

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Ing. F. M.**, zastoupeného JUDr. Janem Soldátem, advokátem se sídlem Sažinova 763, 399 01 Milevsko, proti žalovanému **Ministerstvu financí** se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 29. 7. 2003, č. j. ZK/117 812/2001, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2004, č. j. 7 Ca 261/2003-19,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze shora uvedeným rozsudkem odmítl žalobu, jíž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 29. 7. 2003, jímž ministr financí zamítl odvolání žalobce proti rozsahu, ve kterém mu Ministerstvo financí umožnilo nahlédnout do spisového materiálu, vyjádřeném v protokolu ze dne 4. 5. 2001, č. j. 391/43 585/2001.

Své rozhodnutí městský soud odůvodnil tím, že rozhodnutí o rozsahu, ve kterém správní orgán umožnil žalobci nahlédnout do spisového materiálu, bylo vydáno v rámci řízení o přezkoumávání daňových rozhodnutí podle ustanovení § 55b zákona č. 337/1992 Sb., není úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění či ruší práva a povinnosti účastníka řízení ve sféře hmotného práva, ale jde jen o úkon, který slouží vlastnímu vedení řízení a k realizaci procesních práv účastníka v řízení. Žalobou napadené rozhodnutí je úkonem správního

orgánu, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a ten je jako takový vyloučen ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s.

Rozhodnutí městského soudu napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížností, která se svým obsahem opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nezákonnost rozhodnutí městského soudu stěžovatel konkrétně spatřuje v tom, že výklad soudu, považující napadené rozhodnutí za úkon, jímž se upravuje vedení řízení, omezuje oprávnění daňového subjektu na nahlížení do spisu jen na nějaké probíhající řízení. V posuzovaném případě žádné řízení, v němž by takto bylo možno upravovat jeho vedení, neprobíhá, neboť stěžovatel se domáhal nahlédnutí do daňových spisů, které byly již dříve zakončeny pravomocnými rozhodnutími. Konečně též namítl, že ve věci shodná dřívější žaloba proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích o rozsahu, ve kterém bylo stěžovateli Finančním úřadem v Písku umožněno nahlédnout do spisového materiálu Krajským soudem v Českých Budějovicích odmítnuta nebyla.

Konečně stěžovatel též namítal i vady soudního řízení, spočívající v tom, že žaloba byla doručena místo ministru financí Ministerstvu financí, soud ztotožnil s vyjádřením žalovaného vyjádření JUDr. M. K., ředitele odboru Ministerstva financí, aniž by tento byl zmocněn se vyjadřovat jménem žalovaného a konečně namítal, že soud dne 11. 1. 2005 vyloučil z nahlížení a neumožnil stěžovateli nahlédnout do listin, které přitom již tímto soudem byly stěžovateli k nahlížení předloženy dne 29. 1. 2004 a tyto písemnosti neobsahují žádné utajeníhodné údaje. V odmítnutí žaloby stěžovatel spatřuje odepření ústavního práva na soudní ochranu, vyplývajícího z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti se ztotožnil s názorem soudu, že nahlížení do spisu je úkonem procesním, kterým se toliko upravuje vedení řízení, stejně tak je rozhodnutím upravujícím toliko vedení řízení i rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání proti rozsahu nahlížení do spisu; v tomto směru odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o první dvě vytýkané vady soudního řízení, žalovaný poukázal na to, že žalovaným v posuzovaném případě je ve smyslu § 69 s. ř. s. Ministerstvo financí, které je správním orgánem, který rozhodl v posledním stupni, nikoliv ministr financí. Ministr financí správním orgánem není, jeho oprávnění vyplývající z § 50 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb. je pouze oprávnění vedoucího správního orgánu rozhodovat ve vyjmenovaných věcech. Žaloba proto byla žalovanému řádně doručena a i vyjádření za žalovaného bylo podáno osobou, oprávněnou k tomu vnitřními předpisy ministerstva. Pokud jde o nahlížení do spisu, žalovaný uvedl, že v souladu s § 45 odst. 3 s. ř. s. řádně označil ty části spisu, do kterých nelze dle § 23 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb. nahlížet; zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže stěžovateli umožnil nahlížení do této části spisu, nepřísluší žalovanému hodnotit.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti; důvody, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti neshledal (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

O důvodech kasační stížnosti usoudil následovně:

Stěžovatel především zpochybňuje výklad soudu, že rozhodování o rozsahu oprávnění daňového subjektu nahlížet do spisů týkajících se jeho daňových povinností v předmětné věci je rozhodováním, jímž se upravuje vedení řízení. V posuzovaném případě podle něho žádné řízení, v němž by rozhodování o rozsahu nahlížení do spisu mohlo být úkonem vedení řízení, neprobíhalo, neboť se domáhal nahlédnutí do daňových spisů, které byly již před notným časem zakončeny pravomocnými rozhodnutími.

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále též „daňový řád“), upravuje v § 23 (obdobně jako činí i jiné procesní předpisy) pravidla, za nichž je daňový subjekt oprávněn nahlížet do spisů týkajících se jeho daňových povinností. Zatímco správní řád či zákony upravující soudní řízení zakládají právo účastníkům a jejich zástupcům nahlížet do správních nebo soudních spisů bez omezení (jedinou výjimku představuje protokol o hlasování), daňový řád, s ohledem na specifika daňového řízení, stanoví v § 23 odst. 2 větě první široký okruh částí spisů, které jsou z nahlížení vyloučeny, a současně zakládá daňovému subjektu právo na řádný opravný prostředek (odvolání), pokud daňový subjekt nesouhlasí s rozsahem, v jakém mu bylo do spisu umožněno nahlédnout (na rozdíl od soudních procesních předpisů, v nichž je rozhodnutí o nahlédnutí do spisu rozhodnutím konečným, proti němuž nejsou přípustné žádné opravné prostředky).

I přesto, že daňový řád v případech, kdy se podle názoru správce daně v dané věci jedná o část spisu podléhající vyloučení z nahlížení podle § 23 odst. 2 věty první daňového řádu, takové rozhodnutí podrobuje přezkoumání hierarchicky vyšším správcem daně (popřípadě ministrem financí) v odvolacím řízení, nic to nemění na tom, že jde o rozhodování, jímž se toliko upravuje vedení řízení. Ve shodě s městským soudem má i Nejvyšší správní soud za to, že nahlížení do spisu není právem zasahujícím hmotněprávní sféru účastníka řízení, ale jde o právo, které slouží vlastnímu vedení řízení a k realizaci procesních práv účastníka v řízení. Na takové rozhodnutí se pak vztahuje kompetenční výluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s. a taková rozhodnutí jsou vyloučena z přezkumu soudem ve správním soudnictví, jak judikoval Nejvyšší správní soud již ve svých dřívějších rozhodnutích (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002, zveřejněné pod č. 15/2003 Sb. NSS).

Stěžovatel se mýlí, pokud tvrzený nesprávný úsudek soudu o tom, že rozhodnutí, které napadl žalobou, je rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, odvozuje z toho, že v posuzovaném případě se domáhal nahlédnutí do daňových spisů, které již byly zakončeny pravomocným rozhodnutím a neprobíhalo proto žádné řízení, v němž by napadené rozhodnutí mohlo být považováno za úkon upravující vedení řízení.

Ze správního spisu, zejména protokolu o ústním jednání ze dne 4. 5. 2001, vyplývá, že stěžovatel požádal o nahlížení do spisového materiálu v době, kdy na Ministerstvu financí probíhalo řízení o jeho žádosti o přezkoumání daňových rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích, kterými byla zamítnuta odvolání stěžovatele proti dodatečným platebním výměrům na daň z příjmu fyzických osob za zdaňovací období roků 1993 až 1996. O nahlížení do spisu stěžovatel požádal ve fázi, kdy finanční ředitelství spisový materiál spolu se svým stanoviskem postoupilo k vyřízení Ministerstvu financí. K žádosti stěžovatele mu byla předložena k nahlédnutí řada v protokolu konkrétně specifikovaných listin,

do nichž chtěl nahlížet, nebylo mu však umožněno seznámit se s výše uvedeným stanoviskem finančního ředitelství s odkazem na ustanovení § 23 odst. 2 daňového řádu. Proti neumožnění nahlédnout do tohoto stanoviska pak stěžovatel podal podáním ze dne 21. 5. 2001 odvolání, následně doplňované dalšími podáními, v nichž též poukazoval na to, že mu nebyla předložena k nahlédnutí řada dalších listin, které byly v průběhu daňového řízení shromážděny. Ministr financí zamítl odvolání žalobou napadeným rozhodnutím. Z obsahu správního spisu tak vyplývá, že v předmětné věci probíhalo přezkumné řízení dle § 55b daňového řádu, v jehož průběhu bylo stěžovateli odepřeno nahlédnout do listin, tvořících součást předmětného spisu.

Argumentem svědčícím o nezákonnosti napadeného rozhodnutí není ani to, že Krajský soud v Českých Budějovicích obdobnou žalobu proti zamítavému rozhodnutí o odvolání žalobce proti postupu správce daně, jímž byl stanoven rozsah nahlížení do daňového spisu stěžovatele, neodmítl (meritorně ji projednal a rozsudkem ze dne 19. 2. 2003, č. j. 10 Ca 304/2002 – 24, žalobu zamítl). Jak již bylo výše uvedeno, dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu (kterou tak tento soud plní i svou úlohu sjednocovatele rozhodovací činnosti krajských soudů) dospěla k závěru, že rozhodování o rozsahu nahlížení do daňových spisů je rozhodováním, jímž se upravuje vedení řízení a které jako takové spadá do výluky z přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví dle § 70 písm. c) s. ř. s. a na tomto právním názoru kasační soud setrvává. V této souvislosti kasační soud navíc dodává, že skutkové okolnosti rozhodování o nahlížení do spisu, které posuzoval Krajský soud v Českých Budějovicích, byly odlišné, neboť žalobce se domáhal nahlédnutí do daňových spisů v době, kdy řízení o daňové povinnosti stěžovatele již bylo ukončeno pravomocnými rozhodnutími a neprobíhalo ani žádné další řízení o opravných prostředcích proti těmto rozhodnutím.

Kasační námitka proto není důvodná.

Stěžovatel dále namítal vady řízení před krajským soudem, spočívající v tom, že žaloba nebyla řádně doručena žalovanému a že za vyjádření žalovaného k žalobě soud považoval vyjádření zaměstnance Ministerstva financí, který nebyl zmocněn jednat za žalovaného.

Je především třeba poukázat na to, že stěžovatel v žalobě označil za žalovaného ministra financí, který vydal rozhodnutí o odvolání, jež touto žalobou napadl.

Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. V případě správních rozhodnutí, proti nimž je možno podat odvolání, je tak žalovaným ten správní orgán, který rozhodoval o tomto řádném opravném prostředku, žaloba sama, má-li být žalobou přípustnou, pak musí směřovat proti rozhodnutí tohoto odvolacího orgánu [§ 68 písm. a) s. ř. s.].

V předmětné věci stanovilo rozsah nahlížení do spisu Ministerstvo financí, o odvolání pak dle § 50 odst. 2 daňového řádu rozhodoval ministr financí na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise.

Ministr financí však není správním orgánem ve smyslu vymezení pojmu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tím je pouze Ministerstvo financí, které je správním úřadem zřízeným zákonem a vybaveným zákonem stanovenou působností. Ministr financí je „jen“ osobou stojící v čele ministerstva, jíž je v rámci funkčního uspořádání tohoto správního orgánu zákonem svěřeno rozhodovat o opravném prostředku – odvolání. Žalovaným tak ve smyslu § 69 s. ř. s. je Ministerstvo financí, přičemž žaloba musí v takovém případě směřovat proti rozhodnutí ministra financí, jímž bylo o odvolání rozhodnuto.

Z výše uvedeného vyplývá, že žalobce v podané žalobě vadně za žalovaného označil ministra financí. Jak však již vyložil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56**,** uveřejněném pod č. 534/2005 Sb. NSS, není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je proto věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává.

Městský soud proto nepochybil, pokud žalobu doručil Ministerstvu financí místo ministru financí, jehož za žalovaného označil stěžovatel, ani v tom, že za vyjádření žalovaného považoval vyjádření ředitele odboru Ministerstva financí JUDr. M. K. Soud však pochybil, jestliže za těchto okolností v písemném vyhotovení napadeného rozhodnutí označil, v souladu s žalobním návrhem, za žalovaného ministra financí. Toto pochybení však nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí městského soudu, jímž pro výluku z přezkumu žalobu odmítl.

Bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí je též další tvrzené pochybení soudu jež má spočívat v tom, že zkrátil žalobce v právu nahlížet do spisu, jestliže mu dne 11. 1. 2005 neumožnil nahlédnout do listin, které mu již k nahlížení byly předloženy dne 29. 1. 2004.

Ze soudního spisu vyplývá, že dne 29. 12. 2003 byl městskému soudu doručen správní spis, v němž žalovaný, s poukazem na § 45 odst. 3 s. ř. s., označil části spisu, do nichž dle § 23 odst. 2 daňového řádu není možno nahlížet. Dne 29. 1. 2004 požádal stěžovatel o nahlédnutí do spisu a této jeho žádosti bylo vyhověno. Teprve dle následujícího záznamu ze dne 29. 10. 2004 předseda senátu vyloučil označené listiny z nahlížení a dal pokyn k technickému provedení tohoto opatření. Po realizaci opatření žalobce znovu požádal o nahlédnutí do spisu dne 11. 1. 2005 a této žádosti bylo vyhověno.

Podle § 45 odst. 3 s. ř. s. při předložení spisu je na správním orgánu označit ty části spisu, které obsahují utajované skutečnosti chráněné zvláštním zákonem nebo jiné skutečnosti chráněné podle zvláštních zákonů. Předseda senátu tyto části spisu vyloučí z nahlížení. Z nahlížení takto ve smyslu odstavce 4 nelze vyloučit ty části spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem a dále ty, do nichž měl účastník právo nahlížet v řízení před správním orgánem.

Jestliže v předmětné věci žalovaný označil část spisu, která dle něho obsahovala skutečnosti chráněné podle zvláštních předpisů (v tomto případě dle § 23 odst. 2 daňového řádu), bylo na předsedovi senátu, aby neprodleně rozhodl, zda označená část spisu splňuje

zákonné podmínky pro jejich vyloučení z nahlédnutí či nikoliv. Jestliže soud umožnil účastníkovi dne 29. 1. 2004 nahlédnout do celého správního spisu a teprve až 29. 10. 2004 označenou část spisu z nahlížení vyloučil, pak jeho postup byl v rozporu s § 45 odst. 3 s. ř. s., toto pochybení však nebylo na úkor žalobcových práv a nebylo ani způsobilé mít vliv na zákonnost kasační stížností napadeného rozhodnutí. Ani tuto stěžovatelovu kasační námitku proto soud neshledal důvodnou.

Kasační stížnost jako celek byla shledána nedůvodnou, Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nenáleží mu proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 a contr. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť z obsahu spisu vyplývá, že mu náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 22. března 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu