

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**Fakulta právnická**

*Katedra správního práva*

Diplomová práce

**Žaloba proti nezákonnému zásahu**

**Patrik Kuneš**

**Plzeň 2023**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Patrik KUNEŠ**  
Osobní číslo: **R18M0211P**  
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**  
Studijní obor: **Právo**  
Téma práce: **Žaloba proti nezákonnému zásahu**  
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

### Zásady pro vypracování

1. Nezákonný zásah
2. Soudnictví ve věcech ochrany proti nezákonnému zásahu
3. Žalobní legitimace
4. Žalovaný
5. Náležitosti žaloby a lhůta pro její podání
6. Nepřípustnost žaloby
7. Rozhodnutí
8. Opravné prostředky


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


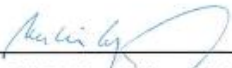
Seznam doporučené literatury:

- 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.
- FIALA, Zdeněk a kol. Správní řád: praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-797-6.
- SKULOVÁ, Soňa a Lukáš POTĚŠIL. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-647-0.
- KÚHN, Zdeněk a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 1104 s. 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: **JUDr. Jana Balounová, Ph.D.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **28. června 2022**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**

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

  
  
**Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 20. září 2022

### **Prohlášení**

„Tímto prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.“

Pařezov, březen 2023

.....

Patrik Kuneš

## **Poděkování**

Tato strana je věnována poděkování vedoucí mé diplomové práce paní JUDr. Janě Balounové, Ph.D. za její čas, cenné rady a připomínky.

<b>ÚVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1 NEZÁKONNÝ ZÁSAH .....</b>	<b>2</b>
1.1 DĚLENÍ FAKTICKÝCH ÚKONŮ .....	3
1.2 PŘÍKLADY NEZÁKONNÝCH ZÁSAHŮ .....	4
1.3 NEZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ .....	5
1.3.1 <i>Nezákonné zákroky veřejných ozbrojených sborů .....</i>	<i>6</i>
1.3.2 <i>Svépomocné vyklizení předzahrádky strážníky městské policie.....</i>	<i>6</i>
1.3.3 <i>Získávání osobních údajů pro účely budoucí identifikace .....</i>	<i>7</i>
1.3.4 <i>Zásah PČR jako ozbrojeného sboru.....</i>	<i>7</i>
1.3.5 <i>Neprovedení zápisu do katastru nemovitostí .....</i>	<i>8</i>
1.3.6 <i>Odmítnutí zápisu do veřejnoprávního seznamu .....</i>	<i>9</i>
1.3.7 <i>Neuzavření veřejnoprávní smlouvy.....</i>	<i>10</i>
1.4 SPORNÉ PŘÍPADY NEZÁKONNÝCH ZÁSAHŮ.....	10
1.4.1 <i>Úkony orgánů činných v trestním řízení .....</i>	<i>10</i>
1.4.2 <i>Souhlasy vydávané stavebním úřadem .....</i>	<i>11</i>
1.4.3 <i>Oblast soukromoprávních „zásahů“ .....</i>	<i>12</i>
<b>2 OCHRANA VE VĚCÍCH NEZÁKONNÉHO ZÁSAHU PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY .....</b>	<b>13</b>
2.1 KRÁTCE K VÝVOJI PRÁVNÍ ÚPRAVY .....	13
2.2 PRAVOMOC A PŘÍSLUŠNOST SPRÁVNÍCH SOUDŮ .....	15
2.3 OCHRANA VEŘEJNÝCH SUBJEKTIVNÍCH PRÁV .....	17
2.4 SROVNÁNÍ HLAVNÍCH DRUHŮ ŽALOB .....	18
2.5 SUBSIDIARITA ZÁSAHOVÉ ŽALOBY .....	19
2.6 MATERIÁLNĚ FORMÁLNÍ POJETÍ SPRÁVNÍHO AKTU VE VZTAHU K ZÁSAHOVÉ ŽALOBĚ .....	19
<b>3 ŽALOBNÍ LEGITIMACE.....</b>	<b>22</b>
3.1 AKTIVNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE .....	22
3.1.1 <i>Přímé zkrácení práv žalobce .....</i>	<i>23</i>
3.1.2 <i>Zásah a jeho nezákonnost .....</i>	<i>23</i>
3.1.3 <i>Přímé zaměření zásahu proti žalobci.....</i>	<i>23</i>
3.2 OSOBA ZÚČASTNĚNÁ NA ŘÍZENÍ.....	26

<b>4</b>	<b>ŽALOVANÝ .....</b>	<b>28</b>
4.1	PASIVNÍ LEGITIMACE OZBROJENÝCH SBORŮ.....	29
4.2	PASIVNÍ LEGITIMACE PRÁVNICKÝCH A FYZICKÝCH OSOB .....	31
<b>5</b>	<b>NÁLEŽITOSTI ŽALOBY A LHŮTA PRO JEJÍ PODÁNÍ .....</b>	<b>34</b>
5.1	LHŮTA K PODÁNÍ ŽALOBY .....	34
5.2	DRUHY ZÁSAHŮ Z HLEDISKA OKAMŽIKU JEJICH VZNIKU .....	36
5.3	OBECNÉ A ZVLÁŠTNÍ NÁLEŽITOSTI ŽALOBY.....	37
<b>6</b>	<b>NEPŘÍPUSTNOST ŽALOBY .....</b>	<b>39</b>
6.1	VYBRANÉ PROSTŘEDKY NÁPRAVY UVNITŘ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	40
6.1.1	<i>Stížnost jako ochranný prostředek .....</i>	<i>40</i>
6.1.2	<i>Opatření proti nečinnosti správního orgánu.....</i>	<i>40</i>
6.2	ODKLADNÝ ÚČINEK ŽALOBY A PŘEDBĚŽNÉ OPATŘENÍ.....	41
<b>7</b>	<b>ROZHODNUTÍ.....</b>	<b>44</b>
7.1	ZAMÍTNUTÍ ŽALOBY .....	45
7.2	ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ .....	46
7.3	ODMÍTNUTÍ ŽALOBY.....	46
7.4	NÁHRADA NÁKLADŮ ŘÍZENÍ .....	47
<b>8</b>	<b>OPRAVNÉ PROSTŘEDKY .....</b>	<b>48</b>
8.1	KASAČNÍ STÍŽNOST .....	48
8.1.1	<i>Důvody kasační stížnosti.....</i>	<i>48</i>
8.1.2	<i>Odkladný účinek .....</i>	<i>50</i>
8.1.3	<i>Rozhodnutí NSS.....</i>	<i>50</i>
8.2	OBNOVA ŘÍZENÍ .....	50
<b>9</b>	<b>ÚPRAVA DE LEGE FERENDA.....</b>	<b>52</b>
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>54</b>





## Úvod

Správní soudnictví má v našem právním řádu nezastupitelné místo, jako forma vnější kontroly veřejné správy prošla v posledních letech mnoha změnami. V prvopočátku byla ochrana osob poskytována v rámci obecného soudnictví. Ústava sice počítala se zřízením NSS, ale kvůli legislativní složitost se příprava ucelené úpravy správního soudnictví neúměrně protahovala. Od přijetí ucelené právní úpravy správního soudnictví prošel soudní řád správní mnoha změnami, které měly zlepšit rozsah ochrany subjektivních práv jednotlivců v řízení před správními soudy, což je také jejich hlavním posláním.

Práce bude zaměřena na řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Žaloba proti nezákonnému zásahu je obecně subsidiární vůči ostatním typům řízení. To samozřejmě neznamená, že by takový typ řízení byl méně významný. Žaloba proti nezákonnému zásahu poskytuje žalobci jedinečnou příležitost, kdy se může bránit před různorodými úkony orgánů veřejné správy. Obecně je pojmu „zásah“ a jeho definici zanechán velmi široký prostor, který se už nějakou dobu snaží vyplnit správní soudy, srozumitelné definování tohoto pojmu se v mnohých případech ukázalo jako velmi problematické.

Na tuto problematiku navazuje první část mé práce, kde se budu snažit tento pojem pomocí různých případů vysvětlit a teoreticky definovat. Samozřejmě nelze opomenout problematické a sporné případy před správními soudy.

Další část práce bude věnována samotnému řízení před správními soudy. Prvně se budu zabývat obecnými pravidly řízení, následně samotným řízením o ochraně před nezákonným zásahem a jeho procesními atributy. Závěr bude věnován náhledu na opravné prostředky a analýze české právní úpravy.

Cílem práce je nahlédnout na právní úpravu ve věcech nezákonných zásahů, zahrnout a zhodnotit rozhodovací praxi správních soudů a její vývoj, zaměřit se na některé sporné oblasti tohoto žalobního typu a pokud to bude vhodné, nabídnout odpovídající řešení na probíranou problematiku.

## 1 Nezákonný zásah

Obecně bylo v minulosti obtížné se proti nezákonným úkonům veřejné správy bránit. Dotčená osoba měla pouze možnost obrany pomocí ústavní stížnosti, až později soudní řád správní umožnil žalovat takové úkony v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nebo donucení správního orgánu.<sup>1</sup> Nezákonný zásah je možné vymezit ustanovením § 82 SŘS, kde jsou „zásahy, pokyny nebo donucení“ označeny legislativní zkratkou „zásah“. Tento pojem není nikde v platné právní úpravě konkretizován. Důvodem bude nepochybně „doplňková povaha“ takové žaloby, kdy své uplatnění najde žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS v případech, kdy nelze uplatnit jiné žalobní typy.<sup>2</sup>

Přesto mají tyto úkony určité společné znaky, kdy jde obecně o akty, které nejsou výsledkem formální procedury a zasahují do právních poměrů fyzických nebo právnických osob. Takové úkony jsou neformální, ale představují pro adresáty formu příkazu nebo zákazu určitého chování. Pro adresáty platí, že jsou povinni se jimi řídit.<sup>3</sup>

Pojem „zásah“ pokrývá velké množství faktických činností správních orgánů. Tyto neformální úkony jsou označovány v odborné literatuře různě. Kopecký je označuje jako „faktické úkony“<sup>4</sup>, v Hendrychově učebnici se používá „faktický pokyn“ a „donucovací pokyn“<sup>5</sup>. Tato forma správní činnosti obnáší několik typizovaných znaků, jako pro jednostrannost, neformálnost, přímo působící právní účinky a právní závaznost. Tyto úkony, činěny z moci úřední a jednostranně, jsou nástrojem úředních osob, které slouží k vynucení povinností zákonným způsobem. Úřední osoba musí být podle zákona k takovému jednání

---

<sup>1</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 185.

<sup>2</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8. 2005, č.j. 2 Aps 3/2004.

<sup>3</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÚHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-20]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 82 SŘS).

<sup>4</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 196-198.

<sup>5</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 186.

zvláště zákonně zmocněna.<sup>6</sup> Co se týče vymezení negativního, zásahem nemohou být úkony, které mají formální znaky rozhodnutí.<sup>7</sup>

Je třeba pamatovat, že správním aktem může být také i individuální akt vydaný orgánem veřejné moci, který je sice vydáván v rámci formálního řízení a nadán schopností měnit nebo určovat právní poměry adresáta, ale trpí nedostatkem formy či jiných náležitostí, jde o tzv. materiální pojetí správního aktu.<sup>8</sup>

## 1.1 Dělení faktických úkonů

Faktické úkony dělí odborná literatura do čtyř základních skupin, půjde o faktické pokyny, bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony a exekuční úkony. Obsahem faktického příkazu bude zakázání či přikázání určitého jednání, takový projev úřední osoby je prováděn ústně nebo neverbálně. Bezprostřední zásah, Průcha takové úkony označuje také jako „*faktické úkony s přímými právními důsledky*“, je úkon úřední osoby, který slouží bezprostředně k ochraně veřejného zájmu.<sup>9</sup> Zmocněná úřední osoba musí dodržet určité zákonné předpoklady (např. přiměřenost). Právní závaznost faktických úkonů je spojena také s principem presumpce jejich správnosti jako projevu státní moci.<sup>10</sup>

Nejčastěji budou v praxi takové úkony v rukou příslušníků bezpečnostních sborů. Policista má například za splnění zákonných podmínek oprávnění vstupovat do obydlí za účelem ochrany života nebo zdraví<sup>11</sup> nebo vykázat osobu z obydlí.<sup>12</sup> Dle judikatury nepřísluší osobě, vůči níž zásah směřuje, hodnotit zákonnost takového zásahu. Osoba je povinna podrobit se výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na osobní názor.<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 185.

<sup>7</sup> ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ, J. BALOUNOVÁ a kol. Soudní řád správní: kritická analýza. Praha: Auditorium, 2019, s.86.

<sup>8</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 158.

<sup>9</sup> PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 99.

<sup>10</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 197.

<sup>11</sup> Viz § 40 zákona č. 273/2008 Sb.

<sup>12</sup> Viz § 44 zákona č. 273/2008 Sb.

<sup>13</sup> Usnesení Ústavního soudu, sp.zn. ÚS 263/97.

Takové pravidlo neplatí ale absolutně. Judikatura ÚS již mnohokrát dovodila, že v případě svévole nebo jiného jednání úřední osoby, které překračuje hranice výkonu veřejné moci, nepřísluší zvláštní ochrana.<sup>14</sup> To tedy znamená, že nerespektování faktických úkonů může být přijatelné, jen pokud jde o zjevnou nezákonnost takového úkonu, který má takovou povahu na základě objektivních měřítek. Za takových okolností by se jednalo o „*zdánlivé faktické úkony*“, proti osobě, která by proti úkonu vzdorovala, není možné vyvodit důsledky obecně s takovým jednáním spojené.<sup>15</sup>

Zajišťovací úkony slouží jako nástroj zajištění průběhu správního řízení, kdy správný průběh takového řízení lze zajistit instituty předvolání a předvedení. Exekuční úkony slouží jako nástroj donucení již uložené povinnosti, taková povinnost vyplývá z exekučního titulu, který je správním aktem. Půjde především o fyzické úkony v případě vymáhání nepeněžitých plnění například úkony spojené s vyklizením nemovitosti, odnětím věci ap. Nutným předpokladem pro provedení takových úkonů je exekuční příkaz, který je tedy správním aktem. Všechny zmíněné projevy činnosti veřejné správy jsou typické svou neformálností, ale i tak jsou pro jejich adresáty závazné.<sup>16</sup>

## 1.2 Příklady nezákonných zásahů

Nezákonnost zásahu je jedním z předpokladů přípustnosti žaloby dle § 82 SŘS. Zásah bude nezákonný v případě, že úkon provedený orgánem veřejné moci je v rozporu s objektivním právem. Obvykle půjde o překročení pravomoci orgánu, různá opomenutí atd. Za zmínku stojí článek 2 odst. 2 Listiny, který stanoví „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ V této kapitole se budu věnovat několika příkladům nezákonných zásahů. Tento pojem je vymezen velmi široce, neboť má zahrnout všechny budoucí nezákonné postupy správních orgánů. Domnívám se, že i přesné vymezení tohoto pojmu je nežádoucí. Tedy není možné přesně tuto kategorii vymezit, pro lepší představu bude nejvhodnějším řešením

---

<sup>14</sup> Např. nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/2008.

<sup>15</sup> Skulová, S., Potěšil, L. a kol. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě- jejich systém a efektivnost. 1. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2017, s. 287-289.

<sup>16</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 188-189.

uvést několik příkladů z rozhodovací praxe správních soudů. Domnívám se, že pro žalobce budou znalosti z judikatury správních soudů naprosto zásadní, aplikační praxe jednotlivých ustanovení je opravdu velmi rozmanitá.

### 1.3 Nezahájení správního řízení

Správní řízení lze obecně zahájit dvěma způsoby. Zahájení řízení na žádost vychází ze zásady dispoziční, v druhém případě zahajuje řízení správní orgán z moci úřední na základě zásady oficiality.<sup>17</sup> Do nedávné změny judikatury nebyla ochrana před nezahájením správního řízení vůbec připuštěna, příkladem je rozhodnutí NSS ze dne 14. 9. 2011, č.j. 9 Ans 8/2011-62, kdy se žalobce podnětem adresovaným stavebnímu úřadu neúspěšně domáhal o odstranění stavby. Názor NSS byl takový, že postup stěžovatele podle § 42 SpŘ nezakládá právo na to, aby správní orgán řízení zahájil, správní orgán nebyl povinen podavateli vyhovět.<sup>18</sup>

To až do poměrně přelomového rozsudku NSS ze dne 26.03.2021 č.j. 6 As 108/2019–39. Soud konstatoval, že osoba, kterou správní orgán poškodil svou „faktickou nečinností“, kdy se soud zabýval téměř stejným případem „černé stavby“, se může domáhat ochrany svých práv před soudem, a to v řízení podle § 82 a násl. SŘS. Podle názoru rozšířeného senátu, řízení zahajované z moci úřední typicky slouží k ochraně objektivního práva. Je ale nutné odlišit případy, kdy je správní orgán povinen takové řízení zahájit a odstranit nepovolenou stavbu, kdy existence takové stavby představuje zásah do hmotných práv oprávněných osob. Na rozdíl od případů, kdy onen podnět mohou podat i osoby, které nejsou nijak dotčeny na subjektivních právech. Tedy, pokud správní orgán obdrží podnět dle § 42 SŘ, kdy se osoba domáhá ochrany svých hmotných práv, a má zákonnou povinnost takové řízení zahájit, představuje případná nečinnost nezákonný zásah dle § 82 SŘS. Podle názoru rozšířeného senátu stávající judikatura protiústavně znemožnila přístup ke správním soudům a tím porušuje čl. 36 Listiny. Vlastník pozemku by měl velmi omezené veřejnoprávní nástroje, jak se bránit proti nezákonným stavbám v případě nečinnosti stavebního úřadu.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 265.

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č.j. 9 Ans 8/2011-62.

<sup>19</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.03.2021, č.j. 6 As 108/2019 – 39.

### 1.3.1 Nezákonné zákroky veřejných ozbrojených sborů

Za bezpečností ozbrojený sbor lze považovat nejen Policii České republiky<sup>20</sup>, ale také Vězeňskou službu<sup>21</sup> a Celní správu České republiky<sup>22</sup>. Všechny ozbrojené sbory mají vlastní strukturu a zákonem stanovený okruh úkolů. Podobnou kategorií jsou nezákonné zásahy příslušníků městské policie.

Specifické pro tyto případy je, že PČR může vystupovat v postavení správního orgánu, veřejného ozbrojeného sboru, nebo orgánu činného v trestním řízení. Základní podmínkou legality postupu ozbrojených sborů je opora v zákoně a přiměřenost zásahu do práv adresáta.<sup>23</sup> Práce se tímto bude podrobněji zabývat v otázce pasivní legitimace.

### 1.3.2 Svépomocné vyklizení předzahrádky strážníky městské policie

Ve věci rozhodoval NSS. Žalobci se domáhali zrušení rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích, který zamítl jejich žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Žalobci tvrdili, že zásah byl způsoben přítomností místní městské policie při svévolném vyklizení jejich předzahrádky, což mělo být v rozporu se zákonem. Žalobce zpochybňoval asistenci městské policie u soukromoprávního jednání žalovaného, neboť bylo dle jeho názoru „zneužito veřejnoprávního postavení městské policie.“ Podle názoru žalobce strážníci rovněž porušili zákon, když nezasáhli proti nezákonnému vystěhování.<sup>24</sup>

NSS dal žalobcům za pravdu, obec se při nakládání se svým majetkem nachází v rovnocenném postavení s ostatními osobami soukromého práva. Soud dodává, že obecní policie je veřejným ozbrojeným sborem, který slouží k veřejným účelům. Žalovaný se dopustil nezákonného zásahu, pokud zneužil obecní policie jako nástroje soukromoprávních zájmů obce. NSS rovněž

---

<sup>20</sup> Srov. § 1 zákona č. 273/2008 Sb.

<sup>21</sup> Srov. § 2 zákona č. 555/1992 Sb.

<sup>22</sup> Srov. § 1 zákona č. 17/2012 Sb.

<sup>23</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.01.2022, č.j. 9 A 206/2017 – 168.

<sup>24</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.03.2013, č.j. 6 Aps 11/2012 – 32.

poznáměl, že se žalovaný dopustil hrubého zneužití veřejné moci, které je v rozporu s článkem 2 odst. 3 Ústavy ČR.<sup>25</sup>

### **1.3.3 Získávání osobních údajů pro účely budoucí identifikace**

Stěžovatel se před NSS domáhal zrušení rozhodnutí KS, kdy před KS sledoval určení nezákonnosti předvolání k provedení úkonů podle § 65 zákona o policii, kdy takový úkon viděl jako zásah do jeho soukromí. Žalovaný argumentoval, že předvolání bylo oprávněné, neboť bylo proti stěžovateli zahájeno trestní stíhání.<sup>26</sup>

V tomto případě PČR vystupuje jako správní orgán, podle názoru soudu je takový úkon nutné odlišit od § 114 TrŘ. PČR podle § 65 zákona o policii spravuje databázi pro potírání trestné činnosti, nejde o důkaz získaný v rámci trestního řízení.<sup>27</sup> Podle názoru soudu je tento úkon zásahem do soukromí stěžovatele, podrobněji jeho práva na informační sebeurčení, které je garantováno Ústavou.<sup>28</sup> K otázce přípustnosti žaloby vůči takové závazné výzvě existuje ustálená judikatura NSS, podle které se soud může do věci vložit dříve, než by došlo k újmě žalobce, tedy zanesení jeho údajů do databáze.<sup>29</sup>

Podmínka pro provedení úkonu podle § 65 zákona o policii sice splněna, ale soud zdůrazňuje, že orgán je povinen takový úkon odůvodnit a provést test proporcionality. Podle názoru NSS je nutné vždy zohlednit zvláštní okolnosti případu, nestačí pouze tvrzení, že proti osobě bylo zahájeno trestní stíhání. NSS rozhodnutí KS zrušil, stěžovatel je oprávněn bránit se proti výzvě podle § 65 zákona o policii v řízení podle § 82 a násl. SŘS.<sup>30</sup>

### **1.3.4 Zásah PČR jako ozbrojeného sboru**

Žalobkyně se domáhala určení nezákonnosti zásahu, který spočíval v nepřiměřeném postupu PČR při zjednávání veřejného pořádku. Po výzvě soudu označila žalobkyně jako orgán pasivně legitimovaný Ministerstvo vnitra. V posuzovaném případě šlo o několik zásahů, které byly přehodnoceny jako zásah

---

<sup>25</sup> Tamtéž.

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.04.2018, č.j. 3 As 335/2017 – 33.

<sup>27</sup> Tamtéž.

<sup>28</sup> Viz nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10.

<sup>29</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č.j. 6 As 311/2016–84.

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.04.2018, č.j. 3 As 335/2017 – 33.

kontinuální. Konkrétně žalobkyně brojila proti nepřiměřenému použití pout, vulgárním vyjadřování příslušníků PČR, trýznivému zacházení po jejím zadržení, které mělo spočívat v ponechání žalobkyně několik hodin na slunci bez příjmu tekutin. Podle názoru soudu měl ozbrojený sbor zákonný důvod k zadržení žalobkyně, která tento stav musí strpět. To ale již neplatí o bezdůvodném vystavení vlivům, které nemají se zadržením souvislost.<sup>31</sup>

Příslušníci PČR jsou oprávněni podle § 52 písm. p) zákona o policii k použití pout. Tento donucovací prostředek lze použít jen, pokud tak zákon stanoví, mj. ochrana osob, majetku nebo veřejného pořádku, přitom musí panovat minimálně důvodná obava, že k takovému jednání dojde. Soud neshledal, že by žalovaný zmíněné podmínky naplnil. Příslušníci PČR nesmí donucovací prostředky používat na základě vlastní libovůle.<sup>32</sup>

Konečně výzva vůči žalobkyni, aby „držela hubu“, je podle názoru soudu pokynem, který naplňuje definici podle § 82 SŘS. I když je žalobkyně zadržena, neztrácí své právo na respektování osobní důstojnosti. Obzvláště pokud ust. § 9 zákona o policii zakotvuje povinnost policisty, jednat při plnění úkolů zdvořile a dbát na čest osob. Příslušníci PČR tak překračují hranice své pravomoci. Kvůli těmto důvodům dospěl soud k názoru, že postup žalovaného byl nezákonným zásahem.<sup>33</sup>

### **1.3.5 Neprovedení zápisu do katastru nemovitostí**

Soudy ochranu v těchto případech umožňují, v podstatě se jedná se o jednoduchý zápis, který je prováděn z moci úřední. Jde o případ, kdy nečinnost lze považovat za nezákonný zásah. Na první pohled by se mohlo zdát, že žaloba proti nečinnosti dle § 79 SŘS by mohla být v takovém případě řešením. Takový postup by podle soudu nebyl možný, neboť žalovaný nemá povinnost vydat formalizované rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS ve věci samé. Zápis je ve své podstatě jen faktický úkon, který závisí na provedení nebo neprovedení záznamu do evidence. Ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SŘS. není také možným řešením, protože se takový úkon nedá

---

<sup>31</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.01.2022, č.j. 9 A 206/2017–168.

<sup>32</sup> Tamtéž.

<sup>33</sup> Tamtéž.



považovat za rozhodnutí. Správní orgán je povinen takový záznam vytvořit, pokud žadatel splnil všechny zákonné požadavky.<sup>34</sup> Nečinnost správního orgánu takto protiprávně zasahuje do sféry práv a povinností osob, neboť je v jejich zájmu, aby došlo k zápisu soukromoprávních záležitostí do veřejnoprávní evidence. Žalobce ve věcech záznamu do katastru nemůže využít žádné opravné prostředky, což požaduje ust. § 85 SŘS, ochrany pomocí žaloby proti nezákonnému zásahu se tak může domáhat bezodkladně.<sup>35</sup>

### **1.3.6 Odmítnutí zápisu do veřejnoprávního seznamu**

Veřejnoprávní korporace je povinna zapsat žadatele o zápis do veřejnoprávní evidence členů takové komory, pokud splní všechny požadavky stanovené zákonem. NSS posoudil jako nezákonný zásah nečinnost ČAK, kdy komora odmítla zapsat žadatelku do seznamu advokátních koncipientů. ČAK takové jednání formálně odůvodnil nesplněním jedním ze zákonných požadavků na straně žadatelky na vysokoškolské vzdělání v oboru právo. Žadatelka měla ale podle soudu rovnocenné právní vzdělání, které získala v zahraničí na soukromé vysoké škole.<sup>36</sup>

Soud zhodnotil takový zásah jako trvajících, tedy zásah spočíval v nečinnosti veřejnoprávní korporace, která odmítla provést zápis do veřejnoprávní evidence jako faktický úkon. NSS rovněž dospěl k závěru, že soudy jsou v takových případech nejen oprávněny správním orgánům dalšímu nezákonnému jednání zabránit nebo určit nezákonnost takového zásahu, ale také přikázat správnímu orgánu něco činit. V takovém případě tedy přikázat veřejnoprávní korporaci zápis žadatele do evidence jejích členů.<sup>37</sup>

Nezapsání žadatele nepochybně zasahuje do jeho subjektivních práv, neboť pokud splní požadavky na zápis do podobné evidence, má nepochybně nárok, aby veřejnoprávní orgán takový úkon provedl. Zásah nekončí jen u neprovedení takového úkonu, jako pouhého zápisu. Žadatelka bude pravděpodobně shledávat jako největší újmu odepření výkonu povolání, neboť se nemůže podle § 38 zákona o advokacii připravovat jako koncipientka na výkon

---

<sup>34</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č.j. 4 Aps 4/2011-68.

<sup>35</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 7 Aps 3/2008 – 98.

<sup>36</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 6. 9. 2021, č.j. 5 As 462/2019-35.

<sup>37</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 6. 9. 2021, č.j. 5 As 462/2019-35.

povolání. Lze rovněž konstatovat, že podobná jednání orgánů veřejné správy mohou žadatele zasáhnout na jejich právu na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle článku 26 odst. 1 LZSP.

### **1.3.7 Neuzavření veřejnoprávní smlouvy**

Neuzavření veřejnoprávní smlouvy lze považovat za nezákonný zásah, uvedu případ rozhodnutí NSS<sup>38</sup>, kdy Akademie věd České republiky odmítla uzavřít veřejnoprávní smlouvu s organizací, která byla oprávněna k provádění výzkumů podle zákona o státní památkové péči. Organizace žádala o uzavření dohody, Ministerstvo takovou smlouvu odmítlo uzavřít. Organizace v takovém postupu shledávala nečinnost a podala proto nečinnostní žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji odmítl. Organizace následně podala kasační stížnost k NSS.

Městský soud k záležitosti uvedl, že dohoda, kterou měli strany společně uzavřít, je subordinační veřejnoprávní smlouvou, nikoliv rozhodnutím ve smyslu § 79 odst. 1 SŘS., žalobkyně se podle názoru soudu tímto postupem ochrany domáhat nemůže, podání bylo přehodnoceno na ochranu před nečinností podle § 82 a násl. SŘS. Podle soudu žalovaný správní orgán nerozhoduje ve správním řízení, tedy nevydává žádné rozhodnutí. NSS konstatoval, že i když nárok organizace není výslovně v zákoně stanoven, nemělo by ministerstvo takové situace zneužívat a buď dohodu uzavřít, nebo navrhnout odebrání povolení.<sup>39</sup>

## **1.4 Sporné případy nezákonných zásahů**

### **1.4.1 Úkony orgánů činných v trestním řízení**

V rámci působnosti v oblasti veřejné správy nepůsobí orgány činné v trestním řízení. Takový orgán se nemůže dopustit nezákonného zásahu, neboť nemá postavení správního orgánu podle § 4 SŘS. Orgány činné v trestním řízení mají povinnost objasnit všechny skutky, které mohou mít povahu trestného činu. Veškerá činnost, která s tímto souvisí, nepodléhá přezkumu podle § 82 SŘS.

---

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č.j. 1 As 292/2016-28.

<sup>39</sup> Tamtéž.

Příkladem může být věc řešená před NSS, kdy policejní orgán odmítl obviněnému nahlédnout do spisu, i když má podle trestního řádu na takové jednání nárok. Soud ve zkratce konstatoval, že policista nevystupuje v postavení správního orgánu, pokud odmítá obviněnému nahlédnout do spisu, ale orgánu činného v trestním řízení. Pokud PČR nevykonává působnost ve veřejné správě, tedy i odmítnutí nahlédnutí do policejního spisu v trestní věci, nelze žádat správní soudy o přezkum podle § 82 a násl. SŘS. Obviněný může žádat státní zastupitelství o přezkum takového úkonu PČR.<sup>40</sup>

#### **1.4.2 Souhlasy vydávané stavebním úřadem**

Otázce souhlasů podle stavebního zákona se již věnoval NSS několikrát. Dříve bylo názorem NSS, že souhlasy podle stavebního zákona, i když vlastní povahou naplňují znaky materiálního rozhodnutí dle § 65 SŘS., tedy zakládají, mění, ruší nebo jinak závazně určují práva a povinnosti, vlastní formou nesplňují základní předpoklady rozhodnutí.<sup>41</sup>

Tento názor byl později překonán, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43 podstatně změnilo předchozí judikaturu. Souhlasy stavebního úřadu podle stavebního zákona, například územní souhlas dle § 96 StavZ, kolaudační souhlas dle § 122 StavZ, souhlas s odstraněním stavby dle § 128 StavZ, mohou mít povahu konstitutivního správního aktu, tedy vytvářejí, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osob, ale nepoužije se pro ně procesní úprava správního řízení. V nedávné době došlo ke zmíněné změně judikatury, kdy se proti těmto úkonům již nelze bránit žalobou proti nezákonnému zásahu dle § 82 SŘS, ale v řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí dle § 65 SŘS.<sup>42</sup>

Rozšířený senát se rozhodl odchýlit od současné judikatury, přičemž nesouhlasil s požadavkem „*vysoké míry formalizace úkonu správního orgánu*“ k naplnění znaků rozhodnutí. Ke změně judikatury rovněž přispěla novela stavebního zákona, kdy po novele č. 350/2012 Sb., již není možná tzv. fikce souhlasu. Soud mimo jiné označil ochranu proti souhlasům v řízení o žalobě na

---

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2005, č.j. 2 Aps 2/2004 – 69.

<sup>41</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.09.2012, č.j. 2 As 86/2010 – 76.

<sup>42</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část. 2.* vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 163.

ochranu před nezákonným zásahem jako neefektivní, kdy k takovému závěru přispěly i mezinárodní požadavky na efektivnost soudní ochrany. Rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že souhlasy vydávané stavebním úřadem, především tedy podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 SŘS.<sup>43</sup>

Obecně se formální nároky správního rozhodnutí v rámci chápání správních soudů snižují. Judikatura se ustáleně přiklání k tzv. materiálně formálnímu pojetí rozhodnutí. Osobně se domnívám, že takové pojetí správního aktu a vlastně nejasný a značně široký výklad může tvořit značné obtíže, kdy může být pro žalobce obtížné zvolit správný žalobní typ.

Pro úplnost je třeba poznamenat, že judikatura dospěla k závěru, že žalobci nemůže být na újmu, pokud neúmyslně zvolí nesprávný procesní postup, bez ohledu na „*změnu judikatury či její nejednotnost*“. Soud vyzve žalobce, aby změnil obsah žaloby, pokud bude povaha úkonu posouzena odlišně.<sup>44</sup>

### **1.4.3 Oblast soukromoprávních „zásahů“**

Půjde o případy, kdy jinak orgán veřejné moci vystupuje jako rovnocenný účastník nějakého vztahu, kdy nedisponuje vrchnostenskou pravomocí. Například povahu nezákonného zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 SŘS nenaplní úkony obcí při nakládání se svěřeným majetkem, neboť obec v takovém případě nemá postavení správního orgánu, tudíž nejde o vrchnostenský výkon veřejné správy, ale o soukromoprávní vztah, který je řešitelný v oblasti soukromého práva. V tomto případě se nejedná o výkon veřejné správy, obec v takovém případě nebude v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) SŘS.<sup>45</sup>

---

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

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č.j. 7 As 155/2015-16, bod 62.

<sup>45</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č.j. 8 As 72/2015-67.

## 2 Ochrana ve věcech nezákonného zásahu před správními soudy

### 2.1 Krátce k vývoji právní úpravy

Kořeny správního soudnictví sahají po přijetí Prosinčové ústavy z roku 1867. Jednalo se o jediný správní soud, který měl být oddělený od běžných soudů. Ke zřízení správního soudnictví došlo, avšak až o několik let později, přijetím zákona č. 36/1876 ř.z. Tento správní soud byl všeobecný, sloužil jako poslední instance k ochraně veřejných subjektivních práv. Činnost soudu spočívala v přezkumu legality správních aktů. V roce 1918 bylo správní soudnictví převzato zákonem č. 3/1918 Sb., kdy byl zřízen jediný NSS. Rozhodování soudu v mnohém ovlivnilo vývoj tehdejší právní úpravy. Jako problematická se jevila přetíženost tohoto soudu, docházelo k pokusům tento stav napravit.<sup>46</sup>

Situace po převratu v roce 1948 znamenala pro NSS postupný zánik. Z důvodu recepce sovětského systému práva bylo správní soudnictví brzy nahrazeno dozorem prokuratury. Později byla svěřena kontrola správních aktů „*enumerativním výčtem*“ obecným soudům. Po roce 1989 docházelo postupně k obnově soudní kontroly správních aktů, kdy tento postup probíhal na základě části páté OSŘ. Obzvláště přínosná byla tzv. „*generální přezkumná klauzule*“ podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Čl. 36 odst. 2 stanoví „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Jedná se o základní ústavní rámec ochrany před nezákonným postupem orgánů veřejné správy. Obecně soudní ochrana podle čl. 36 nesmí být limitována jen na oblast přezkumu nezákonných rozhodnutí.<sup>47</sup> NSS k výkladu čl. 36 Listiny také poznamenal, že soudní ochrana před nezákonným jednáním by se měla vztahovat na všechny formy jednání orgánů veřejné správy. Účelem je takovému jednání zamezit nebo ho odstranit. „*Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného*

---

<sup>46</sup> SKULOVÁ, Soňa, Alena KLIKOVÁ a David HEJČ (eds.) Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019, 407 s. Spisy Masarykovy univerzity: řada teoretická, Edice Scientia, 655.(online), s. 105-107.

<sup>47</sup> Tamtéž.

*jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochraně nepodléhajících.*<sup>48</sup>

Což také vyplývá z důvodové zprávy k SŘS, která neexistenci ochrany proti nezákonným zásahům a nečinnosti shledává jako neuspokojivou. Proto byly i v souladu s nálezy ÚS zavedeny v roce 2002 nové druhy žalob, a to žaloba proti nečinnosti a nezákonnému zásahu, které mají zaručit celistvou ochranu proti nezákonnému postupu orgánů veřejné moci. Dále jsou vyjmenovány některá další úskalí tehdejší právní úpravy. Neexistence opravných prostředků, která způsobuje nesoulad judikatury správních soudů, vznik NSS Ústava sice předpokládala, ale nebyl do té doby zřízen, nesystémové řešení přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné moci v soukromoprávních věcech atd.<sup>49</sup>

Navržený procesní předpis (SŘS) měl být stručnou právní úpravou, která zajistí správním soudům dostatečný podklad pro „*pružnou aplikaci správního práva*“. Působnost v rámci této úpravy měla být svěřena KS a NSS, doposud byly v některých případech příslušné v rozhodování okresní a vrchní soudy, tato příslušnost měla zaniknout.<sup>50</sup>

Ochrana proti nezákonnému zásahu byla před tzv. velkou novelou SŘS poskytována jen proti zásahu trvajícimu, proti zásahu skončenému nešlo řízení podle § 82 a násl. SŘS zahájit. Možnost deklarace nezákonnosti postupu správních orgánů měla nejen rozšířit ochranu ve správním soudnictví, ale i posílit důvěru v právní stát. Rovněž došlo k vypuštění ustanovení § 86, které stanovilo povinnost soudu řízení zastavit, pokud zásah již netrvá. Možnost deklaratorní žaloby má zásadní dopad v případě nároku na náhradu škody podle zákona č.

---

<sup>48</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98.

<sup>49</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>50</sup> 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.

82/1998 Sb. Podle důvodové zprávy měla taková změna přinést dostatečné zadostiučinění občanům, kterým byla způsobena nezákonným postupem újma.<sup>51</sup>

## 2.2 Právomoc a příslušnost správních soudů

Správní soudy rozhodují podle § 4 SŘS o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, ochraně proti nečinnosti správního orgánu, ochraně před nezákonným zásahem, kompetenčních žalobách, ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, politických stran a hnutí, o zrušení opatření obecné povahy, kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů a v řízení o zrušení služebních předpisů.

První instance je svěřena specializovaným samosoudcům a specializovaným senátům, v postavení druhé a v určitých případech také první instance působí Nejvyšší správní soud. Krajské soudy rozhodují obecně ve specializovaných senátech, které jsou složeny z předsedy a dvou soudců. Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem správního soudnictví. Rozhoduje o kasačních stížnostech a dalších záležitostech svěřených podle SŘS nebo podle zvláštního zákona. Státní správu tohoto soudu vykonává předseda a místopředseda NSS, které jmenuje prezident republiky z řad soudců dle čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy.<sup>52</sup>

NSS rozhoduje v tříčlenných senátech nebo v senátech rozšířených, které mohou být sedmičlenné nebo devítičlenné. Rozšířený senát rozhoduje, pokud tříčlenný senát postoupí věc, ve které dospěje k odlišnému právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí NSS.<sup>53</sup> NSS rovněž zveřejňuje sbírku nejdůležitějších rozhodnutí, která by měla přispět ke stálosti judikatury správních soudů.<sup>54</sup>

Obecně platí, že věcně příslušný bude krajský soud, pokud nestanoví zákon jinak.<sup>55</sup> V otázce místní příslušnosti platí, že místně příslušným je soud,

---

<sup>51</sup> Tamtéž.

<sup>52</sup> SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 42-49.

<sup>53</sup> Viz § 16 a § 17 SŘS.

<sup>54</sup> SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 42-49.

<sup>55</sup> Tamtéž.

v jehož obvodu sídlí správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni.<sup>56</sup> Zakotvení místní příslušnosti orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni je dílem tzv. velké novely soudního řádu správního,<sup>57</sup> dříve bylo pro místní příslušnost rozhodující sídlo správního orgánu v posledním stupni. Záměrem novelizace bylo snížit zatížení některých KS.<sup>58</sup>

Činnost správních orgánů nemá být nahrazována ve správním soudnictví. Zákonnost rozhodnutí správních orgánů mohou posuzovat soudy spolu se skutkovými okolnostmi věci, kdy soud posuzuje tyto skutečnosti nezávisle, pokud soud zjistí nedostatky, může být uložena soudem správnímu orgánu náprava. Jde o naplnění principu plné jurisdikce, který se odráží v ustanovení § 77 odst. 2 SŘS.<sup>59</sup>

V rámci správního soudnictví se tento princip začal uplatňovat zrušením páté části OSŘ pro neústavnost. ÚS byl názoru, že přezkum činnosti orgánů veřejné správy nebyl úplně pod kontrolou soudů.<sup>60</sup> Soudy v této době mohly přezkoumávat pouze zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, což bylo v rozporu s požadavkem dle čl. 6 odst.1 EÚLP, tedy práva na spravedlivý proces. ÚS už dříve upozorňoval, že v právním řádu není jasně vymezen orgán, který by přezkoumával akty orgánů veřejné správy jak po stránce právní, tak i po stránce skutkové, tedy naplňoval by zmíněný požadavek podle EÚLP. Jedním ze značných nedostatků tehdejší právní úpravy byla nemožnost přezkumu jiných aktů než rozhodnutí, tedy nečinnost či nezákonný zásah orgánů veřejné správy. Soudy rovněž nemohly přezkoumávat zákonnost a přiměřenost sankce v rámci správního trestání. V důsledku zmíněných nedostatků a obecné nemožnosti osob, které nebyly účastníky správního rozhodování, domáhat se nápravy před nezávislým a nestranným orgánem dospěl ÚS k závěru, že je nutné pátou část OSŘ zrušit. Pátá část OSŘ byla vždy zamýšlena jako úprava dočasná, neboť Ústava počítala se zřízením NSS. Vzhledem k legislativní náročnosti byla

---

<sup>56</sup> Viz § 7 SŘS.

<sup>57</sup> Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>58</sup> PRŮCHA, Petr. Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České Republice., In Papáčová, Ingrida. Veřejná správa na rozcestí. 1. vyd. Bratislava: UK Bratislava, PrF, 2018. s. 146.

<sup>59</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 02.05.2017, č.j. 10 As 24/2015 – 71.

<sup>60</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 478.



vykonatelnost odložena do 31.12. 2002.<sup>61</sup> S vědomím závazného nálezu ÚS byl 1.1.2003 přijat zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kterým byl rovněž zřízen NSS se všemi procesními náležitostmi rozhodování před správními soudy.<sup>62</sup>

### 2.3 Ochrana veřejných subjektivních práv

Správní soudy podle § 2 SŘS poskytují ochranu veřejným subjektivním právům osob. Tento pojem je v zákoně přímo uveden, jedná se, avšak o relativně neurčitý pojem, kdy může být obtížné určit, co takovým právem osoby může být. V souladu s pojetím právního státu mají veřejná subjektivní práva mají důležité postavení, kdy tento institut souvisí s ochranou práv osob ve správním soudnictví, a to jako základ ochrany práv jednotlivců. Konkrétně půjde o právo jednotlivce, aby se veřejná moc zdržela nepřípustných zásahů do svobodné domény. Významná veřejná práva náleží do katalogu základních práv a svobod. Za podmínek stanovených Listinou mohou být taková práva omezena pouze zákonem.<sup>63</sup> K tomuto pojmu je důležité říci, že veřejná subjektivní práva jsou garantována v rámci objektivního práva, mimo tuto sféru neexistují. Subjektivní práva vychází i z jiných úkonů činěných na základě obecných norem, které jsou obsažené nejčastěji v zákoně, kdy půjde v podstatě o povinnost veřejné moci postupovat vůči jednotlivci stanoveným způsobem.<sup>64</sup>

Na zákonné úrovni je možné zmínit § 2 až §8 SpŘ. Mezi nejdůležitější zásady, které je nutné zmínit, patří zásada zákonnosti. Zásada zákonnosti patří mezi nejdůležitější, i když tato zásada má především preventivní a výchovný charakter a samostatně není bez dalších institutů dostatečně silným prostředkem ochrany subjektivních práv, tedy se neobejde bez dalších navazujících prostředků.<sup>65</sup> Dále se uplatňuje zásada zákazu zneužití pravomoci, zásada ochrany

---

<sup>61</sup> Nález Ústavního Soudu, sp.zn. ÚS 16/99.

<sup>62</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 479.

<sup>63</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 44-45.

<sup>64</sup> *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 67. UNIVERZITA KARLOVA NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM, 2021, s.31.

<sup>65</sup> Skulová, S., Potěšil, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě- jejich systém a efektivnost*. 1. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2017, s. 90.

práv osob nabytých v dobré víře, zákaz libovůle, diskriminace, principem rovnosti a proporcionality.<sup>66</sup>

Ochrana ve správním soudnictví bude často záviset na názoru soudu, co veřejným subjektivním právem vlastně je. Pokud zákon přiznává osobám nějaké právo po splnění nutných podmínek, osoba se takového práva může domáhat. Soud např. rozhodl, že žalobci, který se bránil v řízení podle § 82 a násl. SŘS, náleží veřejné subjektivní právo na zřízení datové schránky.<sup>67</sup>

## 2.4 Srovnání hlavních druhů žalob

Hlavním aktérem ochrany práv osob ve správním soudnictví je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Zbylé dvě žaloby mají pouze funkci pomocnou, žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu, poskytují ochranu před správními soudy proti aktům orgánů veřejné moci za podmínky, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu není přípustná. Soudy přistupují k ochraně ve správním soudnictví tak, že by veškeré úkony měly podléhat soudní kontrole, soud by tedy měl rozsah jednotlivých žalob v souladu s tímto principem vykládat.<sup>68</sup>

Použití uvedených žalob záleží především na tom, proti jaké formě daného aktu má žaloba sloužit. Žaloba proti rozhodnutí slouží k ochraně proti konkrétním formalizovaným správním aktům, zatímco žaloba proti nezákonnému aktu je nástrojem proti aktům, které nejsou výsledkem formálního procesu a mají dopad na právní postavení fyzických nebo právnických osob. Ochrana je poskytována jak proti aktivnímu, tak proti pasivnímu zásahu do hmotných práv osoby ze strany orgánu veřejné moci. Výše uvedené neprovedení zápisu do katastru nemovitostí může být příkladem nezákonného zásahu spočívajícího v nečinnosti. Žalobce se při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti domáhá vydání rozhodnutí ve smyslu ust. 65 odst. 1 SŘS.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 335-336.

<sup>67</sup> Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č.j. 6 Ans 1/2013-66.

<sup>68</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010 7, č.j. Aps 3/2008 – 98.

<sup>69</sup> ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ, J. BALOUNOVÁ a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019, s.86.

## 2.5 Subsidiarita zásahové žaloby

Žaloba proti nezákonnému zásahu je vůči ostatním žalobním typům subsidiární. Takové pravidlo dovodila především judikatura NSS. Je tomu tak proto, že tento institut slouží jako poslední možný prostředek nápravy před nezákonným postupem správního orgánu. Podle názoru NSS sdílel tento úmysl i zákonodárce při zřizování tohoto žalobního typu. Zásahová žaloba v podstatě jen doplňuje žalobu proti nezákonnému rozhodnutí, nelze je libovolně zaměňovat. Obecně bude zásahová žaloba přípustná, pokud bude směřovat proti aktu, který nesplňuje některé náležitosti rozhodnutí. „*Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve 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.).*“<sup>70</sup>

## 2.6 Materiálně formální pojetí správního aktu ve vztahu k zásahové žalobě

Judikatura vnímá aktuálně pojem rozhodnutí z hlediska formálně materiálního. Určit, co přesně lze označit za zásah, nebo rozhodnutí není úplně snadné. Aktuální pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. SŘS, tedy jako materiálně formální, je takto vymezeno z toho důvodu, že pokud by judikatura vycházela pouze z pojetí materiálního, došlo by k „vyprázdnění“ skupiny zásahů dle § 82 a násl. SŘS.<sup>71</sup> Podle ustálené judikatury NSS bude formální stránka rozhodnutí dostatečně naplněna, pokud změna práv či povinností bude uskutečněna v podobě písemného aktu orgánu veřejné moci. Orgán veřejné moci musí být rovněž nadán kompetencí k vydání takového aktu.<sup>72</sup> Judikaturu NSS uznala již různé neformální akty správních orgánů za rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č.j. 7 As 155/2015-160.

<sup>71</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-11-9]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (§ 65 SŘS)

<sup>72</sup> Viz bod 31, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43.

<sup>73</sup> Například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012.

Příkladem může být také závěr ÚS<sup>74</sup> ve věci nejmenování profesorem, kdy bylo za rozhodnutí považováno neformální sdělení prezidenta republiky ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, v němž je projevena vůle nejmenovat doc. Ošťádala profesorem. ÚS se vyjádřil k pojmu rozhodnutí takto *„Platí, že pojem „rozhodnutí správního orgánu“ je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce.“* S takovým výkladem, avšak nesouhlasila řada soudců ÚS, nepovažují takový výrok za rozhodnutí.

ÚS ve zmíněném rozsudku vycházel z judikatury NSS. Jde o případ NSS ve věci státní maturity, kde bylo dospěno k závěru, že pouhé vyrozumění, které směřovalo vůči adresátovi, je rozhodnutím, proti kterému je třeba brojít v řízení podle § 65 a násl. SŘS.<sup>75</sup> I když ÚS označil takové pojetí za materiální, kdy šlo pravděpodobně o nepřesnost, v daném rozsudku je zdůrazněn rovněž formální znak takového „vyrozumění“, které bylo opatřeno *„náležitosti obvyklými pro rozhodnutí, tj. záhlavím, výrokem, odůvodněním a poučením o nepřípustnosti rozkladu“*.<sup>76</sup>

Pokud chce být žalobce chráněn před podobným jednáním, musí postupovat podle ustálené judikatury a podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 SŘS. Ve zmíněných situacích nebude žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 SŘS přípustná.<sup>77</sup> V rámci soudní ochrany proti úkonům orgánů veřejné moci může být problematické jednotlivé formy různých úkonů podřadit pod určité ustanovení SŘS. Soudy musí respektovat ochranu legitimního očekávání adresátů práva. Pokud byla soudní ochrana proti některému úkonu již poskytnuta v některém z řízení podle SŘS, měla by tak být poskytována nadále.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17.

<sup>75</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012.

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021, č.j. 7 As 211/2019-46.

<sup>77</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012-47.

<sup>78</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015 – 48.

Správní soudy si stály za názorem, že předmět řízení určí žalobce, tudíž soudy odmítaly žaloby, pokud byl zvolen nesprávný žalobní typ.<sup>79</sup> Novější judikatura dochází již k benevolentnějším závěrům, podle názoru NSS by správní soudy neměly svalovat vinu na žalobce, pokud vybere nesprávný žalobní typ, vzhledem k častým změnám judikatury a nejednotnosti. Pokud tak žalobce učiní, bude vyzván soudem, aby změnil obsah své žaloby podle názoru soudu.<sup>80</sup> Ke stejnému závěru dospěl i ÚS, správní soudy mají povinnost žalobce upozornit, odmítnutí žaloby z důvodu volby nesprávného žalobního typu by bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.<sup>81</sup>

Osobně se domnívám, že ochrana ve správním soudnictví musí být komplexní. Je třeba počítat se situacemi, kdy správní orgán vydá po formální stránce chybné rozhodnutí nebo rozhodnutí, kterému chybí jen formální náležitosti. Jak jsem již uváděl, žaloba proti nezákonnému zásahu je subsidiární vůči ostatním žalobám ve správním soudnictví. Ze zmíněných případů je poměrně zřejmé, že se správní soudy snaží ochranu podle § 65 a násl. SŘS, co nejvíce rozšířit. V otázce některých zmíněných úkonů je na druhou stranu přínosnější, pokud se bude procesně postupovat podle § 65 a násl. SŘS. Podle následujících ustanovení bude možné použít některé instituty, které by jinak byly vyloučeny (např. odkladný účinek nebo pravomoc soudu rozhodnutí zrušit). Obecně se domnívám, že jde o přínosnou změnu pro adresáty podobných rozhodnutí.

---

<sup>79</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.09.2012, č.j. 2 As 86/2010 – 76.

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-16, bod 62.

<sup>81</sup> Nález Ústavního soudu, sp.zn. ÚS 2398/18.

### 3 Žalobní legitimace

Žalobní legitimace je vyhrazena ust. § 82 SŘS, které stanoví, že „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ Přitom stačí pouze tvrzení takové skutečnosti.<sup>82</sup> Soudní kontrolu podle ust. § 82 a násl. SŘS je možné poskytnout pouze v oblasti veřejné správy, jiné úkony napadat nelze.<sup>83</sup>

Účastníkem řízení bude žalobce a žalovaný. V případě žaloby podané proti nezákonnému zásahu, bude žalovaným orgán veřejné moci, který zásah provedl. Právníckou osobu může zastupovat pouze ten, kdo je k tomu oprávněn ze zákona.<sup>84</sup> Za orgán veřejné moci bude obvykle jednat vedoucí, pokud nestanoví zákon jinak.<sup>85</sup>

#### 3.1 Aktivní žalobní legitimace

V případě, že se žalobce domáhá ochrany v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, musí splnit několik kumulativních podmínek. Jednotlivé podmínky byly podrobně definovány judikaturou NSS (např. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65). Podmínky jsou: *a)* Žalobce musí být přímo *b)* zkrácen na svých právech *c)* nezákonným *d)* zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, *e)* a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku proti němu přímo zasaženo.<sup>86</sup> Pro úplnost je třeba dodat, že po tzv. velké novele SŘS je všech pět podmínek stále platných pro všechny zásahy, které budou správní soudy projednávat. Podmínka trvání zásahu

---

<sup>82</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č.j. 9 Aps 1/2007-68.

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2005, č.j. 2 Aps 2/2004 – 69.

<sup>84</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). s. 379.

<sup>85</sup> KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnícké učebnice. s. 484.

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.3.2005, čj. 2 Aps 1/2005-65.

nebo jeho důsledků bude vypuštěna, pokud se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu dle věty poslední ustanovení § 84 SŘS.<sup>87</sup>

### 3.1.1 Přímé zkrácení práv žalobce

Jedná se o první a druhou podmínku. Žaloba nemůže být podána kýmkoliv, ale pouze osobou, která tvrdí, že byla přímo zkrácena na svých právech. Žaloba tedy nemá povahu „*actio popularis*.“<sup>88</sup> Soud zkoumá zmíněné tvrzení žalobce ve věci samé.<sup>89</sup> Soud by neměl žalobu odmítnout dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) SŘS<sup>90</sup>, k tomuto postupu může dojít pouze za předpokladu, že nedostatek legitimace žalobce je naprosto zjevný. Pro žalobce platí, že je plně dostačující pouhé tvrzení takové skutečnosti.<sup>91</sup> Podle názoru NSS je nutné, aby žalobci náleželo subjektivní právo, ze kterého by měl nárok pramenit. Jednotlivé znaky přípustnosti zkoumá soud ve věci samé, tento závěr by měl vést jedině k zamítnutí žaloby dle ustanovení § 87 odst. 3 SŘS jako nedůvodné.<sup>92</sup>

### 3.1.2 Zásah a jeho nezákonnost

Soud zkoumá tuto třetí a čtvrtou podmínku jako první. Otázkou nezákonných zásahů jsem se již v práci zabýval. „Zásah“ je legislativní zkratka pro různá neformální donucení nebo pokyny. Zákon zdůrazňuje, že se nejedná o rozhodnutí. Úkon správního orgánu bude nezákonný, pokud je v rozporu s objektivním právem.

### 3.1.3 Přímé zaměření zásahu proti žalobci

Poslední podmínka přípustnosti žaloby je, aby neformální úkon směřoval proti žalobci, z judikatury správních soudů vyplývá, že se musí jednat o individualizovaný úkon veřejné moci, který má schopnost přímo zasáhnout jednotlivce na jeho subjektivních právech. Pokud nárok na ochranu namítaného

---

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č.j. 6 As 167/2019-36.

<sup>88</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. s. 498.

<sup>89</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2018, č.j. 2 As 129/2017 – 59.

<sup>90</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č.j. 62 Af 46/2010 – 337.

<sup>91</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-11-17]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 84 SŘS).

<sup>92</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2008, č.j. 8 Aps 6/2007 – 247.

veřejného subjektivního práva neexistuje, soud žalobu odmítne.<sup>93</sup> Například vlastník pozemků, na kterých se provádí honitba, se nemůže domáhat ochrany v řízení dle ustanovení § 82 a násl. SŘS proti výmazu honebního společenství, neboť daný zásah nesouvisí s jakýmkoliv porušením práv žalobce.<sup>94</sup>

Toto pravidlo prošlo zkouškou během nouzového stavu, který byl vyhlášen kvůli pandemii koronaviru. Otázka před správními soudy zněla; může právní předpis naplnit podmínku přímého zaměření a individualizace zásahu? Žaloba proti nezákonnému zásahu se během této doby stala jakýmsi nástrojem, jehož pomocí množství žalobců brojilo proti krizovým opatřením vlády a dalším opatřením. Z důvodu vyhlášení nouzového stavu měla vláda k dispozici některé nástroje, které jsou specifikovány zákonem č. 240/2000 Sb. (krizový zákon).

Rozsudek MS v Praze v jednom případě došel k poměrně převratnému závěru. Žalobkyně se jako „pendler“ nemohla z důvodu krizového opatření vlády ze dne 30.3. 2020 č. 334, dostavit na pracoviště v Německu, neboť vláda zakázala mimo vymezené důvody vycestování do zahraničí. MS se v podstatě zabýval, jestli účinky právního předpisu *sui generis* mohou představovat nezákonný zásah. MS sice konstatuje, že žaloba proti nezákonnému zásahu nemá povahu *actio popularis*, žalobce musí být přímo a individuálně zasažen na svých právech, což vydání právního předpisu nemůže způsobit. Na stranu druhou je MS toho názoru, že žalobkyně byla součástí úzké skupiny, po které nebylo možné požadovat, aby individuálně vymezené pravidlo strpěla. Tím je myšleno, že žalobkyni by byl zamezen vstup na území ČR po vycestování na 21 dní. Soud rovněž poukazuje, že žalobkyně nemá žádný jiný způsob ochrany svých zaručených práv, neboť nemůže iniciovat postup dle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., (ÚS také odmítá přezkum neplatných právních předpisů). Z důvodu zachování práva na spravedlivý proces soud připustil, že „za zcela výjimečných okolností, které jsou splněny v nyní posuzovaném případě, mohou účinky „jiného právního předpisu“ představovat zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního.“<sup>95</sup> ÚS tento rozsudek sice nijak nezpochybnil, ale nechal řešení ochrany v případě zásahových

---

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.05.2008, č.j. 2 As 11/2008 – 42.

<sup>94</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2020 č.j. 8 As 104/2020 – 23.

<sup>95</sup> Rozsudek Městského soud v Praze ze dne 11.11.2020, č.j. 14 A 45/2020 – 141.



žalob proti krizovým opatřením na NSS, který by zákonnost měl vyřešit jako předběžnou otázku.<sup>96</sup>

K věci se nakonec vyjádřil rozšířený senát NSS. Žalobkyně v jiném případě opřela svůj nárok o zmíněný rozsudek MS, ale NSS se závěrem, že důsledky krizové opatření mohou způsobovat nezákonný zásah, nesouhlasil. Dopad na žalobce musí být vždy konkrétní, podle rozšířeného senátu soudy nemohou abstraktně přezkoumávat právní předpisy a takové pravidlo nelze obcházet. K takovému závěru je třeba dodat, že si rozšířený senát uvědomuje, že takový výklad není pro ochranu adresátů různých opatření v době pandemie přínosný. Na straně druhé stojí respekt k právnímu státu, kompetence státních orgánů včetně soudů jsou vymezeny zákonem. Tudíž NSS nemůže přistoupit k výkladu MS, který by kompetence samovolně rozšířil.<sup>97</sup>

ÚS se s tímto závěrem ztotožnil. Zdůrazňuje, že státní moc lze uplatňovat pouze v souladu se zákonem a pravomoc rušit právní předpisy náleží ÚS a případně může takovou pravomoc svěřit zákon i NSS. Konstrukce, že by KS postupoval podle § 87 odst. 2 SŘS a vlastně by přikázal zrušení takového předpisu konkrétnímu orgánu nebo takový postup do budoucna zakázal, nemá podle ÚS oporu v Ústavě. Koneckonců nemá takovou pravomoc ani ÚS, který může jedinečně shledat právní předpis jako nezákonný a následně ho zrušit. Tudíž závěr MS v Praze v rozsudku č. j. 14 A 45/2020-141 byl označen jako „*exces*“, podle ÚS se nelze bránit proti přímým důsledkům krizového opatření postupem podle § 82 a násl. SŘS.<sup>98</sup>

Závěrem lze dovodit, že všechny zmíněné podmínky, jak byly vymezeny judikaturou, musí být dodrženy. Naprosto nutná je podmínka zásahu a jeho nezákonnosti. Podmínka zásahu je dána kvůli tomuto žalobnímu typu a jeho vymezení ve správním soudnictví. Zásah musí být logicky nezákonný, jinak by ochrana práv jednotlivců v řízení postrádala smysl. Rozsahem první a páté podmínky už si soudy nebyly tolik jisté. Obecně je nutné, aby byl daný úkon zaměřen proti žalobci. Pokud by žaloba měla povahu „*actio popularis*“, pravděpodobně by docházelo k hromadění žalob na jednotlivých správních

---

<sup>96</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21.

<sup>97</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2021, č.j. 9 As 264/2020 – 51.

<sup>98</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. ledna 2022, sp.zn. Pl. ÚS 34/21.

soudech. Třetí osoba by rovněž nebyla zasažena na svých veřejných subjektivních právech. V případě opatření vlády během nouzového stavu se objevila některá úskalí tohoto pravidla, neboť ho některé osoby mohly vnímat jako nespravedlivé. Domnívám se, že závěr „převratného“ rozsudku MS je zcela pochopitelný a z části i v souladu s judikaturou NSS, neboť žaloby by měly být vykládány tak, aby poskytovaly ochranu proti veškerým nezákonným postupům správních orgánů. Navíc byl soud k takovému výkladu „dotlačen“, neboť se adresáti nemohli bránit jiným způsobem. Na straně druhé je třeba souhlasit se závěrem NSS, výklad nezákonného zásahu a jeho přípustnosti nemůže být až tak široký, aby si soudy přisvojovaly pravomoci, které přesahují hranice vymezené zákonem. Prozatím není tento postup ze strany správních soudů možný. Rozšířený senát tedy udělal pomyslnou tečku za snahami některých žalobců, domáhat se ochrany v řízení podle 82 a násl. SŘS v případě přímých důsledků právních předpisů.

### **3.2 Osoba zúčastněná na řízení**

Osobou zúčastněnou na řízení je osoba, která podle § 34 odst. 1 SŘS „*byla dotčena na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“<sup>99</sup>

Takovou osobu vyznačí podle zákona navrhovatel ve svém návrhu, případně je předseda o řízení vyrozumí. Osoba zúčastněná na řízení má některá procesní práva, například právo předkládat písemné podklady, nahlížet do spisu atd. Osoba zúčastněná na řízení ale nemůže disponovat předmětem řízení, kromě práva na podání kasační stížnosti.<sup>100</sup>

Soudy obecně vylučovaly institut osoby zúčastněné na řízení v případě řízení podle § 82 a násl. SŘS. Podle názoru NSS se tento institut váže pouze na řízení ve věcech nezákonných rozhodnutí a nečinnosti.<sup>101</sup> NSS později připustil

---

<sup>99</sup> Viz § 34 odst.1 SŘS.

<sup>100</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 485.

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.10.2008, č.j. 3 Aps 5/2008 – 282.

jako „*procesní analogii*“ uplatnění osoby zúčastněné na řízení v případě souhlasů podle stavebního zákona.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76.

## 4 Žalovaný

Žalovaným bude dle ustanovení § 82 SŘS správní orgán, který zásah provedl. Přitom nelze opomenout ustanovení § 4 odst. 1 SŘS, které vymezuje pojem „správní orgán“ jako legislativní zkratku pro „*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*“. Tedy není možné brojit proti „zásahům“, které nebyly takovými orgány v oblasti veřejné správy provedeny.<sup>103</sup>

Obtížné může být rozpoznat postavení určitých entit v rámci jedné instituce. Podle názoru NSS je pro určující pro správní soudnictví rovina kompetenční. Jestli je určitý subjekt vybaven „*svazkem kompetencí*“ je potřeba zkoumat. Zásadní bude vymezení podle zákona, pokud zákon takové kompetence určitému subjektu svěřuje, lze jej považovat za správní orgán. Soud rozlišuje, pokud je daný subjekt správní orgán jako celek, nebo lze za správní orgán považovat i různé „menší“ entity v rámci jedné soustavy. Pokud lze bez modifikace zákona jednotlivé kompetence „menších“ článků jedné soustavy měnit, jedná se o správní orgán jako celek. Za předpokladu, že zákon počítá se samostatnými entitami v rámci jedné instituce, nelze měnit jejich kompetence, lze je samostatně pokládat za správní orgány. Příkladem může být orgán, který má vlastní územní působnost uvnitř organizace, která má působnost širší. Takové pravidlo je zásadní pro vymezení místní příslušnosti krajských soudů.<sup>104</sup> Typickým příkladem, kdy jednotlivé články dané entity nebudou považovány za správní orgán, jsou složky krajských a obecních úřadů. Za správní orgán bude tedy považován krajský a obecní úřad. Situace je obdobná v případě jednotlivých složek PČR. Zvláštní zákonná úprava může ale některé složky PČR jako správní orgány kvalifikovat, např. podle zákona č. 119/2002 Sb., takové postavení přísluší krajským ředitelstvím.<sup>105</sup> V totožném postavení bude PČR vystupovat, pokud provádí identifikační úkony podle § 65 zákona o policii. Ukázkou problematice

---

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.09.2007, č.j. 9 Aps 1/2007 – 68.

<sup>104</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 05.05.2015, č.j. Nad 288/2014 – 5.

<sup>105</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-21]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz) (ust. § 4 SŘS).

aplikace takového členění je případ usnesení NSS<sup>106</sup>, kdy krajský soud nesprávně poučil žalobce, že žalovaným má být celá PČR. Podle názoru NSS je takový postup nesprávný.<sup>107</sup>

#### 4.1 Pasivní legitimace ozbrojených sborů

Ozbrojený sbor může být pasivně legitimovaný podle § 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 takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“*

Zvláštností je část ustanovení § 83 SŘS, které pamatuje na sbor, *„který není správním orgánem“*. Jediným přípustným výkladem je, že zákonodárce předpokládá různé „podoby“ správního orgánu. Ozbrojený sbor musí totiž vždy naplňovat definici podle § 4 odst. 1 SŘS, jinak by žaloba proti nezákonnému zásahu nebyla přípustná.<sup>108</sup>

Postavení PČR jako orgánu moci výkonné, bude děleno na situace, kdy bude vystupovat jako správní orgán, nebo ozbrojený sbor. Oba případy nesou jednotlivá specifika, nejzásadnější je rozlišení osoby žalované. Pokud jedná PČR jako ozbrojený sbor, bude žalováno Ministerstvo vnitra, neboť tento sbor je mu podřízen.<sup>109</sup> Pro srovnání, právní úprava řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu takové rozlišení nenabízí, neboť v případě rozhodnutí je žalovaný orgán naprosto zřejmý. Taková situace, avšak nenastává v případě neformálních úkonů.<sup>110</sup>

Zda PČR v daném případě postavení správního orgánu má, nebo nemá, je nutné pečlivě zkoumat, jedná se o poměrně složitou právní otázku. Tuto komplikovanou situaci mnohokrát řešil NSS. Podle názoru soudu je nutné rozlišit,

---

<sup>106</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17.05.2022, č.j. Nad 71/2022 – 88.

<sup>107</sup> Tamtéž.

<sup>108</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního řádu. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 267.

<sup>109</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 500.

<sup>110</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního řádu. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 267.

kteřé úkony PČR provádí, protože se taková činnost rozvětřuje do mnoha právních odvětví. Postavení PČR, jako správního orgánu, lze obvykle odvodit přímo ze zákona. Půjde o úkony činěné podle zákona o silničním provozu<sup>111</sup> nebo podle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců.<sup>112</sup> Některé případy mohou být sporné a bude záležet na primární povaze daného úkonu. PČR bude rovněž zmocněna k úkonům, které jsou nepochybně součástí činnosti veřejného ozbrojeného sboru, typicky obnovení veřejného pořádku a ochrana vlastnického práva. Soud doslovně vykládá takovou činnost jako „*bezpečnostní*“.<sup>113</sup>

J. Rajchl uvádí několik důvodů pro tento „*dualismus*“. Jedním z důvodů může být snaha zákonodárce chránit některé složky před vleklými soudními spory nebo snaha usnadnit adresátům identifikaci příslušného orgánu. PČR je v obou případech orgánem moci výkonné. Je třeba zmínit, že obě kategorie nelze oddělovat, autor zdůrazňuje vzájemnou harmonii mezi „*klasickou úřední činností*“ a činností bezpečnostních sborů, obě kategorie se vzájemně doplňují. Neexistují přesná kritéria, kdy bude orgán v jednom, nebo ve druhém postavení. Vzhledem k rozmanitosti provedení některých úkonů, nelze dospět k výslovnému zařazení úkonů do zmíněných skupin.<sup>114</sup>

V otázce pasivní legitimace veřejných ozbrojených sborů dospěly soudy k názoru, že nelze po žalobci požadovat, aby sám správně určil, komu je sbor podřízený a nesprávné určení nemůže být žalobci kladeno za vinu.<sup>115</sup> Žalovaného sice určí žalobce, ale není nutné naprosto přesné vymezení, postačí, pokud daný zásah a sbor označí. Je pravda, že postavení žalovaného je v případech týkajících ozbrojených sborů, které nejsou správními orgány, vymezeno zákonem. Soud může pomoci opravit nesprávné označení žalovaného žalobcem, pokud je v rozporu s celkovým vyličením tvrzeného zásahu a toto označení je uvedeno v žalobním petitu.<sup>116</sup> Soud žalobce na tento odlišný názor upozorní, pokud je

---

<sup>111</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 – 63.

<sup>112</sup> Např. usnesení krajského soudu ze dne 17.9. 2010, č. j. Nad 44/2010 – 36.

<sup>113</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01.03.2017, č.j. 6 As 256/2016 – 79.

<sup>114</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. s. 264-265.

<sup>115</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-5]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 83 SŘS).

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2008, č.j. 2 Aps 4/2008-138.

odpovědnost za nezákonný zásah přiřaditelná odlišnému orgánu. NSS poznamenal, že pokud by soud jednal s nesprávným účastníkem, bylo by následující rozhodnutí zmatečné.<sup>117</sup>

Téma pasivní legitimace v případě nezákonných zásahů jednoduché, v některých případech může být i pro soud zdlouhavé žalovaného správně určit. Původce zásahu není jednoduše zjistitelný, jako ze strany formálního rozhodnutí. Správné uplatnění „dualismu“ členění PČR je v praxi poměrně složité. Řešením takové situace by mohlo být stanovení jasných podmínek, kdy bude tento orgán v postavení veřejného ozbrojeného sboru, nebo správního orgánu, i když nebude zařazení jednoduché. Dále takové členění opustit a stanovit jediný orgán, kterému bude možné jednání příslušníků PČR přičítat. Koneckonců stát zřizuje jednotlivé orgány a měl by za ně být odpovědný. Z tohoto hlediska dojde k zjednodušení situace pro možné žalobce. Obecně ale vnímám vývoj přístupu správních soudů v této otázce jako pozitivní, především tedy možnost změny žalovaného podle názoru soudu.

## 4.2 Pasivní legitimace právnických a fyzických osob

Žalovaným v řízení dle ustanovení § 82 a násl. SŘS může být i veřejnoprávní korporace, neboť jim byly některé vrchnostenské pravomoci státem přenechány. Stát má obecně zájem na řádném výkonu povolání, proto jsou zákonem zřízeny různé profesní komory. Takový řádný výkon je podmíněn povinným členstvím v takové korporaci, která je „*nositelem veřejné správy na úseku výkonu takového povolání.*“<sup>118</sup> Veřejnoprávní korporace je oprávněna k vlastní normotvorbě, kdy půjde o různé normativní akty, které mohou zasáhnout člena korporace. Aplikace norem je součástí samosprávy komor, která je rovněž oprávněna donutit své členy, aby takové normy dodržovali. Zmíněnou činnost lze nepochybně považovat jako působnost v oblasti veřejné správy. V případě statutárních předpisů zájmových veřejnoprávních korporací přichází v úvahu řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokud jsou schopné zasáhnout do

---

<sup>117</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 09.12.2014, č.j. Nad 224/2014 – 53.

<sup>118</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část. 2.* vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 129.

subjektivních práv jejich členů.<sup>119</sup> Například statutární předpisy České lékařské komory (v citovaném případě volební řád) mohou podléhat přezkumu v řízení podle ustanovení § 82 a násl. SŘS., pokud zasahují do veřejných subjektivních práv žalobce.<sup>120</sup>

Dalším příkladem je zápis žadatelů do seznamu členů komory. Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu v řízení podle § 82 a násl. lze brojit proti tomu, že ČAK žadatele ve stanovené lhůtě nezapíše do seznamu advokátních koncipientů. Žalobce se bude domáhat, aby správní soud nařídil komoře zápis kandidáta na seznam advokátních koncipientů. Komora má v souladu s ustanovením § 37 odst. 1 zákona o advokacii zapsat do seznamu advokátních koncipientů každého, kdo splní určité stanovené podmínky. NSS přirovnal takový úkon k činnosti katastrálního úřadu, případem jsem již zabýval, který má povinnost jako faktický úkon provést zápis do veřejnoprávní evidence.<sup>121</sup>

Jako správní orgán mohou figurovat také osoby ve vedení školských právnických osob. Školy rozhodují v oblasti veřejné správy například v případě přijetí nebo ukončení studia.<sup>122</sup> NSS dospěl také k závěru, že pokud škola zřízená státem, krajem nebo obcí nezabezpečí výuku náboženství podle § 15 zákona č. 561/2004 Sb., jedná se o nezákonný zásah.<sup>123</sup> O nezákonný zásah se jedná také v případě, že nedojde k zapsání studenta do registru přihlášených k maturitě podle § 80 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb.<sup>124</sup>

O nezákonném zásahu již nelze mluvit, pokud škola zakáže osobní přítomnost na výuce kvůli vydanému krizovému opatření. Školy mají poměrně specifické postavení, kdy působí převážně nevrchnostensky. Podle názoru NSS nevystupuje škola v tomto případě jako správní orgán. Je tomu tak proto, že škola je také adresátem zmíněných opatření, je sama dotčena a nemůže být tím, kdo nezákonný zásah vyvolal, neboť nevydává žádné vlastní rozhodnutí.<sup>125</sup>

---

<sup>119</sup> Tamtéž s.129-130

<sup>120</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č.j. 6 Aps 2/2007-134.

<sup>121</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne soudu 6. 9. 2021, č.j. 5 As 462/2019-35.

<sup>122</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KŮHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-21]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. §4 SŘS).

<sup>123</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.04.2016, č.j. 5 As 65/2015 – 52.

<sup>124</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19.02.2016, č.j. 3A 126/2015 – 51.

<sup>125</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.6.2021, č.j. 9 AS 264/2020-51.



V případě fyzických osob splývá postavení subjektu a vykonavatele veřejné správy v jednu osobu. Svěřené pravomoci v oblasti veřejné správy mají například veřejné strážce (rybářská stráž ap.), které vykonávají mj. dohled nad osobami v rámci své působnosti.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-21]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. §4 SŘS).

## 5 Náležitosti žaloby a lhůta pro její podání

Osoba, která tvrdí, že byla dotčena nezákonným zásahem, musí dodržet zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby podle § 84 SŘS. Zákonem je stanovena subjektivní a objektivní lhůta. Podle zákona má žalobce na podání žaloby dva měsíce ode dne, kdy se o zásahu dozvěděl poprvé. V případě objektivní lhůty zákon stanoví, že žalobu lze podat nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo.<sup>127</sup> Pro posouzení včasnosti žaloby rozhodl NSS, že soudní ochrana je poskytována na základě žalobcem určené povahy definovaného jednání, a také důvodů, proč zásah shledává jako nezákonný. Posouzení je zásadní ke stanovení okamžiku, kdy lze upevnit tvrzený nezákonný zásah do činnosti správního orgánu.<sup>128</sup>

### 5.1 Lhůta k podání žaloby

Stanovení lhůty k podání žaloby není problematické v případě, že zásah již netrvá. Pro jednorázové zásahy platí, že lhůta začíná ubíhat v okamžiku ukončení zásahu. Opačná je situace v případě zásahů, které mají trvalý dopad. Soudní praxe rozlišuje zásah podle jeho povahy na několik typů. Především je třeba rozlišit, jestli daný zásah již pominul, nebo má déle trvalý důsledek. Zásahy je možné dělit podle judikatury jako trvalý, jednorázový s trvalými důsledky a jednorázový. Přesné standardy pro odlišení trvalého zásahu od jednorázového zásahu s trvalými účinky nebyly judikaturou stanoveny a jsou v tomto ohledu nejednotné.<sup>129</sup>

Podle ustálené judikatury správních soudů je naprosto dostačující, pokud žalobce zásah vymeze, rozlišení jednotlivých druhů zásahů je pouze věcí soudu. ÚS také rozhodl, že je povinností správního soudu hodnotit jednotlivé okolnosti tvrzeného zásahu objektivně a teprve na jejich základě určit povahu zásahu. Podle ÚS nepostačují k určení povahy zásahu ani tvrzení žalobce.<sup>130</sup>

Příkladem rozlišení zásahu trvalého a jednorázového může být náleží ÚS ze dne 23. 5. 2019 sp. Zn. IV. ÚS 1568/18. V dané věci soud rozlišoval zásah, kdy

---

<sup>127</sup> Viz § 84 odst. 1 SŘS.

<sup>128</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.4.2019, č.j. 9 Afs 406/2018 – 53.

<sup>129</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2015, č.j. 7 As 155/2015 – 14.

<sup>130</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp.zn. ÚS 635/18 .

správní orgán vybral kauci a následně ji také odmítal vydat. Samotný výběr kauce soud posoudil jako zásah jednorázový, zadržování kauce představuje zásah trvající, jde o udržování protiprávního stavu.<sup>131</sup> Ve své podstatě půjde o zásah vzniklý v minulosti, který je kontinuálně udržován. Je třeba dodat, že takový typ zásahu není v rozhodovací praxi správních soudů obvyklý, spíše se jedná o výjimku.<sup>132</sup>

V případě trvajícího zásahu se ukázalo problematickým určit, co vlastně určuje počátek lhůty k podání žaloby. Z judikatury je možné zmínit rozsudek NSS ze dne 21.11.2017 NSS č. j. 7 As 155/2015-160, v tomto konkrétním případě šlo o ochranu před nezákonným zadržením dokumentů, které správní orgán převzal při místním šetření a odmítal je vrátit, šlo o zásah trvající. NSS se rozsáhle zabýval objektivní i subjektivní lhůtou k podání žaloby, a dospěl k závěru, že objektivní lhůta k podání zásahové žaloby dle § 84 odst. 1 SŘS začíná ubíhat od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy. Právní názor rozšířeného senátu NSS měl sjednotit roztržitou judikaturu při posuzování včasnosti zásahových žalob.<sup>133</sup>

S tímto názorem ale nesouhlasil ÚS (nález sp.zn. II. ÚS 635/18-1 ze dne 15. 5. 2018), který rozsudek NSS zrušil, neboť vedl k porušení základního práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. ÚS je toho názoru, že z pohledu časových právních následků je relevantní až ukončení po delší dobu trvajícího zásahu, takový postup je uznáván téměř všemi právními odvětvími. ÚS uvádí zajímavou komparaci, v podstatě přirovnává nezákonný zásah k „*deliktu či přestupku*“ orgánu veřejné správy. Domnívá se, že v tomto případě je rozhodující pro běh lhůt „*rozlišení teorie správního trestání*“, kdy u trvajícího deliktu je pro běh času právně relevantní až ukončení takového po dobu trvajícího jednání. Pokud správní orgán dokumentaci pro správní řízení nepotřebuje, má povinnost ji vrátit, zadržování představuje udržování protiprávního stavu, tedy trvající nezákonný zásah.<sup>134</sup> Správní soudy musí vykládat pojem „*dozvěděl*“ dle ustanovení § 84 odst. 1 SŘS, jako „*dozvídá*“. Jde o ústavně-konformní výklad,

---

<sup>131</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18.

<sup>132</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.06.2013, č.j. 6 Aps 1/2013 – 51.

<sup>133</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

<sup>134</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp.zn. II. Ús 635/18-1.

podle kterého začíná ubíhat subjektivní lhůta v případě trvajících zásahů každým dnem znovu.<sup>135</sup>

Pro srovnání nález ÚS zkritizoval soudce NSS Z. Kühn, dle jeho názoru takový výklad ÚS tvoří procesně privilegovanou skupinu žalobců. Za těchto nastavených podmínek má žalobce v podstatě možnost zažalovat trvajících zásahů po neomezenou dobu.<sup>136</sup>

Obecně kvalifikace jednotlivých zásahů není pro žalobce příliš podstatná. Ve vztahu k různým formám zásahů bude žalobce rozlišovat, jestli se domáhá zákazu, příkazu určitého jednání nebo určení nezákonnosti zásahu. Je pravda, že pokud ÚS nestanovil konečnou lhůtu v případě zásahů trvajících, zvýhodnil tak některé skupiny žalobců. Pokud se žalobce dozví o nezákonném zásahu a má k dispozici neomezenou lhůtu k podání žaloby, pak se o takové skupině žalobců nedá hovořit jinak než jako o privilegované. Domnívám se ale, že pokud daný zásah stále trvá, musí mít žalobce vždy možnost bránit se před jakýmkoliv nezákonným úkonem orgánu veřejné moci.

## 5.2 Druhy zásahů z hlediska okamžiku jejich vzniku

NSS se pokusil vymezit a vlastně stanovit obecná pravidla pro posouzení včasnosti žalob ve správním soudnictví. V závislosti na tom, v jakém okamžiku se jednání veřejné správy stalo protiprávním. Pokud nezákonnost vyplývá již ze samotného úkonu veřejné správy, podle soudu započne ubíhat lhůta od nařízení nějakého jednání. Pokud orgán překročí svou pravomoc, tedy nezákonným provedením, bude lhůta ubíhat ode dne, kdy k takovému jednání došlo. Pro subjektivní lhůtu je určující, kdy se žalobce o takovém nezákonném úkonu dozvěděl. Zvláštní situací bude udržování nezákonného zásahu orgánu veřejné správy nebo situace, kdy takový orgán bude nečinný.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2019, č.j. 8 Afs 238/2019-30.

<sup>136</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-10-28]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 84 SŘS).

<sup>137</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

### 5.3 Obecné a zvláštní náležitosti žaloby

Podle § 84 SŘS odst. 3 musí žalobce do obsahu svého návrhu uvést *a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.*

Z žaloby musí být tedy jasné, čeho se žalobce domáhá, musí podrobně uvést své údaje a jmenovat žalovaného. Žalobce svůj návrh podpoří listinami, kterých se hodlá dovolat. Žaloba musí rovněž obsahovat i konkrétní náležitosti, žalobce musí označit nezákonný zásah orgánu, popsat dostatečně podrobně skutkové okolnosti takového zásahu, podpořit své tvrzení důkazy a připojit návrh výroku rozsudku.<sup>138</sup>

Žalobní petit je nutnou součástí každé žaloby. Nesprávně formulovaný petit je důvodem pro výzvu k opravě podání podle § 37 odst. 5 SŘS. SŘS přímo neřeší případné nutnosti změn petitu, NSS odvodil takovou možnost podle § 95 OSŘ, kdy se souhlasem soudu může žalobce měnit návrh na zahájení řízení.<sup>139</sup> Žalobce se primárně bude domáhat zamezení činnosti správního orgánu, tedy určitého zákazu nebo příkazu, nebo prohlášení nezákonnosti zásahu. Přitom platí, že se žalobce nemůže domáhat určení nezákonnosti zásahu, pokud zásah stále trvá nebo hrozí jeho opakování. Soudy rovněž připouští petit alternativní, žalobce tak může reagovat na skutkovou nejistotu daného případu.<sup>140</sup>

Zákon je sice opatřen obecnými náležitostmi podání podle § 37 SŘS, ale zákonodárce se rozhodl pro upřesnění jednotlivých náležitostí žaloby. Což je podle mého názoru atypické vzhledem k jiným procesním úpravám.<sup>141</sup> Patrně zákonodárce počítal s faktem, že jednotlivá řízení jsou poměrně odlišná a vyžadují vlastní specifické náležitosti. Zároveň se situace pro žalobce ulehčuje, neboť je naprosto jasné, jak má postupovat. K bodu prvnímu, jak jsem již uváděl, musí žalobce označit zásah, proti kterému se domáhá ochrany. Žalobci patrně nezbyvá

---

<sup>138</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-1]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 84 SŘS).

<sup>139</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.01.2008, č.j. 1 Aps 3/2006 – 69.

<sup>140</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.05.2014, č.j. 1 Afs 60/2014 – 48.

<sup>141</sup> Např. zákon č. 192/1993 Sb.

nic jiného než vlastními slovy vylíčit, jaký konkrétní postup orgánu vnímá jako nezákonný zásah.

## 6 Nepřípustnost žaloby

Žaloba bude dle ustanovení § 85 SŘS nepřípustná „*lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*“

Takové pravidlo se rovněž odráží v ustanovení § 5 SŘS, které stanoví, že se soudní ochrany před správními soudy lze domáhat pouze v případě, že žalobce vyčerpal všechny opravné prostředky, které může uplatnit. Jde o snahu zákonodárce donutit žalobce, aby se snažil využít všechny uplatnitelné prostředky nápravy. Jedná se o výklad, který je v souladu s účelem správního soudnictví, které je vůči kontrolní činnosti veřejné správy subsidiární. Žalobce tedy musí přednostně takové prostředky využít, následně, pokud se takový postup ukáže jako neúčelný, může pokračovat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 SŘS.<sup>142</sup>

Zákon stanoví výjimku z takového pravidla, kdy podle věty druhé ustanovení § 85 SŘS se takový postup neuplatní, pokud se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu. NSS dospěl k názoru, že je povinností soudu rozlišit, kdy žalobce uplatňuje žalobu záporní a kdy žalobu deklaratorní. V případě žaloby určovací, také deklaratorní, soud takové zkoumání obecně neprovádí, záporní žaloby se takovému zkoumání podrobit musí.<sup>143</sup>

Obecně platí, že žalobce musí využít všechny prostředky, které jsou mu plně k dispozici k ochraně subjektivních práv, ať už přímo z platné právní úpravy nebo z ustálené soudní judikatury. Pokud z jednoho pramene vyplývá opak, žalobce takový prostředek využít nemusí a nemají procesně žádný vliv na takové řízení, obzvláště v otázce začátku běhu lhůt.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.08.2005, č.j. 2 Afs 144/2004 – 110.

<sup>143</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2017, č.j. 7 As 155/2015 – 160.

<sup>144</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č.j. 1 Afs 58/2017-42, bod 48.

## **6.1 Vybrané prostředky nápravy uvnitř veřejné správy**

### **6.1.1 Stížnost jako ochranný prostředek**

Jedná se o stížnost podle daňového a správního řádu. Osoba zúčastněná na správě daní má podle daňového řádu právo podat stížnost na postup správce daně. Pokud není postupem spokojena, je tato osoba také oprávněna podat podnět k prošetření nejbližší nadřízeného správce daně.<sup>145</sup>

Správní soudy se v některých případech neshodly na nutnosti vyčerpání stížnosti dle § 175 správního řádu. I když oba tyto procesní instituty jsou si velmi podobné, soudy nepovažovaly za nutné prostředek stížnosti dle § 175 SpŘ uplatnit. Takové tvrzení bylo postaveno na argumentaci, že stížnost podle daňového řádu je mnohem propracovanější úpravou, s jasně stanoveným nadřízeným orgánem, tedy na rozdíl od úpravy podle SpŘ.<sup>146</sup>

K otázce obou těchto institutů se nakonec vyjádřil rozšířený senát NSS, podle jeho názoru nemá nevyčerpání takového prostředku vliv na přípustnost žaloby. Rozšířený senát odůvodnil výrazný odklon od dosavadní judikatury názorem, že stížnosti jsou spíše dozorčím prostředkem, který navíc může podat kterákoliv osoba zúčastněná na řízení. Takový institut je třeba odlišit od nástrojů určených k ochraně skutečných práv jednotlivců, zpravidla odvolání nebo obnoveného řízení. Stížnost na postup daňového subjektu, námitka proti postupu správce daně při placení daní, námitka podjatosti úřední osoby a podnět na ochranu proti nečinnosti jsou dalšími příklady takových prostředků v daňovém řízení.<sup>147</sup>

### **6.1.2 Opatření proti nečinnosti správního orgánu**

Opatření proti nečinnosti je postupem podle § 80 SpŘ, jedná se nástroj, který žalobce musí před podáním žaloby využít. Podle judikatury se nečinností musí prvně zabývat nadřízený orgán, který by měl zjednat nápravu. Postup podle § 82 SŘS je možný, až bude tento prostředek vyčerpán a pokud nedošlo k žádoucí

---

<sup>145</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č.j. 9 Aps 4/2013-25.

<sup>146</sup> Tamtéž.

<sup>147</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 5. 12. 2017, č.j. 1 Afs 58/2017-42.



nápravě. V opačném případě by soud podle názoru NSS měl žalobu odmítnout podle § 46 odst.1 písm. d).<sup>148</sup>

Podobným nástrojem ochrany subjektivních práv osob v daňovém řízení je podnět nejbližše nadřízenému správci daně v případě jeho nečinnosti podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Podle názoru judikatury je takový prostředek dostatečně účelný k ochraně subjektivních práv osob, a proto je žalobce povinen jej vyčerpat před podáním žaloby podle § 82 a násl. SŘS.<sup>149</sup>

Je možné dovodit, že obecný prostředek nápravy před podáním žaloby podle § 85 SŘS v platné právní úpravě neexistuje. Domnívám se, že v případě nečinnosti, kterou lze kvalifikovat jako nezákonný zásah, bude opatření proti nečinnosti pravděpodobně nejúčinnějším nástrojem, který má veřejná správa k dispozici. V otázce jiných typů zásahů nebude mít adresát takovou příležitost, aby případnou nezákonnost vyřešil nadřízený správní orgán. Obecně k podobným opravným prostředkům lze konstatovat, že jejich použití bude záležet na určité zákonné úpravě a v jaké situaci se žalobce nachází.

## **6.2 Odkladný účinek žaloby a předběžné opatření**

Zákon výslovně neupravuje použití odkladného účinku v případě řízení o ochraně před nezákonným zásahem, jako je to v případě řízení o ochraně před nezákonným rozhodnutím podle § 73 SŘS, tento institut je systematicky do této části zařazen. To je jeden z důvodů, proč správní soudy zaujaly stanovisko, že řízení podle § 65 a násl. SŘS jsou jediná, kde tento institut může být použit.<sup>150</sup>

Odkladný účinek podle § 73 SŘS a předběžné opatření podle § 38 SŘS vycházejí z předpokladu hrozící újmy. Je velmi pravděpodobné, že žalobci v případě řízení o ochraně před nezákonným zásahem může taková újma hrozit. Pokud však zákon v souladu s § 73 odst. 2 SŘS výslovně stanoví, že tato újma musí být spojena s výkonem rozhodnutí nebo jeho právními důsledky, nelze žalobě proti nezákonnému zásahu přiznat odkladný účinek. Soud tedy nemůže dovolit uplatnění odkladného účinku proti neformálním úkonům. Lze tedy

---

<sup>148</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č.j. 6 Afs 108/2019-39.

<sup>149</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2020, č.j.7 Afs 198/2020 – 20.

<sup>150</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.07.2019, č.j. 3 As 208/2019 – 55.

konstatovat, že v případě hrozící újmy je žalobce odkázán pouze na předběžné opatření podle § 38 SŘS.

Soudní řád správní umožňuje účastníkovi podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 38 odst.1 SŘS „*byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat*“. Podmínkou uplatnění tohoto institutu je hrozba závažné újmy na straně žalobce. Závažnou újmu lze obecně definovat jako zásah do oprávněných zájmů osob, který vzhledem k nezákonnosti nebo rozporu s dobrými mravy nemusí tolerovat. Přičemž je žalobce povinen takový zásah podrobně specifikovat.<sup>151</sup>

Podrobněji tento pojem definoval NSS, podle jeho názoru takový zásah musí být natolik zásadní, že není spravedlivé požadovat, aby byl snášen. Takové opatření je dočasné. „*Vážnou újmu tedy budou zejména intenzivní zásahy do intimní sféry navrhovatele, do jeho vlastnických práv či do jiných jeho subjektivních práv, zejména těch, která mají povahu práv ústavně zaručených.*“ Vážnou újmu mohou být prohlídky v různých nemovitostech nebo zadržování věci. Forma předběžného opatření bude odpovídat potřebám daného případu, soud může zakázat správnímu orgánu určitý postup, nebo přikázat, aby nenarušoval svobodnou sféru žalobce (např. opakované výzvy).<sup>152</sup>

Mezi základní podmínky takového návrhu patří podání účastníkem řízení, nutnost zatímní úpravy vztahů a hrozba závažné újmy. Pokud žalobce žádá po soudu přiznání předběžného opatření, měl by ve svém návrhu jasně popsat orgán, který by nějakou povinnost měl strpět. Je třeba řídit se pravidlem, že nelze žádat, aby obsahem předběžného opatření byla povinnost, která bude součástí rozhodnutí

---

<sup>151</sup> Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 28. 7. 2006, č.j. 59 Ca 87/2006-14.

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.05.2006, č.j. Na 112/2006 – 37.

ve věci samé (např. v případě žaloby proti nezákonnému zásahu určení nezákonnosti zásahu).<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-1]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 38 SŘS).

## 7 Rozhodnutí

Rozhodnutí soudu je podle § 87 odst.1 SŘS vázáno na skutkový stav zjištěný ke dni svého rozhodnutí, pokud se žalobce pomocí deklaratorní žaloby domáhá určení, že zásah byl nezákonný, je určující skutkový a právní stav v době zásahu. Je tomu tak proto, že se zásah může v době rozhodování soudu měnit, proto bude zjišťování skutkového a právního stavu odsunuto do doby rozhodování soudu. Pokud dojde k jakémoliv změně, připouští soudy změnu petitu. Pokud zásah již netrvá, nemá smysl, aby soud postupoval podobným způsobem.<sup>154</sup>

Soud podle § 87 odst. 2 SŘS „*rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.*“

Podle judikatury NSS přichází jako první ochrana proti zásahu, který není skončený, následně je možné žádat po soudu, aby prohlásil nezákonnost zásahu. Žalobce může reagovat na případné změny, soudy umožňují v průběhu řízení měnit žalobní petit. Žalobce může navrhnout také petit alternativní, kdy se bude domáhat určitého zákazu nebo příkazu, eventuálně deklaraci nezákonnosti postupu správního orgánu.<sup>155</sup>

Pokud je vydán vyhovující výrok v případě žaloby deklaratorní, soud neukládá žádnou povinnost. Soud vlastně určí, jaké jednání považuje za nezákonný zásah, kdy tento výrok bude mít pro žalobce hlavně úlohu satisfakční. Pokud je vydán zákaz nebo příkaz určitého jednání, jde o výrok konstitutivní.

---

<sup>154</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-1]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 87 SŘS).

<sup>155</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.05.2014, č.j. 1 Afs 60/2014 – 48.

Soud by v takovém případě měl povinnost přesně vymezit a stanovit lhůtu ke splnění povinnosti.<sup>156</sup>

Příkladem takových výroků bude:

*„I. Souhlas Městského úřadu Kutná Hora, stavebního úřadu, ze dne 14.1.2013, čj. SÚ.-063635/2012/Ku, s provedením ohlášené stavby: novostavba rodinného domu, vč. zpevněných ploch, jímky na vyvážení, přípojky vodovodu a přípojky elektro, na pozemku parc. č. 4309/36, 4309/38, 4302/6, 4301 v k. ú. Kutná Hora, je nezákonný.“<sup>157</sup>*

*„II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce a přikazuje se mu obnovit stav před nezákonným zásahem tak, že žalovaný Souhlas ze dne 14.1.2013, čj. SÚ.-063635/2012/Ku, s provedením ohlášené stavby: novostavba rodinného domu, vč. zpevněných ploch, jímky na vyvážení, přípojky vodovodu a přípojky elektro, na pozemku parc. č. 4309/36, 4309/38, 4302/6, 4301 v k.ú. Kutná Hora, zruší.“<sup>158</sup>*

Ke zmíněným výrokům dodávám, že dnes již souhlasy podle stavebního zákona nebudou projednávány v řízení podle § 82 a násl. SŘS. Zvláštností druhého výroku je, že soud zvolil jako příkaz obnovení stavu před zásahem, kterým bylo přikázáno zrušení územního souhlasu. Kvůli dobové judikatuře NSS si soud musel tímto způsobem „vypomoci“, a přikázat orgánu, aby si rozhodnutí zrušil samostatně.

## **7.1 Zamítnutí žaloby**

Soud podle § 87 odst. 3 SŘS žalobu zamítne, pokud je shledána jako nedůvodná. Přitom je nutné, aby splňovala základní požadavky k vlastnímu posouzení, tedy včasnost a přípustnost. Pokud jednání žalovaného nepředstavuje zásah podle § 85 SŘS nebo pokud takový zásah nebyl nezákonný, nedošlo k

---

<sup>156</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-2]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 87 SŘS).

<sup>157</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13.6.2014, č.j. 45 A 40/2013 – 55.

<sup>158</sup> Tamtéž.

němu, nepůsobil proti žalobci a nezpůsobil žalobci újmu na jeho veřejných subjektivních právech, bude žaloba zamítnuta.<sup>159</sup>

## 7.2 Zastavení řízení

Jedná se o procesní rozhodnutí, kdy věc soud ukončuje usnesením. Důvodem pro zastavení řízení je zpětvzetí návrhu, které může žalobce učinit do rozhodnutí soudu. Soud zastaví řízení podle § 47 písm. c), pokud tak stanoví SŘS nebo zvláštní zákon.<sup>160</sup>

Soud dále řízení zastaví, pokud žalobce sdělí soudu, že byl uspokojen postupem odpůrce za podmínek § 62 SŘS. Institut uspokojení navrhovatele je jakousi obdobou „smíru“ v řízení před správními soudy. Zákonodárce jej systematicky zařadil do obecných ustanovení SŘS, tudíž nic nebrání použití tohoto ustanovení v řízení o ochraně před nezákonným zásahem.<sup>161</sup> Zmíněný postup lze uplatnit pouze do vydání rozhodnutí. Obecně bude postup podle § 62 SŘS sloužit k urychlení řízení, jestliže správní orgán uzná vlastní pochybení a aktivně se snaží žalobci vyhovět. Pokud je takový krok učiněn, musí soud vyzvat žalobce. Pokud žalobce soudu sdělí, že je s postupem správního orgánu spokojen, soud řízení zastaví. Pokud se žalobce nevyjádří ani po výzvě soudu a zdá se, že je zcela spokojen, může soud rovněž rozhodnout o zastavení řízení. O tomto následku musí být žalobce informován.<sup>162</sup>

## 7.3 Odmítnutí žaloby

Zjistí-li soud, že není splněna podmínka pravomoci soudu nebo jiné podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS, není-li tvrzený zásah nezákonným zásahem, byla-li žaloba podána neoprávněnou osobou nebo je-li žaloba nepřijatelná podle § 46 odst. 1 SŘS, soud žalobu odmítne.<sup>163</sup> Správní soudy

---

<sup>159</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-2]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. §87 SŘS).

<sup>160</sup> Tamtéž (ust. §47 SŘS).

<sup>161</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-23]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 62 SŘS).

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007, č.j. 4 Ads 14/2007 – 58.

<sup>163</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č.j. 8 Aps 6/2007-247.

nejsou rovněž oprávněny rozhodovat ve věcech, ve kterých bylo rozhodnuto správním orgánem v soukromoprávní věci podle § 46 odst. 2. SŘS.

#### **7.4 Náhrada nákladů řízení**

Pokud nastane rozhodnutí soudu ve věci samé má účastník nárok na náhradu nákladů řízení. Přitom se použije princip úspěchu ve věci, účastník musí být úspěšný alespoň částečně, aby mohl tento nárok uplatnit. Podoba úspěchu v řízení se bude lišit v konkrétních řízeních podle SŘS. Obecně se za úspěch dá považovat, pokud soud převezme petit žaloby ve svém výroku. V případě žaloby proti nezákonnému zásahu je pro plný úspěch dostačující, pokud soud vyhoví jen některému nároku, který žalobce uplatnil. Za částečný úspěch se považuje úspěch v základu žaloby.<sup>164</sup>

Právo na náhradu nákladů řízení zahrnuje řadu výdajů. Za účelně vynaložené náklady lze považovat výdaje, které byly uplatněny v soudním řízení. Dále mezi vynaložené náklady patří různé soudní poplatky (např. zahájení řízení, vydání předběžného opatření). Za hotové výdaje lze považovat náklady na pořízení znaleckých posudků nebo provedení důkazů. Přitom je důležité upozornit, že takový nárok vzniká pouze pokud soud tento důkaz provede. Účastník má právo na náhradu nákladů za právní zastoupení v řízení. Výše účelně provedených úkonů se řídí podle advokátního tarifu. Podle ustálené judikatury správních soudů nenáleží právo na náhradu nákladů řízení účastníkům, kteří disponují vlastními osobami, které mohou nárok před soudem obhájit. Takové pravidlo platí pro správní orgány a veřejnoprávní korporace.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-22]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 60 SŘS).

<sup>165</sup> Tamtéž.

## 8 Opravné prostředky

### 8.1 Kasační stížnost

Žalobce má možnost, stejně v jako jiných typech řízení, podat opravný prostředek v podobě kasační stížnosti. Je třeba poznamenat, že kasační stížnost se podává vždy proti pravomocnému rozsudku KS. Přípustnost takové kasační stížnosti je obecně přínosná, protože posiluje ucelenost právního výkladu v rámci správního soudnictví a rozšiřuje obranu práv jednotlivců. Kasační stížnost se podává u NSS do dvou týdnů. Obecně bude kasační stížnost nepřipustná ve věcech volebních, pokud se stížnost opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 SŘS, směřuje proti rozhodnutí, které upravuje vedení řízení, nebo které je dočasné. Rovněž pokud směřuje proti důvodům rozhodnutí nebo proti výroku o nákladech řízení.<sup>166</sup> Účastníkem řízení bude žalobce, který se před KS domáhal deklarace nezákonnosti zásahu nebo jeho zákazu a původní žalovaný v řízení před KS.<sup>167</sup>

#### 8.1.1 Důvody kasační stížnosti

SŘS uvádí podle § 103 odst. 1 písm. a) jako důvod pro podání kasační stížnosti nezákonnost, která spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Dalším důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) je, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo byla při jejím zjišťování porušena zákonnost v procesních ustanoveních, a pro tuto vytýkanou vadu měl soud takové rozhodnutí zrušit. Taková situace může nastat, pokud skutkový obsah, který by jinak vedl k žádoucímu závěru, je veden správním orgánem k závěru nesprávnému nebo ve spisech není materiální podklad pro skutkový závěr, ke kterému dospěl správní orgán.<sup>168</sup> Zákon považuje za takovou vadu i nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost.

---

<sup>166</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 407.

<sup>167</sup> Viz § 105 odst. 1 SŘS.

<sup>168</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.9.2021, č.j. 7 As 47/2021-38.



Zmatečnost řízení před soudem podle § 103 odst. 1 písm. c) je důsledkem velmi závažných procesních vad. Takový důvod je relevantní v případě, že soud vede řízení v absenci nutných podmínek řízení, ve věci rozhodl vyloučený soudce, soud byl nesprávně obsazený nebo soud rozhodl v účastníkův neprospěch z důvodu trestného činu soudce.<sup>169</sup>

Dalším uplatněným důvodem je nepřezkoumatelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d). Rozhodnutí soudu bude považováno za nepřezkoumatelné, pokud soud opomine přezkum některé žalobní námitky.<sup>170</sup> Soud je povinen vyjádřit se k právní argumentaci účastníka a uvést důvody, proč ji považoval za chybnou.<sup>171</sup>

Nezákonné odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení lze napadnout podle § 103 odst. 1 písm. e), přičemž jiné důvody podání kasační stížnosti jsou pro tento případ nepřipustné.<sup>172</sup>

Jednotlivé kasační důvody lze odlišit v záležitosti na tom, jestli napadají právní posouzení či procesní postup soudu, nebo také zprostředkovaně správního orgánu. Za čistě soudní lze označit důvody podle písm. c), d), e). První dva důvody podle § 103 odst. 1 SŘS mohou zahrnovat jak rozhodnutí soudu, tak rozhodnutí správního orgánu. NSS zdůrazňuje, že cílem kasační stížnosti je uvést přesvědčivé důvody, kterými stěžovatel oponuje rozsudkům krajského soudu. Kasační stížnost není podle § 104 odst. 4 SŘS přípustná, pokud stěžovatel tyto důvody neuvede nebo pouze opakuje argumenty uplatněné před krajským soudem.<sup>173</sup>

NSS bude rozsahem a důvody kasační stížnosti vázán podle § 109 odst. 4 SŘS, výjimkou jsou důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a d).

Kasační důvody jsou uváděny pro úplnost. Zákon například spojuje důvodnost kasační stížnosti v bodě druhém s nesprávně zjištěným skutkovým stavem, nebo také s porušením ustanovení o řízení před správním orgánem. Už jen z povahy mnohých úkonů, proti kterým se žalobce v řízení podle § 82 SŘS brání,

---

<sup>169</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.1.2021, č.j. 3 As 208/2019.

<sup>170</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.10.2005, č.j. 1 Afs 135/2004 – 73.

<sup>171</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2005, č.j. 2 Afs 24/2005 – 44.

<sup>172</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98.

<sup>173</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2020, č.j. 10 As 181/2019 – 63.

nebude tento důvod použitelný. Správní orgán, který žalovaný zásah provedl, pravděpodobně žádné správní řízení nepovede. Tudíž KS ani nemohl, podle znění tohoto bodu, zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu.

### 8.1.2 Odkladný účinek

Kasační stížnost obecně nemá odkladný účinek podle § 107 SŘS, soud může odkladný účinek přiznat, přičemž je odkazováno na ustanovení § 73 odst. 2 až 5. Judikatura NSS v případech stížností ve věcech žalob proti nezákonnému zásahu tento institut až na výjimky nepřipouští.<sup>174</sup> Podle výkladu NSS je odkladný účinek (§73 SŘS) zařazen výlučně do ustanovení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 a násl. SŘS, nikoli do obecných ustanovení SŘS, jako je to v případě předběžného opatření.<sup>175</sup>

### 8.1.3 Rozhodnutí NSS

NSS může rozhodnout o kasační stížnosti několika způsoby. Řízení může být zastaveno, pokud dojde ke zpětvzetí kasační stížnosti. Z důvodu opožděnosti, nepřijatelnosti kasační stížnosti NSS zamítne.<sup>176</sup>

Pokud je shledána jako důvodná, rozhodnutí KS bude zrušeno. Následně může NSS vrátit věc k dalšímu řízení, KS bude vázán výkladem NSS. Dále může dojít k zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci. Poslední možností je, že NSS rozhodne ve věci sám, pokud k tomu měl důvod již KS. Přitom platí, že nelze místo KS prohlásit nezákonnost zásahu.<sup>177</sup> Pokud je podle názoru NSS rozhodnutí KS v pořádku, stížnost zamítne.

## 8.2 Obnova řízení

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem v řízení ukončeném pravomocným rozsudkem podle § 111 SŘS. Důvodem pro obnovu řízení budou nové důkazy nebo skutečnosti, které účastník nemohl uplatnit v původním řízení.

---

<sup>174</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.07.2019 č.j. 3 As 208/2019 – 55.

<sup>175</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2015, č.j. 3 As 192/2015 – 34.

<sup>176</sup> KOPECKÝ, Martin. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 511.

<sup>177</sup> BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. Soudní řád správní: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-8]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). (ust. § 103 SŘS).

Zákon výslovně stanoví, že obnova řízení je přípustná v případě řízení o ochraně před nezákonným zásahem a ve věcech politických stran, pravděpodobně to pramení ve složitosti nezákonných zásahů. Pro úplnost je třeba dodat, že tento institut je ve správním soudnictví zcela okrajový. Řízení má dvě fáze, prvně soud, který vydal rozhodnutí, usnesením povolí obnovu řízení, pokud je návrh vyhodnocen jako důvodný. Následným rozhodnutím soud v obnoveném řízení nahrazuje původní rozhodnutí. Pokud je návrh shledán jako nedůvodný, bude zamítnut.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 409.

## 9 Úprava de lege ferenda

Správní soudnictví je dnes neodmyslitelnou součástí ochrany veřejných subjektivních práv osob. I když toto odvětví prošlo značným vývojem, nelze opomenout mnohá úskalí řízení před správními soudy.

Prvním takovým úskalím je aplikace pojmu nezákonný zásah. Pod touto legislativní zkratkou jmenuje zákon nezákonná donucení, pokyny nebo zásahy. Takové úkony si lze představit v mnoha podobách, ale všechny mají jedno společné, jedná se o neformální úkony, které zasahují adresáty na jejich veřejných subjektivních právech. Podrobně uchopit tento pojem náleží do pravomoci správních soudů a v mnohých případech se ukázalo, že se aplikace tohoto pojmu neobejde bez problematických případů. Za zmínku stojí již zmíněné souhlasy podle stavebního zákona, které byly po krátkou dobu zařazovány právě do kategorie nezákonných zásahů. Domnívám se, že tento případ nejvýrazněji ukázal, jak komplikované je v praxi rozlišit mezi jednotlivými žalobními typy. Správní soudy následně dospěly k závěru, že pojem rozhodnutí je vykládán příliš formálně a došlo k ustálení judikatury na postupu podle § 65 a násl. SŘS. Obecně lze považovat za nerozumné, požadovat od zákonodárce, aby přesně vymezil povahu nezákonného zásahu, už jen proto, že se jedná o zbytkový žalobní typ. Podle názoru judikatury je primární ochrana před správními soudy poskytována v řízení podle § 65 a násl. SŘS. Mělo by tedy dojít k pevnému ujasnění, co je považováno za „rozhodnutí“. Na ostatní případy by se aplikovaly zbylé žaloby, které slouží jako pomocné. Správní soudy podle mého názoru dospěly ke správnému závěru, pokud kvalifikují jako „rozhodnutí“ akty, které mají alespoň takové základní znaky a zasahují adresáty na jejich veřejných subjektivních právech.

Co se týče postavení jednotlivých žalobních typů, všechny plní svůj účel, jsou formulovány tak, aby poskytovaly ochranu vůči každému aktu veřejné správy. Správní soudy, avšak ve své rozhodovací praxi ukázaly, že to není zase až tak jednoduché. Obecně si ale nemyslím, že by současný stav jakýmkoliv způsobem bránil přístupu ke správním soudům. Jednotlivé žalobní typy by měly zůstat definovány obecně a nechat široký prostor pro správní soudy. Nežádoucím důsledkem je, že jednotlivé žalobní typy mohou vzhledem ke své neurčitosti „splývat“. Domnívám se, že nelze během několika okamžiků nalézt odpovídající řešení pro tento problém, neboť by to zákonodárce již určitě učinil. Na tuto

problematiku by měla navázat dlouhodobá diskuze odborníků, která musí být vyslyšena. Pokud bych mohl navrhnout nějaké řešení, aktuálně bych legislativně zakořenil právo žalobce na výzvu soudu, pokud dojde k překvalifikování žalobního typu, i když k tomu správní soudy pomalu dospěly po urgování Ústavního soudu. I když to možná bude zákonodárce považovat za kontroverzní názor, zavedl bych povinné právní zastoupení ve všech řízeních před správními soudy, to platí dvojnásob v případě zásahových žalob. Osobně si nedokážu představit, že by právní laik dokázal kvalifikovaně takové podání sepsat. Najít mj. správně žalovaného v roztržitěné sféře správního práva, rozlišovat žalobu deklaratorní, nebo konstitutivní a celkově se orientovat v rozporné judikatuře správních soudů. Kvalifikovaná podání celou situaci jistě nevyřeší, ale minimálně odstraní základní nedostatky a proces urychlí. V budoucnu bych si dokázal představit, že by pro žalobce bylo dostačující označení zásahu, proti kterému brojí, správní soudy se následně postarají o zbytek. To bude samozřejmě záležet na vůli a zájmu zákonodárce takové změny vůbec prosadit.

## Závěr

Jak jsem již výše uváděl, cílem žaloby proti nezákonnému zásahu je poskytnout adresátům práva celistvou ochranu proti různorodým nezákonným úkonům správních orgánů. První část práce se rozsáhle zabývala případy ze soudní praxe, kdy jsem se snažil jednotlivé nezákonné zásahy zařadit do jednotlivých skupin, které by měly tento pojem alespoň základně definovat. Nezákonný zásah si můžeme představit jako (ne)činnost opravdu celé řady orgánů, může jít o veřejnoprávní korporace, orgány územních samosprávných celků, veřejné ozbrojené sbory apod. Práce se zabývala jak typickými zásahy (např. příslušníků veřejných ozbrojených sborů), tak zásahy, které jsou poměrně specifické (např. neuzavření veřejnoprávní smlouvy nebo nezahájení správního řízení). Rovněž byly zahrnuty některé sporné případy, např. časté snahy žalobců bránit se ve správním soudnictví proti úkonům, které činí PČŘ jako orgán činný v trestním řízení.

Práce se následně zabývala jednotlivými náležitostmi řízení před správními soudy. Kapitulu nelze opomenout, definice správního soudnictví by měla čtenáři poskytnout kontext základního fungování správního soudnictví. Prostor byl rovněž věnován vymezení formálně materiálního pohledu na správní rozhodnutí, který je naprosto zásadní pro zařazení některých hraničních případů.

Dále jsem se zabýval samotnou žalobou proti nezákonnému zásahu a jednotlivými náležitostmi řízení před soudem. Na aktivní legitimaci bylo nahlíženo především z pohledu správních soudů, nešlo zapomenout na nejnovější judikaturu, které byla v posledních několika letech středem pozornosti. Velký prostor byl věnován také pasivní legitimaci, kterou shledávám jako poměrně komplikovanou. Správní soudy v posledních letech dospěly v této oblasti k poměrně přínosným rozhodnutím. Problematika judikatury byla rovněž cílem této práce, domnívám se, že soudní výklad právních norem dokázal práci náležitě obohatit o praktické znalosti. Konec práce se věnoval už jen opravným prostředkům, které může žalobce ve svůj prospěch využít a vlastním úvahám de lege ferenda.

## **Cizojazyčné resumé**

The thesis focuses on proceedings for protection against unlawful interference by an administrative authority. An action against unlawful interference is generally subsidiary to other types of proceedings. This does not mean, of course, that this type of proceedings is less important. An action against unlawful interference provides the applicant with a unique opportunity to defend himself against a variety of actions by public authorities. The paper is also devoted to the proceedings before the administrative courts themselves. It deals with the general rules of procedure, followed by the procedure for protection against unlawful interference itself and its procedural attributes.

## Seznam použitých pramenů

### Odborná literatura

1. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
2. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
3. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
4. ADAMEC, Martin, Z. ADAMUSOVÁ, J. BALOUNOVÁ a kol. *Soudní řád správní: kritická analýza*. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-79-7.
5. PRŮCHA, P. *Veřejná správa a správní právo*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, ISBN 978-80-86775-29-6.
6. SKULOVÁ, S., Potěšil, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě- jejich systém a efektivnost*. 1. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-647-0.
7. SLÁDEČEK, Vladimír a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 257 s. ISBN 978-80-7357-518-2.
8. BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T., KÜHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X.

### Odborné články

1. PRŮCHA, Petr. Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice,. In Papáčová, Ingrida. *Veřejná správa na rázcestí*. 1. vyd. Bratislava: UK Bratislava, PrF, 2018. s. 146. ISBN 978-80-7160-459-4.
2. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 67. UNIVERZITA KARLOVA NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM, 2021. ISSN 2336-6478



3. FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9.

## **Judikatura**

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8. 2005, č.j. 2 Aps 3/2004.
2. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004–110.
3. Usnesení Ústavního soudu, sp.zn. ÚS 263/97.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp. zn. I. ÚS 1849/2008.
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č.j. 9 Ans 8/2011-62.
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.08.2017, č.j. 4 As 117/2017 – 46.
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.03.2021, č.j. 6 As 108/2019 – 39.
8. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.01.2022, č.j. 9 A 206/2017 – 168.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.03.2013, č.j. 6 Aps 11/2012 – 32.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.04.2018, č.j. 3 As 335/2017 – 33.
11. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č.j. 6 As 311/2016–84.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.04.2018, č.j. 3 As 335/2017 – 33.
14. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.01.2022, č.j. 9 A 206/2017–168.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č.j. 4 Aps 4/2011-68.
16. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, č.j. 7 Aps 3/2008 – 98.

17. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 6. 9. 2021, č.j. 5 As 462/2019-35.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č.j. 1 As 292/2016-28.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2005, č.j. 2 Aps 2/2004 – 69.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.09.2012, č.j. 2 As 86/2010 – 76.
21. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017 43.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č.j. 8 As 72/2015-67.
23. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 02.05.2017, č.j. 10 As 24/2015 – 71.
24. Nález Ústavního Soudu, sp.zn. ÚS 16/99.
25. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010 7, č.j. Aps 3/2008 – 98.
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č.j. 7 As 155/2015-160.
27. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 1 As 436/2017-43.
28. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012.
29. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17.
30. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012.
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021, č.j. 7 As 211/2019-46.
32. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012-47.
33. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015 – 48.
34. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.09.2012, č.j. 2 As 86/2010 – 76.

35. Nález Ústavního soudu, sp.zn. ÚS 2398/18.
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č.j. 9 Aps 1/2007-68.
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.04.2005, č.j. 2 Aps 2/2004 – 69.
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.3.2005, č.j. 2 Aps 1/2005-65.
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 18. 12. 2019, č.j. 6 As 167/2019-36.
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2018, č.j. 2 As 129/2017 – 59.
41. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č.j. 62 Af 46/2010 – 337.
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2008, č.j. 8 Aps 6/2007 – 247.
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.05.2008, č.j. 2 As 11/2008 – 42.
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2020 č.j. 8 As 104/2020 – 23.
45. Rozsudek Městského soud v Praze ze dne 11.11.2020, č.j. 14 A 45/2020 – 141.
46. Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21.
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2021, č.j. 9 As 264/2020 – 51.
48. Nález Ústavního soudu ze dne 4. ledna 2022, sp.zn. Pl. ÚS 34/21.
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.10.2008, č.j. 3 Aps 5/2008 – 282.
50. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76.
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.09.2007, č.j. 9 Aps 1/2007 – 68.
52. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 05.05.2015, č.j. Nad 288/2014 – 5.

53. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne dne 17.05.2022, č.j. Nad 71/2022 – 88.
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 – 63.
55. Usnesení krajského soudu ze dne 17.9. 2010, č. j. Nad 44/2010 – 36.
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01.03.2017, č.j. 6 As 256/2016 – 79.
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2008, č.j. 2 Aps 4/2008-138.
58. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 09.12.2014, č.j. Nad 224/2014 – 53.
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č.j. 6 Aps 2/2007-134
60. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne soudu 6. 9. 2021, č.j. 5 As 462/2019-35.
61. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.04.2016, č.j. 5 As 65/2015 – 52.
62. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19.02.2016, č.j. 3A 126/2015 – 51.
63. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.4.2019, č.j. 9 Afs 406/2018 – 53.
64. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2015, č.j. 7 As 155/2015 – 14.
65. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp.zn. ÚS 635/18 .
66. Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18.
67. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, č.j. 6 Ans 1/2013-66.
68. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.06.2013, č.j. 6 Aps 1/2013 – 51.
69. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2017, č. j. 7 As 155/2015-160.
70. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp.zn. II. Ús 635/18-1.

71. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2019, č.j. 8 Afs 238/2019-30.
72. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.01.2008, č.j. 1 Aps 3/2006 – 69.
73. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.05.2014, č.j. 1 Afs 60/2014 – 48.
74. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.08.2005, č.j. 2 Afs 144/2004 – 110.
75. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.11.2017, č.j. 7 As 155/2015 – 160.
76. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č.j. 1 Afs 58/2017-42, bod 48.
77. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č.j. 9 Aps 4/2013-25.
78. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 5. 12. 2017, č.j. 1 Afs 58/2017-42.
79. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č.j. 6 Afs 108/2019-39.
80. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.11.2020, č.j.7 Afs 198/2020 – 20.
81. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.07.2019, č.j. 3 As 208/2019 – 55.
82. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 28. 7. 2006, č.j. 59 Ca 87/2006-14.
83. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.05.2006, č.j. Na 112/2006 – 37.
84. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.05.2014, č.j. 1 Afs 60/2014 – 48.
85. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13.6.2014, č.j. 45 A 40/2013 – 55.
86. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007, č.j. 4 Ads 14/2007 – 58.
87. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č.j. 8 Aps 6/2007-247.

88. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.9.2021, č.j. 7 As 47/2021-38.
89. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.1.2021, č.j. 3 As 208/2019.
90. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.10.2005, č.j. 1 Afs 135/2004 – 73.
91. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2005, č.j. 2 Afs 24/2005 – 44.
92. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98.
93. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.06.2020 č.j. 10 As 181/2019 – 63.
94. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.07.2019 č.j. 3 As 208/2019 – 55.
95. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2015, č.j. 3 As 192/2015 – 34.