



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Ing. Dušanem Kopřivou, advokátem se sídlem Slovanská 504/43, Plzeň, proti žalovanému: **Úřad práce ČR – Krajská pobočka v Plzni, kontaktní pracoviště Plzeň-město**, se sídlem Klatovská třída 2848/200e, Plzeň, proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 2. 2023, č. j. 77 A 40/2022-50,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 2. 2023, č. j. 77 A 40/2022-50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ing. Dušanu Kopřivovi, advokátu se sídlem Slovanská 504/43, Plzeň, **se přiznává** odměna za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši **6 800 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal ochrany proti nezákonným zásahům správního orgánu, jež spatřoval v tom, že žalovaný:

- 1/ řízení o jeho žádosti o dávku - příspěvek na živobytí ze dne 31. 1. 2022 (dále jen „žádost“) přerušil „z vlastního rozhodnutí“ (usnesením ze dne 28. 2. 2022, č. j. 19392/2022/PPA), ačkoliv jej o to sám žalobce žádal podáním ze dne 10. 2. 2022;
- 2/ poté správní orgán v řízení pokračoval, aniž pro to měl dostatečné podklady;
- 3/ zkrátil žalobce na právu seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, neboť vyrozumění o pokračování v řízení (ze dne 4. 4. 2022, č. j. 61841/2022/PPA) mu

bylo doručeno v tentýž den jako rozhodnutí ve věci samé [ze dne 4. 4. 2022, č. j. 62163/2022/PPA (dále jen „rozhodnutí o dávce“)], jímž byla jeho žádost zamítnuta;

4/ zaměstnankyně žalovaného se dne 8. 4. 2022 (při žalobcově nahlížení do spisové dokumentace) odmítly touto jeho žádostí zabývat a odkázaly jej toliko na podání odvolání;

5/ zaměstnankyně žalovaného mu dne 11. 5. 2022 neumožnily podat ústně do protokolu odvolání proti rozhodnutí o dávce, žádost o prominutí zmeškání tohoto úkonu ani žádost o neúčinnost jeho doručení („jednání“ se týká protokol č. j. 95349/2022/PPA).

Žalobce se domáhal toho, aby soud „prohlásil tyto zásahy za nezákonné a případně takto nezákonně vzniklé rozhodnutí zrušil.“

Rozsudek krajského soudu

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 22. 2. 2023, č. j. 77 A 40/2022-50 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Přednesl, že žalobce při jednání soudu upřesnil žalobní petit tak, že se domáhá určení nezákonnosti shora specifikovaných zásahů, nikoliv zrušení rozhodnutí o dávce. Soud proto naznal, že námitky týkající se postupu žalovaného ohledně přerušení řízení, následného pokračování v něm a vydání samotného rozhodnutí o dávce (tj. zásahy specifikované pod body 1/ - 3/) se mívají s předmětem tohoto řízení; měly být uplatněny v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[3] Soud konstatoval, že i odvolání lze podat ústně do protokolu; v obecné rovině proto vyslovil, že pokud správní orgán neumožní účastníkovi řízení toto učinit, může se jednat o nezákonný zásah. Zabýval se proto tím, zda k takové situaci v projednávané věci došlo. Poukázal na to, že pokud by žalobce nepodal spolu s žádostí o prominutí zmeškání úkonu, resp. navrácení v předešlý stav, zároveň i samotný zmeškaný úkon (tj. odvolání proti rozhodnutí o dávce), správní orgán by nebyl povinen k těmto žádostem přihlížet; zdůraznil tedy, že i kdyby bylo ústní podání těchto úkonů žalobci odepřeno, pak v případě současného nepodání odvolání by nemohlo dojít k nezákonnému zásahu. Krajský soud zjistil, že součástí správního spisu je listina ze dne 8. 4. 2022, z níž se toliko podává, že žalobce se daného dne dostavil k žalovanému za účelem nahlížení do spisu; z ničeho neplyne (a žalobce to ani v žalobě netvrdí), že by chtěl ústně do protokolu učinit jakékoli konkrétní podání. Odlišná je situace v případě žalobcovy přítomnosti u žalovaného dne 11. 5. 2022. Žalobce výslovně tvrdí, že mu byla odepřena možnost ústního podání odvolání proti rozhodnutí o dávce; z příslušného protokolu (který žalobce podepsal a nevzněl proti němu námitky) ovšem nic takového nevyplývá.

[4] Krajský soud uvedl, že předmětný *protokol o jiných úkonech souvisejících s řízením* je veřejnou listinou; v souladu s presumpcí správnosti je proto třeba jeho obsah považovat za pravdivý, dokud není prokázán opak. Účastník řízení není zbaven obrany proti veřejné listině; musí však nejen tvrdit, ale také dokázat, že její obsah není správný. Žalobcovo tvrzení o nemožnosti podat ústně do protokolu odvolání proti rozhodnutí o dávce se prvně objevuje až v žalobě; k jeho prokázání (zpochybnění obsahu protokolu) žalobce dle soudu nepředložil nic. Krajský soud proto naznal, že žalobce neunesl své důkazní břemeno, neboť z ničeho nevyplývá jeho snaha dne 11. 5. 2022 podat odvolání. Uzavřel proto, že byt bylo odepření možnosti podat žádost o prominutí zmeškání úkonu ústně do protokolu

pokračování

v rozporu s § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodující pro závěr o nedůvodnosti žaloby je, že nebyla prokázána žalobcova vůle učinit spolu s takovou žádostí i samotný zmeškaný úkon. Bez toho správní orgán nemusel k žádosti přihlížet, a nemohlo tak dojít k nezákonnému zásahu do žalobcových práv. Závěrem soud uvedl, že neprovedl žalobcem navržené důkazy (mimo jiné audiozáznamy z jednání, která proběhla s žalobcem u žalovaného ve dnech 8. 4. 2022 a 11. 5. 2022), neboť to považoval vzhledem k důvodům, které vedly k zamítnutí žaloby, za zjevně nadbytečné.

II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Brojí proti tomu, že krajský soud neprovedl jím navržený důkaz - audiozáznam z „jednání“ dne 11. 5. 2022, neboť jej shledal nadbytečným; zároveň ovšem dospěl k závěru, že stěžovatel nepředložil žádné důkazy, které by vyvracely presumpci správnosti protokolu z tohoto „jednání“, a tedy neunesl důkazní břemeno ohledně popírání správnosti jeho obsahu. Daná nahrávka přitom dokazuje vůli stěžovatele podat ústně do protokolu rovněž samotné odvolání (zmeškaný úkon).

[6] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na to, že dle krajského soudu se měl proti způsobu přerušení řízení, resp. pokračování v něm, bránit žalobou proti rozhodnutí o dávce; tu však nemohl podat, jelikož mu žalovaným nebylo umožněno využít řádný opravný prostředek (podat odvolání ústně do protokolu). Stěžovatel má za to, že v takovém případě je možné správní rozhodnutí (pozn. NSS: pravděpodobně o přerušení řízení, příp. pokračování v něm) pro jeho nezákonnost zrušit i v řízení o zásahové žalobě, neboť právě nezákonný zásah žalovaného způsobil nemožnost využít jiný žalobní typ. Nadto uvádí, že jej měl krajský soud upozornit na to, že zvolil nesprávný žalobní typ.

[7] Stěžovatel zdůrazňuje, že požadoval přerušit správní řízení postupem podle § 64 odst. 2 správního řádu, čemuž je správní orgán vždy povinen vyhovět. Neuvedl sice, na jak dlouhou dobu chce řízení přerušit, avšak připojil lékařské zprávy, které vypovídaly o jeho zdravotním stavu. Žalovaný tedy věděl, že stěžovatel mohl být stížen přechodnou zdravotní indispozicí bránící mu v řízení samostatně jednat, přesto v přerušeném řízení pokračoval z vlastního rozhodnutí; to stěžovatel považuje za zneužití mezí správního uvážení, a tedy nezákonný zásah. Neposkytnutí mu dostatečné lhůty k doložení nutných podkladů přitom zásadním způsobem ovlivnilo celé řízení.

[8] Dále stěžovatel konstatuje, že je povinností správního orgánu umožnit účastníku řízení učinit podání také ústně do protokolu; v takovém případě má protokol sepsat ve smyslu sdělení podatele a být mu přiměřeně nápomocen (zejména ve věcech týkajících se sociálních dávek) stran možností postupu, formy a náležitostí daného podání. Považuje za zcela nepřipustné, aby byl účastník řízení správním orgánem odkazován učinit podání pouze a výlučně prostřednictvím datové schránky nebo písemnou formou skrze podatelnu. Opakuje, že v žalobě tvrdil skutečnosti, které nejsou zaznamenány v protokolu z „jednání“ před žalovaným dne 11. 5. 2022, k prokázání čehož navrhoval důkaz audiozáznamem z předmětného jednání. Krajský soud mu ovšem neumožnil vyvrátit správnost veřejné listiny a navrhovaný důkaz neprovedl. Dle stěžovatele si nelze představit věrohodnější důkaz pro zpochybnění protokolu o „jednání“ než právě jeho audiozáznam (navíc přesně uvádí časovou stopáž nahrávky, kde jsou zachyceny relevantní pasáže); navrhovaný důkaz proto nelze hodnotit jako nadbytečný.

[9] Stěžovatel závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně zrušil i rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení a samotné rozhodnutí o dávce; dále aby určil, že *„provedený zásah je nezákonný a současně žalovanému se proto počínaje právní mocí tohoto rozsudku zakazuje, aby v porušování žalobcových práv pokračoval*

pokračování

a přikázal mu, aby obnovil stav před zásahem, a to tím, že poskytne stěžovateli dostatečně dlouhou lhůtu 30 dnů pro doložení nutných podkladů k novému rozhodnutí.“

III. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel jej žádal o přerušení všech probíhajících řízení z „*důvodů jak psychických, tak fyzických*“, a to až do zlepšení jeho zdravotního stavu nebo finanční situace; žádné lékařské zprávy přitom nedoložil. Žalovaný této žádosti vyhověl a řízení přerušil s tím, že stěžovateli prodloužil zákonnou lhůtu k doložení chybějících dokladů o 49 dní, což považuje za dostatečně dlouhou dobu (ostatně je metodicky veden k tomu, aby správní řízení nebyla přerušována na neúměrně dlouho). Výslovně stěžovatele poučil o důsledku nedoložení podkladů nezbytných pro vyhovění žádosti o dávku. Ten však podklady nepředložil, ani se proti výzvě neodvolal. Žalovaný proto pokračoval v řízení a vydal rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti.

[11] K námitce, že stěžovateli nebylo umožněno podat odvolání ústně, odkazuje žalovaný na protokol ze dne 11. 5. 2022, který je podle něj řádně sepsán a podrobně popisuje průběh celého „jednání“; stěžovatel byl seznámen s možností podání odvolání proti němu a taktéž poučen o tom, že o dávky hmotné nouze může požádat znovu, avšak nic z toho neučinil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[13] Soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uvádí, že napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., fakticky však namítá též důvody dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejprve je namístě stručně rekapitulovat argumentaci krajského soudu, resp. (ne)logickou konstrukci odůvodnění napadeného rozsudku. Soud předeslal, že „*že neumožnění (ze strany správního orgánu) učinit podání ústně do protokolu může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.*“ (srov. odst. [24] napadeného rozsudku). Současně připustil, že „*je tu rozpor mezi žalobním tvrzením a obsahem vyhotoveného protokolu (ze dne 11. 5. 2022)*“, přičemž „*to, zda žalobce hodlal dne 11. 5. 2022 podat ústně do protokolu i odvolání proti meritornímu rozhodnutí, je z hlediska posouzení důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem zásadní*“ (srov. odst. [35] napadeného rozsudku). Při řešení této situace vyšel z rozsudku NSS ze dne 29. 3. 2017,

č. j. 7 As 146/2016-29, a zdůraznil, že „jelikož je protokol veřejnou listinou, v souladu s presumpcí správnosti veřejných listin je třeba jeho obsah považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. (...) Účastník řízení není zbaven obrany proti veřejné listině. Musí ovšem tvrdit, že její obsah není správný. Zároveň o svém tvrzení nese důkazní břemeno. Je na něm a v jeho zájmu, aby dokázal opak“ (srov. odst. [40] napadeného rozsudku). Stěžovatel přitom v řízení před krajským soudem vznesl důkazní návrh, jímž chtěl prokázat, že dne 11. 5. 2022 žádal zaměstnankyni žalovaného mimo jiné také o sepsání odvolání proti rozhodnutí o dávce, které chtěl u tohoto správního orgánu podat ústně do protokolu (tj. fakticky navrhovaným důkazem usiloval o vyvrácení presumpce správnosti příslušného protokolu zaznamenávajícího jeho komunikaci se zaměstnankyní žalovaného daného dne, jež tento jeho požadavek nezachycuje); krajský soud však provedení tohoto důkazního návrhu pro údajně „zjevnou nadbytečnost“ nevyhověl. Přesto ovšem konstatoval, že ke „zpochybnění obsahu protokolu ze dne 11. 5. 2022, který žalobcovu vůli podat odvolání nepodporuje a kterému svědčí presumpce správnosti, žalobce nepředložil nic. Žalobce tak neunesl důkazní břemeno a je třeba uzavřít, že z ničeho nevyplývá, že by dne 11. 5. 2022 hodlal, spolu s žádostí o prominutí zmeškání úkonu, resp. navrácení v předešlý stav, učinit i zmeškaný úkon v podobě odvolání proti rozhodnutí žalovaného“ (srov. odst. [42] napadeného rozsudku).

[16] Kasační soud přisvědčuje správnému východisku krajského soudu, že účastník řízení není zbaven možnosti vyvrátit presumpci správnosti obsahu veřejné listiny; tíží jej přitom důkazní břemeno (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2737/2012, či rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29, ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 83/2017-33, nebo ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-30). V rozsudku ze dne 5. 10. 2017, č. j. 2 As 235/2017-26, zdejší soud shrnul, že „svou povahou je protokol písemné formalizované zaznamenání úkonu v rámci správního řízení, které v průběhu tohoto úkonu zhotovuje protokolující osoba. Jedná se o písemný přepis průběhu úkonu, přičemž se zaznamenávají pouze relevantní okolnosti důležité pro správní řízení (nezachycuje se například běžná konverzace účastníků, která nemá vztah k danému řízení), proto může docházet ke zkreslení či opomenutí údajů. Naproti tomu zvukový záznam zachycuje úkon v celé jeho šíři, bez nutnosti jakékoliv aktivní činnosti úřední osoby v průběhu pořizování záznamu. Nebezpečí zkreslení či opomenutí je proto podstatně nižší. Zvukový záznam dle § 18 odst. 1 správního řádu nemůže nahradit protokol, neboť se může pořizovat pouze paralelně, ale může sloužit k jednoznačnému potvrzení či zpochybnění jeho obsahu (srov. opět rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 7 As 146/2016-29). [...] Je nepochybně v zájmu účastníka řízení dbát o řádnou protokolaci ústního jednání a případně vznést námitky proti protokolaci (§ 18 odst. 3 správního řádu), neboť v případě sporu usnadní protokol o jednání, který je po obsahové stránce úplný a správný, pozici účastníka řízení. Není-li však podání účastníka zachyceno v dostatečné míře v protokolu, neznamená to, že podání učiněno nebylo. Pouze se stíží důkazní situace účastníka řízení, má-li prokázat, že podání učinil (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2016, č. j. 46 A 20/2014-88, publ. pod č. 3442/2016 Sb. NSS).“ Tyto právní premisy však krajský soud v projednávané věci nesprávně aplikoval.

[17] Nejvyšší správní soud shledal opodstatněnou námitku stěžovatele brojící proti tomu, že krajský soud pro nadbytečnost neprovedl jím navržený důkaz - audiozáznam z „jednání“ dne 11. 5. 2022, přičemž ovšem současně konstatoval, že stěžovatel nevyvrátil presumpci správnosti protokolu z tohoto „jednání“, a tedy neunesl důkazní břemeno

pokračování

ohledně popírání správnosti jeho obsahu. Stěžovateli je totiž třeba dát za pravdu, že si lze jen velmi těžko představit relevantnější důkaz pro zpochybnění obsahu protokolu o „jednání“, než právě jeho audiozáznam. Nelze akceptovat přístup krajského soudu, který na jedné straně zamítl stěžovatelovu žalobu toliko z důvodu, že ten neunesl své důkazní břemeno ohledně vyvrácení presumpce správnosti veřejné listiny (protokolu o „jednání“ ze dne 11. 5. 2022), avšak zároveň neprovedl stěžovatelem navrhaný důkaz, který byl bezpochyby ze své podstaty (typově) způsobilý jeho tvrzení prokázat. Za takové situace nebylo možné daný důkazní návrh označit za zjevně nadbytečný. Krajský soud se tímto postupem dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), pročež jej Nejvyšší správní soud zrušil.

[18] V dalším řízení krajský soud tento důkaz (audiozáznam z „jednání“ dne 11. 5. 2022) provede; pozornost přitom bude věnovat především stěžovatelem označené stopáži záznamu (tj. časům 16:00, 17:20, 44:55, 48:38 a 55:24 nahrávky). Jeho následující postup se bude odvíjet od skutkových zjištění, která z důkazu učiní. Pakliže krajský soud zjistí, že stěžovatel zaměstnankyni žalovaného o sepsání odvolání ústně do protokolu vůbec nežádal (tedy nepodaří-li se mu vyvrátit presumpci správnosti obsahu předmětného protokolu), vysloví tentýž právní závěr, jaký již učinil v napadeném rozsudku. Jestliže ovšem soud sezná, že oprávněný požadavek stěžovatele o sepsání odvolání byl v rozporu s § 37 odst. 4 správního řádu výslovně odmítnut či jednáním úřednice fakticky ignorován (tedy vezme za prokázané, že skutkový děj se odehrál jinak, než jak uvádí protokol), zhodnotí, zda jsou naplněny všechny znaky, aby se jednalo o nezákonný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

[19] Dospěje-li krajský soud k závěru, že o nezákonný zásah žalovaného jde, a tedy shledá-li zásahovou žalobu důvodnou, bude postupovat podle § 87 odst. 2 s. ř. s., dle něž pokud *„provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem“*. V takovém případě by měl soud v souladu s citovaným ustanovením uložit žalovanému povinnost řádně do protokolu sepsat stěžovatelem ústně činěná podání (žádost o neúčinnost doručení rozhodnutí o dávce, žádost o prominutí zmeškání lhůty pro odvolání i jeho samotnou precizaci), pokud se ke správnímu orgánu za tímto účelem dostaví v soudem stanovené přiměřené lhůtě. Jestliže by tato situace nastala (a stěžovatel ať už ústně, nebo písemně předmětná podání učinil), bylo by na žalovaném, aby posoudil důvodnost žádosti o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání a tuto buďto zamítl, nebo na základě současně s ní podaného opravného prostředku zahájil řízení o odvolání proti rozhodnutí o dávce, byť toto bylo vydáno již dne 4. 4. 2022.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že zrušení usnesení o přerušení správního řízení, resp. pokračování v něm, měl mít možnost (s ohledem na specifické okolnosti projednávané věci) dosáhnout i v řízení o zásahové žalobě. Tomuto názoru nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Účastník řízení si nemůže libovolně zvolit, jaký žalobní typ je pro něj výhodnější (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb.). Zásahová žaloba a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu se vzájemně vylučují (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Ads 259/2016-22, a ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Ads 62/2017-20, či ze dne 21. 8. 2018,

č. j. 2 Ads 267/2017-25). Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematice soudního řádu správního; v režimu zásahové žaloby proto nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. Již v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, NSS naznal, že „*prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení.*“ Účelem této žaloby totiž není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Rozšířený senát potvrdil, že pomocí zásahové žaloby „*nelze docílit ‚předstižného‘ posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí, jímž by na základě zjištění z daňové kontroly byla stanovena daň*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55; obdobně též rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 Aps 2/2013-63, ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63, ze dne 22. 8. 2007, č. j. 1 Afs 45/2007-69, ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, či ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256). Extenzivní výklad pojmu „*zásah*“ by umožnil rozložit správní řízení v mnohačetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl účastník řízení napadnout nespočtem zásahových žalob; to by v podstatě znamenalo zablokování probíhajícího řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256). Nadto je třeba poukázat, že s. ř. s. mezi výluky ze soudního přezkumu řadí i ta rozhodnutí, kterými se toliko upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Tím zákonodárce vyjádřil „*záměr jednak nerozdměňovat soudní ochranu, jednak umožnit efektivní průběh řízení bez vynucených přestávek, vedením množství dlíčích pútek mezi účastníkem řízení a správním orgánem. Soudní ochranu proto koncentruje zásadně do finálního výstupu, tedy zpravidla rozhodnutí o meritu, a o něm pak umožňuje „vést bitvu“.* Tento záměr je rovněž vyjádřením dělby moci a potřebné zdrženlivosti soudních orgánů vůči exekutivě, dokud ona vede řízení a směřuje k uskutečnění své pravomoci a působnosti rozhodnout autoritativně o právech a povinnostech účastníka řízení (fyzické nebo právnické osoby). Nelze jej obcházet či vyprazdňovat použitím jiného procesního nástroje k ochraně veřejných subjektivních práv, kterým je tzv. zásahová žaloba. Ta je vyhrazena situacím jiným (podobně jako žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu), jak bylo opakovaně uvedeno, je prostředkem subsidiárním, který nastupuje ve zpravidla excesivních situacích, v nichž použití základního nástroje, tedy žaloby proti rozhodnutí, by nebylo možné nebo dostatečně efektivní“ (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42). Rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, se týká průběhu tohoto řízení; je jím například právě usnesení o přerušení řízení (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, § 70; dále též rozsudky NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007-62, či ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008-23).

[21] Nejvyšší správní soud sice ve své judikatuře v minulosti připustil, že zásahem může být například i nesprávný postup při doručování, pokud představuje pro příjemce písemností nadměrnou administrativní zátěž spojenou se vznikem materiální újmy (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, odst. [23]); nebo neumožnění nahlédnout do spisu, pokud by bylo v takové intenzitě, že by znamenalo zásah do práva na spravedlivý proces (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51, odst. [29]); případně zneprístupnění určitých dokumentů v daňovém řízení, bránil-li tento postup

pokračování

správního orgánu daňovému subjektu v dosažení účinné ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2018, č. j. 1 Afs 99/2018-42, odst. [15] - [17]). Z uvedené judikatury tedy plyne, že v závislosti na okolnostech konkrétního případu je možné, aby i čistě procesní úkon správního orgánu byl výjimečně zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. O typově takovou situaci se však v projednávaném případě nejedná. Samotné přerušení správního řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu, ani pokračování v něm podle § 65 odst. 2 téhož zákona, a to po uplynutí správním orgánem předem výslovně stanovené doby, nemohlo nikterak zmařit stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, jakož ani dílčí práva s ním související. Z tohoto důvodu tento postup žalovaného nesplňuje podmínku intenzity ani výjimečných okolností, aby se zcela mimořádně mohlo jednat o nezákonný zásah. Přerušení řízení ani následné pokračování v něm samo o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje žádné právo stěžovatele. Žalovaný sporovaným procesním postupem pouze vedl řízení tak, aby směřovalo k jeho meritornímu skončení (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42).

[22] Správní soudy tedy zásadně nejsou oprávněny v řízení o zásahové žalobě rušit správní rozhodnutí, jež jsou samostatně vyloučená ze soudního přezkumu (§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani specifická situace nyní projednávané věci. Stěžovatel tvrdí, že mu nebylo umožněno podat odvolání proti „konečnému“ správnímu rozhodnutí, v důsledku čehož jej (a tedy ani postup spočívající v přerušení řízení a pokračování v něm) nemohl napadnout žalobou proti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v reakci na tuto argumentaci konstatuje, že pokud krajský soud v dalším řízení zjistí, že stěžovatel se u žalovaného spolu s žádostí o prominutí zmeškání lhůty nepokusil učinit také samotný zmeškaný úkon (odvolání), pak se on sám svým pochybením připravil o možnost správního a následně soudního přezkumu rozhodnutí o dávce, včetně řízení předcházejícího jeho vydání (tedy i přerušení tohoto řízení a následného pokračování v něm). Jestliže krajský soud nazná, že stěžovateli skutečně bylo znemožněno odvolání podat, pak (jak shora uvedeno) zaváže žalovaného, aby tato podání (tj. žádost o prominutí zmeškání lhůty i samotné odvolání) od stěžovatele přijal a věcně se jimi zabýval. Pokud žalovaný shledá, že žádost o prominutí zmeškání lhůty není důvodná, bude to opět selhání samotného stěžovatele spočívající v jeho neospravedlnitelně opožděné snaze podat odvolání, které bude příčinou toho, že nedosáhne přezkumu řízení předcházejícího vydání rozhodnutí o dávce; lze přitom dodat, že proti rozhodnutí o zmeškaném úkonu (zde odvolání) lze brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. právě také z důvodu nesouhlasu s neprominutím zmeškání lhůty (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007-49, č. 1881/2009 Sb. NSS). Jestliže ovšem stěžovatel ve svém postupu nikterak nepochybil (tj. 1/ lhůtu pro podání odvolání zmeškal z omluvitelného důvodu, 2/ spolu s žádostí o její prominutí se pokusil podat též samotné odvolání), pak nebude o jím požadovaný přezkum postupu správního orgánu v daném řízení připraven. Bude proti němu totiž moci brojit nejprve v odvolacím řízení a následně případně také v žalobě proti meritornímu rozhodnutí druhostupňového správního orgánu.

[23] Stěžovatel krajskému soudu také vytýká, že jej neupozornil na to, že zvolil nesprávný žalobní typ. Ani tato námitka není důvodná. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, v bodě [35] konstatoval, že „žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena,

popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby“. Současně ale také dodal, že „vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána)“. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že krajský soud rozhodoval v situaci, kdy nebylo možné proti stěžovatelem označeným „zásahům“ 1/ - 3/ bezprostředně brojit ani žalobou proti rozhodnutí o dávce, neboť ta by byla prizmatem současné procesní situace nepřípustná pro nevyčerpání řádného opravného prostředku [§ 68 písm. a) s. ř. s.]; poučení soudem o volbě jiného žalobního typu by proto postrádalo smysl. Nejprve je totiž třeba vyjasnit, zda se stěžovatel pokusil učinit odvolání ústně do protokolu (tedy zda se vůbec k jeho žádosti o prominutí zmeškání lhůty přihlíží), a následně posoudit, zda je tato žádost důvodná. Předtím by jakýkoli soudní přezkum namítaných „zásahů“ 1/ - 3/ byl předčasný.

[24] Konečně stěžovatel v kasační stížnosti uvádí též konkrétní důvody, proč dle něj žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem, když správní řízení přerušil toliko na jím stanovenou dobu a následně v něm z vlastního rozhodnutí pokračoval. Celá tato argumentace je však v nynějším řízení irelevantní; kasační soud již výše vysvětlil, proč postup žalovaného v předmětném řízení není přezkoumatelný v režimu zásahové žaloby.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze shora předestřených důvodů rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán vysloveným právním názorem, a bude postupovat podle instrukcí uvedených zejména v odst. [18] a [19] rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[27] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2023, č. j. 2 Ads 111/2023-23, byl stěžovateli ustanoven zástupcem Mgr. Ing. Dušan Kopřiva, advokát se sídlem Slovanská 504/43, Plzeň. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci odměnu za dva úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky] ve výši 2 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. téže vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč [§ 13 odst. 3 téže vyhlášky]. Advokát není plátcem DPH. Celková odměna tedy činí částku ve výši 6 800 Kč, která mu bude vyplacena do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. září 2023

pokračování

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu