

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. V.,** zastoupený JUDr. Františkem Kubínem, advokátem se sídlem Zákostelí 725/16, Havířov - Bludovice, proti žalovaným: **1) Magistrát města Frýdku-Místku,** se sídlem Radniční 1148, Frýdek-Místek, a **2) Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj - katastrální pracoviště Frýdek-Místek,** se sídlem T. G. Masaryka 453, Frýdek-Místek, ve věci žaloby na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných správních orgánů, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 3. 2016, č. j. 22 A 26/2016 - 55,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 3. 2016, č. j. 22 A 26/2016 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Usnesením ze dne 10. 3. 2016, č. j. 22 A 26/2016 - 55, krajský soud odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonnými zásahy žalovaných. Konkrétně žalobce ve vztahu k žalovanému 1) označil za nezákonné zásahy písemnosti ze dne 20. 8. 2015, č. j. MMFM 97411/2015 (tj. oznámení o ukončení dokazování, seznámení s podklady rozhodnutí o vyvlastnění omezením vlastnického práva) a ze dne 20. 8. 2015, č. j. MMFM 101158/2015 (tj. usnesení o určení lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí). Dále žalobce namítl, že dne 17. 2. 2015 mu bylo bezdůvodně odepřeno *„nahlédnout do spisu“*. V případě žalovaného 2) označil žalobce za nezákonné zásahy písemnosti ze dne 24. 8. 2015, č. j. V-5490/2015-802 (tj. seznámení s podklady pro rozhodnutí a usnesení o stanovení lhůty k seznámení se s podklady pro rozhodnutí).

[2] V odůvodnění napadeného usnesení krajský soud nejprve poukázal na § 85 odst. 1 s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dále uvedl, že veškeré žalobcem označené zásahy představují dílčí procesní postupy v řízeních, proti nimž se lze bránit jinými právními prostředky, než je zásahová žaloba. V případě vyvlastňovacího řízení je tímto prostředkem odvolání, které ostatně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci samé žalobce podal. V případě vkladového řízení je tímto prostředkem žaloba na projednání věci v občanském soudním řízení. V souvislosti s tvrzeným odepřením možnosti nahlédnout do spisu (dne 17. 2. 2015) pak bylo proti namítanému zásahu žalováno opožděně (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto usnesení podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) c), d) a e) s. ř. s.

[4] V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že nerozporuje skutečnost, že jím označené zásahy žalovaných jsou dílčími procesními postupy v řízeních, avšak pokud jde o předmětné písemnosti (tj. o oznámení o ukončení dokazování, seznámení s podklady rozhodnutí o vyvlastnění omezením vlastnického práva a usnesení o určení lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí), nejedná se o rozhodnutí správních orgánů, vůči kterým je připuštěno podání opravného prostředku. Stěžovatel tak neměl možnost vůči těmto písemnostem podat odvolání. Nadto stěžovatel nezákonné zásahy spatřuje nikoliv v rozhodování o meritu věci, ale v dílčích úkonech žalovaných.

[5] Stěžovatel též namítl, že současně (v rámci jednoho podání) s žalobami na ochranu před nezákonným zásahem podal i žaloby na určení nezákonnosti postupů či úkonů žalovaných. Krajský soud se však v napadeném usnesení k otázce určení nezákonnosti zásahů vůbec nevyjádřil.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že u písemností vydaných žalovaným 1) shledává nezákonnost v jejich doručování. Stěžovatel v řízení vedeném u žalovaného 1) požádal o doručování na svou elektronickou adresu, avšak žalovaný 1) předmětné písemnosti zaslal prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Tímto postupem tedy žalovaný 1), dle názoru stěžovatele, jednal v rozporu s § 20 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stěžovatel tak v porušení ustanovení správního řádu týkajících se doručování spatřuje nezákonný zásah vůči své osobě, když byl přímo zkrácen na svém právu, aby mu bylo doručováno způsobem, který si zvolil. V této souvislosti bylo stěžovateli dne 17. 2. 2015 také odepřeno nahlédnutí do správního spisu.

[7] Pokud jde o písemnosti vydané žalovaným 2), pak u těchto stěžovatel spatřuje nezákonnost v jejich zmatečném označení, v jejich doručování v rozporu se správním řádem, v absenci označení funkce oprávněné úřední osoby, která písemnosti vydala, jakož i v absenci návrhu na vklad práva do katastru nemovitosti ve správním spise.

[8] S odkazem na § 69 odst. 1 správního řádu stěžovatel konkrétně tvrdil, že písemnosti vydané žalovaným 2) obsahovaly stejné číslo jednací, což pociťuje jako nezákonný

zásah, když mu tímto byla znemožněna jednoznačná identifikace jednotlivých listin. V předmětných písemnostech též absentuje uvedení funkce či služebního čísla oprávněné úřední osoby. Tyto písemnosti pak byly rovněž doručovány v rozporu s § 20 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 3 správního řádu. Ostatně celé vkladové řízení vedené u žalovaného 2) považuje stěžovatel za nezákonný zásah tohoto správního orgánu.

[9] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítl, že pokud krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že v případě vkladového řízení se lze bránit žalobou na projednání věci v občanském soudním řízení, pak měl krajský soud podanou žalobu posoudit podle jejího obsahu a takto ji i projednat, tedy bez ohledu na to, že byla formulována jako žaloba správní.

[10] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný 1) ve svých vyjádřeních ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem uvedené dokumenty jsou jednotlivé procesní kroky, které nelze jednotlivě přezkoumávat. Ohledně odepření nahlédnutí do spisu uvedl, že stěžovatel přišel mimo lhůtu stanovenou žalovaným 1) k nahlédnutí, navíc krátce před ukončením pracovní doby. Příslušný úředník odkázal stěžovatele na následující pracovní den, to ale stěžovatel odmítl respektovat. Ohledně doručování písemností žalovaný 1) uvedl, že bylo učiněno několik pokusů doručovat stěžovateli na jeho elektronickou adresu, ten však nikdy nezaslal potvrzení o doručení písemnosti. Také bylo stěžovateli navrženo, aby si zřídil datovou schránku kvůli urychlení řízení, to však odmítl. Z uvedených důvodů a s odkazem na § 19 odst. 4 rozhodl žalovaný 1) o doručování písemností poštovní přepravou do vlastních rukou stěžovatele. Nad uvedené sdělil, že stěžovatel měl možnost si zvolit v souvislosti s vyvlastněním a oceněním svého majetku vlastního znalce, to však neučinil a žalovaný 1) proto ustanovil znalce vlastního. A dále žalovaný 1) uvedl, že od doby, kdy na žádost úředníků začala zajišťovat ostrahu při ústních jednáních v rámci správních řízení se stěžovatelem městská policie, jednání se stěžovatel neúčastní.

[12] Žalovaný 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Podřadil-li stěžovatel důvody kasační stížnosti také pod § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., tyto zde nepřicházejí v úvahu. Napadne-li stěžovatel kasační stížností usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci přichází v úvahu pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, či ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80. Nesprávná kvalifikace stížnostních důvodů však není na překážku jejímu věcnému projednání. Stačí, aby stěžovatel důvody tvrdil. Jejich podřazení pod zákonné ustanovení provede soud.

[15] Ve věci žalobce jde o tvrzená jednání veřejné správy, jež mají být nezákonným zásahem, různého druhu.

[16] V první řadě stěžovatel v žalobě tvrdil, že mu bylo doručováno poštou, namísto toho, aby mu bylo doručováno na e-mailovou adresu. Dále stěžovatel tvrdil, že mu nebylo správním orgánem umožněno nahlédnout do spisu. Obě tato jednání jsou nepochybně dílčími procesními prostupy správních orgánů v rámci správního řízení či jiného komplexního postupu týkajícího se práv a povinností jednotlivce.

[17] Obecně vzato dílčí procesní postupy obvykle nejsou samostatnými zásahy správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nicméně ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž vymezil dosah a vzájemné vztahy jednotlivých žalobních typů ve správním soudnictví, uvedl (zvýraznění v citaci provedl nyní druhý senát):
„[16] (...) věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokovaná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.
[17] Moderní veřejná správa vykonává svoji činnost (zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuálně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordinační apod.) povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. (...)
[18] Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.
[19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).
[20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...)“

[18] Z výše uvedené citace (zejména z bodu 20) je patrné, že samostatnou soudní ochranu cestou zásahové žaloby lze odepřít pouze tehdy, je-li dílčí procesní postup v rámci

správního řízení či jiného komplexního postupu týkajícího se práv a povinností jednotlivce „procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení“.

[19] V navazující judikatuře Nejvyšší správní soud úvahy rozšířeného senátu konkretizoval v některých případech. V rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, č. 3289/2015 Sb. NSS, v bodě 28 uvedl: *„(...) Nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení má zásadní důsledky pro účastníky řízení již jen v tom, že bez řádného doručení dané rozhodnutí nemůže nabýt právní moci, což brání v provedení jeho soudního přezkumu k žalobě některého z účastníků. Je tedy zjevné, že doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení ve smyslu výše citovaného právního názoru rozšířeného senátu. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou. (...)“* V rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015 – 47, v bodě 28 uvedl: *„(...) proti nečinnosti odvolacího orgánu (do které patří i nečinnost prvostupňového orgánu v rámci odvolacího řízení) při rozhodování o odvolání proti usnesení o námitce podjatosti se lze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.“*

[20] Rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bodu 42 uvedený judikaturní vývoj dále upřesnil, když rozlišil, kdy nelze zásahové žaloby užít (zvýraznění v citaci provedl nyní druhý senát): *„Zásahovou žalobou se lze domáhat ochrany před různými aspekty daňové kontroly. V první řadě připadá v úvahu ochrana před tím, že daňová kontrola byla vůbec zahájena nebo že vůbec probíhá. Součástí zákonných limitů kontroly jsou totiž časové i jiné podmínky jejího zahájení a provádění (zejména zahájení a provádění kontroly jen ve lhůtě pro stanovení daně, viz zejm. § 148 odst. 3 daňového řádu, a zahájení opakované daňové kontroly jen za splnění podmínek podle § 85 odst. 5 daňového řádu). Dále lze brojit proti konkrétním úkonům správce daně v rámci kontroly, zejména proti konkrétním excesům ze zákonných mezí při zásazích do soukromé sféry daňového subjektu, například při zjišťování skutečností a zajišťování důkazů v podnikatelských prostorách, event. obydlí daňového subjektu postupem podle § 86 odst. 4 ve spojení s § 81 odst. 1 daňového řádu. Konečně je daňový subjekt oprávněn zásahovou žalobou brojit proti nezákonné nečinnosti správce daně při kontrole. Pomocí zásahové žaloby nicméně 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 (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, podle něhož „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“).*

[21] Krátce nato v rozsudku ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 237/2016 – 40, řešil Nejvyšší správní soud situace v řadě ohledů blízké některým z těch, jež jsou předmětem nynějšího řízení a na něž dopadá, byť v obráceném gardu, právní názor vyslovený rozšířeným senátem v usnesení č. j. 1 Afs 183/2014 - 55. Ve věci samé šlo o změnu termínu ohlášené kontrolní prohlídky a o chybu při doručování spočívající v doručení prvoinstančního rozhodnutí jiné osobě, než jak stanoví zákon. Nejvyšší správní soud uvedl následující (zvýraznění v citaci provedl nyní druhý senát):

„[20] Skutečnost, že ČIŽP provedla kontrolu v čase, který stěžovateli předem neohlásila, a zjištění z této kontroly následně využila v rozhodnutí o uložení pokuty, tedy není na újmu zákonnosti tohoto rozhodnutí. ČIŽP se měla rozhodnout, zda chce provést ohlášenou nebo neohlášenou kontrolu. Vzhledem k tomu, že kontrolovala toliko existenci a velikost kompostárny, byly by oba postupy přípustné a možné. Bylo jistě jejím pochybením, že namísto volby jediné z těchto cest nejprve ohlásila kontrolu na jeden den a pak ji provedla v den jiný. Takový postup si zasluhuje kritiku, které se ČIŽP dostalo již od žalovaného i městského soudu a s níž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Zároveň však souhlasí i se závěrem, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost samotného rozhodnutí o pokutě. Na ně je totiž třeba nahlížet prostě jako na rozhodnutí založené mimo jiné na zjištěních učiněných při neohlášené kontrole, což je přípustné.

[21] Skutečnost, že ČIŽP před provedením přípustné neohlášené kontroly domlouvala se stěžovatelem datum kontroly ohlášené, tedy že se chovala, jako by k němu postupovala vstřícněji, než musela, a tento příslib následně nedodržela, nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tento postup mohl potenciálně představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., ovšem posouzení toho, zda šlo skutečně o zásah nezákonný, městskému soudu v řízení proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nepříslušelo.

(...)

[23] Zcela shodně je třeba posoudit i další stěžovatelovu námitku týkající se nedoručení rozhodnutí ČIŽP jeho právnímu zástupci. Žalovaný i městský soud správně konstatovali, že šlo ze strany ČIŽP o pochybení a že prvostupňové rozhodnutí mělo být doručeno právě stěžovatelovu zástupci. Stejně tak ovšem správně konstatovali, že toto pochybení nemělo žádný vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí či na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Tento závěr správně opřeli o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, publ. pod č. 23/2003 Sb. NSS: „Je-li rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno žalobci namísto jeho právnímu zástupci, jedná se o vadu řízení. Žalobní námitka v tomto ohledu uplatněná však není důvodná, pokud tato vada řízení neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí o odvolání (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).“

[24] Chybný postup při doručování by měl vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání typicky tehdy, pokud by kvůli němu stěžovatel zmeškal lhůtu pro podání odvolání. V takovém případě by bylo nezákonným rozhodnutí, které by odvolání zamítlo pro opožděnost. K takové situaci však ve stěžovatelově případě nedošlo. Stěžovatel podal včasné odvolání a to bylo podrobně posouzeno. Pokud stěžovatel nyní namítá, že tak byla zkrácena lhůta, během níž mohl odvolání připravovat, nic mu nebránilo upozornit žalovaného v odvolacím řízení na pochybení ČIŽP, které i žalovaný jako pochybení vnímal, a požadovat prodloužení lhůty k podání, respektive doplnění odvolání. To však stěžovatel neučinil a bylo by nepřiměřenou reakcí ze strany městského soudu, pokud by zrušil rozhodnutí žalovaného jen proto, že tuto lhůtu neprodloužil sám od sebe. Ze strany žalovaného by pak bylo nepřípustnou reakcí, pokud by zrušil rozhodnutí ČIŽP, které bylo zákonné, pouze pro pochybení, k němuž došlo po jeho vydání, totiž při doručování. Ani v případě takovéhoto pochybení při doručování rozhodnutí subjektu, kterému má být doručeno, totiž není vhodným procesním prostředkem ochrany žaloba proti samotnému rozhodnutí, nýbrž žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s., jak analogicky plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, publ. pod č. 3289/2015 Sb. NSS: „(Ne)doručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.“

pokračování

[22] Jak mají soudy postupovat při posuzování žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160. K tomu je nutno podotknout, že rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby – proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal; právní názory rozšířeného senátu, zejména pokud se týkají počítání lhůt, je proto třeba vnímat ve světle uvedeného nálezu a patřičným způsobem je korigovat. Rozšířený senát uvedl (zvýraznění v citaci provedl nyní druhý senát):

„[60] (...) pro účely posouzení včasnosti žaloby si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se vskutku událo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud vskutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, jen na základě pouhých tvrzení žalobce, není-li na první pohled z nich opožděnost zřetelná, nemůže soud včasnost žaloby posoudit.

[61] Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět" k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odehrálo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotyčném jednání).

[62] Závěry soudu, které učiní na základě výše popsaného dvoustupňového postupu (nejprve dostatečná konkretizace tvrzení žalobce, poté ověření, zda odpovídají skutečnosti, příp. v jakých ohledech se skutečnost od tvrzení liší), budou logicky záviset na výsledku zjištění. Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. Učebnicovou ukázkou je žaloba napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě. Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že „příliš často prší". Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).

[63] Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem" ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v připustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu,

které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní" podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.
[64] Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je namístě zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Toto ustanovení praví: „Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný." Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí", tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací", tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.
[65] Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o zápůrčí žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit.
[66] Zjistí-li soud, že žaloba je opožděná, odmítne ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s."

[23] Orgány veřejné moci jsou povinny doručovat těm osobám a takovými způsoby, jak to stanoví zákon. Nesprávný postup žalovaných při doručování písemností (doručování poštou namísto e-mailem) tedy může být podle okolností nezákonným zásahem. Jakkoli půjde o situace spíše v reálném životě ojedinělé, může nesprávné doručování pro toho, komu bylo doručováno, představovat nadměrnou administrativní zátěž, kterou není povinen snášet. Taková zátěž pak může zcela výjimečně vést i ke vzniku materiální újmy, například proto, že ten, komu bylo nesprávně doručováno, vynaloží v souvislosti s doručováním prostředky, které by jinak nevynaložil.

[24] Pokud jde o neumožnění nahlédnout do spisu, ani zde není právní názor krajského soudu správný. I neumožnění nahlédnout do spisu může být podle okolností nezákonným zásahem, který se nemusí projevit pouze jako vada řízení, jež by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, nýbrž může pro toho, komu je nahlédnutí odepřeno, podle okolností (opět spíše výjimečně) představovat samostatnou újmu na právech s reálnými dopady, a tedy případně – nebude-li odepření opřeno o zákonné důvody – být nezákonným zásahem. Podobně může být podle okolností, opět v reálném životě spíše výjimečně, nezákonným zásahem odepření nahlédnutí do spisu s poukazem na to, že bude umožněno jindy. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 – 51, v němž se uvádí:
„[28] Obecně lze proto uzavřít, že odepření nahlížení do spisu je v obvyklých případech faktickým úkonem správce daně, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Nezákonnost těchto úkonů správce daně lze tedy zásadně namítat až v žalobě proti konečnému rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Zásahová žaloba nemá „štěpit" jednotlivé úkony správního či daňového řízení

do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci.

[29] Vše nicméně závisí též na kontextu případu, tj. stavu řízení, délce jeho trvání a konkrétnímu postupu správce daně. NSS již v rozsudku ze dne 29. 12. 2011, čj. 7 Aps 6/2011-132, věc Profidebt, zdůraznil, že od rozhodnutí, jímž se stanoví konkrétní rozsah daňového spisu, do něhož nelze nahlédnout, tj. rozsah veřejné a neveřejné části daňového spisu, je nutné odlišit situace, kdy správce daně bezdůvodně odmítá daňovému subjektu nahlédnout do celého daňového spisu, či jeho podstatné části: „Rozhodnutí správce daně o rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisu týkajícího se jeho daňových povinností, je rozhodnutím, jehož cílem je ochrana práv ostatních subjektů [...] Případné vady způsobené nesprávnou aplikací ust. § 23 zákona o správě daní a poplatků lze však ve správním soudnictví napadnout jedině po vyčerpání řádných opravných prostředků v daňovém řízení žalobou směřující proti meritornímu rozhodnutí správce daně [...] Od případných vad postupu při stanovení konkrétního rozsahu veřejné a neveřejné části daňového spisu je však nutno odlišit bezdůvodné odpírání nahlédnutí do celého či podstatné části daňového spisu, šikanózně bránící daňovému subjektu seznámit se se skutečnostmi, ke kterým má právo se vyjádřit. Právo seznámit se s dosavadním průběhem řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí je totiž velmi důležitý aspekt práva daňového subjektu, které podmiňuje uplatnění dalších procesních práv, především práva vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, navrhnout jejich doplnění či činit další procesní návrhy, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu, jak je garantován v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Omezení práva nahlížet do daňového spisu v takové intenzitě, že by znemožňovala realizaci práva na spravedlivý proces, by bylo možno v některých případech kvalifikovat až jako nezákonný zásah" (rozsudek ve věci Profidebt).

[30] NSS na tuto linii judikatury opakovaně navázal, naposledy v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 9 Afs 200/2017-40, v jiné stěžovatelčině věci. Zde NSS rozlišuje mezi dvěma možnými formami zásahu, totiž (protizákonným) ponecháním požadované písemnosti k určitému datu v neveřejné části spisu, a trvajícím znepřístupněním požadované písemnosti. NSS vysvětlil, že pozdější zpřístupnění důkazu, než stanoví zákon, může být dle povahy věci v některých situacích pro daňový subjekt z hlediska unesení jeho důkazního břemene klíčové: „V mezidobí totiž může dojít k úmrtí či zmizení klíčových svědků, zániku obchodních partnerů či k jiným okolnostem rozhodným pro řádně vedené dokazování" (tamtéž, bod 28).

[31] Odepření práva nahlížet do spisu tedy s ohledem na výše uvedené může v určitých případech samo o sobě zasáhnout do práv daňového subjektu. Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem znemožněno nahlížet do podstatné části daňového spisu, což má za důsledek zásah do práva na spravedlivý proces, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu (srov. např. § 65 odst. 2 daňového řádu, cit. v bodě [25] shora). Správce daně v těchto případech zasahuje do práva daňového subjektu na efektivní procesní obranu, jejich postavení v daňovém řízení je nerovné (srov. nález ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 360/05, N 212/43 SbNU 369, který označil odepření práva nahlížet do daňového spisu podle tehdejšího § 23 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků za omezení základního práva na soukromí a na informace. ÚS akcentoval právo daňového subjektu na informační sebeurčení, tedy právo být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či v jeho věcech uchovává)."

[25] Odůvodnění usnesení krajského soudu je třeba též vytknout, že z něho není patrné, kdy mělo to, co krajský soud považoval za jednání veřejné správy, započít a především kdy mělo skončit. Není patrné, zda krajský soud považoval toto jednání správního orgánu za skončené, anebo za stále trvající, a tedy zda žalobu měl za „zápůrčí“, anebo za „určovací“. Přitom dle rozšířeného senátu právě toto rozlišení je určující pro závěr, zda je na místě zkoumat, bylo-li v daných případech možno domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85, část věty před středníkem s. ř. s.), a pokud ano, zda tak stěžovatel učinil.

[26] Pokud jde o samotný obsah a náležitosti písemností vydaných žalovaným 2) ve vkladovém řízení vedeném před ním pod sp. zn. V-5490/2015-802, stejně jako o údajný nezákonný zásah spočívající ve vkladovém řízení samotném, není z odůvodnění usnesení krajského soudu nikterak konkrétně patrné, proč tyto žalobcem tvrzené skutečnosti jsou v očích krajského soudu sice jednáním majícím povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., dokonce pak zásahem trvajícím, avšak bylo zde možno domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky ve smyslu § 85, části věty před středníkem s. ř. s.

[27] Krajský soud rozhodl nezákonně, pokud žalobu stěžovatele na ochranu proti všem tvrzeným nezákonným zásahům odmítl z důvodu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85, částí věty před středníkem s. ř. s., tedy proto, že tyto žalobcem označené zásahy představují toliko dílčí procesní postupy v řízeních, proti nimž se lze bránit jinými právními prostředky, než je zásahová žaloba. Takový závěr krajského soudu se totiž neopírá o přezkoumatelnou úvahu o tom,
1) v čem měly tvrzené zásahy spočívat,
2) zda vůbec mohly být podle své povahy „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. a
3) zda se zásahy staly, a pokud ano, zda již skončily, anebo ke dni rozhodnutí soudu trvaly.

[28] Teprve pokud by krajský soud měl uvedené otázky vyjasněny, a to pro každý žalobcem tvrzený zásah jednotlivě, mohl by postupovat způsobem popsaným ve výše uvedeném rozsudku rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015 – 160, a tedy
A) žalobu odmítnout (zčásti odmítnout) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., šlo-li by o *jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže*,
B) žalobu odmítnout (zčásti odmítnout) podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85, částí věty před středníkem s. ř. s., jestliže by šlo ke dni rozhodnutí soudu o zásah stále trvající (tak tomu ve smyslu § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. je, *trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování*), bylo-li by možno se ochrany před zásahem nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky a žalobce by tyto jiné právní prostředky nevyužil,
C) žalobu odmítnout (zčásti odmítnout) pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 84 odst. 1 s. ř. s.; k tomu by bylo třeba učinit si úsudek (ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18) o počátku a především konci běhu objektivních a subjektivních lhůt pro podání žaloby ve vztahu ke každému ze zásahů tvrzených stěžovatelem v žalobě.

[29] Již vůbec pak z odůvodnění usnesení krajského soudu nejsou patrné konkrétní důvody pro závěr (vyslovený zřejmě nad rámec nosných důvodů rozhodnutí – v tomto

ohledu je odůvodnění nejasné), že ve vztahu k tvrzenému neumožnění nahlédnout do spisu jde o žalobu podanou opožděně. Není patrné, zda měla uplynout objektivní žalobní lhůta, subjektivní žalobní lhůta anebo obě současně. Není ani patrné, kdy měly uvedené lhůty začít běžet a kdy skončit.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, jelikož krajský soud žalobu stěžovatele odmítl nezákonně. Stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je dán, neboť krajský soud vydal nepřezkoumatelné rozhodnutí přinejmenším zčásti opřené o nesprávné posouzení rozhodných právních otázek. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudkem zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[32] V první řadě si tedy ujasní, čeho se vlastně stěžovatel domáhá. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelova vyjádření jsou značně nepřehledná až nesrozumitelná, psaná zmateným jazykem mísícím v sobě povrchní užívání právnické terminologie na straně jedné a neznalost pravidel a podstaty řízení před správními soudy na straně druhé. Teprve z kasační stížnosti, již sepsal advokát, bylo možno pochopit, v čem má podle stěžovatele spočívat jádro problému.

[33] Bude-li vyjasněno, čeho se stěžovatel domáhá, rozhodne krajský soud o jeho návrhu v souladu s úvahami Nejvyššího správního soudu vyjádřenými výše a své rozhodnutí přezkoumatelně odůvodní.

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

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

V Brně dne 12. července 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu