ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Den Braven Czech and Slovak a.s.,** se sídlem Úvalno 353, zast. Mgr. Karlem Ležatkou, advokátem se sídlem 28. října 1610/95, Ostrava, proti žalovanému: **Celní úřad pro hlavní město Prahu,** se sídlem Washingtonova 7, Praha 1, proti exekučním příkazům žalovaného ze dne 11. 6. 2014, č. 1451000166, č. j. 85515-2/2014-510000-42.1, č. 1451000161, č. j. 85536-2/2014-510000-42.1, č. 1451000144, č. j. 85280-2/2014-510000-42.1, č. 1451000187, č. j. 85629-2/2014-510000-42.1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 8. 2014,č. j. 109675-42/2014-510000-11, č. j. 109675-37/2014-510000-11, č. j. 109675-22/2014-510000-11, č. j. 109675-57/2014-510000-11, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2016, č. j. 8 Af 68/2014 - 67,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2016, č. j. 8 Af 68/2014 - 67, **se** ve výrocích III. a IV. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byly výrokem I. spojeny ke společnému projednání věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 8 Af 68/2014, 8 Af 69/2014, 8 Af 70/2014, 8 Af 71/2014, s tím, že věc bude nadále vedena pod sp. zn. 8 Af 68/2014; výrokem II. byly dle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pro opožděnost odmítnuty žaloby proti exekučním příkazům vydaným Celním úřadem pro hlavní město Prahu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 85515-2/2014-510000-42.1, ze dne 11. 6. 2014, č. j. 85536-2/2014-510000-42.1, ze dne 11. 6. 2014, č. j. 85280-2/2014-510000-42.1, ze dne 11. 6. 2014, č. j. 85629-2/2014-510000-42.1; výrokem III. byla zrušena dle 76 s. ř. s. rozhodnutí Celního úřadu pro hlavní město Prahu ze dne 8. 8. 2014, č. j. 109675-

42/2014-510000-11, ze dne 8. 8. 2014, č. j. 109675-37/2014-510000-11, ze dne 8. 8. 2014, č. j. 109675-22/2014-510000-11, ze dne 8. 8. 2014, č. j. 109675-57/2014-510000-11, a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení a výrokem IV. byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 25.915,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel dodatečné platební výměry, na základě kterých byly následně vydány exekuční příkazy, nedoručoval zástupci žalobkyně Mgr. Davidu Neveselému, nýbrž substitučnímu zástupci Mgr. Davida Neveselého Mgr. Ing. Janu Krejsovi. Podle ustálené judikatury doručování substitučnímu zástupci nevyvolává právní účinky, které zákon spojuje s doručováním účastníkům řízení či jejich zástupcům, a to již právě proto, že zástupcem může být pouze ten, komu účastník řízení udělil plnou moc k zastupování, a to i za situace, kdy vyjádří souhlas, aby jím zvolený zástupce mohl ustanovit další subjekt jako substitučního zástupce. Dodatečné platební výměry, které byly vydány Celním úřadem pro Moravskoslezský kraj, nelze proto považovat za řádně doručené, v důsledku čehož na ně nelze hledět jako na účinné. Není tak splněn jeden ze zákonem stanovených předpokladů pro to, aby mohl být učiněn závěr o vykonatelnosti dodatečných platebních výměrů (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003 - 48, č. 281/2004 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Afs 85/2009 - 104).

[3] Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel při rozhodování o námitkách proti exekučním příkazům ze dne 11. 6. 2014 vycházel ze skutečnosti, že dodatečné platební výměry jsou vykonatelné, aniž by se touto zásadní otázkou blíže zabýval.

[4] Otázka vykonatelnosti exekučního titulu je jednou ze základních podmínek pro nařízení exekuce. Městský soud proto napadená rozhodnutí ve všech případech shledal nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů, protože z jejich obsahu není zřejmé, z jakých skutečností stěžovatel vycházel, když dospěl k závěru, že podmínka existence vykonatelného exekučního titulu je splněna, a to přesto, že tento exekuční titul (dodatečné platební výměry) nebyl žalobkyni jako účastnici řízení doručen.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Proti výroku III. a IV. rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku účinků doručování substitučnímu zástupci. Aplikovaná judikatura se projednávané věci nedotýká, neboť rozšířený senát řešil otázku doručování v procesním režimu s. ř. s., první senát ve věci sp. zn. 1 Afs 85/2009 pak v režimu zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „daňový řád“), v § 28 a § 29 připouští, že zástupce daňového subjektu si za sebe může zvolit dalšího zástupce, který vstupuje do role zástupce v rozsahu zmocnění uděleného daňovým subjektem.

[7] Žalobkyně v plné moci jednoznačně projevila vůli v tom, že původně zmocněný zástupce (Mgr. David Neveselý) si za sebe může ustanovit substitučního zástupce. Zástupce si následně v souladu s vůlí žalobkyně a v rozsahu uděleného zmocnění zvolil substitučního zástupce (Mgr. Ing. Jana Krejsu), který se tak stal zástupcem žalobkyně i pro účely doručování. Substituční zástupce byl vedle vykonávání veškerých úkonů totiž výslovně zmocněn i k přijímání písemností, což nebylo v plné moci udělené zástupci vyloučeno.

[8] Stěžovatel městskému soudu vytýká také procesní pochybení. Soud žádným způsobem nereflektoval jeho podanou repliku ze dne 14. 10. 2016, kterou reagoval na vyjádření žalobkyně ze dne 19. 12. 2014. V tomto vyjádření žalobkyně poprvé zpochybnila vykonatelnost dodatečných platebních výměrů s ohledem na jejich doručení substitučnímu zástupci. V rozhodnutí o námitkách se stěžovatel touto otázkou nezabýval, jelikož nebyla žalobkyní namítnuta a stěžovatel neměl pochybnosti o doručení dodatečných platebních výměrů v souladu se zákonem. Stěžovatel mohl nedostatky související s doručováním městskému soudu vysvětlit při ústním jednání, které však nařízeno nebylo, ačkoliv jej stěžovatel opakovaně navrhoval. Tímto postupem městský soud zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] V prvé řadě se soud musel zabývat nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní byl povinen soud přihlédnout i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatel spatřuje v opomenutí jeho vyjádření ze dne 14. 10. 2016, ve kterém předložil argumentaci týkající se doručování do rukou substitučního zástupce. Městský soud toto vyjádření v napadeném rozsudku žádným způsobem nereflektoval, ani jej nezmínil. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, však takovou povinnost ani neměl. Kasační soud v tomto rozsudku uvedl, že *„[n]ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto*

nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Tento názor byl následně zopakován např. i v rozsudku kasačního soudu ze dne 29. 4. 2014, č. j. 2 As 23/2014 - 34, ze dne 5. 5. 2016, č. j. 10 As 9/2016 - 29, nebo ze dne 24. 3. 2017, č. j. 7 As 23/2017 - 21. Námitka nepřezkoumatelnosti tak není důvodná.

[13] Městský soud však pochybil, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nepřezkoumatelnost bez jednání postupem dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vady řízení, pro které lze rozhodnutí žalovaného zrušit bez jednání (nepřezkoumatelnost; skutkový stav, ze kterého správní orgány vycházely, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění; a podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé), představují natolik závažná pochybení správního orgánu, že napadené rozhodnutí v případě jejich výskytu nemůže obstát, a jednání o věci samé by tudíž nemohlo výsledek soudního řízení nijak ovlivnit a jeho konání by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie a zásadou rychlosti a plynulosti soudního řízení. Okolnosti odůvodňující tento postup musí být zřejmé přímo z rozhodnutí nebo obsahu správního spisu (srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, § 76).

[14] O nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63). Ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně námitku nevykonatelnosti platebních výměrů, resp. nesprávného doručování v řízení před správními orgány, neuplatnila.

[15] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že vykonatelnost exekučního titulu lze přezkoumat v řízení o námitkách proti rozhodnutí o nařízení exekuce či v rámci soudního přezkumu těchto rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Afs 47/2004 - 75, nebo rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54). Vykonatelnost exekučního titulu však není otázkou, kterou by se měl správce daně v řízení o námitce zabývat z úřední povinnosti. Námitka podle § 159 daňového řádu nicméně není řádným opravným prostředkem proti exekučnímu příkazu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 7 Afs 131/2015 - 32, č. 3381/2016 Sb. NSS).

[16] V řízení o námitce se podle § 159 odst. 4 daňového řádu použije obdobně § 112 daňového řádu, který stanoví náležitosti odvolání. Podle § 112 odst. 1 písm. d) daňového řádu musí odvolání obsahovat uvedení důvodů, v nichž jsou spatřovány nesprávnosti nebo nezákonnosti napadeného rozhodnutí (zde úkonu správce daně při placení daní). Řízení o námitce je tedy v dispozici daňového subjektu, který vymezuje rozsah otázek, kterými se správce daně v rozhodnutí o námitce musí zabývat a k nimž se musí vyjádřit v odůvodnění rozhodnutí o námitce (srov. § 102 odst. 3 daňového řádu). Otázkou vykonatelnosti exekučního titulu se tak správce daně v řízení o námitce proti exekučnímu příkazu zabývá v případě, kdy je tato vlastnost exekučního titulu daňovým subjektem zpochybňována.

[17] Ze správního spisu soud ověřil, že žalobkyně v námitkách proti exekučním příkazům ze dne 11. 6. 2014 namítala pouze neurčitost a vnitřní rozpornost exekučních příkazů v důsledku chybně uvedených peněžních částek, absenci odůvodnění výše nákladů exekuce, místní nepříslušnost rozhodujícího orgánu, nicotnost exekučního příkazu s odkazem na uvedené vady a nezákonnost pro absenci zákonem stanovených náležitostí. Námitky zpochybňují vykonatelnost exekučního titulu, na základě něhož byly exekuční příkazy vydány, však v žádném bodě svých podání neuplatnila.

[18] S ohledem na výše uvedené stěžovatel nepochybil, pokud se v rozhodnutích o námitkách vykonatelností exekučního titulu nezabýval, respektive nevyjádřil se k žalobkyni v námitkách neuplatněnému argumentu zpochybňujícímu řádné doručení exekučního titulu. Rozhodnutí o námitkách nelze z tohoto důvodu považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Podmínky k postupu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto nebyly splněny. Jelikož stěžovatel nesouhlasil s projednáním věci bez nařízení jednání, nebylo možné věc projednat bez jednání ani podle § 51 odst. 1 s. ř. s., a řízení před městským soudem je proto zatíženo procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S ohledem na výše uvedené se soud nyní věcně otázkou účinnosti doručování substitučnímu zástupci nezabýval.

[19] Stěžovatel proti výrokům I. a II. napadeného rozsudku kasační stížností nebrojil. Jedná se o samostatné výroky, a proto v těchto výrocích zůstává rozsudek městského soudu nedotčen.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu v rozsahu výroku III. a IV. podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, ve kterém bude městský soud vázán zde vysloveným právním názorem podle § 110 odst. 4 s. ř. s.

[21] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[22] V novém rozhodnutí ve věci městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. října 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu