je ovšem vhodné popsat rozsudek a řízení v celku a upozornit na některá negativa, která s sebou přináší.

Žalobce v uvedeném případě byl vlastníkem čtyř reklamních parcel umístěných v ochranných pásmech několika dálnic. Dne 29. března 2013 byl žalobce vyzván Ministerstvem dopravy (žalovaným) k odstranění těchto reklamních zařízení, právě z důvodu jejich umístění. Ve výzvě byla stanovena lhůta k jejich odstranění v délce 5 pracovních dnů od doručení oné výzvy s tím, že v případě neodstranění zařízení žalobcem přikročí Ministerstvo dopravy k jejich zakrytí a později k jejich odstranění. Proti této výzvě žalobce podal rozklad, který ministr dopravy zamítl jako nepřipustný. Toto rozhodnutí žalobce napadl 29. října 2013 žalobou u Městského soudu v Praze. Soud ovšem žalobu zamítl, jelikož výzvu nelze považovat za rozhodnutí, a tudíž proti ní nelze podat rozklad.<sup>225</sup> Městský soud se odmítl ve svém rozhodnutí zabývat zákonností výzvy, jelikož žalobce žalobu jasně formuloval jako žalobu proti rozhodnutí a předmětem jeho rozhodování je tak pouze a jen přípustnost rozkladu. Pokud žalobce chtěl dosáhnout přezkumu zákonnosti výzvy, měl se dle názoru Městského soudu bránit pomocí zásahové žaloby.<sup>226</sup> Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost. V ní vyjádřil, že považuje za pochybení, že předmětem posuzování Městského soudu byla pouze otázka přípustnosti rozkladu, a ne zákonnost výzvy, kterou shodně se soudem chápe jako zásah.<sup>227</sup> Z toho důvodu byla předmětem kasační stížnosti otázka, zdali městský soud správně interpretoval žalobu stěžovatele jako žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a tedy posuzovat pouze zákonnost rozhodnutí o rozkladu. Žalobce ovšem namítal, že soud měl žalobu překvalifikovat a posoudit jako žalobu zásahovou, pokud dospěl k závěru, že žalobcem zvolený postup byl nesprávný.<sup>228</sup> Nejvyšší správní soud uvedl, že se k povaze výzvy podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb.,

---

<sup>224</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS

<sup>225</sup> Tamtéž, odst. 1

<sup>226</sup> Tamtéž, odst. 2

<sup>227</sup> Tamtéž, odst. 3

<sup>228</sup> Tamtéž, odst. 6

o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, dosud nevyjádřil a v této otázce existuje pouze judikatura krajských soudů.<sup>229</sup> Shodně s touto judikaturou došel k závěru, že výzvu k odstranění reklamního zařízení je nutno chápat jako úkon podle části čtvrté správního řádu a pro účely soudní ochrany za pokyn ve smyslu § 82 s. ř. s.<sup>230</sup> Žalobce měl tudíž využít ke své ochraně zásahovou žalobu, na což byl také 9. dubna 2013 žalobcem upozorněn.<sup>231</sup> Přes to se však rozhodl využít jinou taktiku a žalobu označil jako žalobu proti rozhodnutí, a jejím překvalifikováním by se soud dostal do rozporu s výslovně projevenou vůlí žalobce.<sup>232</sup> Soud tedy shledal žalobu jako nedůvodnou a zamítl ji, jelikož proti výzvě není přípustný řádný opravný prostředek, jelikož není rozhodnutím.<sup>233</sup> V závěru se také vyjádřil k tomu, že žalobce se v předmětném řízení stal obětí vlastní procesní taktiky, kdy vše vsadil na jednu kartu a tím promeškal lhůtu k podání zásahové žaloby přímo proti výzvě, ačkoliv byl o této možnosti poučen žalovaným.<sup>234</sup> Podle závěrů soudu žalobce, který si není jist jaký typ žaloby by měl využít, nemá jinou možnost, než podat několik samostatných žalob proti těmž konání.<sup>235</sup>

Podle mého názoru, toto rozhodnutí upozorňuje na několik negativ, která s sebou přináší současná právní úprava kvalifikační povinnosti žalobce a současně nevyjasněná povaha některých hraničních úkonů veřejné správy.<sup>236</sup>

Prvním bodem je, že dle mého názoru představuje toto řízení ukázkou tzv. „řízení o určení žalobního typu,“ které bylo popsáno v této kapitole a o kterém mluví Svoboda.

Průběh řízení a volba postupu v něm, vedl k negativnímu důsledku pro žalobce, kterým je uplynutí lhůty k podání zásahové žaloby, která by podle názoru NSS byla bývala tou správnou. Soud toto vyčítá žalobci, upozorňuje ho, že k tomu došlo jeho vlastními nerozumnými kroky, a že celá věc mohla dopadnout jinak, pokud by si i on počínal jinak. Jedním z údajných pochybení žalobce je, že se neřídil přípisem z 9. dubna 2013, kterým byl na vhodnost podání zásahové žaloby upozorněn. Nejsem ovšem přesvědčena o tom, že neuposlechnutí tohoto nezávazného dopisu by mělo mít pro žalobce takové následky. Dopis byl zaslán Ministerstvem dopravy, které ačkoliv vydalo výzvu, není autoritou rozhodující o povaze svého úkonu a žalobce se nemusel domnívat, že je tento právní závěr správný. Nejvyšší správní soud sám uznal, že před tímto rozhodnutím nebylo o povaze výzvy rozhodováno a nebyla dostupná judikatura NSS, na kterou by mohl žalovaný odkázat, nebo

---

<sup>229</sup> Tamtéž, odst. 7–8

<sup>230</sup> Tamtéž, odst. 11

<sup>231</sup> Tamtéž, odst. 13

<sup>232</sup> Tamtéž, odst. 14

<sup>233</sup> Tamtéž, odst. 17

<sup>234</sup> Tamtéž, odst. 16

<sup>235</sup> Tamtéž, odst. 15

<sup>236</sup> Pojem hraniční úkon je blíže vysvětlen ve čtvrté kapitole.

se kterou by žalobce mohl porovnávat svoji situaci. Proč by se tedy měl žalobce řídit doporučením ministerstva, správního úřadu, proti jehož úkonu se chtěl žalobce bránit?

Druhou výtkou žalobci bylo, že tzv. „vsadil vše na jednu kartu“. Podle soudu žalobci v této situaci nezbývalo nic jiného než podat víc samostatných žalob. Toto řešení, ovšem klade na žalobce nároky, které nelze dle mého názoru spravedlivě požadovat. Soud vyzývá žalobce, aby podal několik samostatných žalob a také zaplatil vícero s tím souvisejících soudních poplatků. Co ale ostatní náklady spojené s podáním žalob? Například náklady na právní zastoupení a přípravu těchto odlišných podání? Přestože zastoupení není u krajských soudů ve správním soudnictví povinné, lze jen těžko předpokládat, že v těchto složitých otázkách bude žalobce disponovat dostatečnými znalostmi, schopnostmi a zkušenostmi, aby nevyužil právní pomoc advokáta.

V tomto řízení nelze pochybovat o tom, že zásah významně narušil žalobcova veřejná subjektivní práva. Jejich efektivní ochrana tak byla více než na místě. Výše zmíněná negativa mě však vedou k pochybnostem o tom, zdali byla žalobci opravdu poskytnuta adekvátní ochrana, které se jistě od chvíle, kdy podal rozklad, domáhal. V této otázce jsem dospěla k negativnímu závěru.

## **6.2. Řízení o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí**

Podobným, nicméně starším příkladem je řízení o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí vedeného u Nejvyššího správního soudu pod spisovou značkou 7 Aps 3/2008.<sup>237</sup> V tomto případě byl žalobcem Olomoucký kraj, který se domáhal ochrany před nezákonným zásahem Katastrálního úřadu pro Olomoucký kraj. Zásah podle žalobce spočíval v tom, že katastrální úřad mu podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., zákona o zápisech do katastru, ve znění pozdějších předpisů, vrátil rozhodnutí Rady Olomouckého kraje s tím, že se jedná o listinu nezpůsobilou k provedení záznamu správy pozemků ve vlastnictví kraje ve prospěch Správy silnic Olomouckého kraje, příspěvkové organizace, do katastru nemovitostí. Krajský soud v Ostravě žalobu zamítnul s odůvodněním, že popsané jednání nebylo zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s.<sup>238</sup> Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce kasační stížnost, ve které mimo jiné namítal, že postup katastrálního úřadu musí být přezkoumatelný, jelikož nelze připustit, aby byl navrhovatel záznamu zcela odkázán

---

<sup>237</sup> U Krajského soudu v Ostravě řízení vedeno pod sp. zn. 22 Ca 77/2008, u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 7 Aps 3/2008

<sup>238</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008–98, bod 1

na libovůli úřadu a byl nucen respektovat každé jeho rozhodnutí.<sup>239</sup> Při hodnocení kasační stížnosti dospěl sedmý senát NSS k názoru, že v případě neprovedení záznamu je adekvátním prostředkem ochrany žaloba proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s.<sup>240</sup> Jelikož se tento závěr rozcházel s dříve vyjádřeným právním názorem Nejvyššího správního soudu, postoupil sedmý senát věc k rozhodnutí rozšířenému senátu na základě § 17 odst. 1 s. ř. s.<sup>241</sup> Při projednávání věci dospěl nakonec rozšířený senát k názoru, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí je nezákonným zásahem spočívajícím v kombinaci nezákonné nečinnosti (neprovedení záznamu) a nezákonné činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem pro provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil).<sup>242</sup> Závěrem tedy je, že: „*Soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.*“<sup>243</sup> Věc byla následně vrácena sedmému senátu, který o ni rozhodl v souladu s právním názorem rozšířeného senátu<sup>244</sup> a rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a vrátil k dalšímu řízení.<sup>245</sup>

Jak již bylo zmíněno, úspěšná ochrana předpokládá správnou kategorizaci namítaného jednání. V tomto případě tuto kategorizaci žalobce zvládl a správně v jednání rozpoznal nezákonný zásah. Lze samozřejmě spekulovat, že rozhodnutí využít zásahovou žalobu bylo pouze „dobrým tipem“, nicméně to podle mého názoru není podstatné. Nicméně vzhledem k dosud nevyjasněné povaze neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, ani správná kategorizace nebyla žalobci schopna zajistit efektivní ochranu. Vzhledem k tomu, že věc směřovala od krajského soudu k sedmému senátu, poté k rozšířenému senátu, následně zpátky k sedmému senátu a poté krajskému soudu, bylo krajským soudem konečně rozhodnuto až 18.10.2011 ačkoliv žalobce se na krajský soud obrátil již 26.03.2008.<sup>246</sup> Potřebné údaje tedy nebyly v katastru nemovitostí uvedeny nejméně tři roky a sedm měsíců. Důležitost uveřejnění

---

<sup>239</sup> Tamtéž, odst. 2

<sup>240</sup> Tamtéž, odst. 7

<sup>241</sup> Tamtéž, odst. 8

<sup>242</sup> Tamtéž, odst. 28

<sup>243</sup> Tamtéž, odst. 35

<sup>244</sup> Tamtéž, odst. 36

<sup>245</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-118

<sup>246</sup> Informace dostupné z portálu [Infosoud.justice.cz](https://infosoud.justice.cz)

[https://infosoud.justice.cz/InfoSoud/public/list.do?druhVec=CA&rocnik=2008&cisloSenatu=22&bcVec=77&kraj=KSSEMOS&org=KSSEMOS&poradiUdalosti=1&cisloSenatuLabel=22&typSoudu=os&agendaNc=CIVIL&druhUdalosti=ZAHAJ\\_RIZ&idUdalosti=null&druhVecId=CA&rocnikId=2008&cisloSenatuId=22&bcVecId=77&orgId=KSSEMOS](https://infosoud.justice.cz/InfoSoud/public/list.do?druhVec=CA&rocnik=2008&cisloSenatu=22&bcVec=77&kraj=KSSEMOS&org=KSSEMOS&poradiUdalosti=1&cisloSenatuLabel=22&typSoudu=os&agendaNc=CIVIL&druhUdalosti=ZAHAJ_RIZ&idUdalosti=null&druhVecId=CA&rocnikId=2008&cisloSenatuId=22&bcVecId=77&orgId=KSSEMOS) (cit dne 12. 1. 2023)

těchto informací nejen pro žalobce, ale také pro jiné subjekty, které v dobré víře ze zápisu v katastru vycházejí a které tak jsou vystaveny nelegitimní právní nejistotě. V neposlední řadě informace z katastru nemovitostí jsou klíčové i pro některé státní orgány, jelikož jim slouží pro daňové a poplatkové účely, k ochraně životního prostředí, zemědělského půdního fondu atd.<sup>247</sup>

V popisovaném řízení na žalobce negativně dopadla jeho kvalifikační povinnost hned dvakrát. Poprvé při výběru vhodného žalobního typu, a po druhé při nápravě chyby krajského soudu, kdy věc byla předložena rozšířenému senátu jen díky iniciativě žalobce, kterou bylo podání kasační stížnosti. Je pochopitelné, že u hraničních úkonů bude žádoucí, aby bylo rozhodováno u všech krajských soudů jednotně, a proto nenamítám „zdržení“ řízení projednáním u rozšířeného senátu, ale to, že proces, kterým se věc k RS NSS dostává, tak negativně dopadá na žalobce. V případě, kdyby žaloby ve správním soudnictví byly koncipovány způsobem, že kvalifikační povinnost nemá žalobce ale soudy, mohl by ku příkladu krajský soud požádat o posouzení věci rozšířeným senátem v již v rámci svého projednávání a poté žalobu posoudit v návaznosti na závěry rozšířeného senátu.

### 6.3. Řízení o postupu Rejstříku trestů

Dalším negativním dopadem, kterým může současná právní úprava a nejednotná judikatura zasáhnout do sféry subjektivních práv (místo toho, aby jim poskytovala ochranu) je nejednotný a překvapivý postup soudů při nesprávně zvoleném žalobním typu. Na tento problém poukázal Ústavní soud ve svém nálezu II. ÚS 2398 /18.<sup>248</sup>

V projednávané věci se stěžovatel zásahovou žalobou bránil proti postupu Rejstříku trestů. Domníval se, že ačkoliv byl výpis z evidence Rejstříku trestů vyhotoven v souladu se zákonem, stalo se tak v důsledku aplikace ustanovení trestního zákona, který je protiústavní. Proto se obrátil na soud s žalobou proti nezákonnému zásahu, kterým bylo uvedení informace o jeho odsouzení ve výpisu z evidence Rejstříku trestů. Krajský soud tuto žalobu meritorně posoudil a zamítl. Nejvyšší správní soud se odmítl žalobou meritorně zabývat, protože se podle jeho názoru neměl žalobce bránit proti tomuto postupu žalobou zásahovou, ale žalobou nečinnostní. Na základě podané ústavní stížnosti se ústavní soud zabýval otázkou, zdali tímto postupem Nejvyššího správního soudu, bylo zasaženo do stěžovatelova práva na přístup k soudu.<sup>249</sup> Soud v odůvodnění rekapituloval vývoj judikatury týkající se reakce soudu

<sup>247</sup> Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008–98, bod 6

<sup>248</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272)

<sup>249</sup> Tamtéž, odst. 2, 33 a 35



na nevhodně zvolený žalobní typ a jak široce má soud využívat poučovací povinnost. Z této rekapitulace pak vyvodil, že Nejvyšší správní soud se odchýlil od povinnosti nejprve žalobce poučit o nutnosti úpravy žaloby, ačkoliv toto upozornění sám od správních soudů ve své judikatuře vyžadoval.<sup>250</sup> Pokud tedy dospěl k jinému právnímu názoru, měl tento předložit rozšířenému senátu.<sup>251</sup> Jestliže tedy Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí, aniž by věc předložil rozšířenému senátu, porušil tím čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu.<sup>252</sup> Z ústavně právního hlediska není přijatelné, aby pokud byla žaloba v prvním stupni shledána jako bezvadná, byla později překvapivě odmítnuta, aniž by žalobci byla dána možnost jakkoliv reagovat.<sup>253</sup> S ohledem na všechny tyto důvody Ústavní soud zrušil napadený rozsudek NSS pro porušení základního práva stěžovatele na přístup k soudu a na spravedlivý proces jak jsou zaručeny v čl. 36 odst. 1 Listiny.<sup>254</sup> Soud nad rámec ústavní stížnosti upozornil na to, že současná právní úprava žalobních typů a její přísná interpretace častou vedou, stejně jako v tomto případě, ke vzniku tzv. procesů pro proces,<sup>255</sup> tedy k situaci, kdy je v řízení před soudy řešena spíše povaha správní činnosti, než poskytována soudní ochrana. V tomto řízení před Ústavním soudem, totiž nakonec nebylo vůbec projednáváno, jestli je namítané ustanovení trestního zákoníku protiústavní či nikoliv, ačkoliv to bylo žalobcovým primárním důvodem proč se rozhodl podat zásahovou žalobu. Nejvyšší správní soud na základě tohoto nálezu věc projednal znovu, tentokrát již jako zásahovou žalobu. V rozhodnutí č. j. 2 As 116/2017-94<sup>256</sup> Nejvyšší správní soud původní rozsudek krajského soudu korigoval. Přesto se však rozhodl rozhodnutí nezrušit a nevrátit krajskému soudu, jelikož by tak bylo řízení prodlouženo o další dvě kola (krajský soud a nejvyšší správní soud),<sup>257</sup> ale naopak kasační stížnost zamítl.<sup>258</sup> Posléze žalobce podal ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení předmětného ustanovení trestního zákoníku. Ústavní soud o stížnosti rozhodl v usnesení II ÚS 63/21.<sup>259</sup> Ústavní soud stížnost odmítl, jelikož dospěl k závěru, že nedošlo k porušení stěžovatelových ústavně zaručených práv.<sup>260</sup>

S ohledem na tuto kapitolu, je důležité spíše poukázat na celkovou délku řízení než zabývat se argumentací o ústavnosti evidence ochranného opatření v rejstříku trestů. Žalobce

---

<sup>250</sup> Tamtéž, odst. 59

<sup>251</sup> Tamtéž, odst. 60

<sup>252</sup> Tamtéž, odst. 61

<sup>253</sup> Tamtéž, odst. 68

<sup>254</sup> Tamtéž, odst. 71

<sup>255</sup> Tamtéž, odst. 69

<sup>256</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2020, č. j. 2 As 116/2017-94

<sup>257</sup> Tamtéž odst. 55

<sup>258</sup> Tamtéž, odst. 61

<sup>259</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2021, sp. zn. II ÚS 63/21

<sup>260</sup> Tamtéž, odst. 30

si nechal vyhotovit výpis z rejstříku trestů 22. 6. 2016 a k posouzení protiústavnosti namítaného ustanovení došlo až v druhé ústavní stížnosti 29. 3. 2021. Přestože se jednalo o řízení právně složité, lze se domnívat, že mohlo být značně zkráceno, pokud by nedošlo k zpochybnění zvoleného žalobního typu Nejvyšším správním soudem a žalobce nebyl nucen se obrátit na Ústavní soud pro obhájení svého práva na přístup k soudu. Pokud by se toto řízení odehrávalo za situace, kdy platná právní úprava by nevyžadovala, aby byl soud v posuzování vázán navrhovaným žalobním typem, nebo pokud by existovala pouze jedna univerzální žaloba, bylo by možné zkrátit řízení až o dva kroky. Jednodušším, ovšem pro žalobce dostatečně polepšujícím, by bylo sjednocení postupu soudů v situaci, kdy žalobce zvolí nevhodný žalobní typ. K tomu by mohlo být využito možnosti rozšířeného senátu přijmout zásadní usnesení podle ustanovení § 18 odst. 1 s. ř. s., nebo jak navrhuje Codl, jej upravit legislativně.<sup>261</sup>

V této kapitole bylo popsáno několik konkrétních řízení před správními soudy, jejichž průběh byl negativně ovlivněn současnou právní úpravou. Tyto nedostatky byly podle mého názoru natolik vážné, že řízení byla ve svém důsledku v rozporu s primárním účelem správního soudnictví, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv, jak bylo popsáno v kapitole páté. V následující kapitole popíšu několik navrhovaných řešení.

---

<sup>261</sup> CODL, D. *Procesní formy poskytování soudní ochrany ve správním soudnictví*. Praha, 2022. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Školitel doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc. s.105

## 7. Návrh změn de lege ferenda

V předchozích kapitolách bylo zkoumáno, jak efektivní je využití zásahové žaloby a jestli platná právní úprava poskytuje dostatečnou ochranu veřejným subjektivním právům. Obdobné zkoumání přivedlo vícero autorů k závěru, že možná nastal čas na další reformu správního soudnictví. V reflexi k patnáctiletému výročí soudního řádu správního a inovovaného správního soudnictví vyslovil Pomahač myšlenku, zda by nebylo na čase změnit dosavadní žalobní typy. Jedním z nabízených řešení je vytvoření univerzální žaloby proti úřednímu postupu, který by zahrnoval do svého přezkumu i případné vydané rozhodnutí.<sup>262</sup> Stejným směrem se snažil otevřít diskusi i Staša, když v reflexi patnácti let správního soudnictví, poukazoval na problémy, které přináší platná právní úprava třech základních žalobních typů.<sup>263</sup>

Podrobněji se tímto zabývá Svoboda a navrhuje trojí způsob řešení problému nejasných hranic mezi žalobními typy: (i) usnadnění kvalifikace; (ii) přenesení kvalifikace a (iii) odstranění kvalifikace. Všechny tyto způsoby pak vyházejí z úvahy, že původcem nesnadné situace je stát, a měl by být tedy primárním aktérem při jejich odstraňování nebo alespoň zmírňování.<sup>264</sup>

### 7.1. Usnadnění kvalifikace

Prvním a nejkonzervativnějším řešením je poskytovat žalobci dostatečnou nápomoc při kvalifikaci napadaného úkonu. Tohoto usnadnění lze dosáhnout jak na judikатурní, tak na legislativní úrovni. V tomto ohledu Svoboda vnímá jako pozitivní příklon k materiálnímu pojetí rozhodnutí, které určitým způsobem rozvolňuje hranice zejména mezi rozhodnutím a zásahem.<sup>265</sup> Na druhou stranu na příkladu kauzy „nejmenování profesorem“<sup>266</sup> se projevilo, že aplikací materiálního pojetí rozhodnutí může dojít k situaci vzniku řízení o řízení, protože žalobní typy zůstávají diferenciované a je nutné vždy určit jaký druh žaloby má žalobce zvolit. Na legislativní rovině by bylo možné usnadnění dosáhnout zejména příklonem k procesnímu režimu podle správního řádu. Způsob ochrany by se tedy řídil režimem správního řádu, podle kterého by byl daný úkon vykonán. To podle současné úpravy není

<sup>262</sup> POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 84

<sup>263</sup> STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 316

<sup>264</sup> SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část), *Právní rozhledy*. 2018, č. 13-14/2019, s. 478

<sup>265</sup> Tamtéž, s. 479

<sup>266</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl ÚS 12/17

možné, protože správní řád neupravuje všechny formy správní činnosti (zejména neupravuje pojem zásah a nečinnost). Výhodou by byly jasně vymezené pojmy, kterými by se žalobce měl řídit.<sup>267</sup>

## 7.2. Přenesení kvalifikace

Druhou možností, kterou nabízí Svoboda, je přenesení kvalifikace na správní soud. Východiskem je předpoklad, že pokud je pro kvalifikaci hraničních úkonů rozhodující právní názor soudu, mohl by tento úkol na sebe soud převzít. Některé správní soudy již ve svých rozhodnutích postupují tímto směrem, když využívají svou poučovací povinnost k tomu, aby žalobce poučily o správném žalobním typu. Ve prospěch tohoto řešení se vyslovil i Ústavní soud. Ten konstatoval, že nesmí být ponecháno pouze na stěžovateli, aby reagoval na změnu judikatury, ale je v tomto případě povinností správního soudu reagovat v rámci své poučovací povinnosti. Na druhou stranu, poukazuje Svoboda, není rozsah poučovací povinnosti v judikatuře zcela vyjasněný. Jak bylo ukázáno v kapitole čtvrté a na některých příkladech v kapitole šesté, není příliš jasné, na jakou stranu se judikatura kloní. Bylo by potřeba, aby v tomto ohledu byl postup správních soudů sjednocenější, nebo, jak navrhuje Codel, legislativně zakotven (viz podkapitola 4.2.) Toto řešení se jeví jako poměrně prosté a z pohledu žalobce eliminuje jeho základní problém, neposkytnutí soudní ochrany z důvodu volby neodpovídajícího žalobního typu.<sup>268</sup>

Podporu tohoto řešení lze nalézt i v řadách soudců Nejvyššího správního soudu. Soudce Karel Šimka by považoval za vhodné, aby oddělení žalobních typů bylo zjemněno. Žalobcovy povinnosti by byly značně zjednodušeny, a to zejména tak, aby byl zbaven povinnosti správně kvalifikovat jednání, proti kterému se brání. Žalobce by musel pouze: (i) označit jednání, proti kterému se brání dostatečně jednoznačně, aby nemohlo být zaměněno s jiným jednáním; (ii) uvést, jak toto jednání zasahuje do jeho sféry veřejných subjektivních práv; (iii) uvést, proč toto jednání považuje za nezákonné, přičemž není potřeba odlišovat skutkové a právní důvody a (iv) uvést skutečnosti, rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby. Soud by pak na základě takového podání sám určil, proti jakému typu jednání žalobce brojí a v jakém režimu bude o žalobě rozhodovat.<sup>269</sup> Tento názor vyslovuje Šimka v návaznosti na svůj již dlouho zastávaný pohled na správní soudnictví. Podle něj má být soudní proces

---

<sup>267</sup> SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část), *Právní rozhledy*, 2018, č. 13-14/2019, s. 480

<sup>268</sup> Tamtéž, s. 482–482

<sup>269</sup> ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*, 2018, č. 2, s. 28

pro účastníka nekomplikovaný, předvídatelný, bez zbytečných formalit a procesních zákrut. Soud by se měl o účastníka „starat“ – vyzvědět jaká jsou fakta, případně je sám zajistit a poskytnout poté včasnou odpověď.<sup>270</sup>

### 7.3. Odstranění kvalifikace

Poslední a nejradikálnější nabízenou možností je úplné odstranění stávající podoby žalobních typů. Toto řešení vychází z teze, že pokud kvalifikace úkonů pro účely zvolení odpovídajícího typu žaloby je klíčovým problémem, absolutním řešením je její odstranění. Takové odstranění se může vztahovat buď pouze na hraniční úkony, nebo může jít o odstranění celkové. Soudy by judikaturní cestou mohly k tomuto řešení dospět například tak, že by přeskočily onu poučovací povinnost (o které bylo diskutováno výše) a v případě nevhodné volby žalobního typu, by soudy i takovouto žalobu akceptovaly. Důvodem by byl zvýšený zájem na poskytnutí soudní ochrany. Výhodou by bylo naprosté vyhnutí se tzv. řízením o určení žalobního typu. Vystává ovšem otázka, zdali by pak dávalo smysl opět na dělení na žalobní typy. Proto se nabízí řešení legislativní, které by naprosto opustilo proces kvalifikace napadaných úkonů. Prvním přístupem v legislativním řešení by mohlo být zvolení jiného kritéria, než je povaha předmětného úkonu. Nabízí se možnost formulovat žaloby podle podoby požadované soudní ochrany. Žalobce by nežaloval proti rozhodnutí, ale na zrušení rozhodnutí. Tento postup může být pro žalobce přijatelnější, jelikož by si kladl otázku, jakým způsobem se chce bránit, což je více v souladu s obecným účelem správního soudnictví, než určování povahy předmětného jednání.<sup>271</sup> Lze předpokládat, že tímto způsobem uvažoval také Pomahač, když navrhoval jako vhodnou změnu zavedení určovací žaloby a žaloby na plnění povinností, jako variant obecné žaloby proti úřednímu postupu.<sup>272</sup> Na druhou stranu Svoboda zvažuje, jestli toto není pouze zdánlivé řešení kvalifikačního problému, respektive vytvoření nových žalobních typů, mezi kterými se bude muset vybírat. Proto druhým, ale poněkud odvážnějším řešením je úplná integrace základních žalobních typů do jednoho univerzálního žalobního typu. Podobnou žalobu zná ústavní právo, jedná se o ústavní stížnost pro porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o ústavním soudu.<sup>273</sup> Nejedná se tedy o konstrukci zcela nemyslitelnou. Aby byl ovšem institut univerzální žaloby realizovatelný, muselo by dojít

---

<sup>270</sup> Tamtéž, 27. s.

<sup>271</sup> SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část), *Právní rozhledy*. 2018, č. 13-14/2019, s. 482-483

<sup>272</sup> POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 85

<sup>273</sup> Zákon číslo 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

k rozsáhlé unifikaci mnoha procesních aspektu, jako jsou lhůty, nepřípustnost, kompetenční výluky aj., čímž by se vytvořil zcela nový, univerzální žalobní typ. Pokud by k této unifikaci nedošlo, mohlo by se jednat o integraci pouze z pohledu žalobce. Pro potřeby soudu by pak byly žaloby i nadále diferenciovány.<sup>274</sup>

Je nutno dodat, že první dvě strategie jsou již v určité míře uplatňovány správními soudy. Jedním z nástrojů, které toto umožňují, je již zmiňovaná poučovací povinnost. Bohužel nelze v judikatuře najít shodu na jejím rozsahu a pravidlech pro uplatnění. Varianta vytvořit univerzální správní žalobu je mnohem odvážnější a vyžadovala by jistě i složitější legislativní úpravu. Přesto však pro ni najdeme silnou podporu jak mezi akademiky, tak soudci. Podle názoru soudce Nejvyššího správního soudu Langáška se ztrácí příliš mnoho času a energie odůvodňováním správné volby žalobního typu. Vhodným řešením by mohlo být zavedení univerzální správní žaloby, tedy strategie odstranění kvalifikace. Stačilo by, kdyby žalobce popsal, proti čemu brojí a křivdu kterou pociťuje, tedy zásah do svých veřejných subjektivních práv.<sup>275</sup>

Naopak jiní, jako například Codl, vidí jako realističtější cestu postupného stírání rozdílů mezi žalobními typy za souběžného umožnění pružného procesního řešení v případech špatně zvoleného žalobního typu. Sám navrhuje změny lhůt týkajících se základní žalobní triády. V souvislosti se zásahovou žalobou se jedná o: (i) u trvajících zásahů setrvat na tom, že se jedná o protiprávní stav, který lze žalovat kdykoliv; (ii) v případě jednorázového zásahu, který se doručuje ponechat subjektivní lhůtu stejnou jako u žaloby proti rozhodnutí, tj. dva měsíce; (iii) v případě ostatních jednorázových zásahů rozšířit objektivní lhůtu na tři roky (obdobně jako u promlčení přestupku); (iv) žaloby podané po mnoha letech přísně posoudit dle čtyř kritérií: předmět sporu zakotvený v dávné minulosti musí být stále aktuální, aby jeho vyřešení mohlo mít praktický smysl; žalobce musí mít legitimní důvod, proč žalobu nepodal již dříve; oprávněné zájmy žalobce musí převážet nad právní jistotou jiných adresátů úkonu veřejné správy a jejich dobrou vírou; žalobou nesmí být zneužíváno právo nebo zhojena dřívější nedbalost žalobce; (v) výjimečně umožnit prominutí zmeškání lhůty v případě, kdy žalobce zmeškání nezavinil.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část), *Právní rozhledy*. 2018, č. 13-14/2019, s. 484

<sup>275</sup> LANGÁŠEK, T. *Možná nazrál čas zavést jednu univerzální správní žalobu*, článek uveřejněný dne 13. 2. 2021 na webovém portálu Česká justice [<https://www.ceska-justice.cz/2021/02/langasek-mozna-nazral-cas-zavest-jednu-univerzalni-spravni-zalobu/>] cit dne 4. 2. 2023

<sup>276</sup> CODL, D. *Procesní formy poskytování soudní ochrany ve správním soudnictví*. Praha, 2022. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Školitel doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc. s. 122-123

## 7.4. Modely zahraniční právní úpravy

Při dalším postupu úvah de lege ferenda o zlepšení domácí platné právní úpravy se jeví jako vhodné také reflektovat zahraniční právní úpravu. Ačkoliv je zcela jasné, že nelze slepě přejímat cizí právní instituty, jelikož se často jedná o institucionálně i funkčně odlišné systémy, lze se jistě inspirovat zejména v idejích a východiskách zahraničního správního soudnictví. V následující podkapitole stručně popíšu francouzské správní soudnictví a vymezím, v čem by podle mého názoru mohlo být domácí právní úpravě inspirací.

### 7.4.1. Jurisdiction administrative

Francouzský model správního soudnictví – *jurisdiction administrative* – je koncentrovaným a centralizovaným typem správního soudnictví. Vyznačuje se zejména tím, že je vykonáváno specializovanými správními soudy (nezačleněnými do soustavy obecných soudů) a na základě správního práva, které se v některých obecných principech odlišuje od občanského práva. Dalším důležitým aspektem je, že správní soudnictví je z hlediska principu dělby moci součástí výkonu moci výkonné (správní) a ne moci soudní.<sup>277</sup>

Co se týče správních žalob (francouzsky nazývaných *recours contentieux*) francouzská doktrína a právní praxe je rozděluje podle toho, jaké rozhodnutí žalobce podáním žaloby po soudu žádá. V tomto ohledu se žaloby klasifikují do čtyř základních kategorií, kterým odpovídají čtyři základní kategorie řízení. První kategorií jsou žaloby na zrušení (*les recours en annulation*), ve kterých se žalobce domáhá, jak název prozrazuje, zrušení správního aktu. Toto řízení se označuje jako řízení o zrušení (*le contentieux de l'annulation*) nebo také jako řízení objektivní (o zákonost správního aktu). Druhou kategorií jsou žaloby, kterými se žalobce domáhá toho, aby soud využil všech svých pravomocí a napadený akt nejen zrušil, ale případně rozhodl i o jeho změně a o náhradě škody. Řízení na základě této žaloby se nazývá řízení v plné jurisdikci (*le recours en pleine juridiction*,) nebo také řízení subjektivní (týká se porušení určitého subjektivního práva). Třetí kategorie žaloby se podává v řízení interpretačním (*le contentieux de l'interpretation*) a jedná se o podání spojené s vyřešením prejudiciální otázky u obecného soudu. Obecný soud poté vychází ze závěru, ke kterému dospěl správní soud na základě tohoto druhu řízení. Čtvrtou, výjimečnou situací je řízení represivní, kde správní soudce plní také úlohu represivní rozhoduje o správních trestech

---

<sup>277</sup> PÍTROVÁ, L., - POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 45

ukládáných osobám, které se dopustily přestupků vůči státnímu vlastnictví (*contraventions de voirie*).<sup>278</sup>

Pro úvahy obsažené v této kapitole jsou významné zejména první dva druhy žalob a k nim příslušných řízení. Tyto žaloby jsou koncipovány tak, že žalobce volí podle toho, co chce, aby bylo výsledkem rozhodnutí soudu. Tímto směrem uvažuje také Pomahač, když otevírá k diskusi zavedení žaloby určovací a žaloby na plnění povinností.<sup>279</sup>

Pro všechny tyto žaloby platí poměrně krátká lhůta k jejich podání, a to dva měsíce. V případě správního rozhodnutí se tato lhůta počítá od vydání rozhodnutí. Nečinnost francouzský systém chápe jako negativní správní rozhodnutí, proto se lhůta také počítá stejně jako lhůta počítaná od okamžiku rozhodnutí. Problematika neformální správní činnosti je vyřešena „zprocesněním“ zásahů vedením řízení o žádosti o jeho odstranění. Jak upozorňuje Codl, pro české správní soudnictví by toto byla těžko schůdná cesta, jelikož má oproti tomu francouzskému mnohem méně početný soudní sbor.<sup>280</sup>

Podle mého názoru, by úprava žalobních typů v našem správním soudnictví směrem k francouzskému modelu, značně zlepšovala postavení žalobce. Formulace žalob způsobem, který akcentuje obsah rozhodnutí, a ne povahu namítaného úkonu, by pro laického žalobce byla srozumitelnější a v důsledku také přístupnější.

---

<sup>278</sup> Tamtéž, dále také KARBANOVÁ, L. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí diplomové práce JUDr. Jana JURNÍKOVÁ, PhD., s. 43

<sup>279</sup> POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 85

<sup>280</sup> CODL, D. Jsou rozdílné lhůty pro podání jednotlivých typů správních žalob překážkou na cestě k jednotné správní žalobě. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, roč. 68, č. 3, s. 118  
<https://doi.org/10.14712/23366478.2022.39>



## Závěr

Cílem této práce bylo zhodnotit efektivitu poskytování ochrany veřejných subjektivních práv prostřednictvím zásahové žaloby podle platné právní úpravy. Pro naplnění tohoto cíle byla nejprve popsána stávající právní úprava, následně vytyčen parametr jejího hodnocení, na případových studiích demonstrována úskalí stávající právní úpravy a nakonec navrženo několik řešení de lege ferenda.

V první kapitole bylo upozorněno na nesjednocenou definici pojmu nezákonný zásah. Tuto kapitolu bylo potřeba zařadit zejména z toho důvodu, že současná koncepce správních žalob je formulována tak, že pro volbu vhodného žalobního typu je rozhodující povaha napadaného jednání. Znění § 82 s. ř. s. definuje zásah jednak jako legislativní zkratku zahrnující pojmy zásah, pokyn či donucení, a jednak jako činnost, která není rozhodnutím. Tato klasifikace se však odlišuje od kategorizace správních činností nabízené právní teorií. Ta zásahy dělí na faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony a exekuční úkony. Na příkladech rozsudků NSS bylo ovšem ukázáno, že pod pojmem zásah často nalezneme jednání, která nelze snadno zařadit ani do jedné z nabízených kategorií.

Ve druhé kapitole byl stručně nastíněn historický vývoj správního soudnictví na našem území. Na představeném vývoji se zřetelně jeví, že v průběhu času se správní soudnictví proměňovalo směrem od prosté kontroly zákonnosti k poskytování ochrany veřejných subjektivních práv. Současná právní úprava má za cíl zejména zajistit procedurální rámec pro poskytování ochrany veřejných subjektivních práv, které jsou zaručeny ústavním pořádkem.

Ve třetí kapitole byla představena současná právní úprava zásahové žaloby a podmínky, které je potřeba splnit pro její uplatnění. Zde postupně vyvstávaly některé nedostatky současné právní úpravy. Například z hlediska běhu lhůt vyšlo najevo, že díky současné právní úpravě existuje kategorie zásahů (trvajících zásahy), u kterých nikdy nedojde k uplynutí lhůty pro podání žaloby. Dalším nedostatkem se jeví také interpretační nejednota ohledně ustanovení § 85 s. ř. s., které stanoví, že zásahová žaloba je nepřípustná, pokud žalobce nejprve nevyužil ochrany v rámci veřejné správy. Nejednota panuje zejména v názoru na to, zdali se tato podmínka uplatní také u žalob proti již skončeným zásahům. Na úskalí, které tyto nedostatky přináší žalobcům, navazuje čtvrtá kapitola.

Ve čtvrté kapitole byla popsána problematika spojená s výběrem zásahové žaloby jako správního žalobního typu. Ukázalo se, že zásadní je neurčitost a proměnlivost chápání pojmu zásah a jeho interpretace soudy. V této kapitole bylo také ukázáno, že v rozhodovací činnosti

soudů není shoda na rozsahu poučovací povinnosti o nevhodně zvoleném žalobním typu. Kvůli nemožnosti soudu žalobu překvalifikovat a zároveň nejednotnému přístupu k poučovací povinnosti dochází k tzv. procesům pro proces, kdy soud často po mnoho let nepřistoupí k meritornímu projednávání věci, protože je nejprve potřeba vyjasnit, který žalobní typ je vhodný pro poskytnutí ochrany.

V páté kapitole jsem hledala odpověď na otázku, co je primárním cílem správního soudnictví. Nemělo by smysl, hodnotit současnou právní úpravu, aniž by bylo jasné, jaké cíle má naplňovat. Na základě judikatury i prací vybraných akademiků jsem dospěla k závěru, že primárním cílem správního soudnictví je poskytovat ochranu veřejných subjektivních práv.

V šesté kapitole jsem představila tři případové studie, ve kterých jsem vždy popsala průběh řízení a na nakonec nabídla hodnocení, zdali v těchto řízeních byl stále zřetelný onen primární cíl správního soudnictví. Ve všech studiích jsem dospěla k závěru, že ochrana veřejných subjektivních práv nebyla dostatečně efektivní, a to zejména kvůli délce řízení způsobené vedením tzv. procesů pro proces. Tyto případy vytvářely ve svém důsledku dojem jakoby se současná právní úprava a její uplatňování soudy snažily žalobcům spíše klást překážky než nabízet dostatečné prostředky ochrany.

V sedmé kapitole jsem představila několik možných návrhů na změnu současné právní úpravy. Jednalo se zejména o usnadnění kvalifikace, přenesení kvalifikace nebo odstranění kvalifikace. Všechny tyto úvahy vycházejí ze společné myšlenky, že současná situace je vytvořena státem a neměla by proto negativně dopadat na žalobce, ale stát by její důsledky měl nést sám. V prvním návrhu, tedy na usnadnění kvalifikace, by se mohlo jednat zejména o sjednocení kategorizace druhů správní činnosti ve správním řádu a soudním řádu správním. Žalobci by tedy bylo vždy jasné, pro jakou činnost je příslušná ta která žaloba. Návrh na přenesení kvalifikace na soud má za cíl učinit právní soudnictví pro žalobce přístupnější. Snaží se tak vyhnout zmiňovaným procesům pro proces, kdy jsou tímto způsobem složitě řešeny situace, v nichž by často bylo postačující, aby soudu byla dána možnost žalované jednat kvalifikovat sám. Nejradikálnějším se jeví návrh na celkové odstranění kvalifikační povinnosti žalobce a vytvoření jedné univerzální správní žaloby. Toto řešení by dle mého názoru bylo ideální, nicméně by vyžadovalo rozsáhlou změnu právních předpisů. Proto jako nejvhodnější spatřuji přenesení kvalifikace na soudy s postupným směřováním k vytvoření žalob, u kterých není rozhodující povaha napadaného úkonu. Pro inspiraci v zahraniční právní úpravě jsem poukázala na francouzské správní soudnictví, ve kterém jsou žaloby formulovány tak, že žalobce vybírá podle výsledku, kterého chce dosáhnout.

Po důkladném prostudování všech zdrojů své diplomové práce jsem došla k závěru, že současná právní úprava zásahové žaloby neposkytuje efektivní ochranu proti příslušnému druhu správní činnosti. Žalobce si často není jist, který způsob ochrany má zvolit, a v případě špatné volby musí absolvovat složitý proces, ve kterém bude nakonec často pouze určeno, jaký druh řízení odpovídá namítanému jednání. V případě zásahových žalob, kdy k zásahu dochází často v reakci na nastalou situaci a žalobce často do posledního okamžiku neví, že do jeho práv bude zasaženo, je efektivní ochrana obzvláště důležitá. Naneštěstí se domnívám, že ochrana veřejných subjektivních práv, do nichž bylo zasaženo nezákonným zásahem, je za současné právní úpravy značně snižena. Přesto však mé studium dané problematiky v rámci psaní mé diplomové práce ve mně zanechalo dojem, že současná praxe Nejvyššího správního soudu a stejně tak práce mnohých akademiků směřují ke zhojení situace v práci předestřené.

## Seznam použitých zkratek

<b>LZPS / Listina</b>	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud ČR
<b>o. s. ř.</b>	Zákon číslo 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>RS NSS</b>	Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu
<b>s. ř. s.</b>	Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována jako sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
<b>Ústava</b>	Ústavní zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

BLAŽEK, T. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (dostupné on-line, cit. dne 10. 12. 2022)

FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021

KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019

MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do r. 1948*. 4. vydání. Praha: Leges, 2010

PÍTROVÁ, L., - POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998

SUKLOVÁ, S. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017

### Odborné články

BAHÝLOVÁ, L. *Judikatura NSS: Ochrana před nezákonným zásahem*. *Soudní rozhledy*. [on-line] Praha: C. H. Beck. roč. 2016. č. 3, s. 74–79

CODL, D. *Jsou rozdílné lhůty pro podání jednotlivých typů správních žalob překážkou na cestě k jednotné správní žalobě*. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. [on-line] 2022, roč. 68, č. 3, s. 107–122 (<https://doi.org/10.14712/23366478.2022.39>)

HABERLE, O. *Ústavní problémy v rozhodovací praxi*. *Správní právo*. [on-line] Praha: Ministerstvo vnitra. roč. XLVIII, č. 7-8, s. 386-403 (<https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-7-8-2015.aspx>)

HALML, F. *Souhlasy vydávané podle stavebního zákona v judikatuře správních soudů*. *Právní rozhledy*. [on-line] Praha: C. H. Beck. 2020. č. 12 s. 196–212

CHADIMA, M. Soudní přezkum výtky ukládané dle zákona o státní službě *Správní právo*. [on-line] Praha: Ministerstvo vnitra. 2020, r. LIII, č. 4/2020, s. 201–218 (<https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-4-2020.aspx>)

POMAHAČ, R. Účinnost správního soudnictví. *Právní rozhledy*. [on-line] Praha: C. H. Beck, 2017, č. 22, s. 782

POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? *Správní právo*. [on-line] Praha: Ministerstvo vnitra. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 72–85 (<https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2018.aspx>)

PRŮCHA, P. K Ústavním základům správního soudnictví *Správní právo*. [on-line] Praha: Ministerstvo vnitra. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 56–71 (<https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2018.aspx>)

SLÁDEČEK, V. Ústavní souvislosti správního práva *Správní právo*. [on-line] Praha: Ministerstvo vnitra. 2018, roč. LI, č. 1-2/2018, s. 3–12 (<https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2018.aspx>)

SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část), *Právní rozhledy*. [on-line] Praha: C. H. Beck, 2019, č. 12, s. 435-447.

SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část), *Právní rozhledy*. [on-line] 2018, č. 13-14/2019, s. 477–489

ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. [on-line] 2018, č. 2, s. 26–35 (<https://www.kdpcr.cz/bulletin/2018>)

ŠTENCEL, V., VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. [on-line] Praha: C. H. Beck, 2017, roč. 25, č. 5

VŠETIČKA, P. Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [on-line] 2019, roč. 27/2019, č. 1/2019, s. 115–144; (<https://doi.org/10.5817/CPVP2019-1-7>)

## Právní předpisy

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikována jako sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

Zákon číslo 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Ústavní zákon číslo 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Unesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon číslo 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon číslo 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon číslo 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon číslo 280/2009 Sb., daňový řád, ve dnění pozdějších předpisů

Zákon číslo 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon číslo 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

## **Judikatura**

### **Rozhodnutí Ústavního soudu**

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001 sp. zn. Pl ÚS 16/99, 276/2001 Sb. (N 96/22 SbNU 329)

Nález Ústavního soudu ze dne 27: dubna 2010 sp. zn. III. ÚS 542/09

Nález Ústavního soudu ze dne 7. listopadu 2017 sp. zn. Pl ÚS 12/17

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

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. III. ÚS 2634/18

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 (N 147/95 SbNU 272)

Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2021, sp. zn. II ÚS 63/21

## **Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007 č. j. 9 Aps 5/2007-63

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008 č. j. 6 Aps 4/2007-65

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009 sp.zn. 3 Aps 8/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-29, 2386/2011 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013 č. j. 1 Aps 3/2013-43

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013 č. j. 6 Ans 1/2013-66

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013-3, 2988/2014 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015 č. j. 2 As 190/2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016 č. j. 5 As 65/2015-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020 č. j. 2 As 280/2019-20

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2020, č. j. 2 As 116/2017-94

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2021 č. j. 8 As 36/2021-53



## **Rozhodnutí Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu**

Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005 č. j. 2 Afs 144/2004–110

Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-9

Usnesení Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55

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

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39

## **Internetové zdroje**

LANGÁŠEK, T. *Možná nazrál čas zavést jednu univerzální správní žalobu*, článek uveřejněný dne 13. 2. 2021 na webovém portálu Česká justice [<https://www.ceska-justice.cz/2021/02/langasek-mozna-nazral-cas-zavest-jednu-univerzalni-spravni-zalobu/>] cit dne 4. 2. 2023

PERLINGEIRO, R., SOMMERMANN, K. eds *Euro-American Model Code of Administrative justice: English, French, German, Italian, Portuguese and Spanish Versions* (July 23, 2014) Niterói: Editora da UFF, 2014, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2441582>

Zákoník říšský pro království a země v radě říšské zastoupené. Znění zákona dostupné na: <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rbo&datum=1876&page=103> (cit dne 18. 3. 2023)

Informace o průběhu řízení

[https://infosoud.justice.cz/InfoSoud/public/list.do?druhVec=CA&rocnik=2008&cisloSenatu=22&bcVec=77&kraj=KSSEMOS&org=KSSEMOS&poradiUdalosti=1&cisloSenatuLabel=22&typSoudu=os&agendaNc=CIVIL&druhUdalosti=ZAHAJ\\_RIZ&idUdalosti=null&druhVecId=CA&rocnikId=2008&cisloSenatuId=22&bcVecId=77&orgId=KSSEMOS](https://infosoud.justice.cz/InfoSoud/public/list.do?druhVec=CA&rocnik=2008&cisloSenatu=22&bcVec=77&kraj=KSSEMOS&org=KSSEMOS&poradiUdalosti=1&cisloSenatuLabel=22&typSoudu=os&agendaNc=CIVIL&druhUdalosti=ZAHAJ_RIZ&idUdalosti=null&druhVecId=CA&rocnikId=2008&cisloSenatuId=22&bcVecId=77&orgId=KSSEMOS) (cit dne 12. 1. 2023)

## **Kvalifikační práce**

PEROUTKA, J. *Rozhodnutí, zásah a nečinnost správního orgánu v soudním řádu správním a volba žalobního typu*. Praha, 2021. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Školitel JUDr. Josef Vedral, PhD,

CODL, D. *Procesní formy poskytování soudní ochrany ve správním soudnictví*. Praha, 2022. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta. Školitel doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc. 105

KARBANOVÁ, L. *Správní soudnictví v ČR a ve Francii*. Brno, 2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí diplomové práce JUDr. Jana JURNÍKOVÁ, PhD.,

# **Zásahová žaloba**

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce s názvem „Zásahová žaloba“ se věnuje současné právní úpravě řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a jejímu uplatnění, zejména s přihlédnutím k ochraně veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví. Práce je členěna do sedmi kapitol, kterým předchází úvodní část a je zakončena závěrem.

V úvodu jsou shrnuty cíle této práce a stručně vymezený obsah všech kapitol. První kapitola se věnuje definici pojmu zásah, a to nejen podle soudního řádu správního, ale také právní teorie. Dále jsou v této kapitole uvedeny příklady nezákonných zásahů z judikatury Nejvyššího správního soudu. Ve druhé kapitole je stručně popsán vývoj správního soudnictví na našem území. Třetí kapitola shrnuje platnou právní úpravu řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. soudního řádu správního. Čtvrtá kapitola pojednává o problematice uplatnění zásahové žaloby. Blíže vysvětluje negativní dopad pojmu rozhodnutí v materiálním smyslu na kvalifikaci jednání jako zásahu a také upozorňuje na nejednotný přístup soudů v otázce změny žalobního typu. Pátá kapitola formuluje primární účel správního soudnictví, kterým je poskytování ochrany veřejných subjektivních práv. V šesté kapitole jsou představeny tři případové studie, na kterých byly demonstrovány pro žalobce negativní důsledky současné právní úpravy, zejména jeho kvalifikační povinnosti. Sedmá kapitola nabídla možnosti právní úpravy dle lege ferenda. Postupně byly představeny modely usnadněné kvalifikace, přenesení kvalifikace a odstranění kvalifikace. Upozorněno bylo také na francouzskou právní úpravu žalob ve správním soudnictví. V závěru jsou zopakovány závěry všech dílčích kapitol a je také upozorněno na jejich vzájemnou souvislost. Jako poslední bod je zhodnocena současná právní úprava na základě vymezeného cíle.

## **Klíčová slova:**

Správní soudnictví, ochrana veřejných subjektivních práv, nezákonný zásah, žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu

# **Action for protection against unlawful interference**

## **Abstract**

This thesis which is called „The action against unlawful interference” deals with the procedure of judicial protection against unlawful interference, instruction or coercion of administrative authority and its effectiveness, particularly concerning the protection of public rights. The thesis is divided into seven chapters with an introduction and a conclusion.

The introduction sums up the aims of this work and briefly presents the content of each chapter. The first chapter describes the term interference as understood by the Code of Administrative Judicial Procedure and by legal theory. In this chapter, there is also a list of case law examples of unlawful interference. The second chapter contains a brief summary of the history of administrative judicial procedure in this region. The third chapter summarises the protection against unlawful interference legislation which is enacted in Article 82 and following of the Code of Administrative Judicial Procedure. The fourth chapter presents the problematic application of legal action against unlawful interference. The negative consequence of using the term administrative decision in the material sense and disunited judicial practise of the court’s obligation to instruct about the possible change of type of administrative action are described in detail. The fifth chapter formulates the primary aim of administrative judicial review which is the protection of public rights. In the sixth chapter, three case studies are presented. The negative consequences of current legislation for the plaintiff, especially his qualification duty was demonstrated in these case studies. The seventh chapter proposes three different amendments to current legislation. They are the ease of qualification, the shifting of qualification and the elimination of qualification. The French system was also presented as a source of inspiration in the matter of forming administrative actions. In the conclusion, all the particular conclusions of each respective chapter are repeated in their relation. As a last point, the evaluation of current legislation compared to its primary aim is provided.

## **Keywords**

administrative justice, protection of public rights, factual interference, action for protection against unlawful interference