ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. N.,** zastoupený JUDr. Jaromírem Hanušem, advokátem se sídlem Kosmova 20, Ostrava, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2016, č. j. 23766/16/5100-31461-702147, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2017, č. j. 22 Af 12/2017 – 32,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2017, č. j. 22 Af 12/2017 – 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal u Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj, Územní pracoviště Ostrava (dále jen „správce daně“), dne 31. 7. 2013 daňové přiznání k dani z převodu nemovitostí. Následně zahájil správce daně postup k odstranění pochybností, který s ohledem na pasivitu žalobce vyústil dne 17. 9. 2015 ve vydání platebního výměru č. j. 2761205/15/3201-00460-804787, jímž správce daně stanovil daň z převodu nemovitostí ve výši 128.200 Kč podle pomůcek. Proti platebnímu výměru podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného dále žalobce brojil žalobou u Krajského soudu v Ostravě, v níž namítal, že v průběhu celého daňového řízení správce daně i žalovaný chybně doručovali advokátce Mgr. G. N., ačkoliv byli povinni doručovat přímo žalobci, neboť v předmětném řízení nebyl zastoupen. Na všechny úkony, které byly provedeny vůči Mgr. N., je proto třeba pohlížet, jako by vůbec nebyly učiněny, pročež je i napadené rozhodnutí nezákonné.

[3] Krajský soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, č. j. 22 Af 12/2017 – 32, žalobci přisvědčil v tom směru, že plná moc, kterou dne 30. 3. 2006 obdržel Finanční úřad v Bruntále, nezmocňovala advokátku Mgr. N. k zastupování žalobce v předmětném daňovém řízení.

Napadené rozhodnutí tedy nemělo být žalobci doručováno prostřednictvím dotčené advokátky a za datum doručení napadeného rozhodnutí je proto třeba považovat až 19. 12. 2016, kdy se žalobce dostavil k ústnímu jednání ke správci daně. Proto také soud považoval žalobu za včasnou.

[4] Obdobně chybně správní orgány postupovaly i při doručování dalších písemností. Ze správního spisu je nicméně zřejmé, že tato skutečnost žalobci nezabránila v podání odvolání a následně i včasné žaloby. Soud zdůraznil, že je ve smyslu § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), povolán k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, nikoliv k dozoru nad bezvadností správního řízení. Procesní pochybení tak samo o sobě není důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, nemělo-li vliv na veřejná subjektivní práva účastníka řízení. V projednávané věci žalobce namítal pouze nesprávnost doručování, aniž by jakkoliv specifikoval, jaký dopad do veřejných subjektivních práv toto vadné doručování mělo. Pro úplnost pak soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 – 73, a uzavřel, že žalobce nebyl v daňovém řízení v důsledku nesprávného doručování dotčen na svých veřejných subjektivních právech, a proto shledal jeho žalobu nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel") kasační stížnost, v níž nejprve stručně shrnul průběh daňového řízení a obsah žaloby, s níž se obracel na krajský soud. Následně se vymezil vůči obsahu napadeného rozsudku. Především zdůraznil, že zákon č. 280/2009 Sb., daňový řad, stanoví pro vydání jakéhokoliv rozhodnutí správce daně určité podmínky. Tyto podmínky nicméně v daném případě nebyly splněny. Správce daně byl bezesporu oprávněn zahájit postup k odstranění pochybností, výzva dle § 89 odst. 1 daňového řádu je nicméně rozhodnutím, které je vůči příjemci účinné až okamžikem jeho oznámení. V daném případě výzva nebyla prokazatelně doručena, a proto nemohl správce daně pokračovat v řízení a následně vydat platební výměr na základě pomůcek. Vydaný platební výměr se dostal do dispozice stěžovatele (neobsahoval však odůvodnění), a ten se proti němu včas odvolal.

[6] Po podání odvolání správce daně stěžovatele vyzval k jeho doplnění, ani tato výzva však nebyla stěžovateli prokazatelně doručena, a proto ji nelze považovat za účinnou. Stěžovatel byl tedy krácen na svém právu doplnit odvolání a pro další postup spočívající ve vydání odvolacího rozhodnutí nebyly splněny zákonné podmínky.

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že zde uvedené skutečnosti vyplývají již ze samotné žaloby, v níž uvedl: *„V důsledku výše uvedeného nemohl správce daně vydat rozhodnutí napadené touto žalobou, protože zde nebyly k jeho vydání splněny daňovým řádem předpokládané podmínky."* Postup krajského soudu tedy stěžovatel považuje za přepjatě formalistický.

[8] Z tohoto důvodu navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se k obsahu kasační stížnosti ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve ve stručnosti shrnout průběh správního řízení. Žalobce podal dne 31. 7. 2013 daňové přiznání k dani z převodu nemovitostí. Následně vznikly na straně správce daně pochybnosti o správnosti stěžovatelem přiznané daně, pročež zahájil postup k odstranění pochybností a vyzval stěžovatele k dodatečnému doložení znaleckého posudku o ceně převáděných nemovitostí. Výzvu zaslal jak osobně stěžovateli, tak jeho domnělé zástupkyni Mgr. N.. Vzhledem k tomu, že stěžovatel na výzvu nereagoval, přistoupil správce daně k úřednímu ocenění nemovitostí, na základě kterého byla vypočtena cena nemovitostí ve výši 3.204.920 Kč. Dne 6. 8. 2015 zaslal správce daně stěžovateli sdělení o výsledku postupu k odstranění pochybností, které tentokrát již doručoval toliko do datové schránky advokátky Mgr. N.. I tato písemnost zůstala ze strany žalobce bez odezvy. Dne 17. 9. 2015 vydal správce daně platební výměr, jímž stanovil daň z převodu nemovitostí podle pomůcek. Proti platebnímu výměru se žalobce bránil včasným odvoláním, v němž se vymezil vůči stanovení daně na základě úředního ocenění nemovitostí. K odvolání připojil znalecký posudek vypracovaný Ing. F., který stanovil cenu prodaných nemovitostí na 2.172.370 Kč, a daňové přiznání, které označil jako opravné. Ve spise je dále založený úřední záznam ze dne 4. 11. 2015, v němž správce daně konstatuje, že lhůta pro podání opravného daňového přiznání uplynula dne 31. 8. 2013, proto bude na podání stěžovatele ze dne 6. 10. 2015 pohlížet jako na součást odvolání.

[13] Odvolání stěžovatele správce daně postoupil spolu se spisovým materiálem k rozhodnutí Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj, Oddělení majetkových daní, který spis vrátil zpět správci daně s odůvodněním, že námitka stěžovatele týkající se priority stanovení daně podle dokazování se jeví jako důvodná. Výzvou ze dne 8. 12. 2015 správce daně vyzval stěžovatele k odstranění vad odvolání spočívajících v *„neuvedení důvodů, v nichž jsou spatřovány nesprávnosti nebo nezákonnosti rozhodnutí, proti němuž odvolání směřuje, neoznačení důkazních prostředků v návaznosti na důvody podaného odvolání, neuvedení návrhu na změnu nebo zrušení rozhodnutí.“* Následně dne 9. 12. 2015 adresoval správce daně stěžovateli *„seznámení s použitými pomůckami“*. Také obě posledně zmíněné písemnosti byly doručovány pouze Mgr. N.. Po marném uplynutí lhůty k doplnění odvolání správce daně věc postoupil k rozhodnutí žalovanému, který je zamítl (rozhodnutí taktéž doručil Mgr. N.). Obsahem správního spisu je dále protokol ze dne 19. 12. 2016, v němž se podává, že toho dne se stěžovatel dostavil ke správci daně a požádal o vydání úředního ocenění zpracovaného správcem daně a rozhodnutí žalovaného. V této souvislosti správci daně sdělil, že plná moc udělená Mgr. N. se vztahovala k jednomu konkrétnímu daňovému řízení. V předmětném řízení jej pak Mgr. N. nezastupuje a stěžovatel si proto nepřeje, aby s ní správní orgány jednaly.

[14] Ze shora provedené rekapitulace je zjevné, že správní orgány adresovaly v průběhu správního řízení stěžovateli několik písemností, přičemž vyjma prvotní výzvy k odstranění pochybností nebyla žádná z nich zaslána přímo stěžovateli, ale pouze Mgr. N., s níž správní orgány jednaly jako s jeho zástupkyní. Stěžovatel nicméně již v žalobě uváděl, že postup spočívající v doručování jeho domnělé zástupkyni byl vadný, což činí nezákonným i samotné napadené rozhodnutí. Krajský soud dal stěžovateli za pravdu v tom směru, že plná moc udělená Mgr. N. se na předmětné daňové řízení vůbec nevztahovala, a proto byly správní orgány povinny

doručovat přímo stěžovateli. Neshledal však, že by byla tato skutečnost důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, protože vady v doručování stěžovateli nebránily v uplatnění opravných prostředků a stěžovatel ostatně ani netvrdil, že by byl postupem správních orgánů jakkoliv dotčen na svých právech.

[15] S takovým hodnocením věci se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Předně je nutno zdůraznit, že podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. patří mezi náležitosti žaloby ve správním soudnictví mimo jiné *„žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné[.]"* Zákon tedy nevyžaduje, aby žalobce vymezil, jakým způsobem bylo v důsledku nezákonného postupu správního orgánu zasaženo do jeho subjektivních práv, ale stanoví pouze povinnost uvést tvrzené důvody nezákonnosti rozhodnutí. Jakkoliv lze přitom krajskému soudu přisvědčit v tom směru, že smyslem správního soudnictví není dozorovat nad bezvadností správního řízení, ale toliko poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.), proto také ne každé pochybení procesního charakteru bude představovat důvod pro zrušení správního rozhodnutí, je to především krajský soud, který je povolán k posouzení intenzity dopadů nesprávného postupu správních orgánů do sféry žalobce. Pokud tedy správní žaloba neobsahuje bližší úvahy stran důsledků nesprávného postupu správních orgánů, neznamená to nezbytně její bezúspěšnost. Přezkum před krajským soudem je sice předurčen vymezením žalobních bodů, soud by však neměl při jejich posuzování postupovat striktně formalisticky, ale měl by vycházet z jejich smyslu.

[16] Pokud v daném případě stěžovatel namítal vady při doručování, které se pak dle jeho mínění odrazily i v nezákonnosti napadeného rozhodnutí, bylo na krajském soudu, aby předně posoudil, zda doručování ve správním řízení stěžovatelem vytýkanými vadami skutečně trpělo, a pokud ano, aby se zabýval také tím, nakolik mohla zjištěná pochybení zasáhnout do subjektivních práv stěžovatele. Z obsahu přezkoumávaného rozsudku je zřejmé, že krajský soud skutečně shledal námitku stěžovatele ohledně chybného doručování za důvodnou. V takovém případě je nicméně nepřípustné, aby toliko s poukazem na skutečnost, že stěžovatel sám nevymezil zcela přesně, jak by mohl být chybným správním postupem dotčen, žalobu vyhodnotil jako nedůvodnou. Nesprávný postup správních orgánů spočívající v doručování písemností jiné osobě než samotnému účastníku řízení (případně jeho zástupci), totiž představuje natolik zásadní porušení zcela esenciálních procesních práv, že již samo o sobě bude mít zpravidla za následek nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Jedná se o situaci, kdy správní orgány vůbec nejednají s účastníkem řízení, v důsledku čehož řádný proces v zásadě absentuje, protože účastník vůbec nemá možnost hájit svá práva (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 125/2001 - 39, či ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 – 92).

[17] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že mohou nastat situace, kdy ani takto zásadní vady doručování nebudou důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Jedná se však spíše o situace ojedinělé, které nastanou zejména tehdy, pokud se účastník řízení s doručovanými listinami prokazatelně fakticky seznámil, a to v době, kdy ještě mohl účinně hájit svá práva (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 – 73). V daném případě tak bylo na krajském soudu, aby se touto otázkou podrobněji zabýval, a to bez ohledu na to, zda stěžovatel v žalobě podrobně popsal, jaká újma mu mohla být nedoručením jednotlivých listin ze správního spisu způsobena. Vzhledem k tomu, že stěžovatel správním orgánům vytýkal nesprávný postup při doručování během celého řízení, jevil by se ostatně takový požadavek jako poněkud nepřiměřený.

[18] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud se o vyhodnocení dopadu chybného postupu správního orgánů do sféry stěžovatele dílem pokusil, neboť uvedl, že vadné doručení platebního výměru ani napadeného rozhodnutí nezpůsobilo stěžovateli žádnou újmu na jeho právech, jelikož mu nezabránilo ve využití opravných prostředků. Taková úvaha krajského soudu je však polovičatá. Jakkoliv je totiž pravdou, že stěžovatel byl i tak schopen podat včasné odvolání a následně též žalobu (kterou, byť byla podána s jistým časovým odstupem, vyhodnotil krajský soud s ohledem na vady doručování jako včasnou), nelze přehlédnout, že stěžovateli byly ve správním řízení doručovány i další listiny. Přitom se jednalo typově o takové listiny, že jejich nedoručení stěžovateli mohlo mít zásadní vliv na další průběh řízení, neboť navazující postup správce daně se odvíjel od pasivity stěžovatele, který na jednotlivé takto doručované listiny (výzvy) nereagoval. Primárně již samotné stanovení daně podle pomůcek bylo dáno tím, že stěžovatel nereagoval na výzvu k odstranění pochybností. Po vydání platebního výměru pak správce daně dále v souvislosti s podaným odvoláním vyzýval stěžovatele k jeho doplnění, na což stěžovatel opět nereagoval. I zde přitom mohla mít pasivita stěžovatele bezesporu zásadní vliv na výsledek odvolacího řízení. Pro dokreslení situace lze pak poukázat na skutečnost, že výzvě správce daně předcházelo předložení odvolání nadřízenému správnímu orgánu, který správci daně vrátil spis s tím, že vyhodnotil stěžovatelovu námitku priority stanovení daně dokazováním za opodstatněnou.

[19] Ve světle shora uvedeného argumentace krajského soudu nemůže obstát, neboť nepostačuje posoudit, zda měl stěžovatel možnost využít proti rozhodnutí správce daně či žalovaného opravných prostředků, ale je nezbytné zabývat se také tím, zda se měl stěžovatel možnost seznámit i s jinými v řízení doručovanými listinami, a pokud ne, nakolik se tím zhoršilo jeho postavení ve správním řízení. Přitom Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že stěžovatel se ve skutečnosti mohl s listinami seznámit. Ze správního spisu je totiž zřejmé, že minimálně některé listiny (např. platební výměr) se do dispozice stěžovatele dostaly, tj. že mu je pravděpodobně Mgr. N., jíž byly doručovány, předala. U zbylých podkladů řízení však žádné takové závěry ze spisu nevyplývají a je případně na krajském soudu, aby v tomto směru doplnil dokazování. Je ostatně s podivem, pokud Mgr. N. nepřijala v rámci zachování advokátní etiky taková opatření, aby napříště chybnému doručování předešla, a stěžovatele či správce daně na tuto skutečnost neupozornila.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a bude povinen zabývat se tím, nakolik mohlo mít vadné doručování ve správním řízení za následek zásah do subjektivních práv stěžovatele. Současně pak v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. prosince 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu