



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **V. N. V.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem v Praze 2, Sokolská 60, za účasti **Celního ředitelství Plzeň**, se sídlem v Plzni, Ant. Uxy 11, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 8. 2005, č. j. 30 Ca 59/2005 - 40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným usnesením krajského soudu byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Celního ředitelství Plzeň ze dne 26. 4. 2005, č. j. 2130-05/05-1601-21, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Celního úřadu Cheb ze dne 6. 10. 2004, č. j. 9607/2/04-0763-22, kterým celní úřad na základě ust. § 134 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o spotřebních daních“), zajistil v rozhodnutí specifikované komodity. Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že smyslem žalobou napadeného rozhodnutí bylo do doby vydání rozhodnutí ve věci samé zajistit určité zboží k provedení budoucího konečného rozhodnutí pro případ, že toto finální rozhodnutí bude odsuzující. Proto je nepochybné, že k definitivnímu zásahu do konkrétních veřejných subjektivních práv fyzické či právnické osoby nemůže dojít již rozhodnutím o zajištění lihovin a tabákových výrobků, nýbrž až rozhodnutím ve věci přestupku nebo jiného správního deliktu. Rozhodnutí o zajištění

lihovin a tabákových výrobků náleží mezi úkony správního orgánu předběžné povahy, proto krajský soud dle ust. § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s ust. § 68 písm. e) s. ř. s., žalobu stěžovatele odmítl.

Ve včas podané kasační stížnosti namítal stěžovatel stížní důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatel uvedl, že se s právním názorem krajského soudu nemůže ztotožnit, neboť postupem obou celních orgánů došlo k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv a úkon celního orgánu nepatří mezi rozhodnutí předběžné povahy. Stěžovatel nesouhlasí s vyhodnocením kontrolovaného objektu jako tržiště, protože se jedná o stavbu schválenou k prodeji zboží podle stavebního zákona. Toto zjištění celního orgánu učiněné v rozporu se zákonem ovlivnilo zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel se rovněž domnívá, že postup celního úřadu nebyl v souladu s ust. § 132 a 133 zákona o spotřebních daních, a proto je nutno ho zrušit. Vzhledem k rozsahu pochybení správních orgánů a všech námitek, které stěžovatel v průběhu řízení vznášel, se stěžovatel domnívá, že celá kontrola byla nezákonná, a proto odkázal na své závěry uvedené ve svých podáních založených ve spisech správních orgánů. Navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán ve svém vyjádření zdůraznil, že napadené rozhodnutí krajského soudu považuje za správné a že souhlasí i s důvody, o které soud své rozhodnutí opřel. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Dle ust. § 134 odst. 4 zákona o spotřebních daních zajistit lihoviny a tabákové výrobky lze jejich přemístěním do prostor kontrolního orgánu. Za zajištění lihovin a tabákových výrobků se též pokládá jejich zajištění a ponechání kontrolované osobě, pokud je důvodné se domnívat, že kontrolovaná osoba do ukončení řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu (§ 135) nebude se zajištěnými lihovinami a tabákovými výrobky nijak nakládat.

Podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.

Dle ust. § 68 písm. e) cit. zákona žaloba je nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Dle ust. § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

V souzené věci je spornou otázka, zda-li krajský soud dospěl odmítnutím žaloby proti předmětnému rozhodnutí správního orgánu ke správnému právnímu závěru. Ostatními námitkami stěžovatele, které se netýkají přímo této otázky a směřují do merita věci, se Nejvyšší správní soud s ohledem na vymezení stížních důvodů provedených ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezabýval.

Pro posouzení výše uvedené otázky je nejprve nutno ocitovat čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen

rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Znamená to tedy, že zákonodárce může některá rozhodnutí orgánů veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit ze soudního přezkumu. Nesmí tak ovšem u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod (tj. jimiž je rozhodováno o takových subjektivních právech, která buď nepřímo či jen zčásti mají povahu subjektivních základních práv a svobod). Výše uvedené se v soudním řádu správním odráží v ust. § 70 stanovícím taxativní výčet úkonů správních orgánů, jež jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, přičemž jsou mezi ně pod písm. b) cit. ustanovení řazeny i úkony, které materiálně mají povahu rozhodnutí (tj. ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. jde o úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob), avšak jedná se o úkony tzv. „předběžné povahy“.

Otázce možného vyloučení přezkumu těchto typů rozhodnutí se ve svém nálezu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 (zveřejněn pod č. 153 ve svazku č. 16 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), věnoval i Ústavní soud, který jím zamítl návrh na zrušení ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v tehdejší znění, v němž byl v rámci dřívější právní úpravy správního soudnictví obdobně jako v § 70 písm. b) dnešního s. ř. s. vyloučen soudní přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Podle názoru Ústavního soudu vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. „To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného.“ Na okraj nutno poznamenat, že uvedený právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu, kterou byla zrušena celá dřívější část pátá občanského soudního řádu, neboť ta shledala ústavněprávní deficity tehdejší úpravy správního soudnictví v jiných jeho aspektech než ve vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

Vzhledem k výše uvedenému právnímu názoru Ústavního soudu musí proto rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. současně splňovat následující znaky. Musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); a proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost se bránit v řízení před správním orgánem, které musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním), a který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak). Jak totiž již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, www.nssoud.cz, v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti, *denegatio iustitiae*.

Zákon o spotřebních daních ve svých částech třetí a čtvrté upravuje omezení prodeje tabákových výrobků a lihovin na určitých místech či určitými způsoby a stanovuje sankce za porušení tohoto zákazu. Mimo jiné ve znění účinném ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí zakazoval prodej tabákových výrobků a lihovin na trzích a v tržnicích [§ 133 odst. 1 ve spojení s § 132 písm. d) a e) zákona o spotřebních daních]. Za účelem efektivního vyšetření a případného následného postihu resp. minimalizace následků porušení

tohoto zákazu (viz možnost uložení sankce v podobě propadnutí zajištěných lihovin a tabákových výrobků, kterou stanoví § 135 odst. 5 zákona o spotřebních daních, příp. možnost jejich zabránění podle odst. 6 nebo 7 téhož ustanovení) stanovil uvedený zákon možnost zajištění věcí, u nichž orgán pověřený dozorem nad dodržováním zákazu a postihem jeho porušení shledal, že jsou prodávány v rozporu se zákonem. Ustanovení § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních stanovilo, že zjistí-li kontrolní orgán porušení zákazu nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků, sepíše o této skutečnosti protokol a současně lihoviny a tabákové výrobky zajistí; propis kontrolního protokolu a propis rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků kontrolní orgán doručí osobě, která zákaz nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků porušila a v době kontroly byla kontrolním orgánům k dispozici nebo která nabídku a prodej lihovin a tabákových výrobků v rozporu se zákonem o spotřebních daních zajišťovala.

Rozhodnutí podle § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních bylo nepochybně rozhodnutím *in rem*, neboť jeho hlavním smyslem a účelem byla dispozice s v něm vymezenými věcmi, přesněji řečeno omezení či znemožnění dispozice s těmito věcmi. U vlastníka, oprávněného držitele či detentora zajištěných věcí zasahuje rozhodnutí do jeho subjektivních práv k zajištěným věcem, neboť mu zabraňuje s věcmi podle své vůle nakládat.

Současně však rozhodnutí podle § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních bylo i rozhodnutím vydaným ve vztahu k určité osobě, a sice ke „kontrolované osobě“, tedy k osobě, která zákaz nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků porušila a v době kontroly byla kontrolním orgánům k dispozici nebo která nabídku a prodej lihovin a tabákových výrobků v rozporu se zákonem o spotřebních daních zajišťovala. Tuto dikci § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních nelze totiž chápat jinak než tak, že správní orgán v rozhodnutí o zajištění věcí „kontrolovanou osobu“ uvede a označí (to, že tak kontrolní orgán učiní, třebaže mu to zákon nepředepisuje výslovně, plyne z povahy věci; má-li být takové osobě rozhodnutí doručeno, musí být určeno, kdo jí je, což stěží lze učinit jinak než jejím označením v rozhodnutí). Rozhodnutí o zajištění věcí se tedy dotýká určité osoby tím, že ji označí za „kontrolovanou osobu“, tj. osobu, která se podle závěru správního orgánu vyjádřeného v rozhodnutí dopustila určitého protiprávního jednání. Otázkou je, zda taková skutečnost sama o sobě (bez spojení se zásahem do majetkové sféry) znamená zásah do subjektivních práv dotyčné osoby, jak jej chápe ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud má za to, že nikoli. Označením za osobu, jež se dopustila protiprávního jednání, správní orgán sice zasáhne do právní sféry dotyčné osoby tím, že konstatuje její vztah k určitému zákonem zakázanému jednání, avšak označení za „kontrolovanou osobu“ neznámá pro dotyčného samo o sobě ještě žádný bezprostřední důsledek v podobě jakékoli sankce (ta se může uložit až v případném následném řízení o přestupku fyzické osoby), práva stěžovatele se nijak nezkracují. Případný difamační účinek nesprávného označení za „kontrolovanou osobu“ není ještě možno považovat za založení, změnu, zrušení nebo závazné určení veřejného subjektivního práva nebo povinnosti stěžovatele, neboť, argumentováno *ad absurdum*, jakákoli chybná informace o nějaké osobě, obsažená třeba i v rozhodnutí, jež se jí věcně nijak netýká, by pak musela být považována za důvod vzniku aktivní legitimace toho, koho se informace týká, k žalobě proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.

Zajištění věcí se sice děje faktickým úkonem kontrolního orgánu, ovšem spolu s ním se vydá rozhodnutí a sepíše protokol, přičemž jak protokol, tak rozhodnutí se v propisu doručí „kontrolované osobě“, takže dotčená osoba či dotčené osoby mohly podat proti uvedenému rozhodnutí opravný prostředek v podobě odvolání ve správním řízení; ust. § 135a

zákona o spotřebních daních v tehdejší znění stanovilo, že nejen na řízení o přestupcích či jiných správních deliktech podle tohoto zákona, nýbrž i na kontrolu upravenou v jeho § 134 se vztahuje správní řád [ve věci stěžovatele to ještě byl tehdy platný a účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“].

Ustanovení zákona o spotřebních daních o přestupcích a jiných správních deliktech spočívajících v porušení ustanovení o omezení prodeje lihovin a tabákových výrobků (tj. zejména ust. § 135 uvedeného zákona) nepředepisovala, že by nutným důsledkem vydání rozhodnutí o zajištění věcí podle ust. § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních muselo být současné či následné zahájení řízení o přestupku či jiném správním deliktu, jenž by se týkal zajištěných věcí. V tomto smyslu nelze oprávnění podle ust. § 134 odst. 2 až 4 zákona o spotřebních daních považovat za zvláštní případ předběžného opatření, jak bylo obecně upraveno v § 43 správního řádu, neboť takové předběžné opatření lze vydat jen v průběhu již zahájeného správního řízení, nikoli před jeho zahájením, přičemž z ust. § 134 a § 135 zákona o spotřebních daních neplyne, že vydání rozhodnutí o zajištění věcí by bylo automaticky spojeno se zahájením řízení ve věci přestupku či správního deliktu nebo nějakého jiného řízení, které by o zajištěných věcech rozhodlo s konečnou platností.

Jestliže zajištění věcí podle ust. § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních není zvláštním typem předběžného opatření ve smyslu ust. § 43 správního řádu, nelze na ně vztáhnout ani ustanovení ust. § 43 odst. 2 správního řádu o jeho zrušení či zániku *ex lege*; znamená to tedy, že rozhodnutí o zajištění věcí musí být zrušeno či jinak zaniknout (např. být konzumováno jiným rozhodnutím) v rámci nějakého dalšího řízení, které následuje po řízení o jeho vydání. Zákon o spotřebních daních proto v ust. § 135 obsahoval ustanovení, která v různých skutkových variantách řešila konečným způsobem osud zajištěných věcí. Je tedy zřejmé, že zákonná úprava dávala ve všech skutkových alternativách, které mohly nastat, možnost, aby o osudu zajištěných věcí (a tedy implicitně i o právech různých osob k nim) bylo rozhodnuto konečným způsobem.

Zrušení či změna rozhodnutí o zajištění věcí jsou už samy o sobě postačující pro nápravu případného zásahu do subjektivních práv osoby, která jím byla v rozporu se zákonem dotčena na svých subjektivních právech, konkrétně v právech k zajištěným věcem: Tato osoba se může obrátit na stát s požadavkem náhrady škody způsobené jí nezákonným rozhodnutím, které bylo zrušeno nebo změněno, splní-li podmínky stanovené pro takový nárok a jeho uplatnění zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Jen pro doplnění nutno dodat, že každé konečné rozhodnutí týkající se zajištěných věcí je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Krajský soud tedy správně posoudil stěžovatelem napadené správní rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ust. § 70 písm. b) s. ř. s., neboť se jednalo o správní rozhodnutí zajišťující určité věci, proti němuž, a jeho důsledkům v podobě dočasného omezení či vyloučení dispozice se zajištěnými věcmi, měla každá osoba, jejíž subjektivní veřejná práva byla takovým rozhodnutím dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež po vydání takového rozhodnutí muselo nutně následovat. Krajský soud tedy nepochybil, jestliže žalobu stěžovatele odmítl. Z tohoto důvodu je i kasační stížnost stěžovatele nedůvodná.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel ve své kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správní orgán nárok na náhradu nákladů řízení nevznsl, proto mu ho soud nepřiznal.

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

V Brně dne 21. června 2006

JUDr. Radan Malík
předseda senátu