



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Veronikou Nemethovou, Senovážné náměstí 1463/5, Praha 1, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Královéhradecký kraj**, Horova 824/17, Hradec Králové, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 10. 2019, čj. 1763977/19/2713-00540-607694, a ze dne 25. 11. 2019, čj. 1935476/19/2713-00540-607694, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 9. 2021, č. j. 31 Af 47/2019-91,

t a k t o :

- I. Výroky I. a III. rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 9. 2021, č. j. 31 Af 47/2019 - 91, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2019, č. j. 1763977/19/2713-00540-607694, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky JUDr. Veroniky Nemethové.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (správce daně) exekucním příkazem ze dne 8. 10. 2019 rozhodl o nařízení daňové exekuce srážkami ze mzdy k vymožení daňového nedoplatku a úroku z prodlení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 10. 2019 odložil daňovou exekuci; rozhodnutím ze dne 25. 11. 2019 rozhodl o pokračování v exekuci. Exekucním titulem k nařízení exekuce jsou platební výměry na silniční daň za zdaňovací období let 2010–2012 a platební výměry na pokutu za opožděné tvrzení daně, vydané žalovaným v roce 2014.

[2] Žalobce napadl exekuční příkaz a rozhodnutí o pokračování v exekuci žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Namítl, že platební výměry mu nebyly řádně doručeny. Žalobce v řízení před žalovaným zastupoval advokát JUDr. Drahomír Růčka. Česká advokátní komora ale tomuto advokátovi od 25. 6. 2012 pozastavila výkon advokacie, neboť byl trestně stíhán. V roce 2014, kdy žalovaný doručoval žalobci výše zmíněné platební výměry, byl jeho advokát již ve výkonu trestu odnětí svobody.

[3] Krajský soud se zabýval pouze exekučním příkazem, neboť jen ten je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud za užití analogie dovodil, že zánik plné moci je vůči správce daně účinný tehdy, jakmile mu jej zmocněnec nebo osoba zúčastněná na správě daní oznámí. Soud zdůraznil, že zánik plné moci nebyl žalovanému v rozhodném období oznámen. Z tohoto důvodu nemohl být zánik zastoupení žalobce vůči žalovanému účinný. Žalovaný proto doručoval platební výměry advokátovi JUDr. Růčkovi v souladu se zákonem. Neměl totiž povinnost ověřovat, zda žalobcům advokát nemá pozastaven výkon advokacie. Výrokem I. rozsudku tedy krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2019 a výrokem II. odmítl žalobu proti rozhodnutí ze dne 25. 11. 2019, neboť tento úkon žalovaného je ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. c) s. ř. s. Výrokem III. soud rozhodl o náhradě nákladů řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti výroku I. rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Výrok II. rozsudku, jímž soud odmítl žalobu proti rozhodnutí o pokračování v exekuci, stěžovatel nenapadl.

[5] Stěžovatel nesouhlasí s analogickým užitím § 27 odst. 2 daňového řádu na zánik účinnosti plné moci vůči žalovanému, neboť se jedná o použití analogie k tíži daňového subjektu. Krajský soud navíc nezhodnotil některé stěžovatelovy důkazy. Zánik stěžovatelova právního zastoupení musel ve vztahu k žalovanému nastat v okamžiku, kdy se žalovaný měl a mohl dozvědět o pozastavení výkonu advokacie JUDr. Růčky a následně o jeho vyškrtnutí ze seznamu advokátů. Taková chvíle nastala v období mezi právní mocí rozhodnutí České advokátní komory o pozastavení výkonu advokacie do dne vydání prvního exekučního titulu (tj. v době od 25. 6. 2012 do 12. 5. 2014). Žalovaný se mohl o pozastavení výkonu advokacie dozvědět z veřejného seznamu advokátů, případně z doručenek zásilek, které si JUDr. Růčka osobně nepřevzal (písemnosti byly advokátovi doručovány vhozením do schránky, ačkoliv na dané adrese již neměl sídlo), nebo z Věstníku České advokátní komory. Zprávy o trestním stíhání JUDr. Růčky se navíc objevily v regionálních i celostátních médiích. Stěžovatel dále namítl, že plná moc pro JUDr. Růčku z roku 2009 neobsahuje odkaz na daňový řád a výslovně se nevztahuje k řízení o silniční dani. Plná moc byla použita při řešení dílčího problému ohledně daně z převodu nemovitostí, nikoliv daně silniční. Žalovaný si měl ověřit, zda obecná plná moc v mezidobí nezanikla, což neučinil.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s hodnocením krajského soudu. Poukazuje-li stěžovatel na medializaci trestní kauzy JUDr. Růčky, musel o případu tím spíše vědět on sám a tuto skutečnost žalovanému oznámit. Daňové orgány nejsou povinny před každým odesláním písemnosti zkoumat, zda advokát dosud zastupující daňový subjekt je stále zapsán v seznamu advokátů, resp. zda advokátovi nebyl výkon advokacie pozastaven či zda advokát nebyl ze seznamu vyškrtnut. Opačný přístup by značně ztěžoval chod finanční správy. Bylo tedy odpovědností stěžovatele, aby žalovanému oznámil zánik plné moci.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Z napadeného rozsudku vyplývá, že žalovaný doručoval žalobci platební výměry prostřednictvím zástupce, advokáta JUDr. Růčky. K námitkám stěžovatele, které se týkají rozsahu zástupčího oprávnění v plné moci, NSS odkazuje na § 440 odst. 1 občanského zákoníku, podle něž *překročil-li zástupce zástupčí oprávnění, zavazuje právní jednání zastoupeného, pokud překročení schválí bez zbytečného odkladu. To platí i v případě, kdy za jiného právně jedná osoba, která k tomu není oprávněna.* Takové schválení může nabýt i konkludentní podobu, tj. zastoupený jedná tak, jako by jej právní jednání zástupce zavazovalo. Stěžovatel přitom v kasační stížnosti připouští, že zástupčí oprávnění existovalo, neboť zdůrazňuje okamžik zániku zastoupení a vědomí žalovaného o něm.

[9] Žalovaný se pokusil platební výměry zástupci stěžovatele doručit nejprve datovou schránkou. Jelikož byla datová schránka zástupce (typu advokát) k datu vydání platebních výměrů znepřístupněna, doručoval žalovaný písemnosti poštovní zásilkou na adresu sídla advokáta. Platební výměry tak byly doručeny dne 26. 5. 2014 podle § 47 odst. 2 daňového řádu uplynutím úložní lhůty. Shodným způsobem žalovaný doručoval platební výměry na pokutu za opožděné tvrzení daně. Exekuční tituly byly tedy stěžovateli doručeny prostřednictvím jeho zástupce provozovatelem poštovních služeb, a to fikcí.

[10] NSS předně podotýká, že si je vědom limitů přezkumu exekučního titulu v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu. V této fázi lze exekuční titul zkoumat pouze z hlediska jeho samotné existence, pravomoci správního orgánu exekuční titul vydat, **právní moci exekučního titulu**, skutečnosti, zda povinnost stanovená v exekučním titulu zavazuje povinného z exekučního příkazu, skutečnosti, zda exekuční titul vymáhanou povinnost vůbec ukládá, anebo skutečnosti, zda exekučním titulem uložená povinnost je fakticky vůbec splnitelná, ať už z důvodu právní či faktické nemožnosti takového plnění nebo z důvodu natolik neurčitého vymezení ukládané povinnosti, že to brání v jejím splnění (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2012, č. j. 44 A 95/2011 - 49, č. 2622/2012 Sb. NSS; zvýraznění doplněno). Otázka právní moci exekučního titulu je tedy natolik zásadní, že musí být zkoumána i v rámci přezkumu exekučního příkazu.

[11] Podle § 41 odst. 1 daňového řádu *má-li osoba, které je písemnost doručována, zástupce, doručují se písemnosti pouze tomuto zástupci, a to v rozsahu jeho oprávnění k zastupování.*

[12] Podle § 42 daňového řádu *osobě, která má zpřístupněnu datovou schránku, se doručuje elektronicky podle jiného právního předpisu, kterým je zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.*

[13] Doručování do datové schránky představuje preferovaný způsob doručování, který má přednost před doručováním prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Pokud správní orgán nebo soud tento způsob doručování nezvolí, může se jednat o procesní pochybení, které nelze zhojit ani tím, že bylo doručeno do sídla zástupce žalobce jiným způsobem (rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2013, č. j. 7 Afs 73/2012 - 36). Jiné způsoby doručování soudních písemností jsou přípustné tehdy, existují-li pro takový postup překážky objektivní povahy (např. dočasná nefunkčnost systému datových schránek nebo nefunkční datová schránka adresáta). Specifická situace nastává v případě, doručuje-li se písemnost advokátovi. Aktivně činní advokáti coby specifické podnikající fyzické osoby musí mít na základě § 4 odst. 3 zákona o elektronických úkonech zprovozněnou datovou schránku.

[14] Má-li osoba zřízenou datovou schránku a správní orgán nebo soud jí písemnost, která by jí měla být doručena do datové schránky, doručuje v listinné podobě, nepřipadá fikce doručení vůbec v úvahu. Účinky doručení mohou přesto nastat, avšak pouze v případě, že se osoba s obsahem písemnosti seznámila (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95). V takovém případě lze hovořit o materiálním pojetí institutu doručování a zdůraznit jeho smysl, jímž je seznámit účastníka řízení s doručovanou písemností. V úvahu tedy přichází i situace, v níž správní orgán sice nesprávně nedoručuje písemnost do datové schránky adresáta, ale ten ji přesto skutečně obdrží (tj. nikoliv pouhým vhozením do schránky po uplynutí úložní doby). Případné pochybení žalovaného při doručování pak nemusí mít zásadní vliv na zákonnost rozhodnutí (např. rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, čj. 4 As 6/2013-28).

[15] NSS souhlasí s dílčími závěry krajského soudu, podle nichž správní orgán není povinen průběžně ověřovat, zda zástupce účastníka náhodou nemá pozastaven výkon advokacie nebo zda zastoupení stále trvá. Krajský soud nicméně opomenul zásadní pochybení v doručování, na které stěžovatel v žalobě poukazoval.

[16] V rozsudku ze dne 30. 11. 2015, č. j. 2 Azs 258/2015 - 20, se NSS zabýval podobnou situací, která nastala v řízení před krajským soudem. NSS dovodil, že správní soud nemá povinnost ověřovat v každé chvíli řízení, zda zástupce žalobce stále zastupuje. Je proto povinností žalobce, aby dal správnímu soudu na vědomí, že již není zastupován svým zástupcem; současně je to i v žalobcově zájmu. Je-li však datová schránka advokáta *znenpřístupněna*, lze od soudu legitimně očekávat, že vyhodnotí, že vada bude závažnějšího charakteru. Ze zákona totiž plyne, že advokáti mají povinnost mít zpřístupněnou datovou schránku. Nemá-li advokát datovou schránku zpřístupněnou, jde o neobvyklou situaci, která může signalizovat problém na straně advokáta. Takový problém současně může mít vliv na schopnost advokáta poskytnout zastoupenému patřičnou právní pomoc.

[17] Primárně je na účastníku řízení, aby sledoval, zda jeho advokát plní řádně své úkoly plynoucí ze zastoupení. Zanikne-li však zástupci účastníka oprávnění působit jako advokát, je třeba, aby měl účastník přiměřený prostor zvolit si advokáta jiného, anebo zůstat nadále bez zastoupení, je-li to podle procesního práva přípustné. V souvislosti s ukončením činnosti advokáta může vyvstat také otázka ustanovení či určení zástupce advokáta. Proto je třeba, aby soud, zjistí-li znenpřístupnění datové schránky advokáta, učinil potřebné kroky k zjištění, zda a případně jak se postavení advokáta změnilo. Může tak učinit zejména nahlédnutím do evidence advokátů vedené Českou advokátní komorou či dotazem přímo u advokáta nebo jeho zástupce, je-li takový zástupce soudu znám. Na výsledky svého zjištění má soud adekvátně procesně reagovat. NSS proto v rozsudku čj. 2 Azs 258/2015-20 uzavřel, že pokud soud zjistí, že datová schránka advokáta je znenpřístupněna, má vyvinout snahu ke zjištění důvodu znenpřístupnění. Pokud tak neučiní a doručuje do sídla advokáta, dopustí se zásadního procesního pochybení, které může vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé.

[18] Výše shrnuté závěry lze přitom užít také na řízení před správními orgány. Smysl a účel právní úpravy doručování je shodný v řízení před správním orgánem i před soudem. V obou typech řízení navíc doručování do datové schránky představuje rutinní záležitost. Shodně proto platí, že pokud účastníka řízení zastupuje osoba, která má ze zákona povinnost mít zřízenou profesní datovou schránku (advokát, daňový poradce a další osoby uvedené v § 4 odst. 3 zákona o elektronických úkonech), je znenpřístupnění datové schránky varovným signálem pro správní orgán či soud. Znenpřístupnění datové schránky advokáta proto mělo žalovaného přimět k ověření, zda zastoupení stěžovatele tímto advokátem nadále trvá a zda vůbec může trvat. Ke dni 25. 6. 2012 Česká advokátní komora pozastavila výkon advokacie stěžovatelova zástupce a poté jej ze seznamu advokátů vyškrtila, což se projevilo též znenpřístupněním datové schránky (viz § 11 zákona o elektronických úkonech, podle něž Ministerstvo vnitra znenpřístupní datovou

pokračování

schránku mj. z důvodu omezení osoby na osobní svobodě v důsledku vzetí do vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody).

[19] NSS nepopírá, že stěžovatel mohl postupovat v řízení obezřetněji a zánik zastoupení správnému orgánu oznámit, jakmile se o něm dozvěděl. Namítá-li totiž stěžovatel, že žalovaný mohl o trestním stíhání JUDr. Růčky vědět z médií, stejně tak dobře o něm mohl vědět i sám stěžovatel. Obecně vzato jsou správné i úvahy krajského soudu o účinnosti zániku plné moci vůči žalovanému nebo o tom, že žalovaný nemá povinnost průběžně kontrolovat, zda zastoupení nadále trvá. V posuzované věci však jde o úvahy vedlejší, neboť žalovaný nepopíratelně pochybil při doručování platebních výměrů na daň i na pokutu za opožděné tvrzení daně. Žalovaný ani nemusel proaktivně zjišťovat, zda zastoupení trvá – znepřístupnění datové schránky advokáta totiž samo o sobě značí vážnější problém, kterým je třeba se zabývat (byť řešení otázek zastoupení leží především na účastníku řízení a jeho zástupci) a nelze jej obcházet doručováním v rozporu se zákonem.

[20] NSS se z výše uvedených důvodů nezabýval okamžikem účinnosti zániku zastoupení vůči žalovanému ani použitím analogie. V důsledku chybného postupu žalovaného při doručování nenabýly exekuční tituly vůbec právní moci ani vykonatelnosti. Natolik zásadní vada zjevně měla vliv na zákonnost napadeného exekučního příkazu.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Kasační stížnost je důvodná. Proto NSS výrok I. rozsudku krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Spolu s ním zrušil i závislý výrok III. o nákladech řízení. S ohledem na důvody zrušení rozsudku zrušil NSS také žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. rozhodnutí ze dne 8. 10. 2019, č. j. 1763977/19/2713-00540-607694 (exekuční příkaz), neboť krajský soud by neměl jinou možnost než toto rozhodnutí zrušit. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak NSS vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[22] Tento rozsudek je ve věci konečný, proto musí NSS určit náhradu nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Stěžovatel tak obdrží náhradu nákladů řízení, kterou tvoří tyto částky:

- soudní poplatky ve výši **8 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- zastupování advokátem v řízení o žalobě, tři úkony právní služby – převzetí věci, sepsání žaloby a účast při jednání soudu. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, činí 3 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočítat 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To činí dohromady 10 200 Kč. Jelikož tehdejší stěžovatelův zástupce JUDr. Věslav Nemeth byl plátcem DPH, náhrada je zvýšena o DPH ve výši 2 142 Kč. Celkem se jedná o **12 342 Kč**.
- odměna advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti. Obdobně jako v předchozím bodě činí odměna 3 100 Kč + 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů. To činí dohromady 3 400 Kč + DPH 714 Kč, celkem **4 114 Kč**.

[24] Žalovaný je tedy povinen stěžovateli k rukám jeho zástupkyně uhradit náhradu nákladů ve výši **24 456 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. NSS upozorňuje, že ve vztahu k této částce je advokátka JUDr. Veronika Nemethová, nyní zástupkyně stěžovatele (viz nová plná moc na č. l. 31 spisu NSS), jen platebním místem.

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

V Brně dne 22. července 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu