

21. 1. 2019

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu

V systému prostředků právní ochrany proti nezákonné činnosti správního orgánu nalezneme vedle žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a žalobě proti nečinnosti, také žalobu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Tzv. zásahovou žalobou se může žalobce domoci ochrany před nezákonnými zásahy správních orgánů, které nejsou rozhodnutími, ale i přes to je jimi zasaženo do právní sféry žalobce. V praxi se může jednat o celou škálu faktických úkonů správních orgánů (např. nezákonného policejního zásahu). Postupem času došlo u zásahové žaloby k ustálení tohoto institutu i v rozhodovací praxi vyšších soudů, když zde vedle specifík zásahové žaloby jako takové některá významná rozhodnutí v této oblasti představím.



Dlouhou dobu sloužila jako prostředek ochrany proti zpravidla jednorázovému protiprávnímu zásahu veřejné moci ústavní stížnost.[1] S účinností zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, od 1. 1. 2003 se v právním řádu vedle „zásahové“ ústavní stížnosti objevil nově i institut zásahové žaloby,[2] který je upraven v § 82 zákona, když: *„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.“* [3] Následně až rozhodovací praxe stanovila, ve kterých případech je možné použít jako prostředek ochrany zásahovou žalobu a kdy ústavní stížnost.

Nejvyšší správní soud v jednom ze svých prvních rozhodnutí například konstatoval, že: *„Nezákonným „zásahem“ ve smyslu § 82 s.ř.s. nemůže být úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení.“* [4] Soud jasně stanovil, že zásahovou žalobu lze uplatnit pouze vůči orgánu veřejné moci, který vykonává činnost správního orgánu, a nikoli vůči orgánu veřejné moci, který má postavení orgánu činného v trestním řízení. V dalším rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností zásahové žaloby, když určil, že pro příslušnost soudů ve správním soudnictví je nutné splnit kumulativně tři podmínky, sine qua non: *„Za první, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“* [5]

Judikaturu Nejvyššího soudu doplnil Ústavní soud, který dospěl k obdobným právním závěrům, když

například ve svém rozhodnutí ze dne 18. 9. 2013, sp. zn. I. ÚS 2661/13 konstatoval, že: „Ochrana práv jednotlivců před zásahy Policie České republiky, pokud při nich policie nevystupuje jako orgán činný v trestním řízení, je zaručena prostředky správního soudnictví. Ústavní stížnost proti zásahu Policie ČR v takovém případě bude zpravidla nepřijatelná pro nevyčerpání všech opravných prostředků.“ Z rozhodnutí soudu tak obdobně plyne závěr, že vystupuje-li policejní orgán jako orgán činný v trestním řízení, nelze se ochrany proti postupu správního orgánu ve správním soudnictví domáhat.

Nejvyšší správní soud se v další věci zabýval nutnými podmínkami zásahové žaloby, když uvedl, že pro důvodnost žaloby podle § 82 a násl. s.ř.s. je dána kumulativním splněním následujících podmínek: Žalobce musí být **přímo** (1. podmínka) **zkrácen na svých právech** (2. podmínka) **nezákonným** (3. podmínka) **zásahem, pokynem nebo donucením** („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) **správního orgánu, které nejsou rozhodnutím** (4. podmínka), **a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo** (5. podmínka), **přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“** (6. podmínka).[6] Není-li byt jen jedna z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout. Žalobou se tak například nelze domoci zamezení zásahu správního orgánu ex ante, nýbrž vždy zásahu ex post za splnění veškerých výše uvedených podmínek.

Zásahy správních orgánů lze rozdělit na jednorázové zásahy a trvající zásahy. Posouzení charakteru zásahu je důležité pro znění petitu žaloby, tj. zda bude žalobce podávat žalobu „zápůřčí“, tedy takovou, která směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, nebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. U určovací žaloby soud nezkontroluje, zda se žalobce mohl domáhat ochrany před zásahem jinými právními prostředky, u zápůřčí žaloby naopak takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že je žalobce nevyužil, musí žalobu odmítnout (§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s.ř.s.). Až pokud neodmítne žalobu z těchto důvodů, může se zabývat včasností žaloby. Důležitou podmínkou pro úspěch žaloby je proto její podání v zákonné lhůtě, kde lhůta subjektivní činí dva měsíce ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. Nejpozději lze žalobu podat v objektivní lhůtě dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo. Pokud soud zjistí, že žaloba je opožděná, musí ji odmítnout (§ 46 odst. 1 písm. b) s.ř.s.).

V nedávné době vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodnutí,[7] ve kterém vyjádřil odlišný právní názor na běh lhůt pro podání zásahové žaloby, který byl zcela odlišný dosavadní rozhodovací praxi, kterou do té doby všechny soudy jednotně zastávaly. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil v rozhodnutí názor, že rozlišování zásahů na jednorázové a trvající je v praxi nejednotné a tím pádem nepředvídatelné, neudržitelné a navozující právní nejistotu. Doslova rozšířený senát Nejvyššího soudu uvedl, že rozlišováním případů, zda nějaký děj je pouze důsledkem zásahu či stále trvajícím zásahem: „*Tříští se samotné základy efektivní soudní ochrany, neboť dochází k neustálému zpochybňování základního předpokladu pro přístup k soudu - včasnosti žaloby.*“ Rozšířený senát proto došel při výkladu ustanovení o běhu lhůt pro možnost podání zásahové žaloby k závěru, že počátek běhu lhůt počíná okamžikem započetí protiprávního zásahu, přestože důsledky takového zásahu, nebo samotný zásah může přetrvávat ještě dlouhou dobu, tedy i v případě, kdy se jedná o zásah trvajícím, vůči kterému má být podána zápůřčí žaloba. Do okamžiku vydání rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se přitom okamžik pro počátek běhu lhůt počítal od okamžiku, kdy byl trvajícím zásah dokonán, respektive kdykoli v jeho průběhu, tedy v okamžiku, kdy si o zásahu žalobce sám může udělat nějaký úsudek.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by podle mého názoru způsobilo významný zásah do sféry žalobců jako poškozených nezákonným zásahem správního orgánu, a to již za situace, když samotná lhůta pro možnost podání zásahové žaloby je sama o sobě krátká. Například v porovnání s

promlčecími lhůtami v občanském zákoníku je poškozený vůči státu značně omezen při snaze domoci se svého práva již samotnou délkou subjektivní promlčecí lhůty. Uvedený právní názor rozšířeného senátu by v praxi měl významné důsledky, kdy by došlo k omezení možnosti ochrany žalobců při trvajícím zásahu. Rozhodnutí rozšířeného senátu by o to více poškozené omezovalo na jejich právech a neúměrně zvýhodňovalo stát. Paradoxně by mohlo dojít k tomu, že nezákonný zásah bude trvat déle jak dva měsíce, kdy by byl poškozený i po uplynutí této lhůty dotčen nezákonným trvajícím zásahem, proti kterému by ovšem již neměl možnost se v důsledku uplynutí subjektivní lhůty bránit.

K výše nastíněnému důsledku naštěstí nedojde vzhledem k tomu, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu následně zrušil Ústavní soud.[8] Ústavní soud zejména konstatoval, že rozšířený senát nepřiměřeně lpěl na gramatickém výkladu pojmu „došlo“, což by v praxi mohlo vést k nežádoucím důsledkům. Žalobci dotčení nezákonným zásahem správního orgánu kvůli závěrům rozšířeného senátu by se neobraceli na správní soudy, protože by vycházeli z toho, že jim uplynula žalobní lhůta podle s.ř.s., nicméně mohli by však stále podat včasnou ústavní stížnost. Takový stav by byl v rozporu se subsidiaritou ústavní stížnosti a povinností plynoucích z Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud pak nedocenil dopad svých závěrů na mnohé typy zásahů, u kterých lze říci, že se stávají nezákonnými až jejich trváním v čase. Ústavní soud pak odkázal i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle kterého lhůta pro podání žaloby ve skutečnosti u trvajících zásahů začíná každý den znovu.

Zásahová žaloba je nepostradatelným prostředkem ochrany proti nezákonné činnosti správních orgánů. Zákonodárce prostředek ochrany proti nezákonným zásahům správních orgánů do právního řádu sice zavedl, nicméně možnost poškozeného domoci se svého práva je „omezena“ krátkými lhůtami pro uplatnění práva u soudu. Dva měsíce pro možnost domoci se ochrany proti nezákonnému zásahu je krátká lhůta a osobně nespátřuji legitimní důvod pro to, aby byla lhůta pro podání žaloby nastavena takto krátce. Veřejná správa by měla být ve všech směrech správou profesionální, ve které k obdobným zásahům dochází minimálně, a zákonodárce by proto neměl mít obavu, aby měl poškozený možnost proti jednání správních orgánů efektivně zakročit i v delším časovém horizontu. Trend zákonodárce při zkracování lhůt poškozeným převzal i Nejvyšší správní soud, když naštěstí Ústavní soud jeho názor překonal, a navodil zpět rozhodovací praxi dlouholetou konstantní linií ve prospěch poškozených v již tak značně striktním prostředí krátkých lhůt.

Mgr. Bc. Jindřich Jílek

[Advokátní kancelář JELÍNEK & Partneři s.r.o.](#)

Pardubice - Dražkovice 181
533 33 Pardubice - Dražkovice

Velké náměstí 1
500 03 Hradec Králové

Truhlářská 1108/3
110 00 Praha 1

Tel.: +420 466 310 691
Fax: +420 466 310 691
e-mail: advokati@advokatijelinek.cz



- [1] § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. [182/1993](#) Sb., zákona o ústavním soudu
- [2] KEISLER, I. K soudní ochraně proti jinému zásahu veřejné moci. K dispozici >>> [zde](#) (8. 1. 2019)
- [3] § 82 odst. 1 písm. a) zákona č. [150/2002](#) Sb., zákona soudní řád správní
- [4] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 2 Aps 2/2004
- [5] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007
- [6] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005
- [7] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. 7 As 155/2015
- [8] Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)