

Povaha a členění faktických úkonů realizovaných ze strany orgánů veřejné správy

Nature and Systematic of Factual Acts Carried out by Authorities of Public Administration

Pavel Všeticka*

Abstrakt

V případě faktických úkonů se jedná o značně rozsáblou materii reprezentovanou množstvím rozličných činností, vykonávaných různými orgány veřejné správy, jež jsou upraveny v řadě právních předpisů náležejících do různých právních odvětví, o jejíž systemizaci usiluje nauka již celá desetiletí. Obecně lze konstatovat, že řada otázek spojených s touto formou činnosti orgánů veřejné správy teprve čeká na podrobné vědecké zpracování. V rámci předkládaného příspěvku jsem se zaměřil na problematiku členění faktických úkonů. Příspěvek navazuje na dosud přijaté závěry nauky, které se však snažím dále rozšířit, a to na základě různých konvergenčních prvků.

Klíčová slova

Bezprostřední zásahy; faktické pokyny; faktické úkony; faktické zásahy; veřejná správa; zajišťovací úkony.

Abstract

In the case of factual acts, this is a vastly extensive matrix represented by a number of different activities carried out by various public authorities, which are regulated by a series of legal acts belonging to different legal branches, whose systemization has been pursued for decades. Generally speaking, a number of issues related to this form of public administration activity are still waiting for detailed scientific work. In the framework of the present paper I focused on the issue of the division of factual acts. The contribution follows on to the conclusions of the doctrine, which I have already adopted, but which I try to extend further on the basis of various convergence elements.

Keywords

Immediate Interventions; Factual Instructions; Factual Acts; Factual Interventions; Public Administration; Hedging Operations.

Úvod

V rámci odborné literatury se lze běžně setkat s obecně přijímaným dvoustupňovým členěním faktických úkonů, prováděným v prvním stupni na základě způsobu, popřípadě

* Mgr. Pavel Všeticka, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: pavel.vseticka@seznam.cz

účelu jejich realizace a v druhém stupni dle předmětu jejich působení či prostředků sloužících k jejich uskutečnění.¹

Dle mého názoru však skrze toto dvoustupňové členění není možno ve všech souvislostech zcela komplexně postihnout tak rozsáhlou materii, jakou faktické úkony představují. Osobně se domnívám, že faktické úkony je možno členit detailnějším způsobem, a to na základě dalších konvergenčních prvků.

Východiskem pro tvorbu předkládaného příspěvku je ověření hypotézy, jejímž obsahem je tvrzení, že systematika faktických úkonů uplatňovaná v současnosti v rámci vědy správního práva není, s ohledem na všechny atributy této formy realizace veřejné správy, vyčerpávající, a tudíž zde existuje prostor pro podrobnější členění předmětné materie. Cílem příspěvku je, v návaznosti na potvrzení stanovené hypotézy, nalezení dalších dělících kritérií, na základě jejichž aplikace bude možno faktické úkony členit detailnějším způsobem, než s jakým se lze setkat v rámci současné nauky.

1 Povaha, znaky a vlastnosti faktických úkonů

Faktické úkony se řadí mezi právní formy realizace veřejné správy. Sousloví „faktické úkony“ představuje právně teoretický pojem, jenž v sobě zahrnuje různé neformální činnosti právní povahy vykonávané na základě zákona ze strany orgánů veřejné správy.^{2,3} V rámci jednotlivých zákonů jsou tyto činnosti označovány různě, prostřednictvím rozličných zobecňujících termínů, zpravidla však jako úkony,⁴ zákroky,⁵

1 Viz např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185–189; či MASÁŘÍK, J. a V. KRICNER *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: Armex publishing, 2015, s. 79–80.

2 V dílech jednotlivých autorů se lze setkat s různým označením této formy realizace veřejné správy. Tak např. P. Průcha označuje tuto formu činnosti orgánů veřejné správy jako „Faktické úkony s přímými právními důsledky“. Viz PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 319. J. Staša v této souvislosti hovoří o „Faktických zásazích“. Viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185; a E. Horzinková a Z. Fiala užívají pojmu „Faktické jednání“. Viz HORZINKOVÁ, E. a Z. FIALA. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 110.

3 Též v rámci rakouské literatury bývají tyto činnosti orgánů veřejné správy označovány různě. Nejčastěji však jako „bezprostřední správní donucení“ či jako „faktické úřední jednání“ nebo „projevy okamžitého policejního donucení“ anebo „neformální správní akty“. Srov. KOJA, F. *Einführung in das öffentliche Recht*. 1. vyd. Wien: Orac, 1998, s. 104.

4 Dle § 10 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“) se „úkonem“ rozumí veškerá činnost vykonávaná v rámci pravomoci policie, prostřednictvím které policisté a zaměstnanci policie zamezují ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie.

5 Dle § 10 odst. 5 zákona o policii představuje „zárok“ takový druh úkonu, při němž dochází k přímému vynucování splnění právní povinnosti nebo k přímé ochraně práv za použití síly nebo hrozby jejího použití.

oprávnění⁶ či opatření^{7,8} anebo přímo prostřednictvím termínů vyjadřujících jejich faktickou povahu.⁹ Jak v této souvislosti uvádí J. Staša „v pozitivním právu se pro různé správní úkony neformální povahy používají různá označení, která však nemusí nic vypovídat o jejich teoretické povaze“.¹⁰ J. Staša tímto naráží na absenci užívání právně-teoretických pojmů (jako například faktické pokyny, zajišťovací úkony atd.) v rámci pozitivní právní úpravy.

Vzhledem k některým svým specifickým vlastnostem má tato forma realizace veřejné správy mezi ostatními právními formami činnosti orgánů veřejné správy poměrně „zvláštní“ postavení. Jak uvádí P. Průcha, v případě faktických úkonů „se jedná o mimořádnou formu realizace veřejné správy, která v mimořádných situacích nastupuje namísto jiných právních forem realizace, zpravidla individuálních správních aktů, nebo slouží k přímému vynucení existující dobrovolně nesplněné povinnosti.“¹¹ Z toho vyplývá, že faktické úkony zdaleka nepředstavují typickou podobu realizace veřejné správy a naplňování stanovených cílů prostřednictvím neformálních zásahů do právních poměrů svých adresátů není veřejné správě vlastní.

Na povahu faktických úkonů existují v teorii správního práva různé názory. Přičemž z hlediska nauky bývají tyto projevy veřejné správy považovány buď za specifické (reálné či neformální) správní akty¹² či správní činnost sui generis.¹³

6 „Oprávněním se obecně rozumí soubor opatření, jejichž účel, jakož i důvody a podmínky použití jsou jednoznačně vymezeny zákonem“. HORZINKOVÁ, E. et al. *Správní právo – zvláštní část*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 105. Např. zákon ČNR č. 555/1992 Sb., o Vězeňské a justiční strážii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vězeňské a justiční strážii“) užívá pojmu „oprávnění příslušníka“, který zastřešuje dále konkretizovaná jednotlivá oprávnění příslušníků vězeňské služby a justiční strážie.

7 Dle § 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci“) vydává inspektor Státní zemědělské a potravinářské inspekci vůči kontrolované osobě „opatření“.

8 V případě termínu „opatření“ se může ovšem jednat též o institut správního práva podobný faktickým úkonům, který ovšem pojmově nemusí v některých případech ani správní činností být. Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189. Např. dle § 7 odst. 1 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý zákon o policii“), byl policista povinen učinit „jiná opatření“ nezbytná k provedení služebního zákroku nebo služebního úkonu, zejména vyrozumět nejbližší policejní útvar, byl-li páchan trestný čin nebo přestupek anebo bylo-li důvodně podezření z jejich páchaní.

9 Např. „vydání a odebrání zbraně a prohlídka osoby“. Viz § 35 zákona o policii.

10 STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 88.

11 PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 319.

12 Zatímco v rámci české literatury jsou faktické úkony považovány zpravidla za samostatnou a svěbytnou formu realizace veřejné správy, rakouská správně-právní nauka považuje faktické úkony za specifický druh správních aktů, označovaných jako „bezprostřední příkazy“ a „donucovací akty (činnosti)“. Rakouská nauka v této souvislosti uvádí, že specifickou vlastností bezprostředních příkazů a donucovacích aktů je jejich neformálnost, přičemž v ostatních parametrech vykazují tyto formy realizace veřejné správy všeobecné znaky (individuálních) správních aktů. Jinak řečeno, rakouská správní nauka hovoří v souvislosti s faktickými úkony o tzv. neformálních správních aktech. Srov. KOJA, F. *Einführung in das öffentliche Recht*. 1. vyd. Wien: Orac, 1998, s. 104.

13 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 188.

Jak již bylo zmíněno, vzhledem ke skutečnosti, že prostřednictvím realizace faktických úkonů oprávněné úřední osoby jednostranně zasahují do právních poměrů konkrétních, individualizovaných a jmenovitě určených adresátů veřejné správy, přičemž tyto úkony zároveň slouží k „jednorázovému“ řešení pacifických situací spojených s aplikací práva,¹⁴ bývá z hlediska správně-právní teorie zdůrazňována jejich podobnost s individuálními správními akty, namísto kterých bývají faktické úkony zpravidla vykonávány.¹⁵

V rámci nauky se lze setkat též s názorem, že některé neformální projevy veřejné správy se svojí povahou blíží spíše opatření obecné povahy.¹⁶ V případě bezprostředních omezení (spočívajících například v dočasném vyřazení veřejně obslužného zařízení z provozu) či faktických pokynů (například zákaz vstupu na určené místo) tyto rysy opravdu vysledovat lze, neboť v rámci řešení konkrétní věci dopadá působení těchto úkonů na neurčitý okruh adresátů.

Mimo to P. Průcha radí právní prostředky mající povahu přímého donucení ke splnění právní povinnosti, tedy faktické úkony (konkrétně bezprostřední zásahy a úkony učiněné v rámci výkonu správní exekuce) mezi právní záruky, respektive záruky zákonnosti ve veřejné správě.¹⁷ Význam bezprostředních zásahů, zajišťovacích úkonů a exekučních úkonů jakožto záruk zákonnosti ve veřejné správě, spočívá především v jejich „schopnosti“ vynutit splnění dobrovolně nesplněné právní povinnosti. A to ať již právní povinnosti vynucené bez předchozího rozhodnutí příslušného orgánu majícího povahu sankce za její porušení (například zabránění v narušování veřejného pořádku), tak právní povinnosti uložené rozhodnutím příslušného orgánu veřejné správy (správní exekuce na nepeněžitá plnění). Bezprostřední zásahy, zajišťovací úkony a exekuční úkony tedy představují právní nástroje, prostřednictvím kterých státní aparát zajišťuje vymahatelnost svých rozhodnutí práva, jakož i primární ochranu zákonem chráněných zájmů (předcházející jejich sekundární ochraně mající podobu správních či soudních trestů), bez jejichž existence by byla veřejná moc „bezzubá“.

Faktické úkony lze obecně charakterizovat jako zvláštní skupinu právních forem činností vykonávaných ze strany orgánů veřejné správy, jejíž podstata spočívá v oprávnění

14 Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 278.

15 Faktické úkony se svojí povahou blíží individuálním správním aktům. Liší se však tím, že jim nepředchází správní řízení, respektive, že okamžik „vydání“ aktu a jeho výkon spadá v jeden okamžik. Srov. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 189.

16 POMAHÁČ, R. et. al. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 46.

17 Viz PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 324–325.

na základě obecného¹⁸ či speciálního¹⁹ zákonného zmocnění zasáhnout, zpravidla bezprostředně, neformálně, avšak aspoň v obecných rysech zákonem předvídaným způsobem,²⁰ s různým stupněm intenzity, do právních poměrů (nejčastěji ústavně zaručených práv a svobod) fyzických nebo právnických osob, jestliže je to při výkonu správního či dopravně-bezpečnostního dozoru nezbytné k uvedení konkrétních případů do souladu s normami správního práva,²¹ anebo jestliže je to nezbytné při výkonu policejně-bezpečnostních činností k ochraně významných zákonem chráněných zájmů, souhrnně označovaných jako tzv. „policejní statky“,^{22,23} či k vynucení rozhodnutí některého z orgánů veřejné moci.

- 18 Obecné zákonné zmocnění je legislativně technicky tvořeno tak, že se do hypotézy právní normy vsunují výrazy (neurčitě právní pojmy) jako např. „veřejný pořádek“, „bezpečnost“, atd. Tyto výrazy vyjadřují ve zkratce stav, který existuje, jestliže jsou v podstatě dodržena pravidla chování lidí, která sice nejsou výslovně a podrobně vyjádřena v právní normě, jsou však právně závazná, neboť je nutné je dodržovat podle obecného přesvědčení lidí v určitém čase a v určitém místě. Srov. LUKESŠ, Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha: ACADEMIA, 1971, s. 78.
- 19 „Speciální zákonné zmocnění je konstruováno tak, že v příslušné právní normě, z níž se toto zmocnění odvozuje, je hypotéza formulována relativně určitě (konkrétně), jednoznačně nebo taxativně, a tím je uvážení při její aplikaci ponechán užší prostor. Čím konkrétnější je hypotéza právní normy, tím užší je prostor pro uvážení při aplikaci právní normy a snažší je konečností i přezkoumání, zda na jedné straně byla správně splněna příslušná právní povinnost, a na druhé straně, zda byl správný postup orgánů státní správy v případě nutnosti vymáhání této povinnosti“. LUKESŠ, Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha: ACADEMIA, 1971, s. 80.
- 20 Vzhledem k tomu, že zákonodárce není schopen předem předvídat veškeré situace, jejichž řešení bude v budoucnu vyžadovat neformální postup ze strany orgánů veřejné správy, jsou oprávnění k realizaci právních forem činností, jež mají z právně-teoretického hlediska podobu faktických úkonů, legislativně vyjádřeny v podobě obecných autorizačních doložek, či jinak řečeno generálních zmocňovacích klauzulí. Srov. MATEŠ, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 11 a 15. Nicméně přestože faktické úkony bývají z hlediska správně-právní teorie označovány za neformální projevy veřejné správy, musí i zde být dodrženy určité zákonné postupy. Srov. KINDL, M. et al. *Základy správního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 166. To znamená, že zákonodárce za účelem zamezení projevů libovůle ze strany aplikujících orgánů alespoň rámcově upravuje prostředky, které mohou být při realizaci těchto neformálních činností užity (např. obušek nebo jiný úderný prostředek), stejně jakož i v obecné podobě předvídá formu jejich provedení (např. hmaty a chvaty). Konkretizace často značně obecně vyjádřených prostředků a forem provedení faktických úkonů je ponechána na podzákonných právních předpisech jež mají nejčastěji podobu interních normativních instrukcí.
- 21 Srov. HEJDA, J. a K. PŘIBYL. *Správní právo*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011, s. 89.
- 22 „Mezi tyto statky jsou tradičně řazeny ochrana státu, veřejná bezpečnost, bezpečnost osob a majetku, klid, mravnost, veřejné zdraví; jejich okruh se však stále rozrůstá, a podat úplný výčet není s ohledem na dynamiku dosti dobře možné a ostatně ani účelné“. MATEŠ, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 2.
- 23 Vymezením policejních statků se zabývala již prvorepubliková právní věda. Tehdejší literatura v této souvislosti uvádí několik neurčitých pojmů, jakými je například veřejný zájem, veřejné dobro či veřejná mravnost. S vědomím nutnosti výkladu těchto pojmů Slovník veřejného práva československého uvádí okomentovaný názor tehdejšího Nejvyššího správního soudu. „*Veřejný pokoj a řád znamená jednak souhrn právních norem a norem etických a společenských, jejichž zachování podle dočasně panujících obecných názorů je podmínkou klidného a spořádaného soužití, jednak stav společnosti oněm normám odpovídající*“. V definici této zachycen je právě jak onen element normativního rázu, jenž zastoupen jest v obratu zde vykládaném slovem „řád“, tak i element rázu statusového, jenž odpovídá použitému zde slovu „pokoj“, nad to pak tento poslednější výraz zákonný je vyložen ještě i v tom směru, že musí jít vždy o ochranu klidného a spořádaného soužití. Při pojmech veřejný řád, klid apod. nejde o nic nejuristického, metajuristického, přírozenoprávního; právní řád recipuje pro sebe názory společenské a etické“. HÁCHA, J., J. HAVELKA, J. HOETZEL a K. LAŠTOVKA. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: Polygrafia, 1934, s. 165.

Přestože k realizaci faktických úkonů mohou být na základě zákona oprávněny různé orgány veřejné správy,²⁴ je tato forma činnosti úzce spojena s plněním úkolů některých „zvláštních“ orgánů veřejné správy,²⁵ souhrnně označovaných jako bezpečnostní (či veřejné)²⁶ sbory. To se týká především skupiny faktických úkonů označovaných jako tzv. „bezprostřední zásahy“.²⁷

Správně-právní nauka v souvislosti s vymezením obecných znaků faktických úkonů zdůrazňuje především jejich bezprostřední povahu.²⁸ Bezprostřednost je možno v případě faktických úkonů vnímat ve dvou různých rovinách, jednak jako

- a) požadavek na včasnost reakce ze strany příslušného orgánu, za účelem snahy o zamezení maximálnímu množství škodlivých následků, jež mohou v důsledku okolností, které úkon vyvolaly, nastat, nebo jako
- b) časové ohraničení možnosti zahájit úkon.

V prvním případě se jedná o rychlost reakce na vzniklé nebezpečí, protiprávní jednání či stav. Nicméně míra „bezprostřednosti“, s jakou jsou faktické úkony realizovány, se v rámci jednotlivých skupin faktických úkonů,²⁹ tak i s ohledem na okolnosti konkrétního případu značně liší. Bezprostřednost ve smyslu požadavku na bezpodmínečně minimální časové rozpětí mezi okamžikem vzniku nebezpečí, protiprávního jednání či stavu a jeho eliminaci, případně rozhodnutím o realizaci úkonu a jeho uskutečněním

24 Např. dle § 8 zákona ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů může inspektor na základě zjištěného porušení právní povinnosti, která může mít za následek ohrožení života nebo zdraví spotřebitelů zakázat výkon další činnosti nebo nařídít uzavření provozovny až na dobu dvou prodejních nebo provozních dnů následujících po dni zjištění nedostatků. Dále je třeba zmínit též veřejné strážce, jejichž členové jsou k této formě činnosti oprávněni na základě jednotlivých zvláštních zákonů, jež upravují jejich postavení a činnost. Srov. např. § 39 odst. 2 písm. a) a c) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů nebo § 14 odst. 1 písm. a) b) c) e) a g) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

25 Někteří autoři (z hlediska státovédného přístupu) označují tyto orgány veřejné moci jako tzv. „zvláštní složky“. Srov. FILIP, J. a J. SVATON. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 57.

26 Termín „veřejné sbory“ užívá pro označení těchto orgánů veřejné správy ve svém stejnojmenném díle autorský kolektiv Mates, Škoda a Vavera. Srov. MATES, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 384 s.

27 „K definičním znakům veřejných sborů patří, že s jejich činností je spojována možnost použití donucení ve smyslu násilného fyzického přinucení k plnění povinnosti nebo zabránění a odvrácení od porušování zákazů“. Ibid., s. 4.

28 V případě faktických úkonů (zásahů) se jedná o bezprostřední reakci vykonavatele veřejné správy na aktuálně nastalé skutkové okolnosti. Srov. Ibid., s. 185.

29 Např. v případě faktických pokynů není zpravidla mezi rozhodnutím o udělení pokynu a jeho realizací výraznější časová prodleva. Naproti tomu v případě zajišťovacích úkonů či bezprostředních zásahů může (v případě že není bezprostředně ohrožen život nebo zdraví osob) následně po rozhodnutí o jejich uskutečnění, samotné realizaci předcházet (i několika hodinová) příprava spočívající v plánování zásahu či přivolání posil na místo atd. (například vstup policistů do objektu kde se ukrývá nebezpečný pachatel nebo „vyklizení“ neoprávněně obývaného objektu tzv. squatu).

bez ohledu na další okolnosti případu nelze pokládat za obligatorní pojmový znak faktických úkonů.³⁰

Ve druhém případě se jedná o časovou přiměřenost úkonu. To znamená, že v případě realizace faktických úkonů musí nebezpečí, protiprávní jednání či stav bezprostředně hrozit nebo trvat.³¹

Dalším charakteristickým znakem faktických úkonů je jejich neformální povaha, což znamená, že „jejich realizace není výsledkem nějakého formálního procesu a povinnost či oprávnění je provést vzniká za určitých skutkových okolností přímo ze zákona“.³² Příslušné úřední osoby tudíž nejsou v procesu rozhodování o uskutečnění či neuskutečnění úkonu, jakož i při jeho případné realizaci vázány zákonnými požadavky kladenými na řízení, jehož výsledkem jsou individuální správní akty (potřeba dokazování skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti před vydáním rozhodnutí či možnost uplatnění řádných opravných prostředků proti prvoinstančnímu rozhodnutí atd.).³³

Postupy při provádění jednotlivých faktických úkonů nejsou upraveny obecným procesním předpisem určeným pro oblast výkonu veřejné správy, tj. zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),³⁴ který jinak upravuje postupy při realizaci takřka všech ostatních právních forem činností uskutečňovaných ze strany správních orgánů v oblasti výkonu veřejné správy (mimo vydávání normativních správních aktů). Podobně je tomu i na hmotně-právní úrovni, kde faktické úkony z důvodu nepřehledného množství jejich forem není možno kodifikovat v rámci jediného právního předpisu, přičemž vzhledem k jejich účelové rozmanitosti dané odlišnou povahou jednotlivých oblastí veřejné správy, by takový záměr nebyl ani žádoucí.

Neformálnost faktických úkonů lze dle názoru J. Staši chápat v dvojím smyslu, a to tak, že:

- a) nejsou výsledkem formalizovaného řízení,
- b) rozhodnutí o jejich provedení a jejich realizace splývá v jediný úkon.^{35, 36, 37}

³⁰ Například zásah speciálního policejního útvaru (zásahové jednotky či útvaru rychlého nasazení) jehož cílem je zadržení nebezpečných pachatelů může být za účelem překvapení plánován delší dobu i přesto, že policie ví, kde se hledané osoby nachází. Nicméně i v průběhu plánovaného a předem připravovaného zásahu mohou nastat nepředvídatelné okolnosti, na které je třeba pružně (bezprostředně) reagovat.

³¹ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185.

³² *Ibid.*, s. 187.

³³ Procesní interakce není pojmovým předpokladem nástupu účinku faktických úkonů. Srov. *Ibid.*, s. 185.

³⁴ Vyjma správní exekuce na nepeněžitá plnění prováděné formou přímého donucení ke splnění právní povinnosti. Srov. § 120 až 128 správního řádu. Ale to ovšem pouze za předpokladu, že lze správní exekuci na nepeněžitá plnění mezi faktické úkony řadit. K tomuto tématu viz dále.

³⁵ Srov. STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 88.

³⁶ Srov. KINDL, M. et al. *Základy správního práva*. 2. upravené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 168.

³⁷ Srov. POMAHÁČ, R. et al. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 47.

Z hlediska terminologie užívané v souvislosti s individuálními správními akty, jsou rozhodnutí o realizaci bezprostředních zásahů okamžitě pravomocná a vykonatelná.³⁸ V případě realizace faktických úkonů je příslušná úřední osoba orgánem oprávněným k vydání rozhodnutí a současně vykonavatelem tohoto rozhodnutí.

K tomu je ovšem nutno připočítat ještě hmotně-právní neformálnost faktických úkonů, která se odráží v jejich podobě. Podobu faktických úkonů upravují jednotlivé zákony zpravidla jen velmi obecně, přičemž v jednotlivých případech uplatnění toho samého oprávnění se může jeho podoba značně lišit.³⁹ E. Horzinková a Z. Fiala považují za projev neformálnosti též skutečnost, že faktické úkony bývají zpravidla realizovány mimo sídla správních úřadů.⁴⁰

Přesto, že faktické úkony jsou z hlediska právní teorie označovány za neformální projevy veřejné správy, je třeba plně souhlasit s názorem M. Kindla, „*že i zde musí být dodrženy určité zákonné postupy*.“⁴¹ To znamená, že orgány veřejné správy nemohou při realizaci faktických úkonů postupovat zcela libovolně, ale jsou vázány obsahem zákonného zmocnění i když to je, jak již bylo řečeno, zpravidla formulováno značně obecně.⁴²

Nicméně v souvislosti s činností příslušníků bezpečnostních sborů mohou nastat situace, kdy příslušné úřední osoby budou nuceny při ochraně svého života a zdraví, či života a zdraví jiných osob použít takové prostředky, které zákon v souvislosti s realizací správně-právních činností nepřipouští, ale které jsou přípustné v rámci jiných právních institutů, např. nutné obrany. Jinak řečeno, dochází zde k vzájemnému propojení dvou legálních prostředků určených pro ochranu zákonem chráněných zájmů, z nichž jeden je určen orgánům veřejné správy za účelem zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti osob a majetku, a druhý komukoliv, což tedy za jistých okolností nevylučuje ani jeho uplatnění ze strany úředních osob při výkonu jejich pravomoci.⁴³ Nicméně v této souvislosti vyvstává otázka, zda i v případě uplatnění nutné obrany ze strany úřední osoby se stále jedná o výkon veřejné správy.

³⁸ Faktické úkony jsou zásadně účinné ihned. Srov. POMAHAČ, R. et al. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 47.

³⁹ Viz např. oprávnění policisty k realizaci donucovacího prostředku hmaty, chvaty, údery a kopy dle § 52 písm. a) zákona o policii. Z logiky věci zákon a ani podzákonné právní předpisy nemohou konkrétní podobu tohoto oprávnění stanovit.

⁴⁰ Srov. HORZINKOVÁ, E. a Z. FIALA. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 110.

⁴¹ KINDL, M. et al. *Základy správního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 166.

⁴² „*I bezprocedurální správní úkon je třeba v zákonem stanovených případech uskutečňovat předepsaným postupem (nižšího stupně formalizace, než jakého dosahuje správní řízení) nebo s volnějším požadavky na vnější formu výsledku, než je tomu u správních aktů*“. POMAHAČ, R. et al. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 46.

⁴³ „*Ani u těchto speciálních kategorií osob však patrně není vyloučeno užítí nutné obrany v situacích, kdy nejsou zcela splněny podmínky oprávněného použití zbraně. Jestliže je veden útok proti jejich životu či zdraví, není na místě jejich oprávnění oproti jiným osobám zužovat. Ve svém jednání by měly být takové osoby omezeny pouze obecnými podmínkami nutné obrany, i když by v konkrétním případě měly u sebe zbraň*“. KUČHTA, J. *Nutná obrana*. 1. vyd. Brno: MÚ, 1999, s. 72.

Dle mého názoru v případě, kdy jsou podle jiného právního předpisu splněny podmínky pro uplatnění nutné obrany či pomoci v nutné obraně,⁴⁴ v důsledku čehož jsou ze strany příslušné úřední osoby použity takové prostředky, které zákon upravující jejich oprávnění nedefinuje, se jedná o projev veřejné správy, a to z toho důvodu, že právní povaha činnosti je v tomto případě vázaná na právní postavení úřední osoby, jakožto vykonavatele veřejné správy, nikoliv na z její strany vykonávanou formu činnosti.^{45, 46}

Obecně platí, že osoba, vůči které úkon směřuje, je povinna jej respektovat a podřídit se vůli úřední osoby, která úkon provádí,^{47, 48} přičemž zákon v souvislosti s realizací faktických úkonů z logiky věci nepřipouští možnost uplatnění opravných prostředků, jež by disponovaly odkladným účinkem. Následně po jejich dokončení je možné se proti faktickým úkonům „bránit“ prostřednictvím stížnosti adresované příslušnému orgánu veřejné správy,⁴⁹ žaloby ve správním soudnictví,⁵⁰ dále v případě, že prostřednictvím realizace faktického úkonu došlo k porušení základního ústavně zaručeného práva nebo svobody, je možné se proti tomuto úkonu (zásahu) bránit též podáním ústavní stížnosti,⁵¹ a nakonec, v případě, že v souvislosti s realizací faktického úkonu došlo ke spáchání trestného činu, stát poskytne oběti tohoto trestného činu ochranu v trestně-právní rovině. Využitím výše zmíněných právních prostředků sloužících k ochraně před nezákonnou činností (či nečinností) orgánů veřejné správy neformální

44 Viz § 29 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

45 Provedení faktického úkonu je vázáno na úřední osobu, se kterou je realizace této formy činnosti úzce spjata. Srov. HORZINKOVÁ, E. a Z. FIALA. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2010, s. 100.

46 Více k problematice uplatnění nutné obrany ze strany úředních osob v souvislosti s realizací bezprostředních zásahů viz VŠETICKÁ, P. Uplatnění nutné obrany v souvislosti s realizací bezprostředních zásahů. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2018, roč. 26, č. 1, s. 135–148 [cit. 12. 10. 2018]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8416>

47 Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185.

48 „Občané jsou povinni podrobit se výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem. Ústava, Listina ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynu uposlechli nebo neuposlechli“. Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97.

49 Například dle § 97 odst. 1 zákona o policii může každý upozornit na nedostatky v činnosti policejního útvaru nebo konkrétního policisty. V případě, že zvláštní zákon ustanovení o možnosti podat stížnost neobsahuje, je možno využít obecného ustanovení o stížnosti dle § 175 správního řádu.

50 Viz § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, na základě něhož se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením 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.

51 Viz § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

povahy, není nijak dotčeno právo na náhradu škody podle obecného⁵² či zvláštního právního předpisu.^{53, 54}

V průběhu realizace faktických úkonů je možno se proti nezákonnému postupu bránit pouze prostřednictvím nutné obrany. Nicméně jak v této souvislosti uvádí J. Staša, „*tyto otázky nebyly dosud podrobněji teoreticky rozpracovány*“.⁵⁵ Možnost uplatnění nutné obrany proti zcela zjevně nezákonnému zásahu uskutečňovanému ze strany orgánu veřejné správy přichází v úvahu pouze v případech, kdy v souvislosti s jeho realizací dochází k bezprostřednímu ohrožení významných zákonem chráněných zájmů (zejména života či zdraví). Tedy nikoliv například proti faktickým pokynům.

Na základě vymezení příčin možných vad, jež se mohou v souvislosti s činností orgánů veřejné správy oprávněných k realizaci faktických úkonů vyskytnout, je možno, a to s ohledem na stupeň závažnosti a povahu těchto vad vedoucích k nezákonnosti postupu, faktické úkony (podobně jako individuální správní akty) rozdělit na napadnutelné a nicotné.⁵⁶ Jestliže lze vzhledem k okolnostem a míře jeho nezákonnosti označit postup úřední osoby „pouze“ za napadnutelný, mají osoby, vůči kterým takový úkon směřuje povinnost se mu podrobit a teprve až následně po jeho dokončení mohou uplatnit ty prostředky právní ochrany, které jim zákon pro tyto případy dává k dispozici.⁵⁷

Dle současného převažujícího názoru lze použití nutné obrany proti faktickým úkonům připustit pouze v případě, kdy jsou tyto úkony postiženy takovými vadami, které je zbavují povahy projevů veřejné správy, čímž je činí nicotnými. Konkrétně se jedná o absolutní věcnou nepřislušnost (nedostatek pravomoci) zasahující osoby, dále jsou to případy, kdy k realizaci úkonu chybí zákonné zmocnění anebo prostřednictvím realizace úkonu dochází ke spáchání trestného činu.^{58, 59}

52 Viz § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

53 Viz § 95 odst. 1 zákona o policii.

54 Více k problematice prostředků právní ochrany proti nezákonnému postupu či nezákonné nečinnosti ze strany orgánů veřejné moci v souvislosti s realizací faktických úkonů viz VŠETIČKA, P. Zásada přiměřenosti a zásada iniciativy při realizaci bezprostředních zásahů uskutečňovaných ze strany Policie České republiky z hlediska teorie a praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2018, roč. 26, č. 3, s. 517–545 [cit. 12. 10. 2018]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9547>

55 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 188.

56 Srov. „*Tato u nás málo prozkoumaná problematika má svou obdobu v teorii správního rozhodnutí (rozlišení mezi rozhodnutími sice vadnými, pro něž však platí presumpce právnosti, dokud nejsou zrušena, a rozhodnutími nicotnými, na něž se pro závažnost jejich vad hledí, jako kdyby vůbec nebyla učiněna)*“. Ibid., s. 487.

57 „*Mluvit v souvislosti s bezprostředními zásahy o opravných prostředcích je nepřesné a iluzorní, neboť směřují proti stavu, který již existuje a jen výjimečně jej lze zrušit nebo změnit, notabene bez zbytku odstranit a odčinit jeho nepřiznivě následky*“. NOVÝ, D. Právní záruky a prostředky ochrany před policejními zásahy. *Právní rádce*, 2005, č. 10, s. 41.

58 Srov. SOLNAŘ, V., J. FENYK a D. CÍSAŘOVÁ. *Základy trestní odpovědnosti*. 1. vyd. Praha: Orac, 2003, s. 150; dále srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 487.

59 Více k problematice uplatnění nutné obrany proti nezákonnému zásahu ze strany orgánů veřejné moci viz VŠETIČKA, P. Uplatnění nutné obrany v souvislosti s realizací bezprostředních zásahů. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2018, roč. 26, č. 1, s. 135–148 [cit. 12. 10. 2018]. ISSN 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8416>

Přesto, že se v případě faktických úkonů jedná o neformální projevy veřejné správy, je jejich realizace ovládána některými právními zásadami. Přičemž by bylo možno říci, že právě z důvodu značné obecnosti jednotlivých zákonných zmocnění je uplatnění obecných právních zásad v případě faktických úkonů o to naléhavější. Požadavky kladené na bezvadnost faktických úkonů (naplnění podmínky zákonnosti, přiměřenosti, subsidiarity atd.)⁶⁰ jsou definovány právě prostřednictvím právních zásad, kterými je tato forma realizace veřejné správy ovládána. To se týká především bezprostředních zásahů, prostřednictvím jejichž realizace dochází k omezení základních práv a svobod a to zpravidla za použití fyzické síly.

Názor na to, zda se na faktické úkony vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, se různí. Zatímco například S. Skulová uvádí, že „*správní řád se zpravidla nevztahuje na nejrušnější tzv. faktické úkony (vyjma základních zásad činnosti správních orgánů)*“.^{61, 62} V důvodové zprávě ke správnímu řádu se uvádí, že „*základní zásady činnosti správních orgánů se uplatní na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku. Z povahy věci ovšem vyplývá, že správní řád se nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy*“.⁶³ Osobně se jednoznačně přikláním k prvnímu názoru, a to především s ohledem na § 177 odst. 1 správního řádu, z jehož obsahu vyplývá, že působnost základních zásad činnosti správních orgánů přesahuje působnost samotného správního řádu.⁶⁴

Mimo to lze ovšem působnost základních zásad činnosti správních orgánů ve vztahu k faktickým úkonům dovodit i jinou cestou. A to tak, že právní závaznost základních zásad činnosti správních orgánů vychází přímo z ústavních principů, jimž je podřízena veškerá činnost všech orgánů veřejné moci.⁶⁵ V tomto smyslu se jedná o zásadu

⁶⁰ Viz např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 187.

⁶¹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 26.

⁶² „*Faktické zásahy se vymykají bližší procesní úpravě. I pro ně však platí základní zásady činnosti vykonavatelů veřejné správy (naše pozitivní právo je vyjadřuje jen zčásti, a to v části první správního řádu)*“.⁶³ POMAHÁČ, R. et. al. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 47.

⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2003. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 11. 2018].

⁶⁴ „*Rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů totiž dopadá na širší okruh vztahů, než pro které je založena působnost správního řádu. Stalo se tak výslovně na základě § 177 odst. 1 správního řádu. Základní zásady činnosti, resp. zejména ty ze základních zásad, jež upravují vztah správních orgánů ke adresátům působení veřejné správy, je proto nutno vztáhnout například také na normotvornou činnost správních orgánů (včetně vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů), a také na tzv. faktické úkony správních orgánů*“.⁶⁵ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 37–38.

⁶⁵ Závaznost základních zásad činnosti správních orgánů se dovozuje z toho, že se jedná o obecné právní zásady vyplývající například i z ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které mají přednost před zákonem. Srov. JEMELKA, L., K. PONDĚLÍČKOVÁ a O. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5 vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 22.

zákonosti,⁶⁶ zásadu proporcionality (přiměřenosti),⁶⁷ zásadu legitimního očekávání (rovnosti zacházení a zákazu diskriminace).⁶⁸ Mimo zásad, přímo kopírujících ústavní principy, se na faktické úkony vztahují ještě některé další zásady, které jsou z výše zmíněných zásad odvozeny nebo pozitivně vyjádřeny v textech jednotlivých právních předpisů, upravujících oprávnění příslušných orgánů. Jedná se o zásadu zákazu zneužití správního uvážení (zásada legality vs. zásada oportunity),^{69, 70} a zásadu veřejné správy jako služby (zásada iniciativy).^{71, 72}

Nakonec je třeba zmínit právní zásady, které mají svůj základ v právním řádu,⁷³ nicméně jejich existence vyplývá ze samotného poslání, rozsahu pravomocí a působnosti,

66 Viz čl. 2 odst. 3 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“), kde se uvádí, že státní (veřejnou) moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem a to pouze způsobem, který zákon stanoví.

67 Viz čl. 4 odst. 4 Listiny, kde se uvádí, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a tato omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Přiměřenost při realizaci bezprostředního zásahu se týká prostředků zvolených k uskutečnění zásahu a způsobu jejich užití. Mimo to je třeba zohlednit též časovou přiměřenost zásahu, to znamená, že zásah může být uskutečněn pouze v době, kdy nebezpečí bezprostředně hrozí anebo případné protiprávní jednání trvá. Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 187. Zásada přiměřenosti je ve vztahu k jednotlivým formám bezprostředních zásahů zpravidla konkretizována v příslušném zákoně. Viz např. § 11 zákona o policii.

68 Cílem této zásady je zabránit libovůli při rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy. Avšak na rozdíl od zásady legitimního očekávání, která zohledňuje skutkovou stránku případu, zásada rovnosti zacházení a zákazu diskriminace se vztahuje k objektům, vůči nimž je rozhodovací pravomoc uplatňována, tedy adresátům veřejnoprávního působení. Srov. čl. 3 odst. 1 Listiny, kde se uvádí, že „základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“.

69 Institut správního uvážení je tradičně spojován především s rozhodovací činností správních orgánů, jejímž výsledkem je vydávání individuálních správních aktů. Nicméně v případě realizace bezprostředních zásahů musí příslušný orgán veřejné správy (typicky příslušník bezpečnostního sboru) taktéž na základě správního uvážení rozhodnout o tom, zda daný zákrok provést či nikoliv, a dále rozhodnout o použití jednoho z několika možných prostředků, které mu zákon pro řešení nastalé situace dává k dispozici. „Výsledkem vzájemného vyvažování zásady iniciativy a zásady přiměřenosti může být s ohledem na okolnosti nejen rozhodnutí policisty zasáhnout určitým způsobem, ale též nezasahovat vůbec, případně odložit zásah na pozdější dobu.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6As 255/2014-42.

70 Srov. LUKÉŠ, Z. *Základy bezpečnostního práva*. 1 vyd. Praha: ACADEMIA, 1971, s. 83–85.

71 V souvislosti s realizací faktických úkonů se jedná o povinnost provést úkon v případě, kdy dojde k nezákonnému zásahu do zákonem chráněných práv a svobod osob, jimž na základě zákona poskytují tyto orgány ochranu. Orgány veřejné správy odpovídají za škodu, která vznikne osobám v důsledku rozhodnutí těchto orgánů zákrok či úkon neprovést. Viz např. § 11 písm. b) zákona o policii.

72 Některé z těchto zásad (např. zásada přiměřenosti či zásada iniciativy) jsou pozitivně vyjádřeny přímo v rámci jednotlivých zvláštních zákonů upravujících oprávnění orgánů veřejné správy, jež mají povahu faktických úkonů. S ohledem na povahu faktických úkonů se nejčastěji jedná o zásadu přiměřenosti. Viz např. § 11 zákona o policii.

73 Viz čl. 3 Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

jakož i povahy úkolů těch orgánů, které jsou za účelem zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti osob a majetku oprávněny zasahovat prostřednictvím použití fyzického donucení do právních poměrů adresátů veřejné správy (bezpečnostní sbory). V tomto případě se jedná především o zásadu subsidiarity.

V souvislosti s působností správního řádu ve vztahu k faktickým úkonům je třeba zmínit též ustanovení o stížnosti, a to v případě kdy zvláštní zákon podobné ustanovení neobsahuje.⁷⁴

Základní problém z hlediska vědeckého přístupu k této formě činnosti orgánů veřejné správy spočívajícího ve snaze o její zpřehlednění prostřednictvím kategorizace jejich jednotlivých složek představuje skutečnost, že v případě faktických úkonů se jedná o značné množství rozličných činností, vykonávaných různými orgány veřejné správy,⁷⁵ jež jsou upraveny (roztroušeny) v řadě jednotlivých zvláštních zákonů náležejících do různých právních odvětví.⁷⁶ Jak v této souvislosti uvádí P. Mates a M. Starý „jde o nesmírně bohatou škálu úkonů, o jejichž systemizaci usiluje nauka již celá desetiletí, aniž se prozatím podařilo nalézt pevná dělicí kritéria pro jejich rozhraničení. Mimo jiné i proto, že počet, resp. druhy těchto úkonů, se neustále rozšiřují. Jak patrně, podat zcela vyčerpávající přehled těchto forem činnosti veřejné správy je prakticky nemožné, mimo jiné vzhledem k tomu, že se můžeme setkat s nejrůznějšími braničnými, vzájemně se překrývajícími případy. Záleží též na kritériích, podle nichž se členění provádí, a na dalších okolnostech.“⁷⁷ A právě otázka nastavení jasných dělicích kritérií, jakož i zavedení jednotné terminologie ve vztahu k této formě realizace veřejné správy je dle mého názoru pro její zpřehlednění a rozčlenění zcela zásadní.

Pokud jde o členění neformálních projevů veřejné správy, zde je třeba poznamenat, že okruh neformálních činností právní povahy, spočívajících v bezprostřední reakci na zákonem předvídanou situaci, či sloužících k zajištění průběhu formalizovaného (zpravidla soudního řízení) při nichž dochází k omezení práv a svobod osob, k jejichž realizaci jsou příslušné orgány veřejné správy, v některých případech výkon veřejné správy

⁷⁴ Například stížnost na postup strážníka obecní policie, který má povahu faktického úkonu, je možno podat dle obecné úpravy vyjádřené v § 175 správního řádu.

⁷⁵ K realizaci faktických úkonů jsou na základě různých zákonů oprávněny jak orgány státní správy, tak i některé orgány samosprávy (typicky obecní policie). „Institut „veřejné moci“ je vnímán jako institut, zahrnující přímo „moc státní“ a dále „zbývající veřejnou moc“. Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu“. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98.

⁷⁶ Faktické úkony realizují orgány veřejné správy nejčastěji na základě zmocnění obsažených v právních předpisech náležejících do oblasti správního či trestního práva. Ojedinele jsou oprávněni k realizaci faktických úkonů upraveny i v rámci právních předpisů náležejících do jiných právních odvětví, např. občanského práva. Srov. např. § 52 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“).

⁷⁷ MATES, P. a M. STARÝ. *Základy správního práva. Obecná část*. 1. vyd. Praha: EUPRESS – Vysoká škola finanční a správní, 2009, s. 107.

přesahuje, minimálně v tom smyslu, co je za výkon veřejné správy tradičně v rámci vědy správního práva považováno.

Mimo rámec výkonu veřejné správy se nachází zejména některé zajišťovací instituty, jež jsou využívány v rámci trestního řízení soudního, jež mají povahu opatření nezbytného pro zajištění řádného průběhu tohoto řízení, k jejichž realizaci jsou však oprávněny orgány veřejné správy (nejčastěji policie). Jedná se například o zadržení osoby podezřelé ze spáchání trestného činu⁷⁸ či vstup do obydlí, jiných prostor a na pozemek⁷⁹ anebo odnětí věci⁸⁰ či osobní prohlídku.^{81, 82}

Dle mého názoru tak z materiálního hlediska lze mezi faktické úkony zařadit i neformální činnosti právní povahy vykonávané ze strany orgánů veřejné správy (zpravidla policie) v rámci trestního řízení soudního,⁸³ či sloužící k zajištění řádného průběhu jiného řízení (například civilního soudního řízení⁸⁴ nebo řízení vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky)⁸⁵, jež mají povahu bezprostředního opatření, proti kterému zákon nepřipouští v průběhu jeho realizace žádné opravné prostředky, a to i přesto, že příslušná řízení probíhají v oblasti působnosti orgánů moci soudní či zákonodárné, tedy mimo výkon veřejné správy.

2 Systematika faktických úkonů z hlediska správně-právní teorie

Jak již bylo řečeno, neformální činnosti orgánů veřejné správy představují značně rozsáhlou a nesourodou materii. Za účelem většího přehlednosti je možno veškeré neformální projevy veřejné správy rozdělit do tří základních skupin (viz schéma č. 1). S tímto způsobem členění se lze běžně setkat v rámci odborné literatury.⁸⁶

První skupinu tvoří tzv. exekuční úkony neboli úkony realizované orgány veřejné správy při výkonu jejich rozhodnutí. Správní exekuce představuje donucení ke splnění dobrovolně nesplněné právní povinnosti, uložené dříve, a to na základě rozhodnutí vydaného

78 Viz § 75 a 76 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“).

79 Viz § 83c trestního řádu.

80 Viz § 79 trestního řádu.

81 Viz § 82 odst. 3 a 4 trestního řádu.

82 Tyto úkony mají svůj zrcadlový odraz i v oblasti správního práva, konkrétně v zákoně o policii.

83 Například již zmíněné zadržení osoby podezřelé ze spáchání trestného činu nebo omezení osobní svobody, na základě trestním soudem vydaného příkazu k zatčení dle § 75, 76 a § 69 trestního řádu.

84 Viz např. předvedení osoby, která se bez omluvy nedostavila na předvolání dle § 52 občanského soudního řádu.

85 Viz čl. 27 jednacího řádu vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, publikovaný jako příloha č. 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny“), dle kterého lze svědka, který se bez řádné omluvy nedostaví na předvolání předvést prostřednictvím policejního orgánu.

86 Viz např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185–190.

ve správním řízení příslušným orgánem veřejné správy.⁸⁷ Způsoby provádění exekucí upravují obecné právní předpisy procesní povahy.⁸⁸ Nicméně mezi neformální projevy veřejné správy, jež mají pro její adresáty přímé právní důsledky, lze zařadit pouze ty exekuční úkony, které mají povahu bezprostředního fyzického donucení ke splnění dobrovolně nesplněné právní povinnosti neboli tzv. exekuci přímým vynucením.⁸⁹

Nicméně v rámci nauky nepanuje shoda na tom, zda je možno ty exekuční úkony, které mají podobu fyzického donucení ke splnění dobrovolně nesplněné právní povinnosti, řadit mezi faktické úkony nebo zda exekuční úkony představují samostatnou skupinu správně-právních činností. Vzhledem k tomu, že bezprostřední zásahy mají na rozdíl od exekučních úkonů podobu reakce na neočekávané, náhle vzniklé nebezpečí nebo protiprávní jednání či stav, plně se ztotožňují s názorem, který prezentuje exekuční úkony realizované prostřednictvím přímého vynucení dobrovolně nesplněné právní povinnosti jako samostatnou skupinu neformálních projevů veřejné správy.⁹⁰

Druhou skupinu představují tzv. faktické úkony, jež spočívají v oprávnění některých orgánů veřejné správy (nejčastěji veřejných sborů či orgánů pověřených na základě zákona výkonem správního dozoru) zasáhnout⁹¹ bezprostředně různým způsobem

⁸⁷ Srov. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 85–88.

⁸⁸ V oblasti výkonu veřejné správy jsou těmito předpisy správní řád a zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

⁸⁹ Konkrétně se jedná o správní exekuci na nepeněžitá plnění realizovanou prostřednictvím vyklizení nemovitosti, odebrání movité věci, osobní prohlídky či prohlídky bytu nebo jiných prostor nebo předvedení povinné osoby dle § 120 až 128 správního řádu. Naproti tomu exekuce provedená prostřednictvím ukládání donucovacích pokut či náhradního výkonu postrádá výše zmíněné znaky neformálnosti a bezprostřednosti, ale zejména přímého fyzického donucení. To stejné je možno říci i o správní exekuci na peněžitá plnění, při níž se uplatní postup upravený daňovým řádem.

⁹⁰ V rámci literatury se lze setkat s názorem, že exekuční úkony náleží do skupiny faktických úkonů, označované jako tzv. bezprostřední zásahy. Je ovšem otázkou, zda lze exekuční úkony mezi bezprostřední zásahy (jejichž hlavním znakem je, jak již bylo řečeno, reakce na náhle vzniklé nebezpečí nebo protiprávní jednání či stav) vůbec řadit. „V rámci nauky není jednotna v tom, zda povahu bezprostředního zásahu má i přímé vynucení povinnosti v rámci správního řízení. Zatímco V. Sládeček a P. Průcha mají za to, že v širším slova smyslu náleží exekuční úkony mezi bezprostřední zásahy, Z. Lukeš dovozuje, že jde o dva různé právní instituty a rozdíl mezi nimi spatřuje především v tom, že exekuci předchází formalizované správní řízení, které je naopak vyloučeno u bezprostředního zákerku. Rovněž J. Staša chápe exekuční úkony jako specifickou kategorii správních úkonů, která nespadá mezi bezprostřední zásahy. Za pravdu je třeba dát spíše druhé skupině autorů. Hlavní důvod netkví ani tak v tom, zda se tu jedná o výsledek formalizovaného řízení či nikoliv, byť jde o nepřehlédnutelný rozdíl, ale především ve smyslu toho kterého institutu: bezprostřední zásah má totiž chránit před aktuálním nebezpečím, které v případě exekučního úkonu nelze identifikovat“. MATES, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 14–15. Taktéž německá literatura řadí exekuční úkony realizované v podobě výkonu správního rozhodnutí do zvláštní kategorie správně-právních činností nazývaných jako tzv. správní donucení. Viz WITTERN, A. *Grundriß des Verwaltungsrechts*. 18. vyd. Köln: W. Kohlhammer, 1994, s. 166–173.

⁹¹ „Definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Samotný pojem ‚zásah‘ ve smyslu § 82 s. ř. s. (soudní řád správní) pak není definován žádným ustanovením s. ř. s. ani jiného právního předpisu. Přesná definice totiž není ani možná, protože pod pojem zásah spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 Aps 5/2007-53.

do právních poměrů adresátů veřejné správy, jestliže je to při výkonu správního dozoru nezbytné k uvedení zjištěného stavu do souladu s právními normami nebo k ochraně bezpečnosti osob a majetku, případně ochraně veřejného pořádku anebo bezpečnosti a plynulosti silničního provozu (faktické pokyny) nebo k ochraně některých významných zákonem chráněných zájmů, zpravidla (ovšem ne vždy) za použití síly (bezprostřední zásahy) anebo k zajištění řádného průběhu formalizovaného řízení (zajišťovací úkony).⁹²

J. Staša dále rozděluje faktické úkony na ty, jež mají povahu fyzického donucení (v tomto případě se bude zpravidla jednat o bezprostřední zásahy)⁹³ a na ty, jež povahu fyzického donucení nemají (nejčastěji faktické pokyny).^{94,95} Nicméně zde je třeba zdůraznit, že terminologie užívaná v souvislosti s označením neformálních projevů veřejné správy, s níž se lze v odborné literatuře běžně setkat, stejně jako míra diferenciacce předmětné materie, se v případě jednotlivých autorů značně liší. Tyto terminologické a diferenciacní rozdíly tak následně způsobují interpretační potíže a to zejména při bližším členění neformálních činností orgánů veřejné správy (nejčastěji souhrnně označované jako faktické úkony či faktické zásahy),⁹⁶ stejně jakož i při přisuzování charakteristických vlastností jejich jednotlivým formám. Např. V. Sládeček hovoří v souvislosti s neformální činností orgánů veřejné správy pouze o „bezprostředních zásazích“, přičemž jiné skupiny faktických úkonů nevymezuje a pod zmiňovaný pojem řadí i neformální správně-právní úkony nižší intenzity (např. prokázání totožnosti, příkaz nevstupovat a nezdržovat se na určitých místech atd.).⁹⁷ Přičemž ze strany jiných autorů bývá pojmem „bezprostřední zásahy“ zpravidla označována podskupina faktických úkonů, charakteristická zejména svojí intenzitou zásahu do práv a svobod osob.⁹⁸ Tento stav podporuje mnou zastávaný názor, že podrobné členění neformálních projevů veřejné správy má význam právě z hlediska extrakce jejich specifických vlastností a znaků.

⁹² Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 Aps 5/2007-53. „Tyto úkony pro svoji neodkladnost nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procesním postupem, respektujícím všechna procesní pravidla správního řízení, zakončeným vydáním správního rozhodnutí. Důvodem takových autoritativních úkonů je typicky neodkladná potřeba ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku. Jde tedy o úkony neformální, pro které mobou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při obrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd., tedy obecné úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“

⁹³ Typickým příkladem je použití donucovacích prostředků ze strany policisty dle § 51 a násl. zákona o policii.

⁹⁴ Zde se může jednat například o zákaz vstupu na policistou určené místo dle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o policii.

⁹⁵ Srov. STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 85.

⁹⁶ „Faktické zásahy – v literatuře též bez přívlastku nebo jako soubor podskupin (faktické pokyny, bezprostřední zásahy či zákroky a ostatní donucovací úkony)“. POMAHÁČ, R. et. al. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 36.

⁹⁷ Viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 189–190.

⁹⁸ Viz např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189–190.

Třetí skupinu neformálních projevů veřejné správy tvoří tzv. příbuzné úkony,⁹⁹ označované též jako úkony neregulativní povahy.¹⁰⁰ Na základě aplikace správně-právních norem dochází v některých případech k realizaci činností, jež mají povahu zásahu do právních poměrů fyzických či právnických osob, přičemž tyto činnosti nebývají z pohledu nauky zpravidla řazeny mezi faktické úkony. Jedná se o instituty podobné faktickým úkonům, které ovšem pojmově nemusí vždy představovat správně-právní činnosti (např. nedobrovolné poskytování zdravotnických služeb či uplatnění omezovacích prostředků s tím spojených).^{101, 102} Tyto úkony se vyznačují ještě větší mírou neformálnosti, než jak je tomu v případě faktických úkonů. Tomu odpovídá skutečnost, že v případě, kdy se jedná o oprávnění k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod osob za použití síly, nejsou tyto činnosti zákonem tak detailně upraveny, jako je tomu v případě ryze správně-právních činností obdobného charakteru (například použití donucovacích prostředků ze strany příslušníků bezpečnostních sborů). To je dáno především povahou těchto úkonů, neboť se v jejich případě, jak již bylo řečeno, nejedná o typické správní úkony.¹⁰³

Dále je v této souvislosti možno zmínit oprávnění řidiče veřejné linkové dopravy nebo jiné osoby pověřené dopravcem (tzv. revizora) udělovat cestujícím pokyny a příkazy k zajištění jejich bezpečnosti, bezpečnosti a plynulosti dopravy a bezpečnosti ostatních cestujících, dále vyloučit za zákonem stanovených podmínek cestujícího z dopravy a požadovat po cestujícím, který se neprokázal platným jízdním dokladem, předložení osobního dokladu (dokladu totožnosti).^{104, 105} V těchto případech fyzické osoby, jež však

⁹⁹ Viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189.

¹⁰⁰ Viz STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 88.

¹⁰¹ Viz § 38 odst. 1 písm. b) a c) a § 39 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování“).

¹⁰² Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189–190.

¹⁰³ Viz například již zmíněné omezovací prostředky uplatňované v rámci nedobrovolného poskytování zdravotnických služeb dle § 39 zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, které se svojí povahou podobají donucovacím prostředkům realizovaným ze strany příslušníků bezpečnostních sborů, nicméně forma jejich zákonné úpravy je oproti donucovacím prostředkům méně podrobná a stejně tak například požadavky na přezkum oprávněnosti použití těchto prostředků v případě, že v souvislosti s jejich realizací došlo ke zranění osoby (pacienta) jsou upraveny rozdílně. Použití omezovacích prostředků se pouze zaznamenává do zdravotnické dokumentace pacienta a do centrální evidence použití omezovacích prostředků. Naproti tomu po použití donucovacích prostředků je zasahující příslušník bezpečnostního sboru povinen učinit neodkladné úkony nebo jiná opatření, aby mohla být řádně objasněna oprávněnost jeho použití, dále je povinen takový zárok bezodkladně hlásit svému nadřízenému, který na základě jím sepsaného úředního záznamu, v němž je povinen uvést důvod, průběh a výsledek zásahu vyhodnotí jeho oprávněnost. V případě, že v souvislosti s použitím donucovacích prostředků došlo ke zranění osoby, je vedoucí příslušného útvaru povinen o této skutečnosti vyrozumět bez zbytečného odkladu státního zástupce. Srov. např. § 57 zákona o policii.

¹⁰⁴ Viz § 18a odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ Dle § 9 dnes již zrušeného zákona č. 51/1964 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů byli pracovníci drážního podniku ve stejnokroji nebo se služebním odznakem oprávněni v obvodu dráhy zjišťovat totožnost osob, které narušovaly nebo ohrožovaly drážní provoz, majetek, bezpečnost života nebo zdraví osob nebo se neoprávněně zdržovaly v obvodu dráhy a bylo-li to nezbytné též takovou osobu zadržet a odevzdat ji bez zbytečných průtahů orgánům Veřejné bezpečnosti nebo v obvodu celostátních drah železničním ozbrojeným orgánům.

na rozdíl například od veřejných strážů nemají postavení správního orgánu, za použití norem správního práva vynucují oprávněné nároky svých zaměstnavatelů, vyplývající ze soukromoprávních smluvních vztahů.

Schéma č. 1: Členění neformálních projevů veřejné správy z hlediska správně-právní teorie

EXEKUČNÍ ÚKONY	FAKTICKÉ ÚKONY	PŘÍBUZNÉ ÚKONY
----------------	----------------	----------------

Zdroj: Vypracováno autorem na základě závěrů představených v rámci odborné literatury.¹⁰⁶

Současná věda správního práva rozděluje faktické úkony (dle jejich účelu a způsobu realizace) do tří základních skupin. Například J. Staša faktické úkony (jím označované jako faktické zásahy) člení „v závislosti na charakteru a kontextu správního působení na:

- faktické zásahy, které značí prostý příkaz nebo zákaz určitého chování – **faktické pokyny**,*
- faktické zásahy spočívající v efektivním donucování, popřípadě v jeho přímé brozbě, jejichž smyslem je odvrátit aktuálně brozící nebezpečí – **bezprostřední zásahy**,*
- faktické zásahy zajišťující průběh nebo účel nějakého formálního procesu (správní řízení, zajišťování při výkonu správního dozoru) – **zajišťovací úkony**“.¹⁰⁷*

S totožným či obdobným dělením faktických úkonů se lze setkat v rámci převážně většiny odborných publikací věnovaných obecné části správního práva. Pro názornost je možno toto členění faktických úkonů na jednotlivé skupiny graficky znázornit následujícím způsobem (viz schéma č. 2).

Schéma č. 2: Členění faktických úkonů dle účelu a způsobu realizace

FAKTICKÉ ÚKONY	Faktické pokyny
	Bezprostřední zásahy
	Zajišťovací úkony

Zdroj: Vypracováno autorem na základě závěrů představených v rámci odborné literatury.¹⁰⁸

S podrobnějším členěním jednotlivých skupin faktických úkonů se lze v rámci odborné literatury setkat spíše sporadicky, nicméně někteří autoři se ve svých dílech touto problematikou zabývají.¹⁰⁹ Z literatury (v kombinaci s analýzou příslušné právní úpravy) lze dovodit následující podrobnější způsob členění faktických úkonů koncipovaný s ohledem na způsob jejich realizace či předmět jejich působení (viz schéma č. 3). Zde je třeba poznamenat, že podobným způsobem, tedy způsobem, který lze graficky znázornit

¹⁰⁶ Viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185–190.

¹⁰⁷ STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 85.

¹⁰⁸ Viz Ibid., s. 85.

¹⁰⁹ Viz např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185–190; MASÁŘÍK, J. a V. KRICNER. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: Armex publishing, 2015, s. 79–80; PIKOLA, P., J. BORSKÁ a R. KORCOVÁ. *Správní právo prakticky*. 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně-ekonomická fakulta, 2014, s. 66–67.

prostřednictvím dvouúrovňového schématu, člení faktické úkony například i rakouská správně-právní nauka.¹¹⁰

Schéma č. 3: Členění jednotlivých skupin faktických úkonů z hlediska způsobu realizace a předmětu působení

FAKTICKÉ POKYNY	Vykonávané ústně
	Vykonávané písemně
	Vykonávané prostřednictvím gest
	Vykonávané prostřednictvím technického zařízení
BEZPROSTŘEDNÍ ZÁSAHY	Donucovací prostředky
	Použití zbraně
	Ostatní bezprostřední zásahy
ZAJIŠŤOVACÍ ÚKONY	Vykonávané vůči osobám
	Vykonávané ve vztahu k věcem

Zdroj: Vypracováno autorem na základě závěrů představených v rámci odborné literatury.¹¹¹

2.1 Faktické pokyny

Jako faktické pokyny jsou označovány neformální správně-právní úkony, realizované příslušnými úředními osobami na základě konkrétního zákonného zmocnění, zpravidla „v terénu“ mimo prostory vykonavatelů veřejné správy, jež spočívají ve vyslovení:

- a) zákazu nebo
- b) příkazu určitého jednání, jež je pro adresáty veřejné správy právně závazný a osoby, vůči nimž byl tento úkon učiněn, jsou povinny se mu podřídit.

¹¹⁰ Rakouská nauka člení faktické úkony v první úrovni na:

1) příkazy a 2) donucení.

Ve druhé úrovni rozděluje příkazy na:

a) bezprostřední pokyny,
b) zprostředkované akty a c) trestně-správní pokyny.

Donucovací úkony ve druhé úrovni dělí na:

a) fyzické donucení,
b) právní zásahy s implicitním pořádkovým charakterem a
c) jiné právní zásahy.

Srov. KOJA, F. a W. ANTONIOLLI. *Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 2. vyd. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986, s. 489.

¹¹¹ Viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185–190.

Faktické úkony mohou být realizovány prostřednictvím:

- a) ústních pokynů¹¹²,
- b) gest¹¹³,
- c) technického zařízení.^{114, 115}

Přesto, že se jedná o neformální projevy veřejné správy, jež zpravidla nejsou v podrobnostech legislativně přesněji upraveny,¹¹⁶ v některých případech zákon jejich formu¹¹⁷ či obsah¹¹⁸ více či méně konkrétně výslovně předepisuje.¹¹⁹ Oproti ostatním formám faktických úkonů nepředstavují faktické pokyny zpravidla nijak závažné zásahy do právních poměrů adresátů veřejné správy. Nicméně na druhou stranu je třeba zdůraznit, že konkrétní míra intenzity je v rámci jednotlivých faktických pokynů značně odlišná.¹²⁰

Z hlediska jejich účelu je možno faktické pokyny rozdělit do dvou skupin:

- a) První skupinu tvoří pokyny, které stojí samostatně a jejichž cílem je pouze naplnění příslušného zákazu či příkazu bez vazby na jiný úkon příslušného orgánu.¹²¹
- b) Druhou skupinu představují příkazy a zákazy, jež jsou součástí jiného zpravidla také neformálního projevu veřejné správy (například bezprostředního zásahu, zajišťovacího úkonu či jsou prvním úkonem v zahájeném správním řízení). V tomto

¹¹² Např. příkaz policisty směřující k zákazu vstupu na určené místo či k setrvání na tomto místě dle § 43 odst. 1 zákona o policii.

¹¹³ Např. pokyny policisty udílené při řízení provozu na pozemních komunikacích dle § 75 odst. 1 a 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“).

¹¹⁴ Např. zastavení vozidla oprávněnou úřední osobou z jedoucího služebního vozidla prostřednictvím rozsvícení nápisu „STOP“ ze směru jízdy zastavovaného vozidla, a to zepředu i zezadu dle § 79 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

¹¹⁵ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 186.

¹¹⁶ Viz např. výzva inspektora Státního úřadu inspekce práce směřující vůči kontrolované osobě, aby se tato v určité lhůtě dostavila na pracoviště úřadu nebo inspektorátu učiněná dle § 9 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ Např. již zmíněné pokyny policisty udílené při řízení provozu na pozemních komunikacích dle § 75 odst. 1 a 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

¹¹⁸ Např. výzva s výstrahou učiněná ze strany policisty vůči osobě, proti které zakročuje, že v případě, kdy osoba neupustí od svého protiprávního jednání, bude vůči ní použito donucovacích prostředků nebo zbraně. Viz § 53 odst. 2 a § 56 odst. 3 zákona o policii. Jako obligatorní součást této výzvy zákon předepisuje užití slov „Jménem zákona!“ Viz § 10 odst. 5 tohoto zákona.

¹¹⁹ Srov. POMAHAČ, R. et. al. *Veřejná správa za rozcestím (právní reflexe)*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 46.

¹²⁰ Prostřednictvím faktických pokynů je legislativně řešena celá řada různých situací. Z toho vyplývá i rozdílná intenzita zásahu do práv a svobod osob v jednotlivých případech. V tomto smyslu je možno zmínit na jedné straně například výše zmíněné pokyny policisty k zastavení vozidla dle § 79 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích a na straně druhé vykázaní ze společného obydlí dle § 44 až 47 zákona o policii.

¹²¹ Např. pokyny policisty udílené při řízení provozu na pozemních komunikacích uskutečňované dle § 75 odst. 1 a 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

případě se zpravidla jedná o poučení o právech a povinnostech osoby, proti níž zásah směřuje nebo o poučení o právech a povinnostech osoby omezené ze strany orgánů veřejné moci na svobodě.¹²²

Na základě analýzy pozitivní právní úpravy, jakož i s ohledem na diferenciaci administrativně-právního působení v jednotlivých oblastech veřejné správy je možno faktické pokyny rozdělit na:

- a) Faktické pokyny vydávané v návaznosti na výkon správního dozoru,¹²³
- b) faktické pokyny realizované v souvislosti s výkonem policejně-bezpečnostních činností, při zajišťování veřejného pořádku a ochraně bezpečnosti osob a majetku¹²⁴ a
- c) faktické pokyny uskutečňované v rámci dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu.¹²⁵

2.2 Bezprostřední zásahy

Bezprostřední zásahy tvoří skupinu správně-právních úkonů, jejichž společným znakem je, že jsou realizovány v případě, kdy není možno uplatnit mírnější postup a jsou ze strany příslušných úředních osob uskutečňovány v podobě bezprostřední reakce na aktuálně hrozící nebezpečí nebo trvajícím protiprávní jednání či stav, přičemž jejich realizace je vždy spojena s fyzickým zásahem do základních práv a svobod, který je v danou chvíli nezbytný k ochraně významných zákonem chráněných zájmů.¹²⁶

Bezprostřední zásahy slouží k zachování, případně obnově bezporuchového chodu společnosti v souladu s právem. Jedná se o primární ochranu zájmů státu, jakož i práv a oprávněných zájmů jednotlivých osob prostřednictvím aplikace práva tj. bezprostřední

¹²² Např. dle § 13 zákona o policii je policista povinen před provedením úkonu poučit osobu dotčenou úkonem o právních důvodech provedení úkonu, a jde-li o úkon spojený se zásahem do práv nebo svobod osoby, také o jejích právech a povinnostech. Toto poučení má zpravidla (co se týká stanovení povinností osoby, vůči níž úkon směřuje) povahu jednostranného autoritativního stanovení příkazů a zákazů. Dále je v této souvislosti možno zmínit výzvu policisty aby osoba upustila od svého protiprávního jednání, s výstrahou, že jinak bude vůči ní použito donucovacích prostředků nebo zbraně. Viz § 53 odst. 2 a § 56 odst. 3 zákona o policii.

¹²³ Např. oprávnění požadovat v souvislosti s kontrolou poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby a vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly. Viz § 8 písm. c) a f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“).

¹²⁴ Např. již zmíněná výzva s výstrahou učiněná ze strany policisty vůči osobě, proti které zakročuje, že v případě, kdy osoba neupustí od svého protiprávního jednání, bude vůči ní použito donucovacích prostředků nebo zbraně. Viz § 53 odst. 2 a § 56 odst. 3 zákona o policii.

¹²⁵ Jedná se například o již zmíněné pokyny policisty udělené při řízení provozu na pozemních komunikacích uskutečňované dle § 75 odst. 1 a 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

¹²⁶ Právní teorie definuje bezprostřední zásahy zpravidla jako úkony „prováděné na základě speciálního zákonného zmocnění za stavu, kdy je právem chráněný zájem bezprostředně ohrožen“. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 167.

ochranu, která se v řadě směrů zcela zásadně liší od ochrany sekundární, jež je výsledkem formalizovaného řízení (správního či soudního).¹²⁷

Realizace bezprostředních zásahů představuje v rámci výkonu veřejné správy *ultima ratio*, tedy nejzazší možnost, spočívající v aplikaci těch nejintenzivnějších prostředků státního donucení, které jsou orgány veřejné správy oprávněny vůči adresátům svého působení uplatnit v situaci, kdy mírnější prostředky nejsou či by zjevně nebyly k dosažení stanoveného cíle dostačující.

Bezprostřední zásahy je možno z hlediska povahy jejich působení rozdělit na:

- a) bezprostřední opatření,
- b) bezprostřední donucení,
- c) bezprostřední omezení.

Tento způsob členění bezprostředních zásahů je možno graficky znázornit následujícím způsobem (viz schéma č. 4).

2.2.1 Bezprostřední opatření

Bezprostřední opatření mohou být namířena jak vůči osobám, tak (zpravidla častěji) vůči věcem. Jejich funkce spočívá v působení na:

- a) osoby,¹²⁸
- b) movité¹²⁹ nebo
- c) nemovité věci.¹³⁰

s cílem zajištění žádoucího právního stavu či zabránění protiprávnímu jednání či stavu.

Bezprostřední opatření v případě, že jeho objektem je fyzická osoba, má zpravidla podobu zásahu do osobní integrity, případně soukromí, zásahem dotčené osoby. Nicméně realizace bezprostředního opatření není, na rozdíl od bezprostředního donucení, zpravidla spojena s fyzickým donucením a s tím souvisejícím rizikem zranění či usmrcení osoby, proti níž zásah směřuje.¹³¹

¹²⁷ Prostřednictvím aplikace trestně-právních, případně správně-právních norem trestní povahy je poskytována sekundární ochrana zákonem chráněným zájmům (například životu, zdraví, majetku a svobodě osob). Trest za porušení těchto norem představuje výsledek aplikace práva, uskutečněným prostřednictvím realizace formalizovaného procesu příslušného orgánu (např. soudu). Nicméně trest uložený pachateli chrání tato práva a svobody až následně (sekundárně), tedy v momentě, kdy již nebezpečí bezprostředně nehozí (např. jedním z účelů nepodmíněného trestu odnětí svobody je zabránit pachateli v páchání další trestné činnosti a chránit tak ostatní členy společnosti). Naproti tomu bezprostřední zásahy (jež nejsou trestem, ale opatřením) poskytují těmto právům ochranu bezprostředně. Například použití donucovacích prostředků proti osobě, která fyzicky napadá jinou osobu, za účelem ochrany napadené osoby, představuje primární právní ochranu.

¹²⁸ Viz např. oprávnění policisty provést prohlídku osoby před jejím umístěním do policejní cely dle § 29 zákona o policii.

¹²⁹ Viz např. oprávnění policisty zničit věc dle § 37 odst. 2 zákona o policii.

¹³⁰ Viz např. oprávnění policisty ke vstupu do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek dle § 40 zákona o policii.

¹³¹ Např. prohlídka osoby a odebrání věcí před umístěním do policejní cely dle § 29 zákona o policii.

2.2.2 Bezprostřední donucení

Bezprostřední donucení spočívá ve fyzickém zásahu do práv a svobod osob za účelem ochrany významných zákonem chráněných zájmů v případě, kdy mírnější právní prostředky nejsou či by zjevně nebyly dostatečně účinné.¹³² Oprávněním k realizaci bezprostředního donucení disponují pouze příslušníci ozbrojených bezpečnostních sborů a obecní policie. Bezprostřední donucení zahrnuje:

- a) použití donucovacích prostředků nebo
- b) použití zbraně.

V případě bezprostředního donucení má zcela zásadní význam uplatnění zásady přiměřenosti. Jak v rámci nauky, tak i z hlediska judikatury se lze setkat s dvěma odlišnými názory na otázku přiměřenosti v případě realizace prostředků bezprostředního donucení. Většina autorů zastává názor, že v souvislosti se zásahem, při němž dochází ze strany orgánů veřejné správy k vynucení splnění právní povinnosti za použití fyzické síly, nesmí osobám, vůči nimž zásah směřuje vzniknout větší škoda, než jaká vznikla či hrozila v důsledku nebezpečí, které bylo prostřednictvím realizace zásahu odvráceno.¹³³ Nicméně se lze setkat i s názorem, že obdobně jako v případě obecného institutu nutné obrany, tak i v případě uplatnění prostředků státně-mocenského donucení zákon nenařizuje přísnou proporcionalitu, ale umožňuje způsobit osobě i nepřiměřenou újmu, přičemž hranici staví o něco výše, a to na úroveň zřejmé, tedy zjevné, očividné nepřiměřenosti.¹³⁴

Judikatura Ústavního soudu, ve shodě s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), uplatňuje při hodnocení přiměřenosti zásahů, při nichž bylo ze strany orgánů veřejné správy užito fyzické síly, standard striktní nezbytnosti.^{135, 136} Účelem aplikace standardu striktní nezbytnosti je zakotvení přísné proporcionality v případě použití síly ze strany orgánů veřejné správy.¹³⁷

Standard striktní nezbytnosti, skrze který Ústavní soud a ESLP posuzují přiměřenost postupů orgánů veřejné správy při realizaci zásahů spojených s bezprostředním donucením, však zcela neodpovídá pozitivnímu vyjádření zásady přiměřenosti upravené v rámci jednotlivých právních předpisů ve vztahu k použití donucovacích prostředků. Tyto předpisy

¹³² Viz např. oprávnění k použití donucovacích prostředků a zbraně dle § 51 až 59 zákona o policii.

¹³³ Viz např. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 208.

¹³⁴ Viz VANGELI, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, 483 s.

¹³⁵ „Standard striktní nezbytnosti, který je vyšší než samotná nezbytnost, dokládá, že stupeň použití síly nesmí být v žádném případě vyšší, než jaký postačuje ke dosažení sledovaného účelu“. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. II. ÚS 1398/17.

¹³⁶ „Jakékoliv donucovací prostředky je nutno používat pouze v míře nezbytně nutné pro dosažení legitimního účelu sledovaného zákrokem“. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15.

¹³⁷ Viz např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 9. 2015, *Bouyid proti Belgii*, sp. zn. 23380/09.

zásadu přiměřenosti, v souvislosti s použitím donucovacích prostředků, definují jako povinnost oprávněné úřední osoby, nepůsobit osobě, proti níž zákrok směřuje, újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání,¹³⁸ z čehož vyplývá, že zákon umožňuje oprávněným úředním osobám způsobit osobě, proti níž zakročují, i nepřiměřenou újmu ve vztahu k povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání, které prostřednictvím zásahu eliminují.¹³⁹ Zvlášť markantní je rozdíl mezi pozitivním vyjádřením úrovně přiměřenosti a standardem striktní nezbytnosti v případě oprávnění použít zbraň ze strany orgánu veřejné správy v nutné obraně,¹⁴⁰ neboť zde se přiměřenost řídí obecnými podmínkami nutné obrany vyjádřenými v § 29 trestního zákoníku, redukovanými pouze požadavkem co nejvíce šetřit život osoby, proti níž zákrok směřuje.^{141, 142}

Co se týká pozitivního vyjádření standardu striktní nezbytnosti, tomu v podstatě odpovídají obecná ustanovení o přiměřenosti postupu příslušníků jednotlivých bezpečnostních sborů.¹⁴³ Nicméně jak již bylo řečeno, tato obecná ustanovení o přiměřenosti jsou ve vztahu k oprávnění použít donucovací prostředky významným způsobem korigována. V případě uplatnění standardu striktní nezbytnosti v souvislosti s použitím donucovacích prostředků tak lze hovořit o zúžení rozsahu pozitivní právní úpravy prostřednictvím judikatury.

Současné právní úpravy (na rozdíl od některých úprav předchozích) již donucovací prostředky nikterak nerozlišují.¹⁴⁴ Přesto, že jednotlivé zákony bližší specifikaci ani dělení donucovacích prostředků neuvádějí,¹⁴⁵ tak vzhledem k povaze jednotlivých donucovacích

¹³⁸ Srov. § 53 odst. 5 zákona o policii, § 17 odst. 3 zákona o vězeňské a justiční stráž, § 44 odst. 5 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 18 odst. 5 zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“).

¹³⁹ „Zákon policistovi ukládá dbát, aby nepůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání. Zákon tedy obdobně jako u obecného institutu nutné obrany nenařizuje přísnou proporcionalitu. Umožňuje způsobit osobě donucovacím prostředkem újmu nepřiměřenou, hranici staví o něco výše až na úroveň zřejmě, tedy zjevné, očitelné nepřiměřenosti. Tento přístup vychází jednak z vědomí objektivní složitosti těchto situací, která způsobuje praktickou nenaplnitelnost požadavku přísné proporcionality, a jednak z povahy efektivního zákeru (obranu), kdy empirická zkušenost dokládá, že aby byl záker (obrana) účinný, je z povahy věci nezbytné, aby byl o něco razantnější, než je útok či jiné nebezpečné jednání, proti němuž je zakročováno“. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5661/2015.

¹⁴⁰ Viz např. § 56 odst. 1 písm. a) zákona o policii či § 20 odst. 1 písm. a) zákona o obecní policii.

¹⁴¹ Srov. např. § 56 odst. 4 zákona o policii.

¹⁴² Na rozdíl od jiných právních předpisů upravujících oprávnění použít zbraň, zákon o obecní policii stanoví mimo podmínky, co nejvíce šetřit život osoby, proti níž zákrok směřuje, též požadavek co nejvíce šetřit zdraví této osoby.

¹⁴³ Viz např. § 11 písm. c) zákona o policii či § 6 odst. 2 zákona o vězeňské a justiční stráž.

¹⁴⁴ Srov. § 39a odst. 2 starého zákona o policii, který rozlišoval donucovací prostředky na běžné a speciální.

¹⁴⁵ „Zákon o policii donucovací prostředek nedefinuje pojmově, ale pomocí enumerace prostředků, které zahrnuje do množiny donucovacích prostředků. Pořadí donucovacích prostředků podle § 52 zákona o policii nezakládá jejich hierarchii. Jde o pouhý výčet možných prostředků využitelných při zákeru k ochraně chráněných zájmů“. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 199 a 208.

prostředků a jejich předpokládanému účinku na lidské tělo by bylo možno donucovací prostředky rozdělit na:

- a) mírnější a
- b) důraznější.

Vodítko pro takové rozdělení donucovacích prostředků tvoří obsahy omezujících ustanovení zakotvené v rámci jednotlivých právních předpisů, jež upravují jejich použití.¹⁴⁶ Z obsahu těchto ustanovení lze dovodit, že za mírnější donucovací prostředky lze považovat hmaty, chvaty, poutací prostředky a prostředek k zamezení prostorové orientace.^{147, 148}

Nicméně při řazení konkrétních donucovacích prostředků do skupiny mírnějších či důraznějších donucovacích prostředků je třeba, mimo pozitivní zákonné úpravy, vycházející z jejich předpokládaného působení na lidské tělo, zohlednit též způsob a místo jejich použití. To se týká především poutacích prostředků.^{149, 150, 151}

Obecným kritériem¹⁵² pro rozhodnutí, zda policista při zákroku použije mírnějšího či důraznějšího donucovacího prostředku bude skutečnost, zda osoba, proti níž krok směřuje, klade aktivní¹⁵³ či pasivní odpor.¹⁵⁴

¹⁴⁶ Viz např. § 58odst. 1 zákona o policii či § 22 zákona o obecní policii.

¹⁴⁷ Srov. VŠETICKA, P. Uplatnění správního uvážení a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2017, roč. 25, č. 3, s. 493–508 [cit. 12. 10. 2018]. ISSN 493-508. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7932>

¹⁴⁸ Totožné rozdělení donucovacích prostředků na mírnější a důraznější lze dovodit rovněž z aktuální judikatury. „*Policiisté užíli k zajištění osob hmatů, chvatů a pout, tedy donucovacích prostředků mírnější povahy, což lze vzhledem k dané situaci hodnotit jako postup plně odpovídající požadavku přiměřenosti*“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 As 216/2016-92.

¹⁴⁹ „*Nasazení pout obvykle není ze hlediska čl. 3 Úmluvy problematické, pokud bylo toto opatření použito v souvislosti se zákonným zatčením nebo zadržením. V žádném případě však pouta nemohou být nasazena příliš silně. Příliš silné nasazení (utažení) pout může představovat ponižující zacházení*“. Nález Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2016, sp. zn. I. ÚS 1042/15.

¹⁵⁰ „*Soud má za to, že použití omezovacích prostředků na osobě již umístěné v policejní cele, tedy v bezpečném prostředí, může být odůvodněné pouze za zcela výjimečných okolností*“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 7. 2013, *Kummer proti České republice*, sp. zn. 32133/11.

¹⁵¹ Další omezení pozitivní právní úpravy vyplývají z judikatury. Zde je možno zmínit například použití slzotvorného donucovacího prostředku v prostorách policejních cel. ESLP v této souvislosti zaujal stanovisko, že s ohledem na potenciální zdravotní rizika by neměl být slzotvorný donucovací prostředek (pepřový sprej) používán v uzavřených prostorách. Soud dále konstatoval, že v prostorách policejních cel se jedná o nepřiměřený donucovací prostředek a jeho použití v těchto místech vyhodnotil jako nelidské a ponižující zacházení. Srov. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 2. 2014, *Tali proti Estonsku*, sp. zn. 66393/10.

¹⁵² Mimo výše zmiňované zvláštní omezení vyjádřené v § 58 odst. 1 zákona o policii.

¹⁵³ „*Aktivním odporem lze rozumět násilné bránění realizaci služebního zákroku*“. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 201.

¹⁵⁴ Srov. *Ibid.*, s. 201.

Dále lze donucovací prostředky rozdělit na základě objektu jejich působení, a to na:

- a) donucovací prostředky, určené primárně pro použití proti jednotlivým osobám,¹⁵⁵
- b) donucovací prostředky, určené primárně pro použití proti skupině osob,¹⁵⁶
- c) donucovací prostředky určené pro použití proti jednotlivým osobám nebo proti skupině osob,¹⁵⁷
- d) donucovací prostředky, určené pro použití proti vozidlu.¹⁵⁸

Co se týká oprávnění k použití zbraně, zde je třeba říci, že ne ve všech případech je použití zbraně zaměřeno proti osobám. Zákon počítá s použitím zbraně proti:

- a) osobě,
- b) vozidlu,
- c) zvířeti.^{159, 160}

V případě, kdy je objektem použití zbraně osoba, je možno tyto situace rozdělit do dvou skupin, a to z hlediska skutečnosti, zda dotyčná osoba vyvíjí

- a) aktivní či
- b) pasivní odpor.

V prvním případě je úřední osoba oprávněna použít zbraň proti osobě, která svým jednáním aktivně ohrožuje její život nebo zdraví anebo život nebo zdraví jiných osob.¹⁶¹

V druhém případě je úřední osoba oprávněna použít zbraň proti osobě, která v danou chvíli nevyvíjí buď žádnou aktivitu, nebo vyvíjí pouze takový druh aktivity, prostřednictvím které život či zdraví zasahující úřední osoby ani dalších osob ani jiné významné zákonem chráněné zájmy bezprostředně neohrožuje. Jinak řečeno, jedná se o případy, kdy osoba klade pouze tzv. pasivní odpor a to tím způsobem, že se na výzvu zasahující úřední osoby nevzdá či se zdráhá opustit svůj úkryt anebo se pokouší o útěk.^{162, 163}

2.2.3 *Bezprostřední omezení*

Bezprostřední omezení mohou být realizována buď ve vztahu k:

- a) osobám nebo
- b) věcem.

¹⁵⁵ Např. pouta dle § 52 písm. p) zákona o policii.

¹⁵⁶ Např. vodní stříkač dle § 52 písm. k) zákona o policii.

¹⁵⁷ Např. obušek a jiný úderný prostředek dle § 52 písm. c) zákona o policii.

¹⁵⁸ Např. zastavovací pás dle § 52 písm. f) zákona o policii.

¹⁵⁹ Viz např. § 56 odst. 1 zákona o policii.

¹⁶⁰ V případě použití střelné zbraně proti věci ničí (např. usmrcení divokého zvířete) se dle názoru J. Staši nejedná o bezprostřední zásah, ale úkon obdobný. Srov. STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 86.

¹⁶¹ Srov. např. § 56 odst. 1 písm. a), d), e) a g) zákona o policii.

¹⁶² Srov. např. § 56 odst. 1 písm. b) a c) zákona o policii.

¹⁶³ V tomto případě je ovšem nezbytnou podmínkou použití zbraně skutečnost, že tato osoba byla zasahující úřední osobou (či jiným oprávněným orgánem) označena za tzv. nebezpečného pachatele.

Bezprostřední omezení realizovaná ve vztahu k osobám jsou neoddělitelně spjata s faktickými pokyny, a to v tom smyslu, že tvoří jejich obsah. Jinak řečeno, faktické pokyny představují formu a bezprostřední omezení obsah úkonu. V tomto případě jejich působení spočívá v omezení práv a svobod osob, které je autoritativně sděleno v podobě faktického pokynu (příkazu a zákazu).

Ve vztahu k věcem mají bezprostřední omezení podobu zásahu do činnosti obslužných zařízení, spočívajícího v jeho dočasném vyřazení z provozu.¹⁶⁴ V tomto případě je typickým znakem bezprostředního omezení zpravidla skutečnost, že jsou omezena práva osob, které nejsou původci hrozícího nebezpečí, neboť se jedná často o protiprávní stavy, které nebyly vyvolány konkrétním původcem ani nebyly vědomě spuštěny. Účelem bezprostředního omezení tedy, na rozdíl od bezprostředního donucení, není eliminace původce nebezpečí či protiprávního jednání, ale zpravidla se jedná o odvrácení hrozícího nebezpečí a podle okolností též případné odstranění nebo zmírnění jeho následků, přičemž účinky zásahu dopadají na osoby, které se na navození nežádoucího stavu nepodílely.

Schéma č. 4: Členění bezprostředních zásahů z hlediska povahy jejich působení

BEZPROSTŘEDNÍ ZÁSAHY	BEZPROSTŘEDNÍ OPATŘENÍ	Odebrání, odstranění a zničení věci
		Vstup do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek
		Prohlídka osoby, prohlídka dopravního prostředku
	BEZPROSTŘEDNÍ DONUCENÍ	Použití donucovacích prostředků
		Použití zbraně
	BEZPROSTŘEDNÍ OMEZENÍ	Příkaz k určitému jednání, zákaz určitého jednání
		Zásah do činnosti obslužného zařízení

Zdroj: autor.

¹⁶⁴ Např. dle § 29 zákona č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů je příslušník hasičského záchranného sboru oprávněn za účelem provedení zásahu vypnout nebo odstavit v nezbytném rozsahu přívod elektřiny, plynu, tepla, vody nebo jiné zařízení.

2.3 Zajišťovací úkony

Smyslem zajišťovacích úkonů je zabezpečit řádný průběh formálního procesu nebo podpora úkonů realizovaných v rámci výkonu správního dozoru.¹⁶⁵

Zajišťovací úkony představují univerzální právní prostředek, upravený v řadě právních předpisů (náležejících do různých právních odvětví) vyskytujících se napříč právním řádem. Přesto, že je tento právní institut využíván v mnoha oblastech výkonu veřejné moci, k jeho realizaci jsou oprávněny orgány (vykonavatelé) veřejné správy, zpravidla příslušníci ozbrojených bezpečnostních sborů (nejčastěji příslušníci policie). Z tohoto důvodu je namístě řadit zajišťovací úkony mezi správně-právní činnosti, respektive formy realizace veřejné správy, a to i přesto, že jejich prostřednictvím je zajišťován řádný průběh nejen správního, ale též například trestního či civilního soudního řízení.

Z tohoto hlediska je možno zajišťovací úkony rozdělit na ty, jež realizuje příslušný orgán veřejné správy na základě vlastního rozhodnutí, v souvislosti s plněním svých úkolů, a na ty, jež příslušný orgán veřejné správy realizuje na žádost jiného orgánu veřejné moci. V této souvislosti je možno hovořit o zajišťovacích úkonech realizovaných ze strany orgánů veřejné správy buď jako o:

- a) autonomních¹⁶⁶ nebo
- b) vyžádaných.¹⁶⁷

Zajišťovací úkony mohou být ze strany orgánů veřejné správy realizovány buď ve vztahu k:

- a) osobám, nebo
- b) věcem.

Zajišťovací úkony se mohou v rámci činnosti orgánů veřejné správy vyskytnout buď samostatně, anebo v návaznosti či společně s bezprostředními zásahy, které jim často předchází, či jsou uskutečněny v jejich průběhu.¹⁶⁸ Nicméně realizace zajišťovacích úkonů nemusí být vždy nutně spojena s fyzickým donucením. Naproti tomu faktické pokyny, uskutečněné nejčastěji v podobě poučení o právech a povinnostech osoby omezené na svobodě, jakož i informace o právních důvodech zajištění, spojené s výzvou

¹⁶⁵ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189.

¹⁶⁶ Např. předvedení osoby za účelem podání vysvětlení dle § 61 odst. 5 zákona o policii.

¹⁶⁷ Např. předvedení osoby dle § 52 občanského soudního řádu nebo předvedení osoby dle čl. 27 jednacího řádu vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, publikovaného jako příloha č. 1 k zákonu o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁶⁸ Např. použití donucovacích prostředků v podobě hmatů a chvatů dle § 52 písm. a) zákona o policii proti osobě, která se dopustila protiprávního jednání a její následné zajištění z důvodu obavy, že bude v protiprávním jednání pokračovat dle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii.

k dobrovolnému podrobení se úkonu (např. vydání zbraně či následování úřední osoby do sídla úřadu), jsou obligatorní součástí zajišťovacích úkonů.¹⁶⁹

Zajišťovací úkony učiněné ve vztahu k věcem nepředstavují tak intenzivní zásah do právních poměrů adresátů veřejné správy jako bezprostřední zásahy (zejména bezprostřední donucení). Na druhou stranu zajišťovací úkony uskutečněné vůči osobám, jsou, vzhledem k omezení jejich svobody, co do intenzity s důsledky bezprostředních zásahů srovnatelné.¹⁷⁰

S ohledem na povahu pozitivního zákonného vyjádření rozděluje J. Staša zajišťovací úkony na:

- a) specifické¹⁷¹ a
- b) nespécifické.¹⁷²

V této souvislosti by bylo možno zajišťovací úkony rozlišovat též na:

- a) pojmenované¹⁷³ a
- b) nepojmenované.¹⁷⁴

Doba možného trvání jednotlivých zajišťovacích úkonů (spojených s omezením osobní svobody) upravených v rámci českého právního řádu se liší. V některých případech zákonodárce stanoví maximální dobu jejich trvání, která nemůže být překročena, zatímco v jiných případech je doba zajištění vázána na dobu trvání úkonu, za účelem jehož uskutečnění bylo zajištění realizováno.

¹⁶⁹ Mezi zajišťovacími úkony a faktickými pokyny existuje obecně velice úzký vzájemný vztah. Například předvedení osoby (zajišťovacímu úkonu) předchází zpravidla její předvolání (faktický pokyn). Realizace zajišťovacího úkonu (např. předvedení) má tedy často podobu následku neuposlechnutí faktického pokynu (např. nedostavení se k příslušnému orgánu na předvolání).

¹⁷⁰ „Základním východiskem úvah Ústavního soudu je skutečnost, že omezení osobní svobody v podobě zadržetí, zatčení, uvalení vazby či jiné formy detence nebo uvěznění staví osobu do pozice určité bezbrannosti“. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. II. ÚS 1398/17.

¹⁷¹ Specifické zajišťovací úkony musí být vymezeny taxativně. Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 189.

¹⁷² Nespécifické zajišťovací úkony slouží k opatrování podkladů v rámci řízení před správním orgánem nebo při výkonu správního dozoru. Například povinnost osoby, která má u sebe listinu nebo věc potřebnou k provedení důkazu, tuto listinu nebo věc na vyžádání správního orgánu předložit nebo strpět její ohledání na místě dle § 53 a 54 správního řádu nebo oprávnění kontrolního orgánu provádět v rámci kontrolní činnosti kontrolní nákupy a odebrat vzorky dle § 8 písm. b) kontrolního řádu. Srov. *Ibid.*, s. 189.

¹⁷³ Například „zajištění osoby“ dle § 26 zákona o policii.

¹⁷⁴ Například „práva kontrolujícího“ (kontrolního orgánu) uvedená v § 8 kontrolního řádu.

Z hlediska zákonného stanovení doby jejich trvání je možno rozlišovat zajišťovací úkony na:

- a) dobu určitou,¹⁷⁵
- b) dobu neurčitou.^{176, 177}

Závěr

Závěrem lze jednoznačně konstatovat potvrzení v úvodu stanovené hypotézy, tedy že faktické úkony je možno členit podrobnějším způsobem než s jakým se lze v rámci nauky setkat. Ten samý závěr lze ovšem vyvodit i ohledně ostatních neformálních projevů veřejné správy, zvláště pak pokud jde o tzv. příbuzné úkony, v jejichž případě se jedná o dosud z velké části neprobádanou problematiku, jejíž podrobnější zpracování by ovšem přesahovalo záměr předkládaného příspěvku.

Mimo zpracování stěžejního tématu, tedy problematiky systemizace faktických úkonů, jsem pokládal za vhodné provést analýzu právní povahy, jakož i obecných znaků a vlastností, jež jsou společné pro všechny (či alespoň drtivou většinu) neformálních projevů veřejné správy, majících povahu správně-právních činností realizovaných ze strany orgánů veřejné správy.

V souvislosti se samotným členěním faktických úkonů je možno vyslovit závěr, že řada konvergenčních prvků, významných pro rozdělení předmětné matérie do jednotlivých skupin, zůstávala doposud ze strany vědy správního práva bez povšimnutí. To se týká především skupiny faktických úkonů označovaných jako tzv. bezprostřední zásahy. V tomto ohledu věřím, že má práce alespoň dílčím způsobem přispěla k rozvoji vědeckého poznání na tomto poli. Naopak, pokud jde o skupinu faktických úkonů označovanou z právně-teoretického hlediska jako tzv. faktické pokyny, zde se lze v rámci relevantní literatury setkat s poměrně propracovanou systematikou, tudíž jsem z části navazoval na obecně přijímané závěry nauky, a to ve snaze je dále rozšířit.

Závěrem je možno poznamenat, že naplnění cíle předkládaného příspěvku má význam především pro další rozvoj vědeckého poznání v této oblasti, neboť smyslem podrobné systemizace faktických úkonů je především celkové zpřehlednění této značně rozsáhlé a v mnoha ohledech nesourodé matérie, přičemž přijaté závěry by nepochybně bylo možno využít též pro pedagogické účely.

¹⁷⁵ V tomto případě se bude jednat zpravidla o tzv. pojmenované zajišťovací instituty. Zákon v těchto případech závazně stanoví maximální možnou dobu trvání omezení osobní svobody. Viz např. § 26 zákona o policii.

¹⁷⁶ Typicky se bude jednat o předvedení, jež je v rámci platné právní úpravy koncipováno jako zajišťovací institut, jehož účelem je zajištění řádného průběhu (správního, soudního či jiného) řízení. Doba trvání předvedení je tedy závislá na době trvání procesních úkonů, za účelem jejichž uskutečnění bylo předvedení realizováno (například výslech svědka). Nicméně v praxi se zpravidla nebude jednat o dobu delší než (maximálně) několik hodin.

¹⁷⁷ Obecné podmínky omezení osobní svobody ze strany orgánů veřejné správy, uskutečněné bez rozhodnutí soudu, upravuje čl. 8 Listiny.