

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Diplomová práce

**Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem
nebo donucením správního orgánu**

Tereza Skrbková

Plzeň 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Tereza SKRBKOVÁ**
Osobní číslo: **R19M0361P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

1. Vymezení nezákonného zásahu pro účely soudního řádu správního
2. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu
3. Nezákonný zásah v daňové oblasti

Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- Soudní řád správní: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1.
- ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ a J. BALOUNOVÁ. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7.

Vedoucí diplomové práce: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **27. června 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací na téma: Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Plzni dne 30. března 2024

Tereza Skrbková

Poděkování

*Na tomto místě bych ráda poděkovala **prof. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc.**, za jeho ochotu při výběru tématu mé práce a cenné rady. Zároveň děkuji mému partnerovi a mým nejbližším za jejich podporu při studiu.*

Obsah

ÚVOD	8
1. VYMEZENÍ NEZÁKONNÉHO ZÁSAHU PRO ÚČELY SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO	10
1.1. POJEM NEZÁKONNÉHO ZÁSAHU V SOUDNÍM ŘÁDU SPRÁVNÍM	11
1.2. FAKTICKÉ ÚKONY	13
1.2.1. <i>Faktický pokyn</i>	15
1.2.2. <i>Bezprostřední zásah</i>	17
1.2.3. <i>Zajišťovací úkon</i>	19
1.2.4. <i>Exekuční úkon</i>	19
1.3. NEZÁKONNÝ ZÁSAH V ROZHODOVACÍ PRAKTICE SPRÁVNÍCH SOUDŮ	20
1.3.1. <i>Příklady, které jsou nezákonným zásahem</i>	21
1.3.2. <i>Příklady, které nejsou nezákonným zásahem</i>	24
2. ŘÍZENÍ O OCHRANĚ PŘED NEZÁKONNÝM ZÁSAHEM, POKYNEM NEBO DONUCENÍM SPRÁVNÍHO ORGÁNU	27
2.1. SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ	27
2.1.1. <i>Krátce k vývoji správního soudnictví</i>	29
2.1.2. <i>Veřejná subjektivní práva a jejich ochrana</i>	32
2.1.3. <i>Pravomoc a příslušnost správních soudů</i>	34
2.1.4. <i>Základní žalobní typy</i>	36
2.2. ÚVOD K ZÁSAHOVÉ ŽALOBĚ	39
2.2.1. <i>Povaha nezákonného zásahu v řízení o zásahové žalobě</i>	39
2.3. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ	41
2.3.1. <i>Aktivní legitimace</i>	41
2.3.2. <i>Pasivní legitimace</i>	44
2.3.3. <i>Osoba zúčastněná na řízení</i>	46
2.4. LHŮTA PRO PODÁNÍ ŽALOBY	47
2.5. NÁLEŽITOSTI ŽALOBY	49
2.5.1. <i>Obecné náležitosti žaloby</i>	50
2.5.2. <i>Zvláštní náležitosti žaloby</i>	50
2.6. NEPŘÍPUSTNOST ŽALOBY	52
2.7. POSTUP SOUDU.....	54
2.8. ROZHODNUTÍ SOUDU	55
2.8.1. <i>Odmítnutí žaloby</i>	56
2.8.2. <i>Zastavení řízení</i>	56
2.8.3. <i>Vyhovnění žalobě</i>	57
2.8.4. <i>Zamítnutí žaloby</i>	59
2.9. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	60
2.9.1. <i>Kasační stížnost</i>	61

2.9.2.	Obnova řízení.....	64
3.	NEZÁKONNÝ ZÁSAH V DAŇOVÉ OBLASTI.....	67
3.1.	DAŇOVÁ KONTROLA.....	68
3.2.	OPAKOVANÁ DAŇOVÁ KONTROLA	69
3.2.1.	<i>Nezákonný zásah - opakovaná daňová kontrola</i>	<i>70</i>
3.3.	PRÁVA A POVINNOSTI V DAŇOVÉ KONTROLE	70
3.3.1.	<i>Nezákonný zásah - právo daňového subjektu nahlédnout do spisu.....</i>	<i>72</i>
3.4.	ZAHÁJENÍ A UKONČENÍ DAŇOVÉ KONTROLY.....	72
3.4.1.	<i>Nezákonný zásah - zahájení daňové kontroly</i>	<i>73</i>
	ZÁVĚR	75
	RESUMÉ	77
	SEZNAM ZKRATEK.....	78
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	79

Úvod

Právní problematiku správního soudnictví lze považovat za nenahraditelnou složku českého právního řádu, kdy hlavní úlohou správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv osob, a to jak fyzických, tak i právnických. Právní úprava ochrany jednotlivých veřejných subjektivních práv osob je tak obsažena v řadě právních předpisů a z toho důvodu je správní soudnictví tak specifické pro každou možnost ochrany při porušení těchto práv, když je v rámci této úpravy vytvořen systém prostředků k právní ochraně proti nezákonné činnosti správních orgánů. Jedním z těchto důležitých prostředků k právní ochraně osob je také žaloba před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, která je do tohoto systému zakotvena vedle žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žalobě proti nečinnosti správního orgánu.

Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, která se také nazývá jako zásahová žaloba, je z této triády žalob na ochranu práv osob v rámci správního soudnictví považována za nejnovější, jelikož byla zavedena do soudního řádu správního až s účinností od 1. 1. 2003, kdy se jedná o druh řízení poměrně zvláštní a to z důvodu, že má subsidiární charakter vůči žalobám proti rozhodnutí a proti nečinnosti, který se projevuje tak, že je žaloba zásahová nepřipustná v případě, že je možné se ochrany nebo nápravy domáhat jinými prostředky. Zvláštní charakter této zásahové žaloby rovněž potvrzuje i skutečnost, že je to právě zásahová žaloba, která je správními soudy projednávána přednostně a rovněž tak i to, že dlouhou dobu byla prostředkem na ochranu proti protiprávnímu zásahu veřejné moci ústavní stížnost.

Téma zásahové žaloby jsem si tak vybrala zejména s ohledem na její zvláštní charakter, kdy mne konkrétně zajímalo, co se rozumí zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a jak se proti nim úspěšně bránit. Cílem mé diplomové práce je zejména zanalyzovat problematiku zásahové žaloby a řízení o ní. Za tímto účelem bude tak předně vymezen základní pojem týkající se této žaloby, a to pojem nezákonného zásahu. Stěžejním obsahem této práce bude samotné řízení před správním soudem o zásahové žalobě a jednotlivé aspekty předmětného řízení, když zejména bude vycházeno z ustálené judikatury správních soudů, které se týkají vedení tohoto řízení a jednotlivých podmínek pro podání této žaloby, aby se jednalo o úspěšnou obranu proti takovému nezákonnému zásahu.

Diplomovou práci jsem rozčlenila do tří kapitol, kdy první kapitolu věnuji vymezení nezákonného zásahu pro účely soudního řádu správního, druhou kapitolu řízení na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a třetí kapitolu nezákonnému zásahu v daňové oblasti.

V první kapitole mé diplomové práce je mým cílem pro účely řízení o zásahové žalobě věnovat se pojmu nezákonného zásahu, jehož definice v české právní úpravě absentuje. V této kapitole rozeberu legislativní zkratku nezákonného zásahu uvedenou v § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“), a jak se k tomuto pojmu staví rozhodovací praxe. Zároveň jej zařadím mezi správní činnosti. Na základě tohoto vymezení představím konkrétní příklady z rozhodovací praxe správních soudů, které nezákonným zásahem jsou a které nikoliv.

Jak již bylo zmíněno, jádrem diplomové práce je kapitola druhá, která se věnuje již samotnému řízení o zásahové žalobě. Nejprve však představím správní soudnictví a jeho účel, tedy o čem správní soudy ve správním soudnictví rozhodují a stručně představím základní žalobní typy. Následně se již zaměřím na konkrétní aspekty zásahové žaloby. Pokusím se vztáhnout povahu nezákonného zásahu, vymezeného kapitolou první na toto řízení. Dále se budu zabývat účastníky řízení, lhůtou pro podání žaloby, jejími náležitosti a také problematikou nepřipustnosti této žaloby, postupem správního soudu v řízení a rovněž tím, jak může správní soud o této žalobě rozhodnout. V poslední podkapitole představím opravné prostředky, kdy se vyjádřím k absenci odvolání proti rozhodnutí o žalobě a také k zahlcení Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) kasačními stížnostmi.

Třetí kapitola zmiňuje konkrétní oblast, ve které dochází k nezákonným zásahům, a je v ní tak užívána zásahová žaloba. Touto oblastí je daňová oblast, v rámci níž jsem si vybrala úsek daňového řízení, jímž je daňová kontrola. Daňovou kontrolu tak stručně představím a poukážu na některé příklady nezákonného zásahu v rámci daňové kontroly z rozhodovací praxe NSS, když tyto příklady jsou patrné zejména při zahájení daňové kontroly a při tzv. opakované daňové kontrole.

1. Vymezení nezákonného zásahu pro účely soudního řádu správního

Pro účely soudního řádu správního, respektive řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, kterému se tato diplomová práce věnuje, považuji za nezbytné vymezit základní pojem, který je s tímto řízením spojen, a to pojem nezákonného zásahu.

Nezákonný zásah nelze jednoduše definovat, neboť SŘS ani jiný právní předpis v rámci české právní úpravy definici nezákonného zásahu neobsahuje. NSS ve vztahu k definici nezákonného zásahu uvedl, že přesná definice není možná, neboť pod pojem zásah spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou správní orgány různými zákony oprávněny.¹ NSS v tomto rozhodnutí zároveň uvedl že SŘS ani jiný právní předpis blíže nedefinují pojmy „zásah, pokyn ani donucení“, kdy lze ale z komentářů a judikatury dovodit, že se „zásahem rozumí všechny aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci“.²

K úspěšné obraně proti nezákonnému zásahu prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem je třeba, aby byl zásah nezákonný, tedy aby byl v rozporu s platným právem. Zpravidla půjde o rozpor procesními normami, regulujícími uplatnění a realizaci zásahu. Výjimečně půjde o porušení hmotného práva. Nezákonný je však zásah, k jehož uplatnění neměl správní orgán pravomoc.³ Nadto lze uvést tzv. zásadu legality dle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), a to s ohledem na skutečnost, že správní orgány jsou vázány zákony, ostatními právními předpisy i mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, jež byly ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv, resp. před jejím zřízením ve Sbírce zákonů. Tato zásada vychází z čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) dle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsobu, které stanoví zákon, respektive z čl. 2 odst. 2 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007-58.

² Tamtéž.

³ § 82. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-1-19]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „LZPS“), tedy z ústavního principu vázanosti veřejné správy zákonem.⁴

1.1. Pojem nezákonného zásahu v soudním řádu správním

Stěžejní je uvést zejména názor NSS, který se pojmem nezákonného zásahu zabýval, když z něho vyplývá následující: „*soudní řád správní neobsahuje úplnou a vyčerpávající definici, co lze považovat za zásah, resp. nezákonný zásah. Zásahové žaloby jsou mnohdy procesním nástrojem proti faktickým, a nikoli právně regulovaným aktům správního orgánu.*“⁵ Pro rozhodovací praxi je tak zásadní judikатурní vymezení nezákonného zásahu správními soudy. Jedno z počátečních rozhodnutí NSS týkající nezákonného zásahu, vymežilo nezákonný zásah tak, že jím mohou být „*aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, souvisejících většinou s výkonem správní činnosti. Může se tak jednat o jednorázový a protiprávní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům, který v době svého působení představuje trvalé ohrožení stavu po právu existujícího*“.⁶

Pojem zásah je však v SŘS zmíněn, a to konkrétně v ustanovení § 82, které stanovuje, že „*každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“), který není rozhodnutím, a byl zaměřen 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*“.⁷ Z uvedeného vyplývá, že je zásah pojímán ve dvojím smyslu, v širším a užším. V širším smyslu jde o legislativní zkratku „zásah“, která zahrnuje akt zásahu, pokynu a donucení. Jedná se tedy o tři druhy zásahů, kterými jsou nezákonný zásah v užším smyslu, nezákonný pokyn a nezákonné donucení.

Zároveň je účelné definovat zásah negativně, kdy v praxi se lze zpravidla setkat s negativní definicí, tedy tím co zásahem není, a to i s ohledem na pojetí zásahu dle § 82 SŘS, dle něhož zásah „*není rozhodnutím*“. Zásahem v obecné rovině není správní rozhodnutí, procesní úkon, který zajišťuje průběh správního

⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 2 [Zásada legality, zákaz zneužití pravomoci, ochrana dobré víry, soulad s veřejným zájmem]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 24, marg. č. 9.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015-134.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278.

⁷ § 82 SŘS.

řízení směřujícího k vydání rozhodnutí, nečinnost správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a také jím není opatření obecné povahy a ani procesní či jiné úkony, které předcházely jeho vydání.⁸

Účelem žaloby před nezákonným zásahem je tak ochrana proti aktům či úkonům veřejné správy, jež směřují proti jednotlivci a jsou schopné zasáhnout sféru jeho práv a povinností, byť tyto akty ale nejsou pouhými procesními úkony, které zajišťují průběh řízení. Může se jednat o jakékoliv konání či opomenutí konat, pokud je nelze zařadit pod rozhodnutí⁹ dle § 65 SŘS. Rozhodnutím je dle § 9 SŘ individuální správní akt, který má podobu konstitutivního rozhodnutí, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby či deklaratorního rozhodnutí, jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.¹⁰

Pod zásah lze však zařadit i nezákonnou nečinnost spočívající v neučinění úkonu odlišného od rozhodnutí, kdy takto se vyjádřil NSS ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, jímž byl překonán dřívější názor NSS, že nezákonným zásahem může být pouze konání, nikoliv opomenutí, vyslovený v rozsudku NSS ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006- 54.¹¹

Co se týče úkonů správního orgánu, které jsou závazným podkladem pro správní rozhodnutí, je jím např. závazné stanovisko dle § 149 odst. 1 SŘ, tyto lze přezkoumat v rámci přezkumu správního rozhodnutí dle § 75 odst. 2 SŘS, a to v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 – § 78 SŘS, pokud však SŘS neumožňuje takový úkon napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem však tímto prostředkem není, a to s ohledem na § 85 SŘS, jelikož ochrany nebo nápravy se lze domáhat jinými prostředky. To však neplatí, pokud je cílem určení, že zásah byl nezákonný. V rámci opravného prostředku proti konečnému správnímu rozhodnutí, lze totiž napadnout nezákonnost závazného podkladu pro správní rozhodnutí, tedy podkladového rozhodnutí. Proti opravnému prostředku je zpravidla přípustná žaloba proti rozhodnutí, která se užije i proti podkladovému rozhodnutí v rámci žaloby proti

⁸ ADAMEC, Martin; ADAMUSOVÁ, Z. a BALOUNOVÁ, J. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019 s. 86. ISBN 978-80-87284-79-7.

⁹ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁰ § 9 zákona SŘ.

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

konečnému správnímu rozhodnutí, když tak proti podkladovému rozhodnutí nelze podat žalobu proti nezákonnému zásahu.

V případě nečinnosti správního orgánu, která spočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení dle § 79 odst. 1 SŘS se, jak bylo uvedeno výše, o zásah nejedná. Stejně tomu je rovněž u opatření obecné povahy a procesních a jiných úkonů směřujících k jeho vydání, jehož přezkumu se lze domáhat návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a následujících SŘS.¹²

1.2. Faktické úkony

Jak již bylo uvedeno v předchozí podkapitole, definici nezákonného zásahu SŘS neobsahuje, nýbrž jej vymezuje obecně, kdy zavádí legislativní zkratku zásahu. Dle rozhodnutí NSS ze dne 15. 10. 2009, č. j. 3 Aps 8/2009-37 je pod pojmem zásah zahrnuto značné množství faktických činností správních orgánů, k nimž jsou různými zákony oprávněny. V tomto rozhodnutí NSS k nezákonnému zásahu vyslovil, že *„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“).*¹³

Z uvedeného zejména vyplývá, že zásahem jsou neformální úkony v podobě jak písemného, tak i faktického pokynu či příkazu, které i když nejsou činěny formou rozhodnutí, tak jsou závazné pro své adresáty, kteří mají povinnost něco konat, zdržet se nějaké činnosti nebo nějaké jednání strpět.

Shodně se vyjadřuje i komentářová literatura, dle níž jsou nezákonným zásahem zpravidla neformální úkony, které jsou závazné pro osoby, vůči nimž

¹² JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, č. j. 3 Aps 8/2009-37.

směřují, avšak nejsou rozhodnutím. Zásahu zpravidla nepředchází správní řízení, byť není zcela vyloučeno, že k zásahu nedojde v průběhu či v souvislosti se správním řízením.¹⁴ Jde tak o situace, kdy je vhodné, aby správní orgán jednal okamžitě.

Tyto neformální úkony, které představují bezprostřední správní činnosti s přímými právně závaznými účinky vůči jejich adresátům, jsou právní teorií označovány různě, a to jako faktické úkony¹⁵, další úkony a činnosti veřejné správy¹⁶ či faktické zásahy¹⁷.

Faktické úkony jsou projevem činnosti veřejné správy vůči jejím adresátům. Tyto projevy se označují jako správní činnosti. Správní činnosti mohou směřovat vůči osobám fyzickým a právnickým, vně i dovnitř veřejné správy vůči jejím orgánům, úředním osobám a dalším vykonavatelům a nositelům správy, pokud jsou tím plněny úkoly veřejné správy. Správní činnosti je možné dělit dle různých hledisek, např. zda jsou činnostmi abstraktními či konkrétními nebo jejich kombinací nebo zda jde o činnosti jednostranné nebo dvou a vícestranné.¹⁸ Důležitým hlediskem je, zda má určitý úkon veřejné správy právní důsledky či nikoliv. Tímto hlediskem lze rozlišit správní činnosti podle jejich právní závaznosti, účelnosti, míry právní závaznosti apod.¹⁹

Faktické úkony jsou tak správními činnostmi uskutečňovanými na základě zákona a způsobem stanoveným zákonem, jejímž prostřednictvím úřední osoby zasahují do právních poměrů osob v konkrétních případech. Jedná se o bezprostřední správní činnosti, které mají přímé právně závazné účinky vůči jejich adresátům, kdy osoba, vůči níž faktický úkon směřuje, je povinna jej

¹⁴ § 82. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-1-21]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 199. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019 s. 186-187. ISBN 978-80-7598-564-4.

¹⁷ STAŠA, Josef. Oddíl 2. Faktické pokyny. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 186.

¹⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 154. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁹ HENDRYCH, Dušan. Kapitola VII [Obecně k problematice správní činnosti a jejím formám]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 119, marg. č. 224.

respektovat. Tedy něco konat, zdržet se nějaké činnosti anebo nějakou činnost strpět.²⁰

Faktickým úkonům nepředchází žádný formalizovaný postup, jsou činěny jednostranně a z moci úřední. Vzájemně se od sebe liší důvody, pro které jsou činěny, způsoby provedení i právními důsledky pro adresáty. Reagují na zjevný skutkový stav, kdy jim nepředchází procesní dokazování. Proti faktickým úkonům obecně nelze podat opravné prostředky ve správním řízení, avšak výjimkou je, že proti některým faktickým úkonům je možné vznášet námitky. Zároveň některé faktické úkony mohou být formalizovány do podoby správního aktu, proti němuž se lze bránit.²¹

Obrana proti faktickým úkonům je však možná prostřednictvím zásahové žaloby, kterou se lze domáhat, jak bude uvedeno v následující kapitole této diplomové práce, určení toho, že byl faktický úkon, tedy zásah, nezákonný a aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování práva žalobce, a je-li to možné, tak aby rozhodl o obnovení stavu před zásahem. V případě, že byla nezákonným zásahem způsobena škoda, lze rovněž uplatnit nárok na náhradu škody jím způsobenou v občanském soudním řízení.^{22 23}

Faktické úkony lze rozdělit na faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony a exekuční úkony.²⁴

1.2.1. Faktický pokyn

Úkon vykonavatele veřejné správy, který spočívá v přímém uložení příkazu nebo zákazu určitého jednání a jeho adresát je povinen se jím řídit, je faktickým pokynem. Ze zákona jim není předepsána žádná konkrétní forma. Obvykle jsou však činěny v terénu, a to ústní formou, gestem nebo prostřednictvím technického zařízení. Výjimkou je písemný pokyn s cílem posílení právní jistoty obsahu úkonu

²⁰ HENDRYCH, Dušan. Kapitola VII [Obecně k problematice správní činnosti a jejím formám]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185, marg. č. 330.

²¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 199-201. ISBN 978-80-7400-919-8.

²² Tamtéž, s. 201.

²³ Obdobně srov. STAŠA, Josef. Oddíl 1. Charakteristika. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185, marg. č. 330.

²⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 201. ISBN 978-80-7400-919-8.

učiněný v souvislosti se správním řízením nebo v návaznosti na výkon správního dozoru.²⁵

Příkladem faktického pokynu je dle § 4 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ProvPoz**“), povinnost účastníka provozu na pozemních komunikacích mimo jiné řídit se pokyny policisty a pokyny ostatních oprávněných osob k řízení nebo usměrňování provozu na pozemních komunikacích nebo dle § 75 odst. 1 ProvPoz řízení provozu policistou, kdy policista řídí provoz na pozemních komunikacích změnou postoje a pokyny paží.²⁶

Problematickým jevem je formalizování některých faktických pokynů ve prospěch správních aktů vydávaných v řízení na místě dle § 143 SŘ, kdy se tak stalo novelou zákona č. 142/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**StZIPZ**“), provedené zákonem č. 138/2014 Sb., a novelou zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**VeřZdr**“), provedené zákonem č. 267/2015 Sb. Dle § 84 odst. 1 písm. u) ve spojení s § 84 odst. 3 VeřZdr orgány ochrany veřejného zdraví mohou nařídit znehodnocení či likvidaci pokrmů, surovin, polotovarů nebo potravin k jejich výrobě či přípravě, pokud jsou jiné než bezpečné a také pokud potraviny uváděné na trh jsou jiné než bezpečné. K nařízení či likvidaci je oprávněn zaměstnanec orgánu ochrany veřejného zdraví vydáním rozhodnutí a oznámí je ústně kontrolované osobě, a to členovi statutárního orgánu kontrolované osoby, jejímu zaměstnanci nebo jiné fyzické osobě, která vykonává nebo zabezpečuje činnosti kontrolované osoby související s předmětem státního zdravotního dozoru.²⁷

Problémem zde je, že rozhodnutí, které má účinky pro adresáta, lze oznámit komukoliv, kdo na místě vykonává nebo zabezpečuje jeho činnost a mohou nastat situace, že bude z podstaty veřejného zájmu významné, aby účinky takového úkonu nastoupily okamžitě, i když se na místě nikdo nebude nacházet, což není zákonem upraveno.²⁸

²⁵ STAŠA, Josef. Oddíl 2. Faktické pokyny. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 186, marg. č. 332.

²⁶ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 202. ISBN 978-80-7400-919-8.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ STAŠA, Josef. Oddíl 2. Faktické pokyny. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 186.

Faktický pokyn může být rovněž formalizován do opatření obecné povahy. Příkladem je opatření vydané inspektorem, kterým kontrolované osobě nařídí na její náklad zničení nebezpečných zemědělských výrobků, potravin nebo tabákových výrobků, může ředitel inspektorátu i bez předchozí kontroly uložit provozovatelům potravinářských podniků opatření obecné povahy dle § 5 odst. 1 písm. b) bod 1. ve spojení s § 5 odst. 6 StZIPZ.²⁹

1.2.2. Bezprostřední zásah

Bezprostředním zásahem se rozumí „úkon úřední osoby k ochraně právem porušovaných nebo bezprostředně ohrožených chráněných zájmů, kterým je přímo zasahováno do práv adresáta“³⁰. Jedná se tak o úkon, nímž se odvrací nebezpečí, kdy tímto nebezpečím jsou bezprostředně ohroženy chráněné zájmy, a kterým vykonavatel veřejné správy zasahuje do práv adresátů, jež toto ohrožení vyvolaly anebo třetích osob a omezuje je v jejich právech. Osoba, vůči níž bezprostřední zásah směřuje, má povinnost se mu podrobit.³¹ Provedení bezprostředního zásahu je v jeden okamžik s rozhodnutím o bezprostředním zásahu. Z toho důvodu mu nepředchází formální správní proces.³²

Předpokladem pro realizaci bezprostředního zásahu je speciální zákonné zmocnění jednotlivých úředních osob k provedení bezprostředního zásahu. Dle § 59 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**PolČr**“) rozhoduje při zákroku o použití donucovacího prostředku a zbraně velitel zakročující jednotky pod jednotným velením. Zásah bezpečnostního sboru, tedy jako bezprostřední zásah, tak může být realizován i pod jednotným velením. Dalším předpokladem je porušení nebo bezprostřední ohrožení právem chráněného zájmu. Zpravidla je tímto chráněným zájmem bezpečnost života a zdraví osob, majetku či veřejný pořádek. Předpokladem je také princip subsidiarity, kdy nebezpečí nelze odvrátit jinak, respektive ochranu chráněnému zájmu nelze poskytnout jinak. Zásahu proti osobě není třeba, pokud postačí např. domluva. Dále jde o princip proporcionality, kdy úřední osoba při

²⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 203. ISBN 978-80-7400-919-8.

³⁰ Tamtéž.

³¹ STAŠA, Josef. Oddíl 3. Bezprostřední zásahy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 187, marg. č. 333.

³² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 203. ISBN 978-80-7400-919-8.

uskutečňování bezprostředního zásahu musí jednat přiměřeně, a to vhodným zvolením prostředků zásahu a způsobem jejich užití a ve vhodném časovém kontextu.³³

Bezprostředním zásahem je např. když policista dle § 118a odst. 2 písm. a) ProvPoz při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích zabrání v jízdě motorovému vozidlu použitím technického prostředku nebo odtažením vozidla, v případě, že je důvodné podezření, že bylo vozidlo odcizeno.

Zákonem, konkrétně např. v zákoně o PolČr, jsou někdy stanoveny povinnosti před a po provedení bezprostředního zásahu.³⁴ Příkladem povinnosti před provedením bezprostředního zásahu je, aby policista vyzval osobu, proti které zakročuje, a to před použitím donucovacího prostředku dle § 53 odst. 2 PolČr. Povinností po provedení bezprostředního zásahu je např. ohlášení zákroku, při kterém bylo použito donucovacího prostředku nebo zbraně dle § 57 odst. 2 PolČr.³⁵

Zajímavou otázkou je shora uvedená povinnost osoby, vůči níž je bezprostřední zásah směřován, se tomuto zásahu podrobit. K této otázce se vyjádřil Ústavní soud (dále jen „ÚS“) ve svém usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, dle něhož jsou „občané povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným, a to zákonným způsobem. Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod, ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechli nebo neuposlechli.“³⁶ Lze tedy zhodnotit, že je povinností se bezprostřednímu zásahu podrobit, nikoliv ho zprvu hodnotit z hlediska jeho zákonnosti, zároveň ale není vyloučena možnost se následně proti takovému postupu bránit.

³³ STAŠA, Josef. Oddíl 3. Bezprostřední zásahy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 187, marg. č. 333.

³⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 203. ISBN 978-80-7400-919-8.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

1.2.3. Zajišťovací úkon

Průběh a případně účel správního řízení, výkon správního dozoru, popřípadě jiný postup veřejné správy zajišťují zajišťovací úkony. Mohou mít formu správního aktu, na základě kterého se konkrétní úkon realizuje.³⁷

Zajišťovací úkony lze nalézt v SŘ, je jimi např. předvolání dle § 59 SŘ,³⁸ předvedení dle § 60 SŘ,³⁹ které je prostředkem pro zajištění průběhu a účelu správního řízení, předběžné opatření dle § 61 SŘ,⁴⁰ pořádková pokuta dle § 62 SŘ, které mají formu správního aktu, anebo záruka za splnění povinnosti dle § 147 SŘ.⁴¹

1.2.4. Exekuční úkon

Tento úkon činí exekuční správní orgán při provádění správní exekuce s cílem, aby byla splněna vymáhaná povinnost. Povinný je tedy nucen ke splnění dříve uložené povinnosti, jež nesplnil dobrovolně. Exekučním titulem, na základě kterého se vydává exekuční výzva nebo příkaz, je dle § 104 SŘ je vykonatelné rozhodnutí⁴² nebo vykonatelný smír.⁴³ Dle § 176 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „DŘ“) je exekučním titulem výkaz nedoplatků sestavený z údajů evidence daní⁴⁴,

³⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 204. ISBN 978-80-7400-919-8.

³⁸ Správní orgán předvolá osobu, jelikož je nutná její osobní účast k provedení při úkonu v řízení.

³⁹ Předveden je účastník nebo svědek, který se bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů nedostaví na předvolání. Správní orgán vydá usnesení na základě kterého bude předveden.

⁴⁰ Správní orgán nařídí předběžné opatření k zatímní úpravě poměrů účastníků, nebo je-li obava, že by bylo ohroženo provedení exekuce. Účastníku nebo jiné osobě lze přikázat něco vykonat, něčeho se zdržet, něco strpět anebo zajistit věc, která může sloužit jako důkazní prostředek nebo předmět exekuce.

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 204. ISBN 978-80-7400-919-8.

⁴² Rozhodnutí je dle § 74 odst. 1 SŘ vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Předběžně vykonatelné je v případě, že odvolání nemá odkladný účinek. Dle § 74 odst. 2 SŘ je rozhodnutí, které ukládá povinnost k plnění vykonatelné, je-li v právní moci a jestliže uplynula lhůta ke splnění povinnosti. Předběžně vykonatelné je v případě, že odvolání nemá odkladný účinek, a byla-li stanovena lhůta ke splnění povinností, tak jejím uplynutím.

⁴³ Dle § 141 odst. 8 SŘ mohou ve sporném řízení účastníci uzavřít smír, podléhající schválení správním orgánem, tento jej schválí, pokud neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu.

⁴⁴ Dle § 176 odst. 2 DŘ obsahuje označení správce daně, který výkaz nedoplatků vydal, číslo jednací, označení daňového subjektu, který neuhradil nedoplatek, údaje o jednotlivých nedoplatcích, podpis úřední osoby s uvedením jména a pracovního zařazení a otisk úředního razítka; tuto náležitost lze nahradit kvalifikovaným elektronickým podpisem úřední osoby, potvrzení o vykonatelnosti, den, k němuž je výkaz nedoplatků sestaven. Je vykonatelný tehdy, kdy jsou vykonatelné všechny v něm uvedené položky.

vykonatelné rozhodnutí, kterým je stanoveno peněžité plnění⁴⁵ nebo vykonatelný zajišťovací příkaz⁴⁶.

Osoba, která má z exekučního úkonu povinnost, může proti usnesení nebo jiným úkonům exekučního správního orgánu podat námitky, o nichž rozhoduje exekuční správní orgán.⁴⁷

Při provádění exekučních úkonů platí zásada přiměřenosti dle § 2 odst. 3 SŘ, kdy správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, i oprávněné zájmy osoby, jichž se činnost správního orgánu dotýká a do těchto práv může zasahovat jen za zákonem stanovených podmínek a v nezbytném rozsahu.⁴⁸

Zákon pro některé exekuční úkony stanoví formu usnesení. Tuto formu má např. exekuční výzva dle § 109 SŘ, kterou exekuční správní orgán může vyzvat povinného ke splnění nepeněžité povinnosti a určit mu náhradní lhůtu pro splnění nebo exekuční příkaz dle § 111 SŘ, který mimo jiné obsahuje způsob, jakým bude exekuce provedena a věci a práva, jež mají být exekucí postiženy. Povinnost může také vzniknout osobě odlišné od povinného, a to na základě doručení exekučního příkazu. Touto osobou může být např. plátce mzdy dle § 187 odst. 2 DŘ, který má povinnost od okamžiku doručení exekučního příkazu provádět ze mzdy dlužníka stanovené srážky po dobu trvání daňové exekuce.⁴⁹

1.3. Nezákonný zásah v rozhodovací praxi správních soudů

Cílem této podkapitoly je uvést některé příklady z rozhodovací praxe správních soudů, díky níž lze s ohledem na zapeklitost pojmu zásahu, respektive nezákonného zásahu, určit, co tímto nezákonným zásahem je, a co jím není.

⁴⁵ Vykonatelné je dle § 103 odst. 2 DŘ rozhodnutí, jestliže se proti němu nelze odvolat, nebo jestliže odvolání nemá odkladný účinek, a pokud uplynula lhůta k plnění, jestliže byla stanovena.

⁴⁶ Je jedním ze zajišťovacích instrumentů a dle § 167 odst. 1 DŘ se zajišťovací příkaz vydává v případě, že existuje důvodná obava, že daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi. Dle § 167 odst. 3 DŘ je vykonatelný dnem následujícím po dni lhůty pro složení jistoty daňovým subjektem na depozitní účet správce daně, stanovené v délce tří pracovních dnů. Pokud hrozí nebezpečí z prodlení, je zajišťovací příkaz vykonatelný okamžikem oznámení daňovému subjektu.

⁴⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 204. ISBN 978-80-7400-919-8.

⁴⁸ STAŠA, Josef. Oddíl 4. Exekuční úkony. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189, marg. č. 335.

⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 204. ISBN 978-80-7400-919-8.

Toto určení má velký význam pro obranu proti možnému nezákonnému zásahu prostřednictvím zásahové žaloby.

NSS označil jako možný nezákonný zásah škálu faktických úkonů orgánů veřejné moci. Může se jednat o různé akty z různých oblastí výkonu veřejné moci. Vzhledem k pestrosti těchto jednání, v následujícím textu uvádím konkrétní příklady jednání z různých oblastí, která lze za nezákonný zásah považovat, jednání, která nikoliv a některá z nich blíže rozebrat.

1.3.1. Příklady, které jsou nezákonným zásahem

- **Nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení**

NSS se vyslovil, že nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení, kdy se tedy lze proti němu bránit zásahovou žalobou. Dle NSS má totiž nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků pro účastníky zásadní důsledky, kdy bez řádného doručení rozhodnutí nemůže toto nabýt právní moci, tudíž ho tak nelze soudně přezkoumat v rámci žaloby některého z účastníků. Z uvedeného tak vyplývá, že se jedná o nezákonný zásah.⁵⁰

- **Souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006 (zákona č. 183/2006 Sb.), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127**

Dle rozšířeného senátu NSS jsou tyto souhlasy, jež stavební úřad činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části SŘ. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS, neboť stavební zákon z roku 2006 nepředpokládá u těchto souhlasů vedení správního řízení a pro nedostatek formy tímto rozhodnutím být nemohou, byť jsou schopné zasáhnout do právní sféry třetích osob.

NSS se odkázal na dřívější usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, dle něhož je rozlišení mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 SŘS, zásahy ve smyslu § 82 SŘS a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS nejednoznačné, kdy z toho důvodu musí být výklad ustanovení o soudní ochraně vyložen i z hlediska svého obsahu tak, aby byl jakýkoliv z výše uvedených úkonů, i když se pohybuje na pomezí mezi nimi, podroben soudní kontrole.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014-52.

Vzhledem k tomu, že zde nepřichází v úvahu žaloba proti rozhodnutí ani žaloba na ochranu před nečinností, je třeba užít zásahovou žalobu.⁵¹

- **Policejní zásah vůči obhájci**

Dalším příkladem nezákonného zásahu je zásah policisty vůči obhájci zjevně přesahujícím půdorys trestního procesu (např. použití hmatů a chvatů vůči obhájci či zajištění osoby obhájce). Obhájce se v tomto z případů v souvislosti s tímto zásahem jako žalobce bránil prostřednictvím zásahové žaloby mimo jiné proti použitým donucovacím prostředkům ze strany hmatů a chvatů policie při výslechu svědka, kdy požadoval žalobce určení, že toto jednání bylo nezákonné.

Stěžejní při takovém zásahu byla otázka, zda policista při tomto jednání vystupoval jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) SŘS a § 82 SŘS, nebo zda vystupoval jako orgán činný v trestním řízení ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**TŘ**“). NSS dospěl k závěru, že jednání policisty vůči žalobci se odehrálo již mimo půdorys trestního procesu, ve kterém byl žalobce obhájcem, tedy policista vystupoval jako správní orgán.⁵²

- **Provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí**

Zápis do katastru nemovitostí má deklaratorní charakter, jelikož jsou zapisována práva, jež vznikla, změnila se nebo zanikla nezávisle na provedení záznamu do katastru nemovitostí. Existence takových práv dle NSS nezávisí na tom, zda jsou do katastru nemovitostí zapsána, avšak neprovedení záznamu má závažný dopad do právní sféry dotčených subjektů, a to zejména z důvodu, že práva k nemovitosti se obvykle prokazují výpisy z katastru nemovitostí, kdy dle § 22 odst. 2 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o veřejné listiny prokazující stav evidovaný v katastru nemovitostí.

Dle NSS může být neprovedení záznamu do katastru nemovitostí nezákonným zásahem v kombinaci nezákonné nečinnosti – neprovedení záznamu a nezákonné činnosti – vrácení listiny, jež měla být podkladem provedení záznamu

⁵¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 8 As 224/2016-49.

tomu, kdo ji vyhotovil. V případě, že jsou zákonem stanovené podmínky pro provedení záznamu splněny, je správní orgán povinen tento údaj do evidence uvést, kdy se jedná o faktický úkon a není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, postupuje protiprávně, kdy zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se provedení záznamu domáhá, jelikož taková osoba má veřejné subjektivní právo na provedení záznamu v katastru nemovitostí. Obdobně i provedení záznamu, byť nejsou splněny zákonné podmínky, je nezákonným zásahem.⁵³

- **Výběr kauce policistou – faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržení, nebo alternativně jejich zablokování či odtažení vozidla dle § 125a ProvPoz**

Samotná výzva k uhrazení kauce ještě zásahem není, neboť k ní nedochází k zásahu do práv podezřelého. Zásahem však je případný výběr kauce, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtažení vozidla. O nezákonný zásah dle NSS tedy půjde, pokud nebudou splněny podmínky pro výběr kauce dle § 125a ProvPoz.⁵⁴

- **Odtahování vozidla kdy vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích**

Nezákonným zásahem je odstranění vozidla na náklad jeho provozovatele k pokynu strážníka obecní policie dle § 45 odst. 4 ProvPoz, v případě, že vozidlo netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích.⁵⁵

Dále kromě výše uvedených příkladů jsou jimi např. následující:

- Neřízení datové schránky Ministerstvem vnitra právnické osobě, ač na ni měla na základě žádosti nárok⁵⁶
- Výzva k odstranění reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích⁵⁷

⁵³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014-43.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66.

⁵⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2015, č. j. 29 A 56/2015-120.

- Neposkytnutí stravy, jaká je předepsána zákonem, vězni⁵⁸
- Předání osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva obce dle § 56 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů⁵⁹
- Vykázání žalobkyně Policií České republiky ze společného obydlí⁶⁰
- Využití přítomnosti obecní policie při svépomocném vyklizení nájemce z nemovitosti vlastněné obcí⁶¹

Mimo výše uvedené oblasti, ve kterých je možné se setkat s nezákonným zásahem do práv osob, je třeba upozornit i na další oblast, ve které dochází v rámci praxe k častým případům obrany vůči těmto zásahům. V praxi se tak lze setkat s nezákonným zásahem v daňové oblasti. Důvodem podání zásahové žaloby je zejména daňová kontrola, respektive její zahájení a její provádění. Příkladem může být bezdůvodně opakovaná kontrola téhož předmětu, kontrola v době, kdy již uplynula doba k vyměření daně, kontrola osoby, jež je členem již neexistující právnické osoby anebo kontrola, při které dochází k nezákonnému postupu ze strany správce daně.⁶² ⁶³ Nezákonný zásah v daňové oblasti bude podrobněji rozebrán ve třetí kapitole mé práce, jelikož, jak je již uvedeno výše, jedná se o poměrně stěžejní oblast, v rámci které dochází k obraně vůči zásahům a využívání institutu zásahové žaloby.

1.3.2. Příklady, které nejsou nezákonným zásahem

- **Pokyny a příkazy pracovníce informačního centra soudu v souvislosti s nahlížením do spisu**

Krajský soud v Praze se zabýval žalobou podanou proti pokynu a příkazu pracovníce informačního centra Městského soudu v Praze, kdy žalobci bylo z libovůle pracovníce soudu bráněno v nahlížení do spisu s tím, že spis studuje soudce, a jelikož ústní žádost o nahlížení byla učiněná pár hodin před nařízeným

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020, č. j. 2 As 280/2019-20.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 Aps 9/2013-25.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32.

⁶² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.

⁶³ KÚHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-5]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

jednáním, nelze této žádosti vyhovět. Následně po podání písemné stížnosti, justiční stráž žalobce vyvedla z informačního centra násilím. Krajský soud v Praze tuto žalobu odmítl s tím, že SŘS je však určen k ochraně před akty správních orgánů a že ochranu proti postupu pracovníků soudu při výkonu soudní moci měl žalobce uplatňovat jinými procesními prostředky v rámci řízení ve věcech, v nichž žalobce usiloval o nahlížení do spisu.⁶⁴

- **Neposkytnutí informace členovi zastupitelstva obce podle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích**

NSS shledal, že člen zastupitelstva se nemůže bránit proti neposkytnutí informace podle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zásahovou žalobou, nýbrž se může bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti. NSS dal za pravdu žalobci, který se u Krajského soudu v Praze domáhal žalobou podanou proti nečinnosti obce Tišice, když mu ze strany obce nebylo rozhodnuto o stížnosti, kterou podal proti odpovědi na žádost o informace. Krajský soud v Praze jeho žalobu usnesením odmítl s tím, že žalobu posoudil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.⁶⁵

- **Činnost soudního exekutora v rámci úkonů, které lze považovat za úkony soudu**

Dle rozhodnutí NSS se úkony soudního exekutora, a to ať zákonné či nezákonné, nepovažují jako zásah správního orgánu, který by bylo možné přezkoumávat ve správním soudnictví, a to s ohledem na skutečnost, že osoba soudního exekutora je soukromá osoba vykonávající z pověření soudu veřejnou moc v oboru justice, kdy však není správním orgánem a nelze tedy v jeho jednání spatřovat zásah správního orgánu.⁶⁶

Kromě výše uvedených příkladů jsou dalšími např.

- Tvrzené porušení povinnosti řádného vedení spisu⁶⁷

⁶⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2013, č. j. 45 A 33/2013-16.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. 8 Aps 5/2012.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60.

- Nevydání opisů či stejnopisů z daňového spisu, případně podmiňování vydání některých opisů zaplacením správního poplatku⁶⁸
- Postup univerzity, která provedla záznam v matrice studentů, pokud byl tento záznam proveden na základě správního rozhodnutí příslušného orgánu vysoké školy⁶⁹
- Upozornění Rady pro rozhlasové a televizní vysílání na porušení zákona podle § 59 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů⁷⁰
- Neformální sdělení obecního úřadu obsahující právní názor na to, kdo je uživatelem určité honitby⁷¹

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 Aps 10/2013-52.

⁷⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2008, sp. zn. 8 Ca 212/2008.

⁷¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. 59 Ca 116/2008.

2. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

2.1. Správní soudnictví

Správní soudnictví souvisí s principem dělby moci, a to v tom smyslu, že správní soudnictví nastoluje rovnováhu mezi mocí soudní, výkonnou a nepřímo mezi mocí soudní a zákonodárnou. V občanskoprávním řízení soudce nemá přímý vliv na moc zákonodárnou a výkonnou, nýbrž jeho vliv je zprostředkovaný. Naopak soudce ve správním soudnictví má vliv zejména vůči moci výkonné, jelikož působí navenek soudnictví vůči výkonné moci, když soudce v rámci správního soudnictví nerozhoduje totiž spor mezi jednotlivci, nýbrž přezkoumává přímo výkon vrchnostenské moci, kdy je na jedné straně představitel veřejné moci a na druhé straně jednotlivec. Správní soudy tak kontrolují moc výkonnou. Jejich rozhodování má velmi široký dopad, jelikož jejich rozhodnutí mají vliv na správní praxi, kterým je výklad právní úpravy a osvětlení institutů v souvislosti s právními principy.⁷²

Obecně lze pojem správní soudnictví definovat značně obtížně, a to vzhledem k různorodosti obsahu správního soudnictví v jednotlivých státech.⁷³ V organizačním smyslu jde o soudnictví vykonávané výhradně správními soudy a ve funkčním smyslu se jedná o přezkoumávání aktů veřejné správy a o rozhodování věci správním soudem, která byla již dříve rozhodnuta správním orgánem.⁷⁴

Jde o „činnost nezávislých a nestranných orgánů, které formalizovaným postupem přezkoumávají správní akty, případně i jiné postupy veřejné správy, které mohou zasahovat do práv osob“⁷⁵ a o soustavu, vykonávající tuto činnost, a vztahy mezi nimi, kdy jde o správní soudnictví v organizačním smyslu.⁷⁶ Správním soudnictvím však není situace, kdy zákon svěřuje rozhodování určitých záležitostí veřejného práva soudům. Jedná se o řízení upravená zákonem č. 292/2013 Sb.,

⁷² FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 26. ISBN 978-80-7502-611-8.

⁷³ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 46. ISBN 978-80-7400-919-8.

⁷⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 31. ISBN 978-80-7502-611-8.

⁷⁵ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 481-482. ISBN 978-80-7400-919-8.

⁷⁶ Tamtéž.

o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, kterým je např. řízení ve věcech kapitálového trhu či řízení ve věcech partnerských a manželských.⁷⁷

K pojmu soudnictví lze uvést, že se zaprvé jedná o rozhodovací činnost nezávislých soudů a zadruhé o jednu z funkcí státu v materiálním smyslu, tedy nalézání práva a rozhodování sporů v oblasti veřejného práva.⁷⁸ Správním soudnictvím je zaprvé soudní kontrola správy, která však není omezena pouze na správní právo, ale týká se bez ohledu na odvětví práva nejrůznějších rozhodnutí určitého druhu orgánů veřejné správy. Zadruhé jím je nalézání práva ve správních věcech, které jsou materiálně věcmi veřejného práva.⁷⁹

Správní soudy, NSS a senáty krajských soudů, jsou soudy práva veřejného. Jsou jimi na základě toho, že jim zákon svěřil poskytování ochrany veřejných subjektivních práv, a to v procesu, jenž je upravený samostatným zákonem. Tímto zákonem je SŘS. V případě věcí soukromoprávních vyplývajících zejména z občanskoprávních vztahů, o nichž ale rozhodly jiné orgány než soudy, náleží rozhodování také soudům. Avšak procesním předpisem, který je v těchto řízeních aplikován je V. část zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OSŘ“).^{80 81}

Správní soudnictví tak poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům osob fyzických a právnických, kdy je tomu tak mimo jiné i v řízení o zásahové žalobě. Veřejným subjektivním právem je míra možnosti subjektu chovat se určitým způsobem, když jde o možnost zaručenou objektivním právem v oblasti veřejného práva.⁸²

Nelze však opomenout skutečnost, že účelem správního soudnictví není pouze poskytovat ochranu individuálním právům, ale také prosazovat legalitu správních postupů a přispívat k vytvoření ustálené rozhodovací praxe. Jedná se o přezkum formální i materiální stránky takového postupu, tedy vyhodnocení skutkových okolností a v případě diskreční pravomoci také normativní účelnost

⁷⁷ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 481-482. ISBN 978-80-7400-919-8.

⁷⁸ MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. Oddíl 1. Pojem „správní soudnictví“. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 367, marg. č. 701-702.

⁷⁹ Tamtéž.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97.

⁸¹ Srov. § 68 písm. b) SŘS.

⁸² BOGUSZAK, Jiří; GERLOCH, Aleš a ČAPEK, Jiří. Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 103. ISBN 80-86432-13-0.

a soulad s obecnými zásadami správního práva.⁸³ Nad rámec ochrany veřejných subjektivních práv správní soudy rozhodují v dalších věcech, jež jsou stanoveny zákonem, a které budou jmenovány v podkapitole o pravomoci a příslušnosti správních soudů.

2.1.1. Krátce k vývoji správního soudnictví

2.1.1.1. Správní soudnictví před rokem 2003

Za počátek vývoje správního soudnictví lze považovat období 60. let 19. století, přesněji přijetí Prosincové ústavy z roku 1867, jejíž součástí byl mimo jiné i základní zákon státní č. 144/1867 ř. ž., o soudcovské moci, který poprvé rozlišil soudní ochranu práv souvisejících s činností správní úřadu dle jejich charakteru, a to na soukromá a veřejná subjektivní práva. Jedním z předpokladů uvedených v tomto zákoně bylo zřízení správního soudního dvora, k jehož vzniku došlo ve Vídni až v roce 1875, přičemž šlo o jediný správní soud v celé předlitavské části Rakousko-Uherska. Jeho hlavním úkolem byl přezkum zákonnosti.⁸⁴

Zákon č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudu, založil jednoinstanční koncept, jež byl zachován až do vzniku Československa v roce 1918.⁸⁵

Po vzniku Československa byl přijat zákon č. 3/1918 Sb., zák. a n., zkráceně listopadový zákon, který zřídil Nejvyšší správní soud se sídlem v Praze, a jehož hlavním úkolem bylo vyloučení kompetencí rakouského říšského soudu a rozšíření palety pravomocí Nejvyššího správního soudu.⁸⁶

Ústava z roku 1920 předpokládala vybudování soustavy správních soudů, avšak tato myšlenka nebyla nikdy realizována. Místo toho došlo k zřízení okresních a župních jurisdikčních senátů, jejichž kompetence byly velmi omezené. Nejvyšší správní soud byl jediným správním soudem a tento stav přetrvával i přes válečné období, během něhož utrpěla jeho prestiž a postavení, což následně vyústilo v jeho přestěhování do Bratislavy v roce 1949 a tedy i samotnému ochromení.⁸⁷

⁸³ POMAHAČ, Richard. Účinnost správního soudnictví. Právní rozhledy, 2017, č. 22, s. 782-788.

⁸⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 37-39. ISBN 978-80-7502-611-8.

⁸⁵ Tamtéž.

⁸⁶ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 27-35. ISBN 80-7201-021-2. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:39916240-83a1-11e4-889a-5ef3fc9ae867>.

⁸⁷ Tamtéž.

Přijetím ústavního zákona z roku 1952 o soudech a prokuratuře se situace nezměnila, ba dokonce správní soudnictví vymizelo, když jedinou oblastí umožňující přezkum se staly věci týkající se sociálního a nemocenského pojištění.⁸⁸

Správní soudnictví v určité podobě zastoupil OSŘ, který ve svém původním znění obsahoval přezkum rozhodnutí jiných orgánů. Ústava z roku 1969 pak novelizovala předmětnou část o správním soudnictví uvedenou v tomto zákoně tak, že k přezkumu byly povolány okresní soudy, nebylo-li zákonem stanoveno jinak a krajské soudy, šlo-li o rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení a nemocenského pojištění nebo v jiných stanovených případech.⁸⁹

Tendence o znovuoživení správního soudnictví lze spatřovat až v polovině osmdesátých let minulého století, a tudíž lze období po roce 1989 označit za období renesance správního soudnictví. Ke znovuoživení došlo až novelou občanského soudního řádu z roku 1991, která upravila procesní aspekty správního soudnictví, kdy mimo jiné zařadila správní soudnictví do nové páté části.⁹⁰ Tato novela dosahovala značného významu z důvodu generální klauzule. Dle doc. Políána „*tato novela umožnila na základě tzv. generální klauzule soudní přezkum drtivé většiny rozhodnutí správních orgánů. Za 11 let způsobení novely soudy ve správním soudnictví na základě žalob a opravných prostředků rozhodly enormní počet věcí a přispěly ke kultivaci veřejné správy v podmínkách demokratické společnosti.*”⁹¹ Z uvedeného tak vyplývá, že se správní soudnictví značně rozvíjelo, a to až do přijetí SŘS, které převzalo právní úpravu správního soudnictví.

2.1.1.2. Správní soudnictví od roku 2003

Současné správní soudnictví je upraveno SŘS, který je účinný od 1. 1. 2003, a zákonem č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního, který je rovněž účinný od 1. 1. 2003, a který „*zavedl úpravu rozhodování soudů v civilním řízení ve věcech soukromého práva, o nichž*

⁸⁸ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 27-35. ISBN 80-7201-021-2. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:39916240-83a1-11e4-889a-5ef3fc9ae867>.

⁸⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. *Správní soudnictví. Teoretik*. Praha: Leges, 2022, s. 47-48. ISBN 978-80-7502-611-8.

⁹⁰ MAZANEC, Michal. *Správní soudnictví*. Praha: Linde, 1996, s. 38. ISBN 80-7201-021-2. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:39916240-83a1-11e4-889a-5ef3fc9ae867>.

⁹¹ POLIÁN, Milan a Univerzita Palackého. *Vybrané procesní instituty soudního řádu správního*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003, s. 9. ISBN 80-244-0762-0. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:09fae0d0-4414-11e6-8746-005056825209>.

*předtím rozhodoval správní orgán*⁹². SŘS je předpisem procesním, kdy upravuje postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví, a dále upravuje pravomoc a příslušnost soudů ve správním soudnictví a některé otázky organizace a postavení soudců. Zároveň jeho prostřednictvím byl zřízen Nejvyšší správní soud.⁹³ S účinností SŘS ním byla zavedena zásahová žaloba. SŘS byl mnohokrát novelizován. Nejrozsáhlejší novelou byl zákon č. 303/2011 Sb., účinný od 1. 1. 2012, kdy tato novela je důležitá v souvislosti se zásahovou žalobou.⁹⁴ Tato novela totiž rozšířila možnost ochrany před nezákonným zásahem, když právní úprava před touto novelou byla podmíněna trváním zásahu či jeho důsledků nebo jeho hrozbou jeho opakování. Toto dle mého názoru rozhodně nebylo dostačující, jelikož nebylo umožněno domáhat se toho, aby bylo určeno, že je zásah správního orgánu nezákonný, pokud již jeho důsledky uplynuly, tedy netrvají a nehrozí jejich opakování. Tato novela však vhodně na tento nedostatek reagovala, kdy možnost deklarace nezákonného zásahu mimo jiné potom, co jeho důsledky již netrvají zakotvila. Tímto tak zvýšila ochranu veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob.⁹⁵

Důvodem k vytvoření SŘS byl náleží ÚS Pl. ÚS 16/99, kterým byla zrušena část pátá zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, která nesla název „Správní soudnictví“ a to z důvodu její neústavnosti, kdy dle ÚS některé aktivity veřejné správy či nečinnost, nebyly dle dosavadní právní úpravy pod kontrolou veřejné moci a možnost obrátit se na soud neměli všichni. Možnost obrátit se na soud byla omezena pouze na osoby, které byly nebo měly být účastníky správního řízení předcházejícímu vydání správního aktu, a tudíž se tak nejednalo o osoby, do jejichž práv bylo správním aktem zasazeno. Zároveň tato právní úprava byla problematická z hlediska přezkumu zákonnosti správního aktu, jelikož dle ÚS zrušené právní úpravy právě takový přezkum nezaručoval, aby soudy mohly rozhodovat o širší otázce práv dotčených osob, jelikož soudy se omezovaly pouze na otázky právní, nikoliv skutkové.⁹⁶

Dle ÚS „*současné správní soudnictví v České republice, pokud jde o proces a kompetence, sice obecně odpovídá Ústavě a Listině, neodpovídá však*

⁹² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 489. ISBN 978-80-7400-919-8.

⁹³ Tamtéž.

⁹⁴ Tamtéž.

⁹⁵ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 303/2011 Dz

⁹⁶ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 16/1999 ze dne 27. 6. 2001.

čl. 6 odst. 1 Úmluvy, když konvence jednoznačně vyžaduje, aby o právu (tedy o věci samé a nikoli jen o zákonnosti předchozího správního aktu) rozhodl soud nebo soudu podobný orgán. V naší úpravě tedy soud může odstranit pouze rozhodnutí nezákonné, nikoli však věcně vadné⁹⁷. ÚS se vyjádřil, že v takových věcech, ve kterých správní orgán uložil trest za správní delikt, by měl soud mít oprávnění rozhodovat nejen o zákonnosti trestu, ale i o jeho přiměřenosti. V záležitostech dle čl. 6 odst. 1. Úmluvy, by tak měl soud rozhodovat nejen o skutečnosti, že je rozhodnutí nezákonné, ale i o tom, že je věcně vadné, a zároveň by měl mít soud možnost projevit své soudcovské uvážení. Na základě toho tak byla přijata nová právní úprava správního soudnictví, která se vypořádala i mimo jiné s výtkami ÚS týkajícími se právní úpravy předešlé.

2.1.2. Veřejná subjektivní práva a jejich ochrana

Jak již bylo uvedeno, správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům, když tak činí prostřednictvím správních soudů. Jedná se o základní funkci správního soudnictví.

Veřejným subjektivním právem je oprávnění jednotlivce se chovat nějakým způsobem, od jiné osoby požadovat chování, které je předvídáno právní normou a v případě, že je jednotlivci neoprávněně zasahováno do jeho chování nebo pokud jiná osoba neplní to, k čemu má povinnost, je jednatelce oprávněn požadovat právní ochranu od státu⁹⁸, a to vše ve veřejném právu.

Veřejná subjektivní práva vycházejí zejména z katalogu základních práv a svobod, jež je dán LZPS, Ústavou a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, a zároveň i z běžných zákonů. Příkladem je např. právo na informace dle čl. 17 LZPS, právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 LZPS či právo na přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 LZPS. Lze je dále např. dovodit z povinnosti veřejné správy, aby vůči jednotlivci postupovala určitě stanoveným způsobem apod.⁹⁹ Skupinami veřejných subjektivních práv jsou např. „právo, aby se veřejná moc zdržela nepřipustných zásahů do svobodné sféry jednotlivce, procesní práva a právo na účast na výkonu

⁹⁷ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 16/1999 ze dne 27. 6. 2001.

⁹⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 45. ISBN 978-80-7400-919-8.

⁹⁹ Tamtéž, s. 47.

veřejné moci, včetně práva na rovný přístup k voleným a jiným funkcím a na ochranu před protiprávním zbavením veřejné funkce“¹⁰⁰. Konkrétní veřejná subjektivní práva jsou vymezena i soudní praxí, kdy příkladem může být veřejné subjektivní právo uchazeče na přístup k veřejné funkci, kdy dle závěru NSS uchazečům o funkci státního zástupce svědčí veřejné subjektivní právo na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek.¹⁰¹ Vymezení konkrétních práv se vyvíjí a to neustále.¹⁰²

Dle § 2 SŘS je ochrana poskytována fyzickým i právnickým osobám, způsobem stanoveným SŘS nebo zvláštních zákonem.¹⁰³ Tato ochrana tvoří jádro správního soudnictví. Ochrana je tedy poskytována veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, kdy se jedná o práva subjektivní ve veřejnoprávních věcech. Správní soudy nevykonávají kontrolu nad veškerou činností veřejné správy a nepřísluší jim přezkum ve věcech soukromého práva, jež je svěřen soudům v občanskoprávním řízení, nicméně správní soudy dále dle tohoto ustanovení rovněž rozhodují v dalších věcech, o nichž tak stanoví zákon.¹⁰⁴

To, že má být ve správním soudnictví poskytována ochrana veřejným subjektivním právům zdůrazňuje čl. 36 odst. 2 LZPS, kde se stanoví, že „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí...“¹⁰⁵. Za předpoklad této ochrany poskytované ze strany správních soudů lze považovat zásah správních orgánů do těchto veřejných subjektivních práv, jednotlivec se musí aktivně domáhat proti takovému zásahu veřejné správy, když se takové ochrany lze dle § 5 SŘS domáhat pouze na návrh.¹⁰⁶

Ochrana veřejných subjektivních práv je ve správním soudnictví poskytována v řízeních o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu¹⁰⁷, o žalobě na

¹⁰⁰ Kopecký, M. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv. AUC Iuridica. 2021, č. 4, s. 40-41.

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 199/2018-71.

¹⁰² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 46. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁰³ § 2 SŘS.

¹⁰⁴ BLAŽEK, Tomáš. § 2 [Účel správního soudnictví]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁰⁵ Čl. 36 odst. 2. LZPS.

¹⁰⁶ § 2. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-10]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁰⁷ § 65-78 SŘS.

ochranu proti nečinnosti správního orgánu¹⁰⁸, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu¹⁰⁹, o kompetenčních žalobách¹¹⁰, ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda¹¹¹, v některých věcech politických stran a hnutí¹¹², o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části¹¹³ a o návrhu na zrušení služebního předpisu¹¹⁴.

2.1.3. Pravomoc a příslušnost správních soudů

Nejprve pro účely správního soudnictví vymezím pravomoc a působnost správních soudů. Dle nálezu ÚS „pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci“¹¹⁵, kterým ÚS rozlišil pravomoc a kompetence, kdy kompetencí ÚS myslel působnost. Působností je okruh vymezených úkolů a svěřenými prostředky státního orgánu je pravomoc.¹¹⁶ Okruhem vymezených úkolů správních soudů je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům, kterým se věnovala podkapitola veřejná subjektivní práva a jejich ochrana. Pravomoc správních soudů je především realizována prostřednictvím jejich rozhodnutí.¹¹⁷

Pravomoc správních soudů je vymezena v § 4 odst. 1 a 2 SŘS, kdy tento obsahuje žaloby ve svém prvním odstavci a návrhy v odstavci druhém. Žalobami se myslí žalobní typy a o návrh jde proto, že se nejedná vyloženě o typickou náplň správního soudnictví, byť toto rozlišení dle mého názoru neodpovídá, jelikož návrh na zrušení opatření obecné povahy je svou koncepcí spíše žalobou.¹¹⁸

¹⁰⁸ § 79-81 SŘS.

¹⁰⁹ § 82-87 SŘS.

¹¹⁰ § 97-101 SŘS.

¹¹¹ § 88-93 SŘS.

¹¹² § 94-96 SŘS.

¹¹³ § 101a-101d SŘS.

¹¹⁴ § 101e-101f SŘS.

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

¹¹⁶ HENDRYCH, Dušan. Oddíl 3. Působnost a pravomoc. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, marg. č. 130.

¹¹⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 91. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 93.

Správní soudy tak dle odst. 1 rozhodují o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu, ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem, kompetenčních žalobách. Dle odst. 2 rozhodují ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, politických stran a hnutí, o zrušení opatření obecné povahy a v řízení o návrhu na rušení služebních předpisů, když tato pravomoc je založena zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, byť v ustanovení § 4 SŘS uvedeno není.¹¹⁹ Dle názoru prof. Kopeckého se jedná o důsledek legislativní nepřesnosti, byť § 101e SŘS a § 101f SŘS upravují postup tohoto řízení.¹²⁰

§ 4 odst. 1 SŘS zavedl legislativní zkratku správního orgánu. Správním orgánem je dle tohoto ustanovení orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož 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.¹²¹ Dle NSS se jedná „*zprvé o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“¹²²

Dle § 6 SŘS mohou být z rozhodování soudů ve správním soudnictví vyloučeny nějaké věci. Vyloučit tyto věci může buď SŘS nebo zvláštní zákon. V rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou v § 70 SŘS uvedeny kompetenční výluky. Ze soudního přezkumu je vyloučen např. úkon správního orgánu předběžné povahy nebo jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Pokud by taková žaloba byla podána, soud jí odmítne jako nepřijatelnou.^{123 124}

Príslušností se rozumí, který konkrétní soud rozhoduje v konkrétní věci.¹²⁵. Příslušný je krajský soud, pokud není SŘS nebo zvláštním zákonem stanoveno

¹¹⁹ § 4 odst. 1 a 2 SŘS.

¹²⁰ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 490. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹²¹ § 4 odst. 1 SŘS.

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.

¹²³ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 97. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹²⁴ § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) SŘS.

¹²⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 98. ISBN 978-80-7502-611-8.

jinak.¹²⁶NSS je na základě výjimky z obecného pravidla příslušný v řízení o kompetenčních žalobách, v některých řízeních ve věcech volebních a také v řízeních o návrzích na zrušení některých opatření obecné povahy vydaných Ministerstvem zdravotnictví podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.¹²⁷

Pokud není zákonem stanoveno jinak, místně příslušným je soud, v jehož obvodu má své sídlo správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se domáhá ochrany u soudu. Odlišně je tomu u důchodového pojištění a u některých dalších věcí sociální povahy, kdy k řízení je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel své bydliště či sídlo, případně v jehož obvodu se zdržuje. Nelze opomenout tzv. kauzální příslušnost konkrétního krajského soudu, kdy k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury dle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona č. 416/2009 Sb., liniového zákona, je příslušný Krajský soud v Ostravě a k řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu je dle § 101e odst. 4 SŘS příslušný Městský soud v Praze.¹²⁸

2.1.4. Základní žalobní typy

Správní soudnictví je charakteristické základními žalobními typy. Odborná literatura je označuje za tzv. žalobní triádu, neboť jsou tři a rozlišují se dle toho, zda žalovanou formou činnost správního orgánu je rozhodnutí, nečinnost, nebo zásah.¹²⁹ SŘS mezi základní typy uvádí žalobu proti rozhodnutí,¹³⁰ žalobu na ochranu proti nečinnosti¹³¹ a žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.¹³² Hranice mezi jednotlivými typy v některých situacích nemusí být zcela zřetelná a nesprávná volba žalobního typu může vyústit v odmítnutí, či zamítnutí žaloby.

¹²⁶ § 7 odst. 1 SŘS.

¹²⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 99-100. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹²⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 492. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹²⁹ CODL, Daniel. KAPITOLA II. [Žalobní triáda]. In: CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 86.

¹³⁰ § 65-78 SŘS.

¹³¹ § 79-81 SŘS.

¹³² § 82-87 SŘS.

Jak již bylo v této práci uvedeno, rozhodnutím se označuje “úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují něčí práva nebo povinnosti.”¹³³ Zásahem se rozumí zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který byl přímo zaměřen proti adresátovi nebo v jehož důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, přičemž došlo přímo ke zkrácení jeho práv a není rozhodnutím.¹³⁴ Nečinnost zákon definuje jako nesplnění povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, přičemž za nečinnost nepovažuje případy, kdy v důsledku nečinnosti správního orgánu bylo rozhodnutí vydáno na základě fikce.¹³⁵

V konkrétních případech však jejich výběr může být stěžejním momentem. „V této souvislosti lze hovořit o existenci určitých nejasných hraničních situací, ve kterých zkrátka nemusí být zřejmé, který žalobní typ má být použit, což pak může vést nejen ke zmatení žalobců, ale též k přijetí nevhodných či nestálých řešení judikaturou.”¹³⁶ Může se jednat např. o situaci, kdy se žalobce rozhoduje mezi zásahovou žalobou a žalobou na ochranu proti nečinnosti. V tomto případě je rozhodující zákonem předpokládaný výsledek jeho činnosti. Jde-li to o rozhodnutí či osvědčení, bránit se lze nečinnostní žalobou, v opačném případě se zvolí zásahová žaloba.¹³⁷

Zásahová žaloba, slouží jako subsidiární prostředek. K subsidiaritě se vyjádřil NSS, kdy „zásahová žaloba je přípustná jen tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného (doplňkového) prostředku ochrany tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne nebo z povahy věci nepřichází v úvahu.”¹³⁸ Zásahová žaloba tak nastupuje ve chvíli, kdy není možné využít žalobu proti rozhodnutí, žalobu na ochranu proti nečinnosti a návrh na zrušení opatření obecné povahy.

¹³³ § 65 odst. 1 SŘS.

¹³⁴ § 82 SŘS.

¹³⁵ § 79 SŘS.

¹³⁶ SVOBODA, Tomáš, CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). Právní rozhledy, 2019, č. 11, s. 388-393.

¹³⁷ ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. Soudní rozhledy, 2017, č. 5, s. 146-151.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42.

V případě rozdílu mezi základními žalobními typy, bych ráda vyzdvihla skutečnost, že jednotlivé žalobní typy jsou řízeny relativně samostatnými procesními úpravami, které se liší mimo jiné počátkem běhu lhůt, náležitostmi žaloby či aktivní a pasivní legitimací.

Žalobní typy se vzájemně doplňují, avšak nelze je zaměňovat. NSS ve svém rozhodnutí uvedl, že „*si je vědom toho, že jeho judikatura týkající se žalobních typů a jejich vzájemné prostupnosti může být stěžovatelem vnímána jako přísná. Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává názor, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat.*”¹³⁹

Důležitou otázkou je neposkytnutí soudní ochrany v důsledku zvolení nesprávného žalobního typu. K tomu se vyjádřil ÚS tak, že „*před odmítnutím správní žaloby pro špatnou volbu žalobního typu je povinností soudu poučit stěžovatele, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci, a nabídnout mu příležitost účinně argumentovat ve vztahu k otázkám, na jejichž řešení bude případné rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby spočívat. Opačný postup je porušením práva žalobce na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 LPS.*”¹⁴⁰ Z uvedeného tak vyplývá, že ÚS se nepřiklání k vydání překvapivého rozhodnutí z důvodu nesprávného zvolení žalobního typu, aniž by byl žalobce o uvedeném poučen. Dle JUDr. Codla, Ph.D. „*ÚS měl v daném případě určit, že správným žalobním typem je zásahová žaloba a neoddalovat tak okamžik soudního přezkumu merita věci. NSS měl v daném případě nejenom žalobce na změnu právního názoru upozornit, ale dokonce jej přímo vyzvat ke změně zvoleného žalobního typu.*”¹⁴¹ S tímto názorem se ztotožňuji. Správná volba žalobního typu je tak zásadní pro průběh řízení, jelikož určuje povahu prostředku ochrany, který bude v dané věci přípustný a odpovídající.

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39.

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

¹⁴¹ CODL, Daniel. 1.2 Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. In: CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 92.

2.2. Úvod k zásahové žalobě

Veřejná správa má velké množství úkolů, a tedy i mnoho forem svých činností. Dle zásady legality¹⁴² musí veřejná správa realizovat svou činnost v souladu se zákonem, tedy formy činnosti veřejné správy musí být s ním v souladu a zákon musí umožňovat jejich realizaci. Zároveň je třeba, aby těchto mnoho forem činností podléhalo soudní kontrole v souvislosti s ochranou veřejných subjektivních práv jednotlivců, které mohou být dotčeny těmito činnosti, tedy činností veřejné správy. Jednou z možných soudních kontrol činnosti veřejné správy je prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.¹⁴³

Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je upraveno § 82-87 SŘS, kdy se jedná o zvláštní druh řízení a tato jeho konkrétní úprava má přednost před obecnou úpravou řízení ve správním soudnictví, kterou lze nalézt v § 32-64 SŘS. Zároveň zásahová žaloba je zároveň podpůrným prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv v případech, kdy nelze použít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65- 78 SŘS.¹⁴⁴

2.2.1. Povaha nezákonného zásahu v řízení o zásahové žalobě

V první kapitole jsem se zabývala pojmem nezákonného zásahu, kdy nyní jej aplikuji pro účely řízení o žalobě, jakožto obrany před nezákonným zásahem. Jak bylo již uvedeno, dle § 82 SŘS se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále také jako „zásah“), který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku, domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že byl zásah nezákonný, žalobou u soudu.¹⁴⁵ Z uvedeného vyplývá následující. Žalobce se může domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování jeho práva a aby soud správnímu orgánu přikázal obnovit stav před zásahem, kdy se jedná o tzv. klasickou zápůrčí zásahovou žalobu. Žalobce se také může domáhat

¹⁴² § 2 odst. 1 SŘS.

¹⁴³ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEŘOVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 461. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹⁴⁴ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 508. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁴⁵ § 82 SŘS.

toho, aby soud určil, že byl zásah správního orgánu nezákonný, kdy se jedná o deklaratorní zásahovou žalobu.^{146 147} Zásahová žaloba tak v sobě ukrývá tyto dva subtypy. K rozlišení o jaký subtyp zásahové žaloby jde, přejde správní soud poté, co shledá, že určité jednání bylo nezákonným zásahem a žalobu tak neodmítne.¹⁴⁸

Toto ustanovení zároveň stanovuje kumulativní podmínky, které je nezbytné splnit, aby byla žalobci přiznána ochrana před nezákonným zásahem ze strany soudu, a tedy, aby soud určil, že je tento zásah nezákonný. 1. podmínkou je, aby byl žalobce zkrácen přímo na svých právech, 2. podmínkou je, že se musí jednat o nezákonný zásah, tedy takový zásah, který je v rozporu s příslušným právním předpisem, 3. podmínkou je, že se musí jednat o zásah učiněný správním orgánem, který není rozhodnutím, 4. podmínkou je, že zásah byl zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku, 5. bylo proti němu přímo zasaženo.¹⁴⁹ Z toho vyplývá, že nezákonný zásah tak musí být zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku musí být proti žalobci přímo zasaženo a žalobce musí přímo zkracovat na jeho právech. Ze strany správních orgánů tak musí jejich nezákonným zásahem dojít ke zkrácení práva žalobce, aby žalobci mohla být ve správním soudnictví poskytnuta ochrana, tedy jeho veřejným subjektivním právům. Tyto podmínky jsou rovněž podstatné pro určení toho, kdo má aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby, kdy toto bude rozebráno v následující podkapitole.

Žalobce může zásahovou žalobu podat, pokud nezákonný zásah směřoval vůči němu anebo v případě, že i když nezákonný zásah směřoval proti třetím osobám, důsledky tohoto nezákonného zásahu směřovaly proti žalobci. Aby mohl žalobce zásahovou žalobu podat, může tak učinit tehdy, pokud své tvrzení skutkově podloží, kdy s ohledem na toto jeho tvrzení nelze jednoznačně konstatovat, že k zásahu správního orgánu do právní sféry žalobce dojít nemohlo.¹⁵⁰ Je však nutná příčinná souvislost mezi zásahem správního orgánu a následkem v podobě zásahu

¹⁴⁶ JIRÁSEK, Jan. § 82 [Žalobní legitimace]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁴⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 462-463. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹⁴⁸ ADAMEC, Martin; ADAMUSOVÁ, Z. a BALOUNOVÁ, J. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. s. 92. ISBN 978-80-87284-79-7.

¹⁴⁹ § 82. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-28]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁵⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 470. ISBN 978-80-7502-611-8.

do právní sféry žalobce. Pokud tato příčinná souvislost není zřejmá z dokazování, je na žalobci aby ji prokázal.¹⁵¹

V SŘS není stanovena pro žalobce povinnost vymezit v zásahové žalobě povahu nezákonného zásahu. Dle § 84 odst. 3 písm. a) SŘS musí žaloba obsahovat označení zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany. Dle NSS nemusí být z žaloby jednoznačně seznatelné, jaký druh zásahu je žalobcem napadán, kdy diferenciací jednotlivých typů zásahů je v rukách judikatury. Označením zásahu se však rozumí nikoliv určení povahy zásahu, ale jeho popis, uvedení skutečností, z nichž žalobce usuzuje nezákonný zásah.¹⁵²

Nezákonný zásah může být jednorázový, a to buď ukončený nebo s trvajícím důsledkem, anebo trvalý. Toto rozlišení je významné pro lhůtu k podání zásahové žaloby, jak bude podrobněji uvedeno. Vymezit správně povahu nezákonného zásahu je v praxi obtížné.¹⁵³

V následujících podkapitolách se budu zabývat bližšími aspekty řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

2.3. Účastníci řízení

Obecně jsou dle § 33 odst. 1 SŘS účastníky řízení žalobce a žalovaný. Zároveň je to dle § 33 odst. 2 SŘS ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán a dle § 33 odst. 3 SŘS ten, kdo má procesní způsobilost, tedy je způsobilý činit v řízení samostatně úkony v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Správní orgán má také procesní způsobilost a také ten, kdo je zákonem oprávněn k podání návrhu.¹⁵⁴

2.3.1. Aktivní legitimace

Aktivní legitimaci k podání zásahové žaloby má účastník řízení, jemuž svědčí veřejné subjektivní právo, kdy o ochranu tohoto veřejného subjektivního

¹⁵¹ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 470. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

¹⁵³ ADAMEC, Martin; ADAMUSOVÁ, Z. a BALOUNOVÁ, J. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. s. 87-88. ISBN 978-80-87284-79-7.

¹⁵⁴ § 33 odst. 1-3 SŘS.

práva se v řízení o žalobě jedná.¹⁵⁵ Legitimace k podání zásahové žaloby je zakotvena v § 82 SŘS.

NSS k aktivní legitimaci mimo jiné uvedl, že „*aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu je každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci*“.¹⁵⁶

Jak již bylo nastíněno, aktivní legitimace se zakládá tvrzením žalobce. Konkrétně se jedná o pět podmínek, které musí být splněny kumulativně, aby byla předmětná žaloba úspěšná. Tyto podmínky byly stanoveny také judikaturou, kdy dle NSS se jedná o následující podmínky: „*žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka)*“.¹⁵⁷ Do novely SŘS, která byla provedena zákonem č. 303/2011 Sb., byla mezi těmito podmínkami ještě 6. podmínka, která zněla následovně: „*...přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu*““.¹⁵⁸ Tuto podmínku však novela zrušila z důvodu, že původní úprava neumožňovala domáhat se určení, že je zásah nezákonný. Tedy podmínkou soudní ochrany bylo trvání zásahu či jeho důsledků anebo hrozba opakování zásahu.¹⁵⁹

1. podmínka, že žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech, souvisí s 5. podmínkou, že nezákonný zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo. Nezákonným zásahem jsou tak ty úkony správního orgánu, které jsou přímo zaměřeny proti žalobci.¹⁶⁰ I v případě, že byl zásah nezákonný, žalobu nemůže podat kdokoliv. Zásahová žaloba nemá

¹⁵⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 479. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

¹⁵⁸ Tamtéž.

¹⁵⁹ § 82. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-28]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁶⁰ Tamtéž.

povahu *actio popularis*.¹⁶¹ ¹⁶² Tyto podmínky jsou obvykle součástí úvahy soudu ve věci samé.

2. podmínka zkrácení práv žalobce na jeho právech je obvykle posuzována v rámci zhodnocení důvodnosti žaloby, kdy tuto skutečnost je třeba tvrdit a dle potřeby i prokazovat. Dle NSS však není veřejné subjektivní právo na zahájení správního řízení podle § 46 SŘ, které je zahájeno z moci úřední.¹⁶³ V případě domáhání se zahájení řízení z moci úřední, nelze hovořit o zkrácení práv. V těchto případech se tak nelze domoci ochrany prostřednictvím zásahové žaloby.¹⁶⁴

4. podmínkou je zásah, tedy v tom smyslu, že prostřednictvím zásahové žaloby se lze bránit proti zásahu. V případě, že nezákonný zásah není tvrzen nebo pokud je zjevné a nepochybné, že o nezákonný zásah nejde, soud žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS odmítne. Soud přihlíží k soudní praxi, která určuje, co tímto nezákonným zásahem je a co nikoliv. V případě, že nelze žalobu, jak bylo uvedeno, odmítnout, tedy není jasné, zda ten či onen úkon správního orgánu představuje nezákonný zásah, jsou ze strany soudu zkoumány další podmínky řízení.¹⁶⁵

3. podmínka, zda je zásah nezákonný, se posuzuje naposledy. Posuzuje se, zda je zásah v rozporu s objektivním právem.¹⁶⁶

Z uvedeného vyplývá, že tvrzení nezákonného zásahu podléhá posouzení soudu ve věci samé, který může zásahovou žalobu zamítnout dle § 87 odst. 3 SŘS. Důvodem zamítnutí může být skutečnost, že k tvrzenému zásahu vůči nedošlo, zásah nebyl nezákonný, v případě, že nezákonný byl, tak jím žalobce nebyl přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.¹⁶⁷

¹⁶¹ Zásahovou žalobu tak nemůže podat kdokoliv.

¹⁶² KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 509. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46.

¹⁶⁴ § 82. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-2-28]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁶⁵ Tamtéž.

¹⁶⁶ Tamtéž.

¹⁶⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEŘOVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 479. ISBN 978-80-7502-611-8.

2.3.2. Pasivní legitimace

Pasivní legitimace určuje, kdo je v řízení žalovaným. Žalovaným je správní orgán, jenž provedl podle žaloby zásah.¹⁶⁸ V § 4 odst. 1 písm. a) SŘS je, jak již bylo uvedeno v podkapitole o pravomoci a příslušnosti správní soudů, zakotvena legislativní zkratka pro správní orgán, kdy se musí jednat o orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku či fyzickou nebo právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud jim je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Správním orgánem může za určitých okolností být i orgán, který není součástí moci výkonné. Je jím za podmínky, že mu zákon svěřuje pravomoc rozhodovat o veřejných subjektivních právech osob. Např. se jedná o Nejvyšší kontrolní úřad.¹⁶⁹

V případě nezákonného zásahu je mnohdy obtížné vzhledem ke struktuře veřejné moci určit správně žalovaného, když žalovaný je určován žalobcem. Správní soud po právní stránce posoudí, kdo má být žalovaným, kdy tak činí na základě popisu zásahu žalobcem v žalobě. V případě, že správní soud dospěje k závěru, že je žalovaným jiný správní orgán, než ten určený žalobcem, žalobce upozorní a dle § 36 odst. 1 SŘS poučí s tím, že v případě nezměnění žalovaného a petitu žaloby může být žaloba zamítnuta.

Dle § 83 SŘS 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 tento sbor řídí nebo jemuž je podřízen. U obecní policie je správním orgánem obec. V případě těchto zásahů nelze žalovat přímo tyto subjekty, ale správní orgány, které tyto subjekty řídí nebo jímž jsou podřízeny.¹⁷⁰

Co se zásahu ozbrojených sil, sborů a jejich členů týče, NSS se zabýval otázkou, zda lze po žalobci požadovat, aby zjistil, a tedy správně označil řídicí nebo nadřízený správní orgán ozbrojeného sboru. NSS stanovil, že „...nelze spravedlivě

¹⁶⁸ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 510. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁶⁹ VETEŠNÍK, Pavel. § 83 [Žalovaný]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 719.

¹⁷⁰ JIRÁSEK, Jan. § 83 [Žalovaný]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

*požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru*¹⁷¹“. Žalobce však musí ve svém tvrzení popsat okolnosti zásahu, tak aby řídicí nebo nadřízený správní orgán mohl být určen správním soudem.¹⁷² Dle § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**OzbSil**“) se ozbrojené síly člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. Pokud se jedná o zásah armády, žalovaným je Ministerstvo obrany.¹⁷³ V případě zásahu Hradní stráže, je žalovaným náčelník Vojenské kanceláře prezidenta republiky¹⁷⁴. Jestliže by zásah provedla Vojenská kancelář prezidenta republiky, tak může být žalovaným kromě náčelníka¹⁷⁵ této kanceláře také prezident republiky¹⁷⁶, pokud kancelář jednala na jeho příkaz.¹⁷⁷

Veřejným ozbrojený sbor není v našem právním řádu obsahově naplněn. Do 30. 11. 1999 byly součástí ozbrojených sil veřejné ozbrojené sbory určené vládou, a to na základě zákona č. 92/1949 Sb., branný zákon. Jednalo se např. o Lidové milice či Sbor národní bezpečnosti.¹⁷⁸

Mezi ozbrojené sbory se řadí Policie České republiky a Vězeňská služba České republiky, která se člení např. vězeňskou či justiční stráž.¹⁷⁹

Jiným obdobným sborem je Hasičský sbor České republiky, Celní správa České republiky či Bezpečnostní a informační služba.¹⁸⁰

V některých případech mají ozbrojené síly a sbory postavení správních orgánů. V těchto případech jsou tedy přímo žalovanými. Příkladem je Policie České republiky. Dle § 124 odst. 11 ProvPoz vystupuje Policie České republiky jako správní orgán při vykonávání dohledu na bezpečnost a plynulost silničního provozu, zatímco při provádění zákroku, jež směřuje k ukončení narušení veřejného

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008-138.

¹⁷² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53.

¹⁷³ § 7 OzbSil.

¹⁷⁴ § 27 OzbSil.

¹⁷⁵ § 8 a § 25 OzbSil.

¹⁷⁶ § 5 a § 25 OzbSil.

¹⁷⁷ JIRÁSEK, Jan. § 83 [Žalovaný]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁷⁸ Tamtéž.

¹⁷⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEŘOVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 480. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹⁸⁰ Tamtéž.

pořádku dle § 53 PolČr jako správní orgán nevystupuje, nýbrž jako ozbrojený sbor.¹⁸¹

Co se týče institutu procesního nástupnictví žalovaného správního orgánu, tento není v řízení o ochraně před nezákonným zásahem výslovně upraven. K procesnímu nástupnictví může však dojít během řízení o žalobě i po vynesení rozsudku. V prvním případě by s ohledem na § 87 odst. 1 SŘS musel soud žalobu zamítnout jako nedůvodnou, když soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svému rozhodnutí. V druhém případě by takový rozsudek nebyl vykonatelný.¹⁸² Ve vztahu k procesnímu nástupnictví je zapotřebí použít analogii dle § 69 SŘS, kdy žalovaným přímo ze zákona je také správní orgán, na nějž přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení zásah provedl.¹⁸³ V souvislosti s přechodem působnosti se také NSS vyjádřil k přičítání jednání, ve formě konání či opomenutí, právního předchůdce právnímu nástupci a to pro účely běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby.¹⁸⁴

V případě osob fyzických, které mají postavení správního orgánu, se jedná o tzv. veřejné strážce. Jimi jsou např. lesní stráž¹⁸⁵ či myslivecká stráž¹⁸⁶. Právníckými osobami, kterým je svěřeno rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právníckých osob, jsou zejména profesní komory. Správním orgánem jsou při rozhodování o veřejných subjektivních právech svých členů. Příkladem je např. Česká advokátní komora.¹⁸⁷

2.3.3. Osoba zúčastněná na řízení

V rámci řízení před správním soudem je umožněno účastnit se tohoto řízení kromě žalobce a žalovaného také osobám zúčastněným na řízení. Jsou subjekty řízení, nositeli práv a povinností, kdy vstupují do procesních vztahů a vykonávají vliv na průběh řízení ve správním soudnictvím a jsou odlišnými od účastníků

¹⁸¹ KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnícké učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023 s. 510. ISBN 978-80-7400-919-8.

¹⁸² FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 485. ISBN 978-80-7502-611-8.

¹⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011-58.

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 455/2017-32.

¹⁸⁵ § 38 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁶ § 12 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019-35.

řízení.¹⁸⁸ Pro účast v řízení je třeba splnit dvě podmínky, a to současně. Podmínky vyplývají z § 34 odst. 1 SŘS.

První podmínku splňuje osoba, která byla přímo dotčena na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno a osoba, která může být přímo dotčena zrušením rozhodnutí nebo jeho vydáním podle návrhu výroku soudu. Druhou podmínkou je, že osoba není účastník a výslovně oznámila, že bude v řízení osob zúčastněných na řízení uplatňovat svá práva.¹⁸⁹

V tomto případě však vyvstává důležitá otázka, zda se může s ohledem na uvedené účastnit řízení taková osoba v řízení o zásahové žalobě? Z tohoto ustanovení vyplývá, že nikoliv, jelikož se musí jednat o dotčení na právech a povinnostech osoby rozhodnutím nebo nečinností, když tak přichází v úvahu účast v řízení o žalobě proti rozhodnutí a o žalobě na ochranu před nečinností. NSS nejprve účast zúčastněné osoby na řízení o zásahové žalobě vylučoval úplně.¹⁹⁰ Nicméně ve svém usnesení, které bylo již uvedeno v rámci příkladu nezákonného zásahu v první kapitole, následně připustil, že osoby zúčastněné na řízení se případ od případu mohou řízení o zásahové žalobě účastnit, kdy se v tomto případě se jednalo o souhlasy vydávané dle stavebního zákona, zákona č. 183/2006 Sb., zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, kdy žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 SŘS, v řízení před správním soudem na základě žaloby podané třetí osobou.¹⁹¹

2.4. Lhůta pro podání žaloby

§ 84 odst. 1 SŘS uvádí, že žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Žalobu lze podat nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Zákon tak stanoví dvoutříměsíční subjektivní lhůtu a dvouletou objektivní lhůtu.

Subjektivní lhůta začíná plynout ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. Otázkou je, co je tímto okamžikem. Dozví se o něm tehdy, kdy se

¹⁸⁸ POSPÍŠIL, Petr. § 34 [Osoby zúčastněné na řízení]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁸⁹ § 34 odst. 1 SŘS.

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282.

¹⁹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

do jeho sféry dostane informace o již provedeném zásahu. Rozhodný je tak okamžik, kdy se žalobce dozví o úkonu nebo nečinnosti, v němž spatřuje nezákonný zásah.¹⁹²

Objektivní lhůta je stanovena v délce dvou let ode dne, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Je pravidlem, že lhůta pro podání žaloby skončí, když uplyne subjektivní lhůta, nejpozději však uplynutím objektivní lhůty.¹⁹³

V případě, že se nejedná pouze o určení, že byl daný zásah nezákonný, tak je pro určení počátku běhu lhůty významné, jestli je možné využít nějaký další prostředek ochrany kromě zásahové žaloby. V případě existence tohoto prostředku, subjektivní lhůta začne běžet po jeho vyčerpání.¹⁹⁴ Příkladem jsou námitky, které lze uplatnit např. u daňové kontroly.¹⁹⁵

Pro správné určení lhůty, respektive jejího počátku, je nutné nahlédnout do obecné úpravy pro lhůty, kterou lze nalézt v § 40 SŘS. Záleží, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl. Dle § 40 odst. 1 SŘS lhůta počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnostem určujícím její počátek. Dle § 40 odst. 2 SŘS lhůta končí dnem, jež se shoduje se svým označením dnem, který určil její počátek. Dle § 40 odst. 3 SŘS v případě, že konec lhůty připadne na sobotu, neděli či svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den.¹⁹⁶ Žalobu je třeba podat poslední den této lhůty k poštovní přepravě. § 40 odst. 5 SŘS, dle něhož může předseda senátu z vážných omluvitelných důvodů zmeškání lhůty k provedení úkonu prominout, se v případě zásahové žaloby neužije¹⁹⁷, jelikož má přednost speciální ustanovení § 84 odst. 2 SŘS, kdy zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Pokud je zmeškána lhůta pro podání žaloby, soud tuto žalobu odmítne dle § 46 odst. 1 písm. b) SŘS.¹⁹⁸

V souvislosti se lhůtou k podání zásahové žaloby se jistě nabízí otázka, jak tomu bylo v případě, že došlo k nezákonnému zásahu před nabytím účinnosti SŘS. K tomu se vyjádřil NSS tak, že takovou žalobu je možné projednat tehdy, pokud

¹⁹² JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

¹⁹³ Tamtéž.

¹⁹⁴ Tamtéž.

¹⁹⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.

¹⁹⁶ § 40 odst. 1-3 SŘS.

¹⁹⁷ § 40 odst. 5 SŘS.

¹⁹⁸ § 84 In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-3-5]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

k 1. 1. 2003 ještě neuplynula dvouletá objektivní lhůta. Zatímco počátek dvouměsíční subjektivní lhůty je možné spojovat s datem účinnosti SŘS, tedy se dnem 1. 1. 2003.¹⁹⁹ Tato otázka se zároveň nabízí v souvislosti s novelou SŘS, která ode dne 1. 1. 2012 zavedla určovací subtyp zásahové žaloby. Žalobci se určení, že byl zásah nezákonný, mohl domáhat tehdy, jestliže k 1. 1. 2012 neuplynula dvouletá objektivní lhůta a počátek dvouměsíční subjektivní lhůty mohl nastat od 1. 1. 2012.²⁰⁰

Problematika lhůt je spojena také s typy zásahů, ke kterým se vyjádřil ÚS ve svém nálezu, dle něhož je nutné rozlišovat zásahy na jednorázové, zásahy jednorázové s trvajícím účinkem, u nichž je třeba počítat lhůtu od okamžiku, kdy k zásahu došlo a zásahy trvajícím, u nichž nemůže začít plynout ani jedna ze lhůt, pokud zásah trvá.²⁰¹

Podáním zásahové žaloby nevzniká odkladný účinek, a tedy je na rozhodnutí soudu, který může na návrh odkladný účinek žalobě přiznat ve smyslu ustanovení § 73 odst. 2 SŘS. Dle mého názoru je správné, že žaloba obecně odkladný účinek nemá, avšak ve vztahu k žalobci může dojít k omezení jemu poskytované soudní ochrany. Mám za to, že by mělo být zachováno právo soudu na návrh rozhodnout o přiznání odkladného účinku, ale zároveň by dle mého mělo dojít ke zrychlení postupu soudu. Aby v případě, že žalobce nenavrhne přiznání odkladného účinku, soud musel do určité doby o žalobě rozhodnout, obdobně, jak je stanoveno § 73 odst. 4 SŘS u návrhu na přiznání odkladného účinku.

2.5. Náležitosti žaloby

V předchozích podkapitolách jsem se věnovala žalobní legitimaci, tedy kdo může zásahovou žalobu podat a lhůtě, ve které lze tuto žalobu podat. Aby bylo možné úspěšně se domoci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, je třeba, aby zásahová žaloba splňovala jednotlivé náležitosti. Náležitosti zásahové žaloby se dělí na obecné a zvláštní.

¹⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, č. j. 4 Afs 22/2003-96.

²⁰⁰ JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18.

2.5.1. Obecné náležitosti žaloby

Zásahová žaloba musí obsahovat náležitosti podání, stanovené v § 37 odst. 3 SŘS. Z podání musí být patrné, kdo jej činí, proti čemu směřuje, co navrhuje a musí být podepsáno a datováno.²⁰² Žalobce musí být označen jménem, příjmením, adresou pro doručování a v případě, že je žalobcem právnická osoba, tak obchodní firmou a sídlem. V zásahové žalobě musí být označen žalovaný.²⁰³ Dle položky 18, bod. 2 písm. d), jež je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích je třeba za podání zásahové žaloby uhradit soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč.²⁰⁴ K zásahové žalobě musí žalobce připojit listiny, jichž se dovolává. Žalobu je třeba doručit ostatním účastníkům řízení a osobám zúčastněným nařízení, zpravidla se podává ve dvou vyhotoveních, kdy jedno vyhotovení je pro správní soud a druhé vyhotovení je určeno žalovanému.²⁰⁵

2.5.2. Zvláštní náležitosti žaloby

Zvláštní náležitosti zásahové žaloby jsou stanoveny v § 84 odst. 3 SŘS. Jedná se o označení zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany; vylíčení rozhodných skutečností; označení důkazů jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku. Toto ustanovení dle mého názoru odkrývá žalobci konkrétní postup pro podání žaloby.

V případě, že má žaloba vady, předseda senátu usnesením žalobce vyzve k opravě nebo odstranění vad podání spolu se stanovením lhůty. Pokud tak ze strany žalobce nestane a z toho důvodu nebude možné pokračovat v řízení, soud žalobu odmítne.²⁰⁶

V případě označení zásahu, proti němuž se žalobce domáhá ochrany, je zapotřebí takový zásah jednoznačně popsat. Např. číslem jednacím správního řízení, při kterém došlo k nezákonnému zásahu. Pro minimální identifikaci zásahu

²⁰² § 37 odst. 3 SŘS.

²⁰³ JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁰⁴ Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, Příloha, Položka 18, bod 2., písm. d).

²⁰⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEŘOVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 491. ISBN 978-80-7502-611-8.

²⁰⁶ § 37 odst. 5 SŘS.

je nutné „určení místa, času a způsobu, jímž k zásahu došlo, a správního orgánu, který zásah provedl“.^{207 208}

Vylíčení rozhodných skutečností dosvědčují, že jsou splněny podmínky řízení a důvodnost toho, že je zásah nezákonný. Pokud se žalobce nedomáhá pouze určení toho, že byl daný zásah nezákonný, má zásahová žaloba subsidiární povahu, tedy žalobce musí uvést, zda využil jiný prostředek ochrany nebo nápravy. Ve vztahu ke lhůtám musí žalobce vylíčit, kdy se o nezákonném zásahu dozvěděl a kdy k němu došlo. V případě tzv. klasické zápůřčí žaloby musí žalobce trvání zásahu nebo hrozbu jeho opakování. Žalobce musí zároveň uvést okolnosti, ze kterých vyplývá, že byl mimo jiné zásahem zkrácen na svých právech a že byl tento zaměřen přímo proti žalobci. Žalobce musí také vylíčit v čem spatřuje nezákonnost zásahu. Koncentraci řízení v řízení o zásahové žalobě nenalezneme, žalobce tak může tyto rozhodné skutečnosti doplnit do rozhodnutí soudu.²⁰⁹

Důkazy vyplývají ze skutečností, jež jsou tvrzeny žalobou. Pokud je ve věci veden správní spis a důležité skutečnosti jsou v tomto spise obsaženy, žalobce se na tento spis může odkázat a soud má povinnost si spis opatřit. Žalobce kromě označení důkazu může také navrhnout jeho provedení.²¹⁰

Soud je vázán petitem žalobce. Pokud je dle názoru soudu petit nesprávný, může žalobce poučit k nápravě petitu. Petit by měl být dostatečně konkrétní, a to z důvodu, aby jej šlo vykonat. Dle § 87 odst. 2 SŘS se žalobce může domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu porušovat práva žalobce a aby správnímu orgánu přikázal obnovit stav před zásahem.²¹¹ Otázkou je, jaký vliv na petit bude mít změna skutkového stavu, která nastane až po podání žaloby, tedy v průběhu soudního řízení. Tuto otázku řešil NSS, dle něhož změna skutkového stavu musí žalobci umožňovat, aby v závislosti na této změně mohl v průběhu soudního řízení měnit žalobní petit a tedy, aby byl způsob soudní ochrany přizpůsoben konkrétnímu

²⁰⁷ JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁰⁸ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 492. ISBN 978-80-7502-611-8.

²⁰⁹ JIRÁSEK, Jan. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²¹⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 493. ISBN 978-80-7502-611-8.

²¹¹ Tamtéž, s. 494.

skutkovému stavu.²¹² Domnívám, se že tento závěr NSS je vhodný a dokonce nezbytný pro ochranu veřejných subjektivních práv žalobce v řízení o zásahové žalobě.

2.6. Nepřípustnost žaloby

Ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví, tedy i prostřednictvím zásahové žaloby, má subsidiární povahu ve vztahu k ochraně, jež je poskytována správními orgány.²¹³

Zásahová žaloba je nepřijatelná, jestliže se lze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, pokud se však nejedná o případ, kdy se žalobce domáhá toho, aby soud určil, že byl zásah nezákonný.²¹⁴²¹⁵ Žaloba je vyloučena v případě, že existují jiné právní prostředky.²¹⁶ Dle § 5 SŘS se lze domáhat ochrany ve správním soudnictví po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon.²¹⁷

Domnívám se, že § 85 SŘS však může působit dojmem, že pokud tedy existují nějaké právní prostředky na obranu žalobce mimo správní soudnictví, tak je žaloba nepřijatelná. NSS toto ustanovení vysvětlil tak, že výraz opravného prostředku však nelze brát doslovně, jedná se o spíše o právní prostředek ochrany či nápravy, kterou má osoba, jejíž práva byla porušena nebo ohrožena k dispozici. Žalobce by měl předtím, než se obrátí na soud využít takového právního prostředku. Jedná se tak o požadavek v souladu se zmíněnou subsidiaritou správního soudnictví.²¹⁸ Pro přijatelnost zásahové žaloby je tedy důležité, zda byly právní prostředky ochrany řádně využity. Pokud se tak nestalo, je zásahová žaloba nepřijatelná a soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) SŘS.²¹⁹

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69.

²¹³ § 85 In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-3-9]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²¹⁴ § 85 SŘS.

²¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

²¹⁶ MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. § 5 [Řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 396, marg. č. 756.

²¹⁷ § 5 SŘS.

²¹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.

²¹⁹ § 85. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-3-9]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Dále je třeba uvést, že je zásadní, jestli právní řád ochranu jinými právními prostředky připouští, nikoliv zda lze takové prostředky užít v případě zásahové žaloby.²²⁰ Než přejdu ke konkrétním prostředkům, které je třeba užít, chci vyjmenovat některé prostředky, které nebudou prostředkem ochrany podle § 85 SŘS. Jedná se např. o úkony, které mají povahu podnětu, kdy se jedná např. o podnět k veřejnému ochránci práv²²¹ a stížnost dle § 175 SŘ²²². Ke stížnosti dle § 175 SŘ stojí za zmínkou stížnost dle § 261 DŘ, která slouží k obraně žalobce proti daňové kontrole a je svou konstrukcí totožná se stížností dle § 175 SŘ. Dle NSS tato stížnost ani žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 DŘ není jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 SŘS, a to mimo jiné z důvodu, že je totožná s úpravou stížnosti dle § 175 SŘS²²³. Je zajímavé, že se v tomto rozsudku NSS odklonil od svého dřívějšího názoru, uvedeném v rozhodnutí NSS ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25, ve kterém se vyslovil, že stížnost dle § 261 DŘ jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 SŘS je.^{224 225}

Naopak právními prostředky, jež je třeba využít, je např. opatření proti nečinnosti dle § 80 SŘ, pokud je nečinnost správního orgánu nezákonným zásahem. Některé tyto právní prostředky lze nalézt v DŘ. Jedná se např. o podněty na ochranu před nečinností dle § 38 DŘ. Nečinnost podle DŘ může být v některých případech nezákonným zásahem, kdy se tímto budu zabývat v následující kapitole. Dalším příkladem mohou být námitky správce daně dle § 159 DŘ.²²⁶

Výsledkem prostředku ochrany nebo nápravy nesmí být správní rozhodnutí. Pokud by se jednalo o správní rozhodnutí, žalobce by nepodával zásahovou žalobu nýbrž žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS.²²⁷ K tomu lze připomenout již uvedené, že žalobce si nemůže volit, kterou z žalob užije. Možnost

²²⁰ JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²²¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

²²² Stížnost může podat dotčená osoba proti nevhodnému chování nebo nesprávnému úřednímu postupu, nelze-li podat jiný prostředek ochrany.

²²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42.

²²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25.

²²⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 2 Aps 8/2013-46.

²²⁶ § 85. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-3-9]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²²⁷ JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

podat zásahovou žalobu nastává, pokud není možné podat žalobu proti rozhodnutí. Obdobně je tomu i v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti.²²⁸

V případě, že žádné právní prostředky ochrany nebo nápravy neexistují, soud se jí musí meritorně zabývat. Dle názoru NSS zásahovou žalobu nelze odmítnout ve smyslu § 85 SŘS, když žalobce nemá k dispozici jiné právní prostředky, jimiž by se před nezákonným zásahem mohl domáhat ochrany.²²⁹

V případě, že se žalobce domáhá určení, že byl zásah nezákonný, jedná se o výjimku z požadavku na vyčerpání jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy. Žalobce se tak může rovnou domáhat určení, že byl zásah nezákonný u správního soudu, i když jiné prostředky využil či nikoliv. S ohledem na subsidiaritu k žalobě proti rozhodnutí a k žalobě na ochranu proti nečinnosti, tato žaloba nebude užita subsidiárně, což může např. znamenat, že v jedné věci je podána jak žaloba proti rozhodnutí, tak deklaratorní zásahová žaloba.²³⁰

2.7. Postup soudu

Dle § 56 odst. 3 SŘS soud projednává a rozhoduje zásahové žaloby přednostně.²³¹ Je tomu tak z důvodu, že se jejím prostřednictvím poskytuje právní ochrana proti nezákonnému zásahu, který trvá, nezákonnému zásahu u něhož hrozí opakování či trvají jeho důsledky.²³²

Než přejdu k tomu, jak správní soud může o zásahové žalobě rozhodnout, považuji za vhodné zmínit některé kroky soudu při projednávání zásahové žaloby, když tyto kroky vedou právě k rozhodnutí soudu.

Jednotlivé kroky vymezil rozšířený senát NSS ve svém rozhodnutí Eurovia ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160. I přesto, že bylo toto rozhodnutí

²²⁸ JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Aps 5/2010-81.

²³⁰ JIRÁSEK, Jan. § 85 [Nepřípustnost žaloby]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²³¹ § 56 odst. 3 SŘS.

²³² FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 495. ISBN 978-80-7502-611-8.

zrušeno nálezem ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II ÚS 635/18, jsou tyto kroky názorné vzhledem k postupu správního soudu v řízení o zásahové žalobě.²³³

Soud se musí nejprve zabývat otázkou, jestli žalobcem označované jednání je nezákonným zásahem, jestli se opravdu událo a jaké jsou okolnosti, za nichž se toto jednání událo. Tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Případně žalobce podle § 37 odst. 5 SŘS přimět k jednoznačnému a konkrétnímu popisu jednání. Poté si soud musí ujasnit, kdy se o tomto jednání žalobce dozvěděl a to s ohledem na posouzení včasnosti žaloby. Pokud je to jen na základě tvrzení žalobce a tyto skutečnosti nejsou postaveny na jisto, nemůže soud včasnost žaloby posoudit. Soud může při tomto zjistit, že žalobcem tvrzené jednání nezákonným zásahem být nemůže, žalobce tak upozorní na nutnost úpravy žaloby, po odstranění nedostatku, pokud jsou splněny další podmínky řízení, zejména její včasnost, žalobu projedná. Pokud je u tvrzeného jednání zjevné a nepochybné, že nemůže jít o nezákonný zásah ve smyslu § 84 SŘS, soud žalobu odmítne podle § 46 písm. a) SŘS. Pokud žaloba nebude odmítnuta, posoudí její přípustnost dle § 85 SŘS. Pokud měl žalobce k dispozici jiné právní prostředky ochrany, avšak je nevyužil, soud žalobu rovněž odmítne, a to podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 85 SŘS. Nejsou-li tyto důvody k odmítnutí žaloby, soud zkoumá její včasnost. Posouzení včasnosti se odvíjí také od skutečnosti, jakým způsobem byly vypořádány jiné právní prostředky ochrany či nápravy v případě záporní žaloby a pokud měl žalobce takové prostředky k dispozici.²³⁴

2.8. Rozhodnutí soudu

V této podkapitole rozeberu, jak může soud o zásahové žalobě rozhodnout. Správní soudy rozhodují meritorně rozsudkem. Jak je již uvedeno výše, věcně příslušným je krajský soud a místně příslušný je soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který zasáhl do práv toho, kdo se domáhá u soudu ochrany. Co se týče obsazení soudu, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců.²³⁵ Jak již bylo uvedeno, v řízení o zásahové žalobě nenalezneme

²³³ § 87 In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-3-28]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

²³⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEŘOVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 495. ISBN 978-80-7502-611-8.

koncentraci řízení, kdy soud tak přihlíží ke všemu, co zjistí nebo co vyjde najevo až do okamžiku svého rozhodnutí. Je tomu tak i v případě posouzení podmínek žaloby, její důvodnosti a také právního stavu. Soud tak rozhoduje dle skutkového a právního stavu, zjištěného ke dni rozhodnutí soudem. Toto pravidlo však obsahuje jednu výjimku, kterou je případ, kdy se žalobce domáhá pouze určení, že byl zásah nezákonný. V takovém případě soud vychází ze skutkového a právního stavu v době zásahu.^{236 237}

2.8.1. Odmítnutí žaloby

Soud žalobu usnesením odmítne pro všechny důvody, které jsou stanovené § 46 odst. 1 a 2 SŘS. Jedná se např. o to, že byl návrh podán předčasně nebo opožděně, anebo osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Kromě těchto obecných důvodů je důvodem odmítnutí zásahové žaloby její nepřípustnost ve smyslu § 85 SŘS, o níž byla samostatná podkapitola. Soud dle 37 odst. 5 SŘS žalobu usnesením rovněž odmítne, pokud žaloba obsahuje vady, které nebyly odstraněny ve lhůtě, kterou poskytl předseda senátu.²³⁸

2.8.2. Zastavení řízení

Další možností rozhodnutí v dané věci je to, že soud zastaví řízení o zásahové žalobě, a to v případě, že ji žalobce vezme zpět dle § 47 písm. a) SŘS. Pokud dle § 47 písm. b) SŘS návrhovátelem prohlásí, že byl po podání žaloby plně uspokojen postupem správního orgánu dle § 62 SŘS, kdy žalovaný správní orgán vydá nové rozhodnutí či opatření, případně provede jiný úkon, jimiž žalobce uspokojí.²³⁹ V tomto případě soud řízení zastaví, pokud se ale žalobce žalobou nebude domáhat určení, že byl zásah nezákonný.²⁴⁰ Za vydání nového rozhodnutí nebo opatření však nelze považovat, pokud žalovaný správní orgán přestane

²³⁶ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²³⁷ Srov. § 87 odst. 1 SŘS.

²³⁸ Tamtéž.

²³⁹ § 62 odst. 1 SŘS.

²⁴⁰ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

s prováděným nezákonného zásahu nebo pokud obnoví stav před zásahem, toto je ale možné považovat za úkon vedoucí k uspokojení žalobce.²⁴¹

Dalším důvodem zastavení řízení je dle § 47 písm. c) SŘS nezaplacení soudního poplatku.²⁴²

2.8.3. Vyhovění žalobě

Pokud není nutné, aby soud žalobu odmítl nebo řízení zastavil, buď žalobě vyhoví, anebo ji zamítne. Rozlišují se podmínky důvodnosti subtypů zásahové žaloby, tedy deklaratorní zásahové žaloby a klasické záporní zásahové žaloby.

V případě o žaloby na určení, že byl zásah nezákonný, respektive její důvodnost, je třeba kumulativně splnit pět podmínek, jimiž jsem se podrobněji zabývala v podkapitole o povaze nezákonného zásahu v řízení o zásahové žalobě. Jedná se za 1. o zkrácení žalobce na svých právech, za 2. nezákonným, za 3. zásahem správního orgánu, za 4. který není rozhodnutím, za 5. zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Pokud jsou splněny všechny tyto podmínky, soud může vydat deklaratorní výrok, že byl zásah správního orgánu nezákonný. Pro upřesnění, jde o deklaratorní výrok, že zásah byl nezákonný, nikoliv je nezákonný, jelikož žalobce se nemůže domáhat takového deklaratorního výroku, pokud zásah nebo jeho důsledky trvají či hrozí jeho opakování. Pokud tomu tak je, žalobce může podat klasickou záporní žalobu.²⁴³

V případě klasické záporní žaloby kromě výše uvedených podmínek ještě jedna, a to, že zásah nebo jeho důsledky trvají či hrozí jeho opakování.²⁴⁴

Trváním zásahu je stav, v němž pokračuje útok na veřejná subjektivní práva žalobce a žádným následným jednáním správního orgánu, žalobce nebo třetí osoby nedošlo k ochraně práv žalobce a obnovením stavu před zásahem.²⁴⁵

²⁴¹ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁴² § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴³ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 498. ISBN 978-80-7502-611-8.

²⁴⁴ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁴⁵ Tamtéž.

Důsledky jsou takové, před kterými může soud žalobce ochránit, kdy může správnímu orgánu přikázat, aby důsledky odstranil, tedy přestal porušovat veřejná subjektivní práva žalobce a obnovil stav před zásahem.²⁴⁶

Opakování zásahu je relativně samostatný zásah, který má souvislost s původním zásahem, a to věcnou i časovou. Žalobce nese důkazní břemeno k tvrzení o opakování zásahu, které je zapotřebí ze strany žalobce splnit, jinak pokud důkazní břemeno neunes, soud žalobu zamítne.²⁴⁷

Jestliže soud žalobě vyhoví, tak dle § 87 odst. 2 SŘS určí, že byl provedený zásah nezákonný. Pokud trvá takový zásah či jeho důsledky nebo hrozí-li jeho opakování, soud zakáže správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování práva žalobce a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.²⁴⁸

V případě deklaratorní zásahové žaloby vydá soud deklaratorní rozsudek, že byl provedený zásah nezákonný. Žalovanému správnímu orgánu soud žádnou povinnost neukládá. Ve výroku rozsudku soud uvede, že konkrétně specifikovaný zásah časem, místem a způsobem vůči žalobci byl nezákonný.²⁴⁹

V případě klasické záporní žaloby vydá rozsudek konstitutivní povahy, kdy zakáže správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování práva žalobce a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Výrok soudu musí být konkrétní a jasný. Musí popsat, čeho se má žalovaný správní orgán zdržet. Soud tak ukládá správnímu orgánu zákaz i příkaz, kdy se jedná o povinnost a musí být v rozsudku uvedena lhůta k jejímu splnění. Uvedené se však týkalo zásahu v podobě nějaké činnosti. Pokud by se jednalo o zásah ve formě nečinnosti, tedy v nečinnosti odlišné od nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, výrok musí být formulován tak, že správní orgán učiní úkon předepsaný zákonem, kdy tedy již nebude nadále nečinný.²⁵⁰

²⁴⁶ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁴⁷ Tamtéž.

²⁴⁸ § 87 odst. 2 SŘS.

²⁴⁹ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.)

²⁵⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022, s. 500. ISBN 978-80-7502-611-8.

Deklaratorním a zároveň konstitutivním výrokem rozhodl Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012-65 následovně:

„I. Určuje se, že zásah žalované vůči žalobci spočívající v odepření možnosti vykonávat funkci člena Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, získanou ve volbách do tohoto orgánu v roce 2011, ke kterému došlo na jednání Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni dne 29.10.2012, byl nezákonný.

II. Žalované se zakazuje, aby pokračovala v odpírání možnosti žalobce vykonávat funkci člena Akademického senátu Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, získanou ve volbách do tohoto orgánu v roce 2011.“²⁵¹

Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, tak soud uloží zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je podřízen.²⁵² Pokud jsou však tyto sbory správním orgánem, dopadá na ně věta první § 82 odst. 2 SŘS. Více ke správním orgánům těchto sborů viz. podkapitola o pasivní legitimaci.

2.8.4. Zamítnutí žaloby

Poslední možností, jak může být o předmětné žalobě rozhodnuto je to, že soud žalobu zamítne. Dle § 87 odst. 3 SŘS soud žalobu zamítne, není-li důvodná. V případě zásahové žaloby jsou sice splněny podmínky řízení, byla podána ve stanovené lhůtě apod, ale soud dospěje k závěru, že se nejedná o zásah dle § 85 SŘS; že k žalobcem tvrzenému zásahu vůbec nedošlo; že k němu sice došlo, ale nebyl zaměřen přímo proti žalobci a v jeho důsledku nebylo proti žalobci přímo zasaženo; k zásahu sice došlo, ale žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech; k zásahu sice došlo, ale nebyl nezákonný. Z uvedeného vyplývá, že soud žalobu zamítne, pokud nebude splněna byť jen jedna z pěti podmínek, které musí být splněny kumulativně.²⁵³

²⁵¹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012-65.

²⁵² § 87 odst. 2 SŘS.

²⁵³ § 87. In: K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-3-10]. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

2.9. Opravné prostředky

Správní soudnictví bylo na území České republiky vždy pouze „jednostupňové“, přestože v některých případech se krajské soudy označují jako soudy I. stupně a NSS jako soud II. stupně²⁵⁴. Nejdříve měl působnost ve správním soudnictví pouze NSS, a to konkrétně až do roku 1952. Od vzniku samostatné České republiky až do 31. 12. 2001 byla působnost ve věcech správního soudnictví v gesci okresních, krajských a vrchních soudů bez možnosti odvolání.²⁵⁵

Proti rozhodnutí správního soudu není tedy přípustné odvolání a ani žádný jiný řádný opravný prostředek. Skutečnost, že odvolání ve správním soudnictví není zakotveno, je opodstatňováno²⁵⁶ tím, že by docházelo k nadužívání procesních práv účastníků původního správního řízení, pokud by tato možnost existovala. Jejich věc by totiž byla posuzována celkem čtyřikrát, případně pětkrát v případě, že by byla podána ústavní stížnost. Nejprve by byla věc posuzována v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, následně v odvolání a řízení před orgánem druhého stupně, poté v rámci žaloby u správnímu soudu a následně by ve věci mohla být podána kasační stížnost.²⁵⁷

Přestože není v rozporu s právním řádem České republiky, že by správní soudnictví bylo jednoinstanční, domnívám se, že zakotvení tohoto institutu by vedlo k zajištění větší spravedlnosti v rámci správního soudnictví. Kasační stížnost u NSS není to stejné, jako by bylo odvolání, a nelze říci, že by měla stejnou funkci jako právě odvolání, jelikož je institut kasační stížnosti velmi specifický. NSS totiž v rámci kasačního řízení koriguje určité nesprávnosti v odůvodnění rozhodnutí krajského soudu svým právním názorem, ale nerozhoduje ve věci samé, a tedy ani nemění výrok krajského soudu ve věci samé.²⁵⁸ Souhlasím s výroky autorů Doc. Vopálka, Doc. Mikule, JUDr. Šimůnkové a JUDr. Šolína, že výše uvedené

²⁵⁴ ZAVŘELOVÁ, Jitka. § 102 [Přípustnost]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 893.

²⁵⁵ MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. § 11 [Opravné prostředky]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 407, marg. č. 777.

²⁵⁶ Viz. např. VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 102 [Přípustnost]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 259.

²⁵⁷ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 102 [Přípustnost]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 259.

²⁵⁸ ZAVŘELOVÁ, Jitka. § 102 [Přípustnost]. In: JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 891.

„zvýhodnění“, že procesní práva účastníku jsou posuzována 4krát (potažmo 5krát), je pouze zdánlivé, a to z důvodu, že správní orgány nejsou na rozdíl od soudů orgány nezávislé.²⁵⁹ Z důvodu, že nelze správní orgány považovat za nezávislé, jsem toho názoru, že by do našeho právního řádu měl být zaveden i institut odvolání, který by snížil pracovní zatížení NSS, který byl například za rok 2023 zahlcen celkem 3342 kasačními věcmi.²⁶⁰ Zahlčení NSS rovněž podporuje i statistický přehled pojednávání o délce vyřízení kasační stížnosti, když délka řízení o kasační stížnosti se každým rokem prodlužuje, když aktuálně tato délka činí kolem 300 dnů.²⁶¹ Z toho důvodu mám za to, že se jeví ještě více potřebné zakotvení mezistupně ve formě možnosti podání odvolání proti předmětnému rozhodnutí o žalobě, jelikož tak může dojít k ulehčení úlohy NSS a k NSS by se tak podávaly jen závažnější případy. Navíc je třeba upozornit, že kasační stížnost směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí, když se tak jedná již o rozhodnutí, podle kterého se musí obě strany řídit a může takové rozhodnutí v rámci jednoho stupně evokovat jistou libovůli soudu, jelikož nedochází k žádné kontrole jiného mezičlánku, než bude vydáno pravomocné rozhodnutí ve věci. Soustava soudů v České republice obsahuje vrchní soudy, které by případné odvolání mohli řešit a nebylo by nutné pro tento institut zřizovat nový orgán, který by odvolání řešil. Došlo by tedy k tomu, že by další nezávislá instituce přezkoumala řízení ve věci samé. Je však možné, že by tento institut pouze zvýšil náklady na provoz vrchních soudů, ale nedošlo by ke snížení nákladů na provoz NSS, avšak má ekonomický význam větší váhu, než právo na spravedlivý proces?

V současné době však existují pouze dva mimořádné opravné prostředky.

2.9.1. Kasační stížnost

Prvním z nich je kasační stížnost, která dle ustanovení § 102 SŘS směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž se účastník řízení

²⁵⁹ VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. § 102 [Připustnost]. In: VOPÁLKA, Vladimír, MIKULE, Vladimír, ŠIMŮNKOVÁ, Věra, ŠOLÍN, Miloslav. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 259.

²⁶⁰ Statistika za rok 2023. Online. In: Nejvyšší správní soud. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2023>. [cit. 2024-03-07].

²⁶¹ Informace poskytnutá 28.3.2022. Online. In: Nejvyšší správní soud. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/informace-pro-verejnost/poskytovani-informaci/poskytnute-informace/detail/informace-poskytnuta-28-3-2022>. [cit. 2024-03-07].

domáhá zrušení tohoto rozhodnutí. V § 103 SŘS jsou uvedeny konkrétní důvody, pro které je možné podat kasační stížnost, kdy těmito důvody jsou:

- nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení
- vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soudu, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, kdy za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost
- zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce
- nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, případně v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé
- nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.²⁶²

Dále v § 104 SŘS je upravena nepřipustnost kasační stížnosti, kdy dle zákona je kasační stížnost nepřipustná ve věcech volebních, v případě, kdy směřuje proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS (pokud důvodem není, že se soud neřídil závazným stanoviskem NSS), jímž se pouze upravuje vedení řízení anebo řízení, které je dle své povahy dočasné.²⁶³ Dále také není kasační stížnost přípustná v případě, že se opírá jen o důvody, než které jsou uvedeny v § 103 SŘS, nebo o důvody, které stěžovatel

²⁶² § 103 SŘS.

²⁶³ § 104 SŘS.

neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. NSS je vázán rozsahem, pokud není na napadeném výroku závislý a důvody uvedeny v kasační stížnosti, pokud řízení před soudem nebylo zmatečné nebo zatíženou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

U kasační stížnosti platí tzv. advokátní přímus, kdy stěžovatel musí být zastoupen advokátem, tato povinnost za okolností uvedených v ustanovení § 105 odst. 2 SŘS neplatí.²⁶⁴ Za účastníky řízení se považuje stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení.

Zákon dále upravuje náležitosti, místo a lhůtu podání kasační stížnosti v § 106 SŘS. Vyjma obecných náležitostí musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje a údaj o tom, kdy bylo stěžovateli rozhodnutí doručeno. Na podání kasační stížnosti je lhůta dvou týdnů a má být podána k NSS.²⁶⁵ Podání kasační stížnosti nemá odkladný účinek, pokud jej na návrh stěžovatele NSS nepřizná.

Výše uvedená lhůta dvou týdnů, tedy 14 dnů, je dle mého názoru poněkud nešťastná, jelikož lhůta k podání odvolání ve správním řízení je 15 dnů²⁶⁶, tedy o jeden den delší. Jsem toho názoru, že by mělo dojít k sjednocení této lhůty, a to na 15 dnů. Prodloužení lhůty o jeden den by zabránilo případným škodám, kterých by se zejména advokát mohl dopustit v případě, že opomene, že tato lhůta je o den kratší než lhůta k podání odvolání.

NSS v rámci řízení nejprve zjistí, zda stížnost netrpí vadami, že není opožděná nebo podána tím, kdo k jejímu podání není zjevně oprávněn. NSS v případě zjištění vad zajistí odstranění těchto vad. Následně zajistí doručení kasační stížnosti i ostatním účastníkům a osobám zúčastněným na řízení a poskytnou jim možnost se vyjádřit. NSS o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Za předpokladu, že NSS dospěje k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením

²⁶⁴ Advokátní přímus neplatí, pokud má stěžovatel vysokoškolské právnické vzdělání, případně jeho zaměstnanec či člen, která za něj jedná nebo ho zastupuje.

²⁶⁵ Lhůta je zachována i v případě, že kasační stížnost je podána u soudu, který napadené rozhodnutí vydal dle § 106 odst. 4 SŘS.

²⁶⁶ § 83 odst. 1 SŘS.

rozhodnutí krajského soudu NSS podle § 110 odst. 1 SŘS. V případě, že není kasační stížnost důvodná, NSS ji rozsudkem zamítne. Při zrušení rozhodnutí krajského soudu a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout:

- o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, 76 a 78 se použijí přiměřeně,
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části; ustanovení § 101b a 101d se použijí přiměřeně, anebo
- o ochraně ve věcech místního referenda způsobem uvedeným v § 91a odst. 1 nebo o ochraně ve věcech krajského referenda způsobem uvedeným v § 91b odst. 1.²⁶⁷

Pokud dojde NSS k závěru, že zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázaný tímto názorem NSS.

Proti rozhodnutí NSS o kasační stížnosti může stěžovatel v případě, že byla rozhodnutím soudu zasažena jeho ústavně zaručená práva, podat ústavní stížnost k ÚS.²⁶⁸

2.9.2. Obnova řízení

Druhým mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení. Smyslem tohoto prostředku je obnova řízení v případě, že vyšly najevo nové důkazy nebo skutečnosti, které bez viny navrhovatele nebyly nebo nemohly být uplatněny v původním řízení, popřípadě bylo jinak rozhodnuto o předběžné otázce. Tento institut se využije pouze v případě, kdy by nový výsledek řízení měl být pro navrhovatele příznivější.²⁶⁹

Účastníkem tohoto řízení je navrhovatel, a účastníci řízení před soudem, proti jehož rozhodnutí návrh na obnovu řízení směřuje. K řízení bude příslušný soud, který vydal rozhodnutí, proti němuž směřuje návrh, a to nejpozději ve lhůtě

²⁶⁷ § 110 odst. 2 SŘS.

²⁶⁸ JIRÁSEK, Jan. § 87 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁶⁹ § 111 SŘS.

tří měsíců ode dne, kdy navrhoval se o důvodu obnovy dozvěděl, tato lhůta je subjektivní. Objektivní lhůta k podání tohoto návrhu je však tříletá a běží od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Domnívám se, že tento institut není využíván tak často, jako kasační stížnost, zejména z důvodu, že o návrhu na povolení obnovy řízení rozhoduje též soud, který rozhodoval v původním řízení.²⁷⁰

Návrh na povolení obnovy řízení je přípustný jen v řízení o zásahové žalobě a ve věcech politických stran a politických hnutí.²⁷¹

Obdobně jako v případě kasační stížnosti, náležitostmi návrhu, vyjma obecných skutečností musí být označeno rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu se napadá, dále zákonný důvod návrhu, vyličení nových skutečností, pro které by mělo dojít k obnově řízení spolu se skutečnostmi svědčícími o tom, že byla dodržena lhůta k podání návrhu. Stejně jako v případě kasační stížnosti nemá ani návrh na obnovu řízení odkladný účinek, pokud jej soud na návrh nepřizná.²⁷²

V řízení o povolení obnovy je soud vázán důvody uplatněnými v návrhu, pokud není na napadeném výroku závislý jiný výrok, který napaden nebyl. Soud v případě, že shledá důvody pro povolení obnovy, vydá usnesení, jímž obnovu povolí a v případě, kdy důvody neshledá, tak návrh usnesením zamítne.

Po nabytí právní moci usnesení, jímž byla povolena obnova, soud bude pokračovat v řízení o původním návrhu, kdy přihlédně k novým skutkovým zjištěním a provede nově navržené důkazy a znovu rozhodne. Tímto novým rozhodnutím nahradí rozhodnutí původní a taktéž rozhodne o nákladech řízení v řízení o povolení obnovy řízení.²⁷³

Vzhledem k tomu, že návrh na povolení obnovy řízení je kromě řízení ve věcech politických stran a politických hnutí možné podat pouze v řízení o zásahové žalobě, považuji za vhodné a zároveň zajímavé zmínit statistiku Ministerstva spravedlnosti České republiky, ze které vyplývá počet obnov řízení u krajských soudů. Za období od roku 2014 do roku 2023 bylo krajskými soudy ve věcech správního soudnictví rozhodováno o 29 návrzích na obnovu řízení. Z tohoto počtu 3 návrhy směřovaly proti ústředním orgánům státní správy a 2 proti orgánům územní samosprávy. Ze statistiky však nelze určit další podrobnosti, tedy ani

²⁷⁰ § 112, § 113, § 115 SŘS.

²⁷¹ § 114 SŘS.

²⁷² § 116 a § 117 SŘS.

²⁷³ 118 a § 119 SŘS.

úspěšnost těchto návrhů. Mohu však zhodnotit, že za dobu 10 let se však jedná o velmi malý počet návrhů.²⁷⁴

²⁷⁴ Statistické listy - netrestní agendy: Správní agenda. Online. In: . Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice> (<https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>). [cit. 2024-03-10].

3. Nezákonný zásah v daňové oblasti

V první kapitole jsem se věnovala pojmu nezákonného zásahu, a to z důvodu, aby bylo patrné, proti čemu se lze ve velmi specifickém soudním řízení, kterým dle mého názoru zásahová žaloba je, bránit. Jednotlivé aspekty zásahové žaloby a její zařazení do koncepce správního soudnictví jsem rozebrala v kapitole druhé. Konkrétní oblastí, v níž se můžeme s nezákonnými zásahy ze strany správních orgánů setkat, a také s obranou proti nim prostřednictvím zásahové žaloby, je daňová oblast, respektive daňové řízení. V daňovém řízení mohou daňové subjekty narazit na procesní pochybení ze strany správce daně.²⁷⁵

V této kapitole je mým cílem vztáhnout pojem nezákonného zásahu a ochranu proti němu zásahovou žalobou na daňové řízení, kdy jsem si konkrétně vybrala daňovou kontrolu, jakožto dílčí procesní postup v rámci daňového řízení, a to mimo jiné z důvodu, že se jedná o jednu z nejméně soudně přezkoumávaných agend.²⁷⁶ Mým záměrem je tedy poukázat na některé příklady nezákonných zásahů včetně ochrany proti nim v rámci daňové kontroly.

NSS již několik posledních let stabilně ve své judikatuře opakovaně dovozuje, že prostředek ochrany před nezákonnými a excesivními úkony správce daně v rámci daňové kontroly představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Detailně možnosti této obrany daňového subjektu akcentuje v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1Afs 183/2014-55, kdy mimo jiné uvádí, že *„lze mít úvahy o ochraně před tím, že daňová kontrola byla vůbec zahájena nebo že probíhá. Součástí zákonných limitů kontroly totiž nejvyšší správní soud shledává i časové a jiné podmínky jejího zahájení a provádění (zejména zde uvádí zahájení a provádění daňové kontroly jen ve lhůtě pro stanovení daně s odkazem na § 148 odst. 3 daňového řádu), dále lze brojit proti konkrétním úkonům správce daně v rámci daňové kontroly“*.²⁷⁷ NSS zde také zdůraznil, že *„pomocí zásahové žaloby nicméně nelze docílit „předstižného“ posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí, jímž by na základě zjištění z daňové*

²⁷⁵ LICHNOVSKÝ, Ondřej. Nezákonný zásah v daňovém řízení. Právní rozhledy, 2012, č. 10, s. 343-347.

²⁷⁶ AULICKÁ, Jana. Judikatura NSS: Daňová kontrola. Soudní rozhledy, 2016, č. 9, s. 274- 279.

²⁷⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55.

kontroly byla stanovena daň“.²⁷⁸ Tedy předmětem řízení na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v daňové kontrole není vlastní výsledek kontroly, ale samotný obsah při kontrole učiněných zjištění.

Nicméně je potřeba uvést, že ne vždy je užití zásahové žaloby v rámci daňové kontroly přípustné. Dle NSS *„úkon správce daně spočívající v zamítnutí žádosti daňového subjektu o odročení termínu výslechu svědka je procesním úkonem, kterým se upravuje vedení řízení. Tento postup správce daně nemůže představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., proti němuž by bylo možné se bránit zásahovou žalobou.“*²⁷⁹ Dalším příkladem uvedeným NSS je *„nepřezkoumatelnost výsledku kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2 daňového řádu) nemůže daňový subjekt samostatně nijak zkrátit na právech, proto nemůže být sama o sobě nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Nezákonnosti spojené se seznámením daňového subjektu s výsledkem kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2 daňového řádu) a s vyjádřením se k tomuto výsledku (§ 88 odst. 3 daňového řádu) nemohou být samy o sobě nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.)“*.²⁸⁰

3.1. Daňová kontrola

Jedním z úseků daňového řízení je daňová kontrola. Nejedná se však o samostatné řízení ani o úkon správce daně. Daňovou kontrolou je postup při správě daní, kdy se jedná o ucelený soubor úkonů správce daně tvořících samostatný celek, jež je realizovaný v rámci daňového řízení. Jejím cílem je správné zjištění a stanovení daně, tedy objasnit tvrzení subjektu v nalézacím řízení, kdy dochází ke sbírání a hodnocení důkazních prostředků. Na základě daňové kontroly vzniká podklad pro řízení vyměřovací či doměřovací, které potom následuje.²⁸¹ Daňovým řízením je řízení o jedné dani za jedno zdaňovací období či řízení, které je vedeno ve vztahu k jedné skutečnosti.²⁸²

Daňová kontrola jako taková, ale i její důsledky jsou značným zásahem do soukromí kontrolovaného daňového subjektu a případně i do jeho vlastnictví. Tento

²⁷⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55.

²⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42.

²⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39.

²⁸¹ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 85 [Předmět daňové kontroly]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 331.

²⁸² ZATLOUKAL, Tomáš. Kapitola 1 [Pojetí daňové kontroly v českém prostředí]. In: ZATLOUKAL, Tomáš. Daňová kontrola v širších souvislostech. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 1, marg. č. 1.

zásah je nicméně nutný, a to z důvodu výběru daní a s ohledem na správné fungování samotného státu. Tento zásah však musí mít přesně vymezená pravidla, která jsou upravena § 85 - § 88 DŘ.²⁸³

Jejím předmětem jsou tak daňové povinnosti, tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti, jež jsou rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně vztahující se k jednomu daňovému řízení. Provádí se u daňového subjektu či na místě, kde je to výhodnější vzhledem k účelu kontroly. Předmět je správcem daně prověřován ve vymezeném rozsahu, ale tento lze během průběhu kontroly rozšířit nebo zúžit. Lze ji provádět pro více daňových řízení týkajících se jednoho daňového subjektu společně.²⁸⁴

K cíli daňové kontroly a k jejímu rozsahu se vyjádřil NSS, dle něhož je jejím cílem ověřit správnost a pravdivost údajů o základu daně a dani uvedené v daňovém přiznání a je na úvaze správce daně, jakým směrem daňovou kontrolu zaměří a v jakém rozsahu. Daňová kontrola se však provádí v rozsahu, který je nezbytně nutný pro dosažení účelu DŘ.²⁸⁵

3.2. Opakovaná daňová kontrola

Ráda bych zde zmínila tzv. opakovanou daňovou kontrolu, kdy se jedná o kontrolu, který se svým rozsahem shoduje s již jednou provedenou daňovou kontrolou.²⁸⁶ Daňová kontrola může být opakovaná ze dvou důvodů. Prvním důvodem je zjištění nových skutečností nebo důkazů, které nemohly být bez zavinění správce daně uplatněny v původní daňové kontrole a tyto zakládají pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti dosud stanovené daně nebo tvrzení daňového subjektu.²⁸⁷ V případě splnění těchto podmínek může správce daně zahájit opakovanou daňovou kontrolu, ale pouze v rozsahu korespondujícím s novou skutečností nebo důkazem.²⁸⁸ Druhým důvodem je, že daňový subjekt změnil svá dosavadní tvrzení. Opakovanou daňovou kontrolu zde lze provést pouze

²⁸³ ZATLOUKAL, Tomáš. Kapitola 1 [Pojetí daňové kontroly v českém prostředí]. In: ZATLOUKAL, Tomáš. Daňová kontrola v širších souvislostech. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 2, marg. č. 3.

²⁸⁴ § 85 odst. 1-4 DŘ.

²⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 110/2004-74.

²⁸⁶ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 85a [Opakovaná daňová kontrola]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 339.

²⁸⁷ § 85a odst. 1 písm. a) DŘ.

²⁸⁸ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 85a [Opakovaná daňová kontrola]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 341.

v rozsahu, v jakém došlo ke změně tvrzení.²⁸⁹ Pokud k ní správce daně přistoupí, musí daňový subjekt seznámit s důvodem opakování, a to formou oznámení.²⁹⁰

3.2.1. Nezákonný zásah - opakovaná daňová kontrola

I přesto v této oblasti má správce daně v některých případech problém najít mantinely, a proto se ve věci tzv. opakované daňové kontroly NSS vyjádřil například v rozsudku ze dne 24. 10. 2023, č. j. 2 Afs 170/2023-30. Zde nejenže vyhodnotil, že se jedná o daňovou kontrolu opakovanou, a to díky rozsahu předchozí vyhledávací činnosti, ale i konstatoval, že se jednalo o nezákonný zásah kvůli absenci poučení daňového subjektu ze strany správce daně, jak požaduje právě § 85a odst. 2 2 DŘ. NSS zde také zdůraznil, kdy se dá i říci, že správce daně varoval pro případy budoucí, že „*Souvislost nových skutečností s kontrolovaným zdaňovacím obdobím a konkrétními transakcemi nemůže být pouze hypotetická, nýbrž musí být podložena do té míry, aby vytvářela odůvodněné pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti dosud stanovené daně nebo tvrzení daňového subjektu*“²⁹¹

K opakované daňové kontrole se NSS vyjádřil i v jednom ze svých zamítavých rozsudků.²⁹² Zde naopak uvedl, že „*nejde ovšem o opakovanou daňovou kontrolu, pokud původně nezákonně vedená daňová kontrola naváže ve formálně vedenou daňovou kontrolu dle § 87 odst. 1 daňového řádu*“.²⁹³

3.3. Práva a povinnosti v daňové kontrole

DŘ ve svém ustanovení § 86 DŘ vymezuje práva a povinnosti daňového subjektu. Právům daňového subjektu odpovídají povinnosti správce daně. K povinnostem správce daně se vyjádřil ve svém nálezu ÚS, dle něhož „*jednotlivá dílčí oprávnění svěřená správci daně se v průběhu daňového řízení ocitají mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce na straně druhé*“.²⁹⁴ Zároveň uvedl, že dle § 2 odst. 1 DŘ jednají správci daně tak, že chrání zájmy státu, kdy přitom dbají

²⁸⁹ § 85a odst. 1 písm. b) DŘ.

²⁹⁰ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 85a [Opakovaná daňová kontrola]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 341.

²⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 2 Afs 170/2023-30.

²⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu 10. 8. 2022, č. j. 10 Afs 122/2022-36.

²⁹³ Tamtéž.

²⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06.

na zachování práv a zájmů daňových subjektů. Je povinností správce daně postupovat v souladu s principem proporcionality a minimalizovat zásahy tak, aby takový zásah nebyl vůči jednotlivci nepřiměřený.²⁹⁵

Mezi práva daňového subjektu uvedená ve druhém odstavci § 86 DŘ, patří právo být přítomen jednání se svými zaměstnanci či dalšími osobami, které vykonávají jeho činnosti. Daňovému subjektu je tak umožněno dohlédnout na zákonné provádění tohoto jednání. Dalším právem je možnost předkládat důkazní prostředky nebo navrhnout jejich provedení, které nemá on sám k dispozici, byť možnost předkládat důkazní prostředky je dle § 86 odst. 3 písm. c) DŘ také povinností. Daňovým subjektem navržené důkazní prostředky je správce daně oprávněn zhodnotit v tom smyslu, zda může přinést nové zjištění nebo prokázat sporné skutečnosti. Posledním výslovně zmíněným právem je vyvracet pochybnosti vyjádřené správcem daně. Je povinností správce daně seznamovat subjekt daně se stavem daňové kontroly a tedy i pochybnostmi, když tato jeho povinnost souvisí s předvídatelností při jeho rozhodování. Tento výčet práv daňového subjektu je demonstrativní. Daňovému subjektu jsou taktéž přiznána práva, která jsou zakotvena např. v LZPS.²⁹⁶

Povinností daňového subjektu je umožnit správci daně provést daňovou kontrolu, kdy se jedná o povinnost plně spolupracovat při provádění daňové kontroly se správcem daně. To však ale neznamená, že může správce daně daňový subjekt vyzvat k jakékoliv povinnosti. Správce daně tak není oprávněn vyzvat ke splnění takové povinnosti uvedené v § 86 odst. 3 DŘ, která by nesouvisela s prováděním kontroly. S tímto souvisí povinnost správce daně informovat daňový subjekt o vývoji daňové kontroly.²⁹⁷ Povinnostmi daňového subjektu uvedenými v § 86 odst. 3 písm. a) až e) DŘ je např. zajistit vhodné místo a podmínky k provádění daňové kontroly či výše uvedené předložení důkazních prostředků, které prokazují jeho tvrzení.²⁹⁸

²⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06.

²⁹⁶ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 86 [Práva a povinnosti daňového subjektu]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 346.

²⁹⁷ Tamtéž.

²⁹⁸ § 86 odst. 3 písm. a) a písm. c) DŘ.

3.3.1. Nezákonný zásah - právo daňového subjektu nahlédnout do spisu

Nezákonný zásah byl judikován NSS i při úkonu nahlížení do spisu. Problematické postupy se mohou týkat například úplného odepření nahlížení do spisu nebo jeho části, a to konkrétně soupisu vyhledávací části, která je sama o sobě neveřejná. V jedné z řešených věcí NSS zdůraznil právo daňového subjektu nahlížet do úplného soupisu písemností obsaženého ve vyhledávací části spisu a právo obdržet opis či kopii takového soupisu nebo výpis z něho. NSS také konstatoval, že z daného soupisu musí být patrné, o jakou konkrétní písemnost jde, aby si daňový subjekt mohl učinit alespoň rámcovou představu o potencionálním uplatnění daných písemností v řízení jako důkazního prostředku.²⁹⁹

V praxi jsou však i přes toto a další související rozhodnutí, časté pokusy správce daně o znesnadnění nahlížení v případech, kdy není daňový subjekt příliš znalý svých práv.

K samotnému odepření nahlížení do spisu se NSS vyjádřil, že „*odepření práva nahlížet do spisu dle § 65 a § 66 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. jen zcela výjimečně. Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem znemožněno nahlížet do podstatné části daňového spisu, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu.*“³⁰⁰

3.4. Zahájení a ukončení daňové kontroly

Dle § 87 odst. 1 DŘ je daňová kontrola zahájena doručením oznámení o zahájení daňové kontroly. V tomto oznámení je vymezen předmět a rozsah daňové kontroly.³⁰¹ Daňová kontrola tak nemůže být zahájena jiným způsobem než oznámením. Oznámení je zvláštní typ procesního rozhodnutí, proti němuž se nelze odvolat. To, že se jedná o rozhodnutí je zásadní z hlediska nezákonnosti daňových kontrol, kdy by se užila žaloba proti rozhodnutí dle § 65 SŘS a násl.³⁰²

²⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2021, č. j. 2 Afs 188/2019-51.

³⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51.

³⁰¹ § 87 odst. 1 DŘ.

³⁰² LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 87 [Zahájení daňové kontroly]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 351.

Daňová kontrola není proces, jenž je ukončen rozhodnutím, nýbrž jeho výsledkem je sepsání zprávy o daňové kontrole. Správce daně v této zprávě shrnuje průběh daňové kontroly a výsledek kontrolního zjištění.³⁰³ Daňová kontrola je ukončena doručením oznámení u ukončení daňové kontroly, k němuž je přiložena zpráva o daňové kontrole podepsaná úřední osobou.³⁰⁴ Zpráva o daňové kontrole obsahuje odkaz na oznámení o zahájení daňové kontroly, případně oznámení o změně jejího rozsahu a konečný výsledek kontrolního zjištění, včetně hodnocení zjištěných důkazů a stanoviska správce daně k vyjádření daňového subjektu k výsledku dosavadního kontrolního zjištění. Oznámení je zde také zvláštním druhem rozhodnutí.³⁰⁵

3.4.1. Nezákonný zásah - zahájení daňové kontroly

Dle NSS však může být zahájení i provádění daňové kontroly nezákonným zásahem, proti němuž je možné podat zásahovou žalobu. NSS uvedl, že *„nezákonnou kontrolou je třeba rozumět kupříkladu kontrolu při shodném předmětu bezdůvodně opakovanou, kontrolu prováděnou v době, kdy již uplynula lhůta k vyměření daně, kontrolu osoby, která byla členem již neexistující právnické osoby, či kontrolu, v jejímž průběhu dochází k nezákonnému postupu ze strany pracovníka správce daně“*³⁰⁶. Jak již bylo uvedeno v podkapitole o nepřipustnosti zásahové žaloby, je třeba vyčerpat jiné právní prostředky ochrany či nápravy dle § 85 SŘS. K tomuto se rovněž NSS vyjádřil, kdy v případě daňové kontroly jsou to námitky. Co se lhůty k podání žaloby dle § 84 SŘS týče, tak ta počíná běžet od okamžiku, kdy se daňový subjekt dozvěděl o vyřízení námitek.³⁰⁷

Nezákonného zásahu se může dopustit i Specializovaný finanční úřad, který by měl být tím dle mého názoru odbornějším, než běžné finanční úřady, zvláště pokud důvodem jeho vzniku byla snaha o odbornější přístup k velkým a specifickým daňovým subjektům. Jedním ze zajímavých, poměrně nových rozhodnutí ve věci nezákonného zásahu je rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2023, č. j. 6 Afs 59/2023-52. Zde byl meritem sporu mezi daňovým subjektem a

³⁰³ AULICKÁ, Jana. Judikatura NSS: Daňová kontrola. Soudní rozhledy, 2016, č. 9, s. 274-279.

³⁰⁴ § 88a odst. 1 DŘ.

³⁰⁵ § 88a odst. 2 DŘ.

³⁰⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.

³⁰⁷ Tamtéž.

finanční správou faktický okamžik zahájení daňové kontroly v kontextu úkonů učiněných v rámci vyhledávací činnosti, kdy zde šlo o mezinárodní dožádání. NSS zde shledal, že „Plyne-li z obsahu učiněných mezinárodních dožádání [čl. 54 odst. 1 písm. b) nařízení Rady (EU) č. 904/2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty], že jimi byla prověřována konkrétní zdanitelná plnění, o kterých panovaly u daňového subjektu pochybnosti, nelze již hovořit o „mapování terénu“, ale o prověřování konkrétních daňových povinností, které nelze činit mimo kontrolní postup bez vědomí daňového subjektu. V takovém případě bude mít mezinárodní dožádání za následek materiální zahájení daňové kontroly“.³⁰⁸

Dalším příkladem nezákonného zásahu konstatoval NSS ve svém rozsudku ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 Afs 14/2017-36, kdy se zabýval tzv. zastřenou daňovou kontrolou. NSS uvedl, že „pokud správce daně prověřuje plnění daňové povinnosti a tvrzení daňového subjektu v konkrétním zdaňovacím období a vyzývá daňový subjekt k předložení kompletního účetnictví a evidence pro daňové účely pro příslušné zdaňovací období, je povinen zahájit daňovou kontrolu podle § 85 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a nemůže institut daňové kontroly obcházet fingovaným místním šetřením dle § 80 téhož zákona v rámci vyhledávací činnosti“.³⁰⁹

Z rozhodovací praxe správních soudů týkající se nezákonného zásahu v rámci daňové kontroly je patrné, že je mnoho úkonů ze strany správce daně, které mohou být nezákonným zásahem. V otázce zahájení daňové kontroly a tzv. opakované daňové kontroly se domnívám, že bude k nezákonným zásahům docházet i nadále.

³⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2023, č. j. 6 Afs 59/2023-52.

³⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 Afs 14/2017-36.

Závěr

Má diplomová práce se zabývá žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, kdy mým cílem bylo tuto žalobu zanalyzovat. Pro tyto účely jsem se však nejprve věnovala pojmu nezákonného zásahu, jelikož se jedná o základní pojem pro uchopení mého tématu, byť je velmi obtížné jej definovat. Tento pojem jsem rozebrala s ohledem na § 82 SŘS, který zavedl legislativní zkratku pojmu zásah a to v užším a širším smyslu a zároveň jsem nezákonný zásah definovala negativně. Nicméně to, že se jedná o legislativní zkratku samo o sobě nenapovídalo, co konkrétně nezákonným zásahem je. Bylo tak dle mého názoru zásadní vymezit nezákonný zásah pomocí judikatury, kdy jsem tak učinila rozborem tohoto pojmu zejména v rozhodnutích NSS. Následně jsem se věnovala formě nezákonného zásahu, jakožto neformálním úkonům, kterými jsou z hlediska správních činností faktické úkony. Takto vymezený teoretický základ pojmu nezákonného zásahu jsem aplikovala v podkapitole o nezákonném zásahu v rozhodovací praxi správních soudů, ve které jsem zmínila konkrétní příklady, co nezákonným zásahem je a co jím není.

Stěžejní kapitolou mé diplomové práce bylo řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, ve které jsem rozebrala jednotlivé aspekty podání žaloby, tak i aspekty při rozhodování o této žalobě. Nejprve jsem však stručně charakterizovala správní soudnictví a jeho vývoj. Dále jsem se mimo jiné věnovala veřejným subjektivním právům a jejich ochraně, a to i s ohledem na pochopení skutečnosti, že právě ochrany těchto práv se žalobce domáhá zásahovou žalobou. Následně jsem nastínila základní žalobní typy a subsidiaritu zásahové žaloby. Poté se již diplomová práce týkala zásahové žaloby. Zde jsem například zkoumala kumulativní splnění podmínek pro přiznání ochrany před nezákonným zásahem ze strany správního soudu či jestli nezákonný zásah může být pouze jednorázový či nikoliv. Rovněž jsem vysvětlila subtypy zásahové žaloby. V rámci podání žaloby jsem charakterizovala aktivní a pasivní legitimaci, jak je to s osobou zúčastněnou na řízení a v jaké lhůtě je možné tuto žalobu podat. Pro to, aby bylo možné se úspěšně domoci ochrany před nezákonným zásahem, jsem rozebrala obecné a zvláštní náležitosti zásahové žaloby a rovněž případy, kdy je zásahová žaloba nepřipustná. Poté jsem přešla k postupu správního soudu při projednání zásahové žaloby a k jeho rozhodnutí. Opravným prostředkům jsem se věnovala v poslední podkapitole, ve níž jsem rozebrala možnou úpravu de lege

ferenda ve vztahu k podání odvolání, jako řádného opravného prostředku proti zásahové žalobě. Překvapila mne statistka podání kasačních stížností a obnov řízení v rámci řízení o zásahové žalobě.

Ve třetí kapitole jsem se zaměřila na konkrétní příklady nezákonného zásahu v daňové oblasti, kdy jsem si s ohledem na četnost zásahových žalob, vybrala téma daňové kontroly. Zde jsem stručně charakterizovala daňovou kontrolu a vybrala jsem konkrétní příklady nezákonných zásahů v rozhodovací praxi správních soudů.

Resumé

This thesis deals with an action for protection against unlawful interference, instruction or coercion by an administrative authority. The thesis is divided into three parts. The first part of the thesis deals with the concept of unlawful interference. It explains the legislative abbreviation of unlawful interference and the view of unlawful interference from the jurisprudence. Specific examples from the decision-making practice of administrative courts are also presented. It describes what is and what is not unlawful interference.

The second part of the thesis is devoted to the procedure for an action for protection against unlawful interference, instruction or coercion by an administrative authority in which the administrative justice system, its purpose and development are first introduced. Then the basic types of actions in the administrative justice system are presented. Subsequently, the thesis focuses on specific aspects of interference actions. Here, the nature of the unlawful interference, the parties to the proceedings, the time limit for filing the action, its particulars, the inadmissibility of the action, the procedure and decision of the court and, finally, the remedies against the action are discussed.

The third part deals with the tax area in which the unlawful interference occurs. Tax audits are selected from this area and briefly characterised, and specific examples of unlawful interference are given from the practice of the administrative courts.

Seznam zkratek

DŘ - zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

LZPS - Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

NSS - Nejvyšší správní soud

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

OzbrSil - zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

PolČr - zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

ProvPoz - zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů

SŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

SŘS - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

StZIPZ - zákon č. 142/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů

TŘ - zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

ÚS - Ústavní soud

Ústava - ústavní zákon č. 1/1993. Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

VeřZdr - zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů

zásahová žaloba - žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Seznam použitých zdrojů

A. Knižní literatura

1. ADAMEC, Martin; ADAMUSOVÁ, Z. a BALOUNOVÁ, J. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7.
2. BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
3. BOGUSZAK, Jiří; GERLOCH, Aleš a ČAPEK, Jiří. Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. ISBN 80-86432-13-0.
4. CODL, Daniel. Základní triáda správních žalob. K realizovatelnosti jednotného žalobního typu. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-921-1.
5. FRUMAROVÁ, Kateřina; GRYGAR, Tomáš; KOUDELKA, Zdeněk; POTĚŠIL, Lukáš; POUPEROVÁ, Olga et al. Správní soudnictví. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-611-8.
6. HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
7. JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-498-8.
8. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-751-4.
9. KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 3. vydání. Beckovy právnické učebnice. V Praze: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-919-8.
10. K Ů H N, Z ., K O C O U R E K, T . a kol. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
11. LICHNOVSKÝ, Ondřej, ONDRÝSEK, Roman a kol. Daňový řád. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-838-2.
12. MAZANEC, Michal. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. ISBN 80-7201-021-2. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:39916240-83a1-11e4-889a-5ef3fc9ae867>.
13. POLIÁN, Milan a Univerzita Palackého. Vybrané procesní instituty soudního řádu správního. Olomouc: Univerzita Palackého, 2003. ISBN 80-244-0762-0. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:09fae0d0-4414-11e6-8746-005056825209>.
14. SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
15. ZATLOUKAL, Tomáš. Daňová kontrola v širších souvislostech. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-366-0.

B. Právní předpisy

1. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon č 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
3. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
4. Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
5. Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů

6. Zákon č. 142/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů
8. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zrušený ke dni 1. 1. 2004
11. Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
17. Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů
18. Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
19. Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů
20. Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
21. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
22. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů
23. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

C. Judikatura

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007-58.
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015-134.
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2004, č. j. 3 As 52/2003-278.
4. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, č. j. 3 Aps 8/2009-37.
6. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014-52.
8. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 8 As 224/2016-49.

10. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014-43.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005-82.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66.
14. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2015, č. j. 29 A 56/2015-120.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2020, č. j. 2 As 280/2019-20.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 6 Aps 9/2013-25.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32.
19. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.
20. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2013, č. j. 45 A 33/2013-16.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. 8 Aps 5/2012.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85.
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011-60.
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 Aps 10/2013-52.
26. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2008, sp. zn. 8 Ca 212/2008.
27. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. 59 Ca 116/2008.
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003-97.
29. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 16/1999 ze dne 27. 6. 2001.
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 199/2018-71.
31. Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197.
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42.
34. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39.
35. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68.
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.

39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46.
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008-138.
41. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53.
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 4 Aps 3/2011-58.
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 455/2017-32.
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2021, č. j. 5 As 462/2019-35.
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282.
46. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, č. j. 4 Afs 22/2003-96.
48. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18.
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1 Aps 3/2006-69.
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42.
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25.
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 2 Aps 8/2013-46.
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Aps 5/2010-81.
54. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012-65.
55. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55.
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42.
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39.
58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 110/2004-74.
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2023, č. j. 2 Afs 170/2023-30.
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 10. 8. 2022, č. j. 10 Afs 122/2022-36.
61. Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06.
62. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2021, č. j. 2 Afs 188/2019-51.
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51.
64. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2023, č. j. 6 Afs 59/2023-52.
65. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. 4 Afs 14/2017-36.

D. Odborné články

1. AULICKÁ, Jana. Judikatura NSS: Daňová kontrola. Soudní rozhledy, 2016, č. 9.
2. KOPECKÝ, Martin. K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv. AUC Iuridica. 2021, č. 4.
3. LICHNOVSKÝ, Ondřej. Nezákonný zásah v daňovém řízení. Právní rozhledy, 2012, č. 10.
4. POMAHAČ, Richard. Účinnost správního soudnictví. Právní rozhledy, 2017, č. 22.
5. SVOBODA, Tomáš, CHAMRÁTHOVÁ, Anna. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). Právní rozhledy, 2019, č. 11.
6. ŠTENCEL, Václav, VOMÁČKA, Vojtěch. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. Soudní rozhledy, 2017, č. 5.

E. Internetové zdroje

1. Statistika za rok 2023. Online. In: Nejvyšší správní soud. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2023>. [cit. 2024-03-07].
2. Informace poskytnutá 28.3.2022. Online. In: Nejvyšší správní soud. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/informace-pro-verejnost/poskytovani-informaci/poskytnute-informace/detail/informace-poskytnuta-28-3-2022>. [cit. 2024-03-07].
3. Statistické listy - netrestní agendy: Správní agenda. Online. In: . Ministerstvo spravedlnosti České republiky. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice> (<https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>). [cit. 2024-03-10].

F. Ostatní zdroje

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