

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Lenky Bursíkové v právní věci žalobkyně: **RAMBROK SERVICES s.r.o.**, se sídlem Vojtěšská 211/6, Praha 1, zast. JUDr. Jindřiškou Kořínkovou, advokátkou se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2025, č. j. 19717/25/5100-41456-713241, 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 :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) vydal dne 6. 6. 2025 podle § 167 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, zajišťovací příkaz č. j. 5048617/25/2080-81542-112180 (dále jen „zajišťovací příkaz“), kterým žalobkyni uložil, aby okamžikem vydání zajišťovacího příkazu zajistila úhradu na dosud nestanovenou daň z přidané hodnoty za období březen 2025, složením jistoty na uvedený depozitní účet správce daně ve výši 550 460 Kč. Zajišťovací příkaz se stal účinným a vykonatelným okamžikem vydání, neboť dle správce daně existovala důvodná obava o budoucí dobytost daně. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 17. 7. 2025 zamítl odvolání proti zajišťovacímu příkazu.

[2] Předmětem sporu ve věci samé je, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu, kterým byla žalobkyni uložena povinnost zajistit dosud nestanovenou DPH. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) ale v nyní napadeném rozsudku, kterým zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí, upozornil na možný rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) v otázce předvolání účastníků řízení k jednání. Městský soud tak položil NSS otázku, zda on sám v nynější věci postupoval v souladu se zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), jestliže předvolání k jednání doručil pouze zástupkyni žalobkyně, a nikoli samostatně také žalobkyni. V předvolání přitom uvedl, že předvolání platí i pro žalobkyni samotnou.

[3] Nejvyšší správní soud se tedy předně zabýval touto otázkou, jelikož nedostatky v doručení předvolání k jednání mohou představovat vadu řízení, k níž je dle části judikatury NSS třeba přihlížet z moci úřední, takže není třeba námitky stěžovatele. Je-li správný závěr, že při zastoupení účastníka zástupcem postačuje doručení předvolání pouze tomuto zástupci, nepředstavoval by postup městského soudu vadu řízení. Je-li naopak správný opačný závěr, tedy že předvolání k jednání musí být vždy doručeno i samotnému zastoupenému účastníkovi, bude třeba se zabývat tím, jaký dopad má tato vada na zákonnost napadeného rozsudku.

## II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[4] Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Jednotlivé senáty NSS totiž přistupují odlišně k otázce, zda doručení předvolání k jednání pouze právnímu zástupci účastníka představuje vadu řízení, k níž je třeba přihlížet z úřední povinnosti.

[5] Rozpor v judikatuře NSS se týká především výkladu § 42 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Sporné je, zda je osobní účast účastníka řízení u jednání sama o sobě takovým úkonem, který musí být oznámen samostatným doručením předvolání i zastoupenému účastníku, anebo zda i v tomto případě platí obecné pravidlo, že má-li účastník zástupce, doručuje se pouze zástupci, ledaže má účastník osobně vykonat nezastupitelný úkon.

[6] Dle § 42 odst. 2 s. ř. s. platí: *„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 jim.“*

[7] Ustanovení § 49 odst. 1 s. ř. s. pak stanoví, že *„k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky...“*, bez bližší specifikace.

[8] Jedna linie judikatury NSS vychází z toho, že pro naplnění práva na veřejné projednání věci podle čl. 38 odst. 2 Listiny je třeba, aby byl k jednání předvolán nejen zástupce účastníka řízení, ale též přímo účastník. Jinými slovy, k jednání musí být účastník řízení soudem samostatně obeslán. Takto NSS rozhodl zejména v rozsudcích ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 107/2008-100, ze dne 31. 3. 2009, č. j. 5 Afs 102/2008-106, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 4 Ads 109/2012-69, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 4 Ads 67/2013-21, či ze dne 17. 10. 2022, č. j. 5 Azs 246/2022-49, a posléze v rozsudku ze dne 19. 3. 2025, č. j. 8 Afs 101/2024-84, který uvedenou judikaturu shrnul a označil ji již jako konstantní.

[9] Tyto rozsudky nepracují jen s tezí o procesní vhodnosti samostatného obeslání účastníka, nýbrž s tezí o jeho nezbytnosti. V rozsudku č. j. 8 Afs 101/2024-84 NSS výslovně uvedl, že *„již samotné nepředvolání 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“*, a odkázal přitom právě na předchozí rozhodnutí založená na téže premise. Obdobně se vyslovil i v rozsudku č. j. 5 Azs

pokračování

246/2022-49. Tato rozhodnutí tedy naznačují, že nepředvolání samotného účastníka není jen dílčí procesní nepravidelností, nýbrž vadou, k níž je třeba přihlížet z úřední povinnosti.

[10] V nyní posuzované věci poskytl městský soud svoji analýzu rozhodovací praxe NSS, ve které upozorňuje navíc na možný implicitní nesouhlas části judikatury s právě popsanou první linií. Městský soud totiž zdůrazňuje, že považuje-li NSS nepředvolání samotného účastníka (souběžně s předvoláním jeho zástupce) za vadu, k níž je třeba přihlížet z úřední povinnosti, musel by k ní přihlížet ve všech věcech, v nichž takovou situaci zjistí, a to i bez námítky stěžovatele. Městský soud v této souvislosti poukázal na své rozsudky ze dne 20. 5. 2024, č. j. 18 Af 24/2022-67, ze dne 5. 6. 2023, č. j. 17 A 22/2023-45, ze dne 29. 9. 2022, č. j. 19 Az 15/2021-29, a ze dne 24. 1. 2022, č. j. 18 A 26/2021-33, v nichž předvolával pouze zástupce žalobce, přičemž v navazujícím kasačním přezkumu NSS v rozsudcích ze dne 21. 11. 2024, č. j. 1 Afs 126/2024-44, ze dne 9. 11. 2023, č. j. 9 As 190/2023-50, ze dne 11. 1. 2023, č. j. 6 Azs 235/2022-14, a ze dne 20. 4. 2023, č. j. 6 Azs 25/2022-25, tuto vadu nevytkl. Přestože jde pouze o domněnku městského soudu vystavenou na implicitních závěrech z jiné rozhodovací praxe, i tato úvaha dále podporuje závěr o nejednotnosti dosavadní judikatury NSS.

[11] Vedle toho totiž existuje druhá, neméně zřetelná judikatorní linie, podle níž § 42 odst. 2 s. ř. s. stanoví jako základní pravidlo doručování předvolání k jednání zástupci a samostatné doručení účastníku přichází v úvahu jen tehdy, má-li účastník osobně vykonat úkon nezastupitelný. Takto NSS rozhodl například v rozsudcích ze dne 30. 8. 2005, č. j. 5 Afs 25/2004-72, č. 1376/2007 Sb. NSS, ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 Azs 421/2004-86, ze dne 16. 8. 2006, č. j. 8 Ans 4/2005-84, a ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 100/2010-60. V rozsudku ze dne 20. 6. 2012, č. j. 7 Azs 17/2012-53, pak výslovně uvedl, že „*úkony, které má účastník osobně v řízení vykonat, se rozumí případy, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný. Musí jít tedy o tzv. jednání nezastupitelné. 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*“.

[12] Výslovně NSS formuloval tento názor i v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 Azs 53/2014-19. V něm uvedl, že když krajský soud zaslal předvolání k jednání rovněž stěžovateli na ukrajinskou adresu uvedenou v žalobě, „*učinil tak nad rámec svých procesních povinností. Podle § 42 odst. 2 s. ř. s. totiž platí, že má-li účastník řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Účastníkovi řízení se doručuje pouze tehdy, je-li mu uložena povinnost něco v řízení osobně vykonat. Ze soudního spisu však nelyne, že by stěžovatel musel v řízení něco osobně vykonat. Stěžovatelovo právo být předvolán a účasten projednání jeho věci bylo zachováno již tím, že soud doručil předvolání jeho právní zástupkyni.*“ Takto kategorické vyjádření je s první výše popsanou judikatorní linií zjevně v rozporu.

[13] Na nejednotnost rozhodovací praxe poukazuje i judikatura týkající se doručování výzvy dle § 51 s. ř. s., zda účastníci souhlasí s tím, aby bylo rozhodnuto bez jednání. Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, že je-li účastník zastoupen zástupcem, doručuje se výzva podle § 51 odst. 1 s. ř. s. pouze tomuto zástupci, neboť nejde o situaci, kdy by měl účastník něco osobně vykonat. Takto rozhodl například v rozsudku ze dne 7. 9. 2005, č. j. 4 Azs 471/2004-55, dále v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 116/2011-36, a v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, č. j. 2 As 31/2013-8. 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 vykonat žádný osobně nezastupitelný úkon.

[14] Předkládající senát je proto přesvědčen, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu nejde o rozpor jen zdánlivý nebo terminologický. Jednotlivá rozhodnutí totiž nedávají odlišnou odpověď pouze na otázku intenzity vady, nýbrž již na samotnou otázku, zda z čl. 38 odst. 2 Listiny a z § 42 odst. 2 s. ř. s. plyne povinnost soudu samostatně obeslat zastoupeného účastníka při každém nařízeném jednání. Zatímco první linie tuto povinnost formuluje kategoricky, druhá ji váže jen na případy, kdy má účastník při jednání osobně něco vykonat. Za tohoto stavu je naplněn předpoklad postoupení věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[15] Obě linie judikatury NSS mají svůj předobraz v rozhodovací činnosti Ústavního soudu. První z uvedených judikatorních linií se opírá především o starší nálezovou judikaturu Ústavního soudu. V nálezu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 145/02, týkajícím se přezkumu rozhodnutí soudů ve správních věcech (obdobně již v nálezu ze dne 9. 6. 1998, sp. zn. I. ÚS 310/97), Ústavní soud zdůraznil, že *„podle ust. čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo na to, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti. Má-li být výše uvedené základní právo realizováno, musí být účastníkovi umožněno, aby se jednání mohl zúčastnit. Účastník tedy musí být o jeho konání soudem vyrozuměn. Předvolání k ústnímu jednání je proto třeba doručit nejen jeho právnímu zástupci, ale i přímo tomuto účastníkovi. K ústnímu jednání musí být účastník řízení soudem samostatně obeslán.“*

[16] V nálezu ze dne 19. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 138/07, pak navázal na dřívější nálezy a doplnil, že *„každý, kdo je účastníkem řízení před soudy, má právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudy) osobně účastnit bez ohledu na to, zda by jeho přítomnost měla vliv na vynesení rozhodnutí.“* Tuto argumentaci obsahují i starší nálezy v civilních věcech, například náleze ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04.

[17] Pozdější rozhodovací praxe Ústavního soudu, nicméně pouze ve formě usnesení, však tuto starší nálezovou linii nejprve začala skutkově zužovat. V usnesení ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 378/04, Ústavní soud uvedl, že *„odkaz na náleze sp. zn. II. ÚS 145/02 není případný, neboť ten řešil situaci, kdy v důsledku procesního pochybení soudu, když bylo doručeno jen právnímu zástupci, rozhodl soud bez účasti dané strany na jednání (viz Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, sv. 27, str. 99). Tak tomu v tomto případě zjevně nebylo, protože stěžovatel byl v řízení zastoupen svým advokátem, který byl na jednání přítomen.“* Obdobně v usnesení ze dne 7. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 2309/08, připomněl, že věc řešená nálezem sp. zn. II. ÚS 145/02 se odehrávala ještě za jednostupňového správního soudnictví, takže tehdejší porušení práva bylo pro účastníky *„fatální“*. I v pozdějších rozhodnutích Ústavní soud zdůrazňoval, že starší nálezy dopadaly na skutkově odlišné situace, zejména na případy, kdy účastník nebyl obeslán vůbec nebo bylo jednáno bez reálné možnosti účastníka a jeho zástupce se jednání účastnit (srov. např. usnesení ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 681/04, a ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 1253/11).

[18] Z nedávných usnesení Ústavního soudu však plyne, že Ústavní soud v této otázce nově přijímá výklad, který se zcela blíží judikatorní linii druhé. V usnesení ze dne 9. 1. 2024,

pokračování

sp. zn. III. ÚS 2546/23, uvedl, že současná právní úprava obsažená v § 50b zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), podle níž se písemnosti zásadně doručují pouze zástupci účastníka řízení, překonává závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 138/07, „*podle kterého (za účinnosti dřívější právní úpravy) nepostačovalo doručit předvolání k jednání pouze zvolenému zástupci*“, a že účastník řízení uskutečňuje svá práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 Listiny prostřednictvím svého zástupce, jehož si zvolil. Tento závěr Ústavní soud zopakoval v usnesení ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. II. ÚS 1797/25, v němž uzavřel, že soud nepochybil, pokud předvolání, které platilo i pro stěžovatele, doručil jen jeho zástupci. Dle tohoto usnesení navíc o. s. ř. „*pamatuje i na případy, kdy je nutno doručit písemnost také účastníku (vedle jeho právního zástupce), a to především pokud má být vyslechnut nebo něco osobně vykonat [§ 50b odst. 4 písm. a)]*“, o což v této situaci nešlo. Obdobně již dříve v usnesení ze dne 5. 12. 2017, sp. zn. II. ÚS 3503/17, aproboval závěr Nejvyššího soudu, podle něhož se i předvolání k prvnímu jednání ve věci doručuje pouze zástupci, není-li dán důvod pro osobní předvolání účastníka.

[19] Předkládající senát si je ovšem současně vědom toho, že argument o „překonání“ starších nálezů novější právní úpravou, použitý v těchto usneseních, není bez dalšího přesvědčivý. Nejvyšší správní soud totiž již v bodě 6 rozsudku ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 162/2016-25, výslovně konstatoval, že současné znění o. s. ř. obsahuje v § 50b odst. 4 písm. a) shodná pravidla, jaká dříve obsahoval § 49 odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2004, tedy ustanovení, z něž vycházela starší judikatura Ústavního soudu. Základní konstrukce, podle níž se při zastoupení doručuje zásadně pouze zástupci a jen při potřebě osobního úkonu též samostatně účastníku, tedy není v procesním právu nová. Právě proto nelze současný stav uspokojivě vysvětlit prostou změnou zákonného textu, jde tedy spíše o proměnu jeho ústavněprávního výkladu.

[20] Předkládající senát se předběžně kloní k závěru, že § 42 odst. 2 s. ř. s. nevyžaduje, aby byl zastoupený účastník vždy samostatně obeslán předvoláním k jednání. Má-li účastník zástupce, postačuje zásadně doručení tomuto zástupci. Není sporu, že samostatné doručení účastníku přichází v úvahu tehdy, má-li účastník v řízení osobně vykonat nezastupitelný úkon. Tento předběžný právní názor je však v rozporu s částí dosavadní judikatury NSS, která dovozuje nutnost samostatného předvolání účastníka vždy.

[21] Navíc lze poukázat i na systematiku občanského soudního řádu. Podle § 115 odst. 1 o. s. ř. předseda senátu k projednání věci samé nařídí jednání, k němuž předvolá účastníky a všechny, jejichž přítomnosti je třeba. Naproti tomu u přípravného jednání § 114c odst. 2 o. s. ř. výslovně stanoví, že k němu předseda senátu předvolá „účastníky a jejich zástupce“. To naznačuje, že tam, kde zákonodárce zamýšlel vyžadovat obeslání obou, učinil tak výslovně. U běžného jednání se proto otázka, komu se předvolání doručí, řídí obecnými pravidly o zastoupení a doručování, nikoli automatickou povinností vždy obesílat vedle zástupce i zastoupeného účastníka.

[22] Předkládající senát si je vědom významu práva účastníka na spravedlivý proces a na přítomnost při projednání jeho věci podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Předvolání k jednání se tohoto práva bezpochyby dotýká. Není však zřejmé, že by z uvedeného ustanovení plynula bezvýjimečná povinnost vždy obesílat vedle zástupce i samotného zastoupeného účastníka. Smyslem institutu zastoupení, zvláště zastoupení advokátem, je naopak zajistit účastníku

efektivní komunikaci se soudem na odborné úrovni a kvalifikované hájení procesních práv účastníka. Odpovědností advokáta pak je, aby zastoupeného o nařízeném jednání včas informoval a projednal s ním další procesní postup. Za zastupitelný úkon je přitom třeba považovat takové procesní jednání, které může za účastníka učinit jeho zástupce, aniž by tím zanikl osobní prvek vázaný výlučně na účastníka samotného. Samotná účast při jednání, nejsou-li s ní spojeny výsledky účastníka nebo jiné osobně nezastupitelné úkony, má podle předkládajícího senátu právě takovou povahu. Přinejmenším tam, kde je účastník kvalifikovaně zastoupen a nemá při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon, je proto rozumně hájitelné, že svá procesní práva realizuje zásadně prostřednictvím zvoleného zástupce. Jak k tomu uvedl ve vztahu k zastoupení v daňovém řízení rozšířený senát v bodě 60 usnesení ze dne 5. 11. 2025, č. j. 1 Afs 206/2023-103, *Dřevo Trust - prodej*, č. 4720/2026 Sb. NSS: „...primárním účelem zastoupení je vyrovnávat informační deficit zastoupeného tím, že mu je poskytována kvalifikovaná právní pomoc zejména právním profesionálem, výjimečně jinou osobou, k níž má zastoupený důvěru. Z toho též vyplývá, že za zmocnitele komunikuje se správcem daně primárně zmocněnec. Existence zastoupení zastoupeného zbraňuje též bezprostřední odpovědnosti za sledování průběhu řízení.“

[23] Předkládající senát proto uzavírá, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu není jednotná v otázce, zda musí být zastoupenému účastníku samostatně doručováno předvolání k jednání vždy, anebo jen tehdy, má-li při jednání osobně vykonat nezastupitelný úkon. Současně se proměnilo i vnímání této otázky v rozhodovací praxi Ústavního soudu: zatímco starší nálezy zdůrazňovaly nutnost samostatného obeslání účastníka, novější usnesení připouštějí, že práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny mohou být za určitých okolností uskutečňována prostřednictvím zástupce. Předkládající senát se přitom předběžně přiklání k druhé z vymezených judikatorních linií. Má za to, že není-li zastoupenému účastníku při jednání uloženo něco osobně vykonat, postačuje doručení předvolání jeho zástupci.

[24] V nyní projednávané věci se proto předkládajícímu senátu jeví, že městský soud postupoval správně, pokud doručil předvolání pouze zástupci žalobkyně a uvedl, že předvolání platí i pro ni. Ochranu procesních práv žalobkyně zde zajišťovalo právě její smluvní zastoupení, součástí odpovědnosti advokáta je přitom zastoupeného o konání jednání včas vyrozumět a zajistit, aby mohl svá práva účinně vykonat.

[25] Rozšířenému senátu se proto předkládá k zodpovězení tato otázka:

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

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení Filip Dienstbier (předseda senátu), Lenka Krupičková, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil a Karel Šimka. V případě dlouhodobé nepřítomnosti některého ze členů uvedeného senátu může být senát doplněn podle pravidel uvedených v rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu o jiné

pokračování

soudce, kterými jsou Radovan Havelec a Vojtěch Šimíček. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 20. dubna 2026

Pavel Molek  
předseda senátu