

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Barbary Pořízkové, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Ivo Pospíšila, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **RAMBROK SERVICES s.r.o.**, IČO: 41602994, sídlem Vojtěšská 211/6, Praha 1, zast. JUDr. Jindřiškou Kořínkovou, advokátkou sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.7.2025, č. j. 19717/25/5100-41456-713241, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2025, č. j. 10 Af 17/2025-66,

t a k t o :

- I. Předvolání k jednání není podle § 42 odst. 2 s. ř. s. nutné vedle zástupce vždy doručit i samotnému zastoupenému účastníkovi, ledaže účastník musí při jednání vykonat nezastupitelný úkon.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Finanční úřad pro hlavní město Prahu vydal zajišťovací příkaz, kterým žalobkyni uložil, aby zajistila úhradu na dosud nestanovenou daň z přidané hodnoty složením jistoty na účet správce daně. Odvolání proti zajišťovacímu příkazu žalovaný zamítl. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu. Tu Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl. Předmětem sporu ve věci samé je, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu.

II. Postoupení věci rozšířenému senátu

[2] Před posouzením věci samé se osmý senát musel zabývat otázkou, zda městský soud nezatížil řízení vadou, jestliže předvolání k jednání doručil pouze zástupkyni žalobkyně, nikoli též žalobkyni samotné. Při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že je dán důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu, neboť judikatura jednotlivých senátů NSS není v otázce doručování předvolání k jednání jednotná. Rozšířenému senátu položil otázku:

Musí soud podle § 42 odst. 2 s. ř. s. doručit předvolání k jednání vedle zástupce vždy i samotnému zastoupenému účastníkovi, anebo postačí doručení pouze zástupci, nemá-li zastoupený účastník při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon?

[3] Rozpor v judikatuře NSS se dle osmého senátu týká především výkladu § 42 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“).

[4] Jedna linie judikatury vychází z toho, že pro naplnění práva na veřejné projednání věci dle čl. 38 odst. 2 Listiny je třeba, aby byl k jednání předvolán nejen zástupce účastníka řízení, ale též přímo účastník. Takto NSS rozhodl např. v rozsudcích z 4. 2. 2009, č. j. 1 As 107/2008-100, z 31. 3. 2009, č. j. 5 Afs 102/2008-106, z 29. 3. 2013, č. j. 4 Ads 109/2012-69, z 28. 8. 2013, č. j. 4 Ads 67/2013-21, z 17. 10. 2022, č. j. 5 Azs 246/2022-49, a z 19. 3. 2025, č. j. 8 Afs 101/2024-84.

[5] Dle druhé judikатурní linie stanoví § 42 odst. 2 s. ř. s. jako základní pravidlo doručování zástupci a samostatné doručení účastníku je nutné tehdy, má-li účastník osobně vykonat nezastupitelný úkon. Účast na jednání nezastupitelným úkonem není. Takto NSS rozhodl například v rozsudcích z 30. 8. 2005, č. j. 5 Afs 25/2004-72, č. 1376/2007 Sb. NSS, z 7. 12. 2005, č. j. 3 Azs 421/2004-86, z 16. 8. 2006, č. j. 8 Ans 4/2005-84, z 7. 4. 2011, č. j. 1 As 100/2010-60, z 20. 6. 2012, č. j. 7 Azs 17/2012-53, a z 30. 7. 2014, č. j. 8 Azs 53/2014-19.

[6] Rozdílné přístupy mají základ v judikatuře Ústavního soudu. Starší nálezo­vá judikatura zdůrazňovala, že čl. 38 odst. 2 Listiny vyžaduje, aby byl účastník o jednání vždy samostatně vyrozuměn. Proto je nutné doručovat předvolání nejen zástupci, ale i přímo účastníku, bez ohledu na význam jeho osobní účasti. Z judikatury lze uvést nálezy z 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, z 9. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 310/97, z 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07, a z 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04.

[7] Pozdější rozhodovací praxe Ústavního soudu, byť vyjádřená zejména v usneseních, tento přístup postupně omezila. Zdůraznila, že starší nálezy dopadaly na specifické situace, kdy účastník nebyl o jednání informován vůbec nebo neměl reálnou možnost se jej účastnit.

[8] Dle novějších usnesení Ústavního soudu se písemnosti zásadně doručují pouze zástupci a účastník vykonává svá procesní práva jeho prostřednictvím. Samostatné doručení účastníkovi je vyžadováno jen tehdy, má-li osobně vykonat určitý úkon. K tomu lze uvést usnesení z 5. 12. 2017, sp. zn. II. ÚS 3503/17, z 9. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 2546/23, a z 2. 7. 2025, sp. zn. II. ÚS 1797/25.

[9] Tento posun nelze vysvětlit změnou zákonné úpravy, neboť základní pravidla doručování zůstala v zásadě stejná (viz rozsudek NSS z 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 162/2016-25, bod 6). Jde tak spíše o proměnu ústavněprávního výkladu.

[10] Osmý senát dále poukázal na rozhodovací praxi týkající se doručování výzvy dle § 51 s. ř. s., zda účastníci souhlasí s rozhodnutím bez jednání. NSS opakovaně dovodil, že je-li účastník zastoupen, doručuje se tato výzva pouze zástupci. Pokud tedy zástupce může za účastníka účinně převzít výzvu, jejímž důsledkem může být i souhlas s rozhodnutím bez

jednání, není zřejmé, proč by nemohl převzít i předvolání k jednání, nemá-li při něm účastník osobně vykonat nezastupitelný úkon.

[11] Z těchto důvodů předběžně dovodil, že § 42 odst. 2 s. ř. s. neukládá soudu povinnost vždy samostatně předvolávat k jednání i účastníka zastoupeného zástupcem. Je-li účastník zastoupen, postačuje zásadně doručení předvolání zástupci. Samostatné obeslání účastníka přichází v úvahu tehdy, má-li při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon.

[12] Podpůrně odkázal také na občanský soudní řád, z něhož plyne, že tam, kde zákonodárce zamýšlí obesílat jak účastníky, tak jejich zástupce, činí tak výslovně. U předvolání na jednání se proto otázka doručování řídí obecnými pravidly o zastoupení a doručování. Z práva na spravedlivý proces neplyne bezvýjimečná povinnost samostatného obeslání. Smyslem zastoupení, zejména advokátního, je zajistit kvalifikovanou komunikaci se soudem a právní pomoc a je advokátovou odpovědností účastníka o jednání informovat. Samotná účast při jednání má zpravidla povahu zastupitelného úkonu. Není-li účastník povinen vykonat osobní úkon, postačuje doručení předvolání jeho zástupci.

III. Vyjádření účastníků

[13] Účastníci řízení se k otázce položené rozšířenému senátu nevyjádřili.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Rozšířený senát souhlasí s předkládajícím osmým senátem, že judikatura NSS má dva odlišné náhledy na položenou otázku. Jádrem je, zda musí soud doručit předvolání k jednání vedle zástupce vždy i samotnému účastníkovi, nebo zda stačí doručení pouze zástupci, nemá-li účastník při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon.

[15] První judikaturní linie je zřejmá např. z textu rozsudku č. j. 1 As 107/2008-100, bodu 16: „*Předvolání k ústnímu jednání je proto třeba doručit nejen právnímu zástupci účastníka, ale i přímo účastníkovi řízení. K ústnímu jednání tedy musí být účastník řízení soudem samostatně obeslán.*“ Dále také v rozsudku č. j. 8 Afs 101/2024-84, bod 20: „*již samotné nepředvolání [zastoupené] stěžovatelky k jednání před městským soudem představovalo vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a tedy důvod pro zrušení napadeného rozsudku.*“

[16] Druhá linie judikatury se zřetelně projevuje např. v rozsudku č. j. 7 Azs 17/2012-53: „*Jestliže ve sporném řízení účastník nenavrhne důkaz svou vlastní výpovědí, není ani zásadně důvodu účastníka osobně předvolávat k ústnímu jednání; soud v tomto případě vyrozumí o jednání jen zástupce s plnou mocí pro celé řízení.*“ Dále též v rozsudku č. j. 8 Azs 53/2014-19, bodu 22: „*Stěžovatelovo právo být předvolán a účasten projednání jeho věci bylo zachováno již tím, že soud doručil předvolání jeho právní zástupkyni.*“

[17] Osmý senát nemůže v posuzované věci posoudit, zda městský soud zatížil řízení vadou, jestliže předvolání k jednání doručil pouze zástupkyni žalobkyně, aniž by se odchýlil

alespoň od jednoho z výše uvedených právních názorů. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

IV.2. Právní názor rozšířeného senátu

[18] Pro projednávanou věc je podstatné, že dle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti. Obdobně z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“) plyne právo na ústní projednání věci. Zároveň má každý dle čl. 37 odst. 2 Listiny právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy.

[19] Právo na spravedlivý proces je jedním z klíčových práv demokratického právního státu. Toto právo ani pravidla pro řízení před soudy nejsou samoučelná. Jak již rozšířený senát uvedl v usnesení z 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 26, tato pravidla jsou „toliko“ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne jednáním v rozporu se zákonem. Zásadní je zachování spravedlivého, férového procesu umožňujícího efektivní ochranu hmotných práv, která účastník řízení hájí.

[20] Procesní pravidla je proto nutné vykládat s ohledem na jejich materiální funkci. Účelem těchto pravidel není vytvářet novou abstraktní skutečnost odtrženou od reálného jádra věci, ale umožnit účinnou ochranu práv v konkrétních procesních vztazích. Při jejich výkladu je třeba se vyvarovat toho, aby se procesní forma stala předmětem jakéhosi právního „fetišismu“, tedy aby byla chápána jako samostatná hodnota oddělená od společenské a materiální funkce, kterou má v řízení plnit.

[21] V posuzované věci nelze otázku doručování předvolání hodnotit izolovaně bez zohlednění povahy zastoupení účastníka řízení.

[22] K smluvnímu zastoupení se rozšířený senát vyjádřil v usnesení z 5. 11. 2025, č. j. 1 Afs 206/2023-103, č. 4720/2026 Sb. NSS. Zde uvedl, že základní právo na právní pomoc zaručuje každému, aby se mohl nechat v řízení zastupovat osobou znalou práva, kterou bude zpravidla advokát (nález Ústavního soudu z 1. 9. 2020, sp. zn. II. ÚS 1866/20, bod 16). Materiální podstatou tohoto základního práva je vyrovnaní šancí smysluplně a účelně vést správní a soudní řízení tak, aby nikdo nebyl znevýhodněn svým informačním deficitem. Tím je naplňován též princip rovnosti účastníků řízení. Dalšími účely zastoupení může být i nezávislý pohled na řešenou problematiku a s tím související emoční odstup od věci nebo prosté přenechání starosti o obstarání věci jinému. V citovaném usnesení rozšířený senát také výslovně uvedl (bod 36): *„Právo na právní pomoc pak zahrnuje i to, že účastník nemusí být v řízení sám nadále aktivní, pokud není z určitých důvodů nezbytné, aby některý úkon v řízení učinil osobně.“*

[23] Tomuto pojetí zastoupení odpovídá i zákonná úprava doručování. Zákon zde totiž na podstatu a logiku zastoupení navazuje. Dle § 42 odst. 2 s. ř. s., *má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jím.*

[24] Text zákona je jednoznačný. Obecné pravidlo stanoví doručování jen zástupci. Zastoupenému účastníku řízení se doručuje, jen pokud tak stanoví zvláštní norma [např. § 50b odst. 4 písm. b) o. s. ř.]. Takovou zvláštní normou je i § 42 odst. 2 s. ř. s. věta druhá, dle které se zastoupenému účastníku řízení doručuje, pokud má v řízení něco osobně vykonat, tedy učinit úkon, u kterého jej zástupce nemůže zastoupit.

[25] Účast na jednání je jedním z nejtýpějších úkonů, u kterých je zastoupení možné. Samotná přítomnost u jednání není bez dalšího takovým procesním úkonem, který by musel účastník vykonat osobně. Právě zde se nejvýrazněji projevuje materiální podstata zastoupení. Samostatné obeslání účastníka k jednání by bylo proti smyslu „přenechání starosti“ o právní záležitost zástupci. Je také potřeba zdůraznit, že ve správním soudnictví je adresát práv (tedy fyzická či právnická osoba) primárně v pozici žalobce. Je to on, kdo se něčeho domáhá. Není tu potřeba „výchovně“ působit přímo na osobu účastníka, jako tomu zpravidla je v trestním právu procesním.

[26] I přes výše uvedené se může účastník samozřejmě jednání osobně zúčastnit. Toto právo není nijak dotčeno. Neznačená však bez dalšího, že účastník při každém jednání osobně vykonává nezastupitelný úkon. Je primárně na komunikaci účastníka se zástupcem, jak a zda chce být o průběhu řízení informován.

[27] Rozšířený senát neshledal žádný rozumný důvod odchýlit se při výkladu § 42 odst. 2 s. ř. s. od jazykového znění zákona. Takový výklad naopak potvrzuje několikrát zmiňovaná podstata zastoupení v řízení. Odpovídá i ústavnímu právu na právní pomoc.

[28] Pravidlo, že se v případě zastoupení doručuje primárně zástupci, je pravidlem prolínajícím napříč právním řádem. Je obsaženo v § 41 daňového řádu, v § 50b odst. 1 a 4 občanského soudního řádu, v § 62 odst. 2 trestního řádu, v § 34 odst. 2 správního řádu nebo také v § 176 odst. 5 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

[29] Jak je zřejmé z předcházejícího výčtu, v posuzované věci jde o výklad procesních pravidel, která jsou obdobná v procesních předpisech interpretovaných Nejvyšším správním soudem i Nejvyšším soudem. V takovýchto případech, kdy je předmětem výkladu právní otázka, k jejímuž posouzení jsou příslušné oba nejvyšší soudy, je v zájmu zachování jednoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty a autority soudní moci na místě zdrženlivost těchto orgánů a snaha vyhnout se neshodám (např. rozsudek rozšířeného senátu z 26. 5. 2022, č. j. 4 Afs 264/2018-85, č. 4367/2022 Sb. NSS, bod 85 a tam citovaná judikatura).

[30] Také Nejvyšší soud se kloní k názoru, že zastoupenému účastníku řízení se předvolání k jednání samostatně nedoručuje, a považuje to za ustálený názor (např. usnesení z 26. 5. 1998, sp. zn. 3 Cdon 610/96, z 15. 3. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1094/2000, z 18. 9. 2017, sp. zn. 25 Cdo 4140/2017, a z 17. 2. 2025, sp. zn. 21 Cdo 2427/2024).

[31] Nelze však pominout, že judikatura Ústavního soudu v minulosti dospěla k opačnému závěru. Jde např. o nálezy z 9. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 310/97, z 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, z 3. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 210/03, a z 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03.

[32] Rozšířený senát si je vědom, že odchýlení od dřívějšího ústavněprávního výkladu Ústavního soudu ve skutkově obdobné věci je možné jen zcela výjimečně. Nejde o prostor pro pouhý nesouhlas s jeho judikaturou ani pro její účelové oslabování. Obecný soud může v dobré víře předložit konkurující ústavněprávní argumentaci pouze tehdy, je-li z vážných důvodů přesvědčen, že dosavadní výklad vyžaduje revizi, a opře-li ji o racionální a přesvědčivé důvody. Musí postupovat otevřeně, se zřetelem k dosavadní judikatuře i k úloze Ústavního soudu. Nezíská-li taková argumentace podporu Ústavního soudu, neznamená to samo o sobě porušení povinnosti respektovat jeho vykonatelná rozhodnutí. Odmítne-li však Ústavní soud předestřenou konkurující úvahu, obecný soud ji již nemůže znovu přednést (nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05, body 66 až 71).

[33] Váhu předchozí judikatury i hodnotu stability výkladu práva nelze podceňovat. Předchozí rozhodovací praxe vždy ovlivňuje aktuální přístup soudu. V jistém smyslu každé judikturní pokolení nese ve své mysli tíhu těch předchozích; jejich stín bývá oporou kontinuity, může se však proměnit i v můru, která znesnadňuje nový pohled. To neznamená, že není možná změna. S ohledem na jasné znění zákona, smysl zastoupení i smysl práva na spravedlivý proces jsou ústavně garantovaná práva zachována i při přístupu zaujatém v tomto usnesení. Rozšířený senát se proto od uvedené judikatury po zralé úvaze odchyluje a nezastírá, že toto usnesení je s ní v rozporu. Hlavním důvodem je povaha a smysl zastoupení, které zmíněná judikatura nereflektuje dostatečně.

[34] Právo na spravedlivý proces je třeba vykládat v souladu s jeho smyslem (viz bod 22 tohoto usnesení), a to tak, že zastoupenému účastníku nemusí být vždy samostatně zasláno předvolání k jednání. Tento přístup potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, dle které Úmluva nezaručuje bezpodmínečné právo na osobní účast před soudem, ale zakotvuje obecnější právo účinně uplatňovat nárok před soudem a mít rovnost zbraní s protistranou (rozsudky ESLP z 16. 2. 2016, Yevdokimov a další proti Rusku, č. 27236/05, 44223/05, 53304/07, 40232/11, 60052/11, 76438/11, 14919/12, 19929/12, 42389/12, 57043/12 a 67481/12, bod 22, a z 21. 12. 2010, Gladkiy proti Rusku, č. 3242/03, bod 103, nebo z 24. 3. 2022, Zayidov proti Ázerbájdžánu, č. 5386/10, bod 87). Účinné uplatňování práva a rovnost zbraní jsou kvalifikovaně zajištěny právě zastoupením.

[35] Rozšířený senát neshledal důvod vykládat čl. 38 odst. 2 a čl. 37 odst. 2 Listiny tak, že by vyžadovaly vyšší ochranu než standard plynoucí z čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Česká Listina tak v tomto případě nezakotvuje vyšší standard ochrany lidských práv, který by musel být zachován. Čl. 38 a čl. 37 Listiny mohou (a mají) být vykládány způsobem učiněným v tomto usnesení. Jak již bylo několikrát uvedeno, v posuzované věci je třeba přijmout přístup založený na efektivní ochraně práv. Samostatné předvolávání zastoupeného účastníka řízení zpravidla nepředstavuje nezbytnou podmínku efektivní ochrany jeho práv a stává se spíše formalismem či rituálem bez skutečného obsahu. Práva účastníka jsou zásadně efektivně chráněna již předvoláním jeho zástupce.

[36] Tyto závěry ostatně potvrzuje i samotný Ústavní soud, který, byť formou usnesení, modifikoval svůj přístup popsany výše a na samostatném obeslání zastoupeného účastníka řízení nadále netrvá (viz usnesení z 5. 12. 2017, sp. zn. II. ÚS 3503/17, z 9. 1. 2024, sp. zn. III. ÚS 2546/23, a z 2. 7. 2025, sp. zn. II. ÚS 1797/25).

IV.3. Shrnutí

[37] Předvolání k jednání není podle § 42 odst. 2 s. ř. s. nutné vedle zástupce vždy doručit i samotnému zastoupenému účastníkovi, ledaže účastník musí při jednání vykonat nezastupitelný úkon.

V. Aplikace na projednávanou věc

[38] Rozšířený senát dále přistoupil k aplikaci shora vysloveného názoru na nyní posuzovanou věc. Ze spisu městského soudu ověřil, že předvolání k jednání bylo zástupkyni žalobkyně doručeno 7. 11. 2025 (doručenka na č. l. 51 spisu městského soudu). Přímo žalobkyni předvolání doručeno nebylo. Takový postup městského soudu je v souladu s výše vysloveným názorem rozšířeného senátu a nepředstavuje vadu řízení. Posouzení dalších otázek v této věci přísluší osmému senátu.

VI. Závěr

[39] Rozšířený senát posoudil předloženou spornou právní otázku. Věc se v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací osmému senátu k projednání a rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. srpna 2026

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu