



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **M. D.**, zastoupený JUDr. Jaroslavem Savkem, advokátem se sídlem 28. října 851/26, Teplice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem ze dne 2. 7. 2012, č. j. 5679/12-1500-506118, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 9. 2014, č. j. 15 Af 340/2012 – 55,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad v Ústí nad Labem (dále jen „správce daně“) rozhodnutím ze dne 23. 12. 2011, č. j. 322332/11/214912506383, zamítl podle § 48 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“) žádost žalobce o vyslovení neúčinnosti doručení platebních výměrů na daňové penále na dani z příjmu fyzických osob ze dne 17. 12. 2010 č. j. 252355/10/214912505690, 252357/10/214912505690, 252358/10/214912505690, 252343/10/214912505690, 252344/10/214912505690, 252345/10/214912505690, 252359/10/214912505690, 252346/10/214912505690, 252347/10/214912505690, 252348/10/214912505690, vydaných správcem daně, a to z důvodu zmeškání lhůty pro podání žádosti stanovenou v § 48 odst. 2 daňového řádu. K odvolání žalobce změnilo

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem v záhlaví specifikovaným rozhodnutím výrok rozhodnutí správce daně tak, že „[ř]ízení se zastavuje, neboť v něm nelze pokračovat pro zmeškání subjektivní lhůty stanovené v § 48 odst. 2 daňového řádu.“

[2] Rozhodnutí původního žalovaného napadl žalobce žalobou u krajského soudu. Tvzení správce daně, podle něhož se seznámil s platebními výměry včetně jejich doručení dne 16. 11. 2011 nahlížením do spisu, neodpovídá skutečnosti, protože se s nimi seznámil až dne 28. 11. 2011, kdy mu byly dodány fotokopie těchto výměrů. Žádost o vyslovení neúčinnosti doručení podaná dne 7. 12. 2011 proto byla podána v zákonné patnáctidenní lhůtě. I pokud by žádost nebyla podána v lhůtách podle § 48 daňového řádu, neměl ji správce daně zamítnout, neboť tak může učinit pouze tehdy, pokud ji neshledá důvodnou. V daném případě se však správce daně důvody žádosti nezabýval, a proto porušil § 102 odst. 2 a 3 daňového řádu vztahující se k odůvodnění rozhodnutí. Žalobce dále zpochybňoval údaje na doručence, podle níž mělo dojít k doručení platebních výměrů dne 4. ledna 2011 vhozením do schránky žalobce. Uvedl, že doručenko není veřejnou listinou a vzhledem k žalobcem tvrzeným pochybám proto musí správce daně dokazovat doručení zásilky. Dodal, že v prosinci 2010 a lednu 2011 se podroboval lékařským zákrokům a na adrese, kam mu byly doručovány platební výměry, nebyl přítomen. Původní žalovaný podle něj nesprávně posoudil plnou moc ze dne 21. 11. 2011 a žalobou napadené rozhodnutí proto mělo být doručeno zástupci žalobce a nikoli žalobci.

II. Právní názor krajského soudu

[3] Krajský soud shledal žalobu nedůvodnou. K námitce nesprávného doručování žalobou napadeného rozhodnutí přímo žalobci uvedl, že část plné moci je formulována natolik obecně, že ji nelze definovat jinak než jako neomezenou generální plnou moc, a proto námitce žalobce přisvědčil. Žalobce však nikterak nespecifikoval, v čem by jej mělo zkrátit na právech nesprávného doručování žalobou napadeného rozhodnutí. Ze setrvalé judikatury Ústavního soudu i správních soudů (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2011, I. ÚS 2849/07; rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, 2 As 25/2007) vyplývá, že v případě nesprávného doručování není nutno doručování opakovat, jestliže se písemnost prokazatelně dostala do rukou opomenutého účastníka (adresáta). Vzhledem k tomu, že zástupce podával nyní projednávanou žalobu, je zřejmé, že nejméně v den podání žaloby měl žalobou napadené rozhodnutí k dispozici. Soud tak počítal lhůtu pro podání žaloby a k uplatnění žalobních bodů podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) právě od tohoto okamžiku.

[4] K otázce rozsahu soudního přezkumu krajský soud odkázal na ustálenou praxi soudů i správních orgánů, z níž plyne, že v případě zmeškání lhůty k podání opravného prostředku se soud zabývá pouze otázkou, zda byla lhůta skutečně zmeškána. Stejně je tomu i v případě zmeškání lhůty k žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení. Není-li žádost podána v subjektivní i objektivní lhůtě podle § 48 odst. 2 daňového řádu, nemůže být meritorně přezkoumána a ve svém rozhodnutí se správce daně i odvolací orgán, stejně jako v následném přezkumu soud, zabývají toliko dodržením uvedených lhůt.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že s platebními výměry se žalobce skutečně seznámil při nahlížení do spisu dne 16. 11. 2011. Pokud by se lhůta odvozovala od okamžiku,

kdy se žalobce fakticky dostavil k převzetí kopií platebních výměrů, mohl by žalobce lhůtu k podání žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení libovolně posunovat.

[6] Lhůta 15 dnů k podání žádosti podle § 48 odst. 1 daňového řádu počala plynout dne 17. 11. 2011 a marně uplynula v pátek dne 2. 12. 2011, neboť žádost o vyslovení neúčinnosti doručení byla podána až dne 7. 12. 2011, jak je patrné z podacího razítka správce daně na uvedené žádosti. Správce daně i původní žalovaný se tedy správně nezabývali meritem žádosti, neboť byla podána po lhůtě stanovené zákonem.

[7] Z pohledu soudního přezkumu je řízení v první i druhé instanci jeden celek a proto krajský soud konstatoval, že pochybení správce daně, který nesprávně žádost zamítl podle § 48 odst. 3 daňového řádu, místo aby řízení o žádosti pro nepřípustnost zastavil podle § 106 odst. 1 daňového řádu, bylo napraveno rozhodnutím původního žalovaného.

III. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. b) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek.

[9] Skutečnost, že stěžovateli byly platební výměry dne 16. 11. 2011 ukazovány, podle něj neznámá, že měl možnost se s jejich obsahem skutečně seznámit, jak tvrdí krajský soud. Dále má za to, že pracovnice správce daně měla povinnost vyhotovit o ústním jednání protokol ve smyslu § 60 daňového řádu, nikoli jen úřední záznam. Jedná se tedy o další důvod pro závěr, že stěžovatel se dne 16. 11. 2011 s platebními výměry neseznámil.

[10] Podle stěžovatele se krajský soud nevypořádal s žalobními body, které s výjimkou námitek ve vztahu k plné moci opětovně cituje (k jejich shrnutí viz bod [2] výše) a činí je body kasační stížnosti.

[11] Protože bylo rozhodnutí odvolacího orgánu doručeno přímo stěžovateli, měl krajský soud nejprve uložit správnímu orgánu, aby řádně doručil rozhodnutí, a teprve poté pokračovat v řízení o žalobě (viz rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78). Namítá, že rozhodnutí žalovaného nebylo dosud řádně doručeno.

[12] Má za to, že správce daně i odvolací orgán jej svými úkony zkrátily na právech, protože se jedná o úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší či závazně určují jeho práva a povinnosti. Došlo tak k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Právní názor uvedený v rozsudku podle něj vychází z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce rozsahu soudního přezkumu v případě zmeškání lhůty a seznámení se s doručovanou listinou.

[14] Vzhledem k tomu, že řízení o žádosti o prohlášení neúčinnosti doručení platebních výměrů na daňové penále bylo zastaveno z důvodu nedodržení lhůty pro podání žádosti

(odvolací orgán odstranil vadu řízení správce daně prvního stupně, který žádost zamítl, ačkoli důvodem pro zamítnutí bylo právě uplynutí lhůt podle § 48 odst. 2 daňového řádu), byl rozsah odvolacího řízení, ale i soudního přezkumu vymezen právě a jedině tím, zda předmětná žádost byla podána opožděně či nikoli. Stěžovatel podal žádost o vyslovení neúčinnosti doručení dne 7. 12. 2011, přičemž platební výměry byly doručeny fikcí dne 2. 1. 2011, jak je zřejmé z doručenký, a stěžovatel se s nimi seznámil dne 16. 11. 2011. Žádost proto byla podána po uplynutí objektivní i subjektivní lhůty.

[15] Ve skutečnosti, že se krajský soud ztotožnil s právním názorem žalovaného na rozsah přezkumu tohoto typu rozhodnutí, nelze spatřovat ani nevypořádání se s žalobními body ani nesprávné posouzení právní otázky na straně soudu. Rozsah přezkumu a tomu odpovídající odůvodnění pak nezakládá ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[16] Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a stěžovateli nepřiznal náhradu nákladů řízení. Zároveň požádal, aby mu soud přiznal náhradu nákladů řízení v paušální částce 300 Kč jako náhradu výdajů na jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za úkon písemného podání vyjádření ke kasační stížnosti dle § 11 advokátního tarifu. V této souvislosti žalovaný odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. 10. 2014.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] K osobě žalovaného soud podotýká, že k 31. 12. 2012 zanikla finanční ředitelství a finanční úřady zřízené podle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a jejich působnost převzaly orgány finanční správy příslušné podle zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. V souladu s § 19 odst. 1, § 20 odst. 1 a 2 a § 7 písm. a) posledně zmiňovaného zákona ve spojení s § 114 odst. 1 daňového řádu, přešla působnost Finančního ředitelství v Ústí nad Labem jako orgánu rozhodujícího o odvoláních proti rozhodnutím finančních úřadů na Odvolací finanční ředitelství. Za žalovaného je proto třeba považovat v souladu s § 69 s. ř. s. právě Odvolací finanční ředitelství.

[20] Předmětem sporu v posuzované věci je otázka, kdy se stěžovatel skutečně seznámil s doručovanými platebními výměry na daňové penále na dani z příjmů fyzických osob, a zda byla v návaznosti na to žádost o vyslovení neúčinnosti platebních výměrů podána opožděně, což je závěr, k němuž dospěly oba správní orgány i krajský soud.

[21] Institut neúčinnosti doručení upravuje § 48 daňového řádu. Podle odst. 1 „[A]dresát, který si ze závažného a předem nepředvídatelného důvodu nemohl uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může požádat správce daně, který písemnost doručil, o vyslovení

neúčinnosti doručení.“ Podle odstavce 2 je třeba žádost „*podat do 15 dnů ode dne, kdy se adresát s doručovanou písemností skutečně seznámil, nejpozději však do 6 měsíců od doručení.*“

[22] Krajský soud uvedl, že ke skutečnému seznámení s doručovanou písemností ve smyslu § 48 odst. 2 daňového řádu došlo při nahlížení do spisu. Podle stěžovatele však pouhá skutečnost, že mu byly dne 16. 11. 2011 při nahlížení platební výměry ukazovány, ještě neznamená, že měl možnost skutečně se s jejich obsahem seznámit. Až v kasační stížnosti stěžovatel namítá, že platební výměry mu byly ukázány, nikdy je však neměl v ruce tak, aby je mohl nahlížet či v nich listovat.

[23] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že i při nahlížení do spisu se písemnost dostane do dispozice adresáta, tudíž i nahlížení do spisu lze považovat za skutečné seznámení se s písemností. Nadto, pro účely podání žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení není nezbytné znát detailně obsah doručovaných písemností, postačuje vědomí o jejich existenci, přičemž stěžovatel nikterak nezpochybňuje, že se při nahlížení do spisu o existenci platebních výměrů dozvěděl.

[24] Stěžovatel dále namítal, že pracovnice správce daně měla povinnost vyhotovit o ústním jednání protokol ve smyslu § 60 daňového řádu, nikoli jen úřední záznam, přičemž tuto skutečnost považuje za další důvod pro závěr, že se dne 16. 11. 2011 s platebními výměry neseznámil. Nutno podotknout, že tuto skutečnost stěžovatel uvedl až v kasační stížnosti. Nad rámec však soud podotýká, že podle § 67 odst. 1 daňového řádu „[s]právce daně pořídí o každém nahlédnutí do spisu podle povahy věci protokol či úřední záznam, ve kterém uvede, do které části spisu bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout.“ Zákon tedy neukládá povinnost vyhotovit o každém nahlížení protokol, jeho zhotovení by bylo na místě kupříkladu tehdy, vznikl-li by spor ohledně obsahu spisu či rozsahu nahlížení. K ničemu takovému však v posuzované věci nedošlo a v postupu správce daně nelze shledat pochybení.

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že okamžikem, kdy došlo ke skutečnému seznámení s doručovanými písemnostmi ve smyslu § 48 odst. 2 daňového řádu, bylo nahlížení do spisu dne 16. 11. 2011. Nelze proto přisvědčit námitce stěžovatele, že k seznámení mohlo dojít nejdříve dne 23. 11. 2011, kdy do spisu nahlížel jeho zástupce, ani námitce, že ke skutečnému seznámení ve smyslu § 48 daňového řádu došlo až vydáním fotokopí platebních výměrů dne 28. 11. 2011.

[26] Došlo-li k seznámení s písemnostmi dne 16. 11. 2011, pak podle pravidel pro počítání času obsažených v § 33 daňového řádu začala subjektivní lhůta běžet dne 17. 11. 2011 a marně uplynula dne 1. 12. 2011. Krajský soud nesprávně uvedl, že lhůta marně uplynula dne 2. 12. 2011, nesprávně spočítaný poslední den lhůty však nic nemění na závěru, že žádost byla podána po uplynutí zákonem stanovené patnáctidenní lhůty. Námitce stěžovatele, že žádost podal včas, proto nelze přisvědčit.

[27] Zmeškání subjektivní lhůty má za následek ztrátu právního nároku na meritorní posouzení žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení, krajský soud se proto správně nezabýval ani námitkami ve vztahu k dodržení objektivní lhůty, ani námitkami ve vztahu

k tvrzeným důvodům žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení. Námitky stěžovatele ve vztahu k omezení rozsahu přezkumu jsou proto nedůvodné.

[28] Stěžovatel dále uvedl, že i kdyby žádost nepodal ve lhůtách podle § 48 daňového řádu, správce daně ji neměl zamítnout, protože tak může učinit jen tehdy, neshledá-li ji důvodnou. Tuto námitku vznesl již v odvolání a původní žalovaný jí přisvědčil. Uvedl, že vzhledem k podání žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení po uplynutí subjektivní lhůty byl správce daně povinen řízení ve věci žádosti o vyslovení neúčinnosti doručení zastavit podle § 106 odst. 1 písm. e) daňového řádu, a to z důvodu její nepřipustnosti vyplývající z nedodržení zákonem stanovené lhůty pro její podání. Protože správce daně žádost zamítl, původní žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí v souladu s § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Původní žalovaný tedy v souladu se zákonem napravil pochybení správce daně.

[29] Dále stěžovatel namítal, že krajský soud měl nejprve uložit původnímu žalovanému, aby řádně doručil rozhodnutí, a teprve poté pokračovat v řízení o žalobě. Rozhodnutí žalovaného nebylo dosud řádně doručeno. S touto námitkou se krajský soud řádně vypořádal. Kasační soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, který plnou moc udělenou stěžovatelem advokátovi posoudil vzhledem k obecné formulaci jako generální plnou moc a konstatoval, že s odkazem na § 41 odst. 1 daňového řádu, měl původní žalovaný doručovat zástupci stěžovatele a nikoli přímo stěžovateli. Odkázal na setrvalou judikaturu Ústavního soudu i správních soudů, dle níž v případě nesprávného doručování netřeba doručování opakovat, jestliže se písemnost dostala prokazatelně do rukou opominutého adresáta. Protože žalobu podal zástupce, je zřejmé, že nejméně v den podání žaloby měl doručované rozhodnutí k dispozici. Krajský soud proto počítal lhůtu k podání žaloby a k uplatnění žalobních bodů od tohoto okamžiku.

[30] Vzhledem k výše uvedeným argumentům Nejvyšší správní soud neshledal, že by došlo k vadám řízení před správními orgány, jež by měly vyústit ve zrušení rozhodnutí již v řízení před krajským soudem, a pro které by bylo namístě vyhovět nyní podané kasační stížnosti. Poněvadž krajský soud v řízení o žalobě posoudil věc v souladu s platnou právní úpravou a tuto také správně vyložil, neshledal Nejvyšší správní soud ani nezákonnost napadeného rozsudku. Není tedy naplněn žádný z kasačních důvodů uplatňovaných stěžovatelem. Vzhledem k těmto závěrům nelze přisvědčit ani poslední obecné kasační námitce zkrácení na právech úkony správních orgánů a porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[31] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[33] Žalovaný sice požadoval paušální náhradu nákladů ve výši 300 Kč, a to s odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. K tomu však nutno uvést, že rovnost účastníků řízení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. není nikterak narušena, pokud žalovanému správnímu orgánu není v soudním řízení správním, ve kterém měl plný úspěch, přiznána paušální náhrada nákladů řízení. Ve smyslu § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby advokátovi, přičemž nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce, činí tato částka 300 Kč za jeden úkon právní služby. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 *„[z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“* A contrario z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníkovi řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepříslušela ani při zastoupení advokátem (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20). Taková situace nastala i v nyní posuzované věci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, *„(...) v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. (...) Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, č. j. 6 A 90/96 - 23).“* Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu by žalovanému nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů, pokud by byl zastoupen advokátem, a proto ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu mu tato náhrada nemůže být přiznána ani v případě, že zastoupen není.

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

V Brně dne 30. dubna 2015

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu