

24. 6. 2022

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

Zásahová žaloba jako prostředek ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu se zaměřením na nezákonnost provádění kontroly a hrozbu jejího opakování

Řízení ve správním soudnictví o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu bylo do soudního řádu správní zavedeno až s účinností od 1. 1. 2003 a je upraveno v ustanovení § 82 a násl. zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS). Jedná o zvláštní druh řízení, zejména s ohledem na subsidiární charakter zásahové žaloby ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí a žalobě nečinnosti, přičemž zároveň je zásahová žaloba soudy projednávána přednostně. Subsidiární charakter žaloby vyplývá z ustanovení § 85 SŘS, kde je stanoveno, že žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.

Výjimku pak představuje pouze žaloba určovací, na základě které se žalobce domáhá pouze určení nezákonnosti zásahu.

Z uvedeného důvodu, tedy z důvodu nutnosti předchozího použití jiných prostředků ochrany, je třeba určit, zda se v konkrétním případě jedná o žalobu zápůřčí, která směřuje proti trvajícím zásahům, nebo o žalobu určovací směřující proti zásahu již ukončenému, neboť u žaloby určovací není třeba zkoumat, zda se mohl žalobce domáhat nápravy prostřednictvím jiných právních prostředků v rámci veřejné správy, naopak žalobu zápůřčí by bylo možno podat bez předchozího využití jiných právních prostředků ochrany pouze pokud takové prostředky nejsou k dispozici.

Zásahová žaloba je důvodná za předpokladu kumulativního naplnění pěti podmínek, tj. žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Uvedené podmínky důvodnosti žaloby dle § 82 a násl. SŘS formuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005-65, přičemž původně bylo nutné naplnění i šesti kumulativní podmínky spočívající v trvání zásahu či jeho důsledků anebo existence hrozby opakování zásahu. Uvedená šestá podmínka však byla novelou provedenou zákonem č. [303/2011](#) Sb., zrušena.

Ochrana je tedy poskytována před zásahy správních orgánů, které můžeme rozlišovat na jednorázové zásahy a na zásahy, které trvají nebo trvají jejich důsledky, případně hrozí-li jejich opakování. Ochrana pak není poskytována aktuálně neexistujícím zásahům, tj. zejména zásahům, k nimž došlo v minulosti a ani zásahům, které mohou teprve v budoucnu nastat, pokud zde zároveň nehrozí opakování již učiněného zásahu.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 11. 2009, č.j. 4 Aps 7/2009 - 36, uvedl: „Zatímco v případě trvání zásahu, popřípadě hrozby opakování zásahu je třeba soudní ochranu primárně spojovat se zákazem zasahovat do žalobcových práv a s příkazem k ukončení nezákonného zásahu nebo zákazem v jeho pokračování, takováto ochrana již není potřebná v případě, kdy zásah skončil a

přetrvávají již jen jeho důsledky a kdy ochrana bude směřovat k odstranění těchto negativních důsledků, které dosud na žalobce působí. Takto stanovenému způsobu ochrany před nezákonným zásahem pak odpovídá to, že zákon ukládá soudu rozhodovat na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) i zákonný postup, kdy soud řízení zastaví, jestliže se ukáže, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu (§ 86 s. ř. s.)“.

Co se rozumí opakováním zásahu vyložil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 13. 12. 2007, č.j. 8 Aps 1/2006 - 92, tak, že se jedná o „relativně samostatný zásah, který má věcnou i časovou souvislost s původním zásahem. Skutečnosti, z nichž vyplývá, že jde o opakování zásahu, musí žalobce v žalobě dostatečně určitě tvrdit, přičemž důkazní břemeno vztahující se k tomuto tvrzení je na něm.“

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č.j. 1 Aps 3/2006 - 69, dále vyslovil, že: „není rozhodné jen to, zda v době podání žaloby bylo do žalobcových práv nezákonně zasahováno, a důvodně se proto ochrany u soudu domáhal, ale i to, zda tento nezákonný stav existuje ještě v době, kdy soud o žalobě rozhoduje, nebo již ukončený nezákonný zásah působí na stěžovatele svými důsledky, či je tu hrozba opakování. Důsledky nebo hrozba opakování zásahu nutně musí vycházet ze zásahu samotného, tedy muselo by jít o nezákonný zásah, byť již ukončený, jehož důsledky přetrvávají, a v této nové podobě je tak zasahováno do práv žalobce, anebo musí hrozit opakování téhož zásahu proti stěžovateli a tento již odeznělý zásah musí být shledán nezákonným“.

Z dosavadní judikatury lze dále dovodit, že jako nezákonný zásah je možno vnímat též kontrolu prováděnou při shodném předmětu bezdůvodně opakovaně.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, č.j. 1 Afs 32/2005 - 44 „je opakovaná daňová kontrola zásadně možná, nicméně k jejímu provádění nestačí sám fakt, že tu jsou nové skutečnosti, které správce daně zjistil. Daňový subjekt musí být také seznámen s důvody, pro které je kontrola prováděna a s jejím cílem. Rozsah opakované kontroly je omezen bezprostřední souvislostí s nově zjištěnými skutečnostmi“. Dále dle uvedeného rozsudku „judikatura Ústavního soudu nepopírá právo správce daně provádět daňové kontroly i opakovaně; připouští však možnost opakování daňové kontroly jen ze závažných důvodů, zejména tehdy, zjistí-li správce daně nové skutečnosti, které v době provádění původní daňové kontroly neměl k dispozici a které mohly mít vliv na správné stanovení daňové povinnosti. Opakovaná daňová kontrola musí být prováděna v rozsahu, který bezprostředně souvisí s nově zjištěnými skutečnostmi a aby se zamezilo svévolnému jednání správce daně musí být daňovému subjektu sdělen její důvod a cíl, a to zcela konkrétně tak, aby i daňový subjekt měl určitou možnost kontroly postupu správce daně.“

Dále dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, č.j. 9 A 209/2017-25 „Kontrola provedená podle zákona č. [255/2012](#) Sb., o kontrole, může být za určitých okolností považována za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s.ř.s., avšak pouze pokud v ní lze shledat určité „kvalifikované“ vady (např. postupoval-li kontrolní orgán svévolně, šikanózně či zjevně excesivně). Zásahová žaloba podaná proti kontrolnímu postupu však nemůže být úspěšná, pokud žalobce žádné takové „kvalifikované“ vady nenamítá a podstata jeho žalobních námitek tkví v „pouhých“ vadách procesu zjišťování skutkového stavu věci, které samy o sobě nemohly vést ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce. ...Jako příklad daňové kontroly, kterou lze považovat za svévolnou či šikanózní, je možné uvést opakované kontroly za stejné zdaňovací období bez danosti nových skutečností či důvodů.“ Kasační stížnost žalobce proti uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze byla zamítnuta, přičemž Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č.j. 6 As 95/2015-24 uvedl, že „kontrolní zjištění obsažená v protokolu nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, o zásah se ve smyslu § 82 s. ř. s. se jedná pouze v případě, že v žalobě tvrzeným

jednáním by žalobce mohl být alespoň potenciálně přímo zkrácen na svých právech. Výsledky kontroly, provedené podle zákona o státní kontrole, mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80). Kontrolní zjištění podle zákona o státní kontrole zachycená v protokolu o kontrole tak z povahy věci nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech (nejsou tedy splněny podmínky č. 1 a 2 uvedené v citovaném rozsudku č. j. 2 Aps 1/2005 - 69).“

Výše uvedené závěry byly formulovány především ve vztahu k daňové kontrole, jsou však dle našeho názoru plně využitelné i v případě kontroly prováděné dle zákona č. [255/2012](#) Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Závěr:

Kontrolu, jež je prováděna opakovaně bez daností nových skutečností či důvodů, je možno za určitých okolností považovat za svévolnou a šikanózní, a tedy za nezákonnou. Lze se proti ní v takovém případě bránit prostřednictvím zásahové žaloby dle § 82 a násl. SŘS. Při provádění kontroly by měl správní orgán mimo jiné dodržovat zásadu přiměřenosti. Kontrola by měla být prováděna pouze v nezbytně nutném rozsahu ve vztahu k dosažení jejího cíle a lze ji opakovat pouze ze závažných důvodů, zejména při zjištění nových skutečností, přičemž s těmito novými skutečnostmi pak opakovaná kontrola musí bezprostředně souviset. Z povahy věci a podmínek definovaných judikaturou vyplývá, že se v případě zásahové žaloby proti nezákonné kontrole jedná o výjimečný prostředek právní ochrany.

Předmětem řízení o zásahové žalobě v případě kontroly pak nemůže být její výsledek, tedy obsah zjištění, která byla při kontrole získána, ale je jím pouze jednání správního orgánu v průběhu provádění kontroly, a to včetně způsobu jejího zahájení. Zásahovou žalobou tedy není poskytována ochrana před výsledkem kontroly. Pakliže by po ukončení kontroly bylo následně vydáno rozhodnutí, bylo by nutné jej napadnout nikoliv žalobou zásahovou, nýbrž žalobou proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. SŘS, a to až po vyčerpání stanovených opravných prostředků.

Mgr. Michal Štrof,
advokát partner

Mgr. Žaneta Švecová,
advokát



PPS advokáti s.r.o.

Velké náměstí 135/19
500 03 Hradec Králové

Tel.: +420 495 512 831-2
Fax: +420 495 512 838
e-mail: pps@ppsadvokati.cz

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

Další články:

- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Darování pro případ smrti nemovité věci zapsané v katastru nemovitostí a určení výše odměny soudního komisaře](#)
- [Flotilová novela: Kdo a kdy musí nově získat licenci k distribuci pojištění?](#)
- [Nová pravidla pro ground handling v EU a jejich dopady na letecký sektor](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Skryté ujednání v realitní smlouvě - zbytečná hra na schovávanou](#)
- [Odpovědnost člena voleného orgánu dle § 159 OZ a vymezení škody způsobené právnické osobě](#)
- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)