



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **BIOFERM – lihovar Kolín, a. s.**, se sídlem Havlíčkova 140, Kolín, zastoupené JUDr. Blankou Faltýnkovou, advokátkou se sídlem náměstí Winstona Churchilla 1800/2, Praha 3, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha ze dne 1. 6. 2010, čj. 2856-3/2010-1701-21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, čj. 7 Af 32/2010 - 50,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, čj. 7 Af 32/2010 - 50, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha ze dne 1. 6. 2010, čj. 2856-3/2010-1701-21, **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Stěžovatelka je držitelem platného povolení k provozování daňového skladu na vybrané výrobky „lív“ a „minerální oleje“. Ke dni 1. 1. 2004 byl na její daňový sklad zaveden stálý daňový dozor ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Celní úřad Kolín (dále jen „celní úřad“) dne 8. 9. 2009 stěžovatelce sdělil, že zahajuje řízení o zrušení stálého daňového dozoru nad daňovým skladem

stěžovatelky, neboť jsou v současné době přehodnocována původní rozhodnutí. Posléze však celní úřad rozhodnutím ze dne 23. 12. 2009, čj. 28942/2009-177500-024, zastavil řízení o odejmutí stálého daňového dozoru a ukončení činnosti podle § 78 odst. 2 zákona o spotřebních daních a § 27 odst. 1 písm. g) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítlo Celní ředitelství Praha rozhodnutím označeným v záhlaví.

[2] Proti rozhodnutí o odvolání podala žalobkyně žalobu k městskému soudu. Městský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. S ohledem na zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, kterým byla všechna celní ředitelství zrušena a jejich působnost přešla na Generální ředitelství cel jako na jediný orgán příslušný k rozhodování o řádných opravných prostředcích, jednal soud jako s žalovaným s Generálním ředitelstvím cel.

II.

Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) s rozsudkem nesouhlasila a napadla jej včasnou kasační stížností podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] V kasační stížnosti stěžovatelka polemizuje s několika závěry městského soudu. Obecně namítá, že městský soud se řádně nezabýval její argumentací ohledně zákonnosti zahájení řízení před správním orgánem I. stupně, jakož i jeho zastavení. Městský soud se zde dle jejího názoru nedostatečně vypořádal s argumentací stěžovatelky, pouze kopíruje rozhodnutí NSS a znění příslušných zákonů, aniž by z toho bylo možno dovodit závěr, ke kterému dospěl. V důsledku toho prý věc nesprávně právně posoudil. Dále stěžovatelka upozorňuje na obdobné vady rozsudku městského soudu ve vztahu k námitce chybějících náležitostí rozhodnutí správního orgánu. Městský soud se v této otázce opět údajně nedostatečně zabýval její argumentací.

[5] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem městského soudu o tom, že žádná ze žalobních námitek nesměřuje ke zkrácení práv stěžovatelky ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zkrácení práv prý stěžovatelka tvrdila v posledním odstavci části I žaloby a v části IV Ad. 1), poslední odstavec žaloby. V této souvislosti dále městskému soudu vytýká vady řízení obecným tvrzením, že došlo k porušení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Městský soud uvedl v rozsudku, že byť se v řízení mohly vyskytnout nějaké vady, s ohledem na zastavení řízení případné vady, o kterých soud nespokuluje, odpadly. Stěžovatelka setrvává na názoru, že v žalobě namítala zásadní vady řízení, v důsledku kterých došlo k výraznému a závažnému zkrácení jejích procesních práv a městský soud se jimi nezabýval a nezkoumal zákonnost rozhodnutí ani řízení, které předcházelo jeho vydání. Založení, změnu či zrušení práv a povinností je dle stěžovatelky nutno posuzovat tak, že jde i o úkony, které by založení, změnu, zrušení, či závazné určení práv a povinností mohly přivodit, pokud by je správce daně vydal v souladu s tím, čeho se stěžovatelka domáhala, a to je zrušení rozhodnutí.

pokračování

[6] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. 10. 2013 s námitkami stěžovatelky neztotožnil. V případě námitky existence zásahu do subjektivních práv stěžovatelky se žalovaný zcela ztotožnil s městským soudem, neboť uvedenými rozhodnutími nebylo a ani nemohlo být do jejích práv zasazeno. Rozhodnutí vydaná ve správním řízení byla totiž zcela ve prospěch stěžovatelky a stav ve věci zůstal naprosto stejný. Za této situace žalovaný podotkl, že mu není zřejmé, jakého stavu by stěžovatelka tímto svým postupem chtěla ve skutečnosti docílit. Jakkoliv mohl městský soud tyto své úvahy rozvést podrobněji, žalovaný nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Žalovaný navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[8] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); vady, jimiž se musí zabývat i bez návrhu, stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti především opakovaně namítla, že rozsudek městského soudu je v několika ohledech nepřezkoumatelný. Zdejší soud tuto námitku přezkoumal jako první (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se městský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2013, čj. 9 As 117/2012 - 35). Právě tímto směrem, zdá se, stěžovatelka argumentuje. Ke kasaci rozhodnutí krajského soudu by však měl Nejvyšší správní soud přistoupit „*teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit, tzn., nelze-li nesrozumitelnost rozsudku odstranit výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25). Jak uvedl Ústavní soud, „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), *M. CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68; srov. obdobně též rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 47/2012 - 58, ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012 - 50, *SAFINA, a. s.*, bod 21 nebo ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 36/2013 - 30, *SOLARPARK gama a. s.*, bod 41].

[12] Městský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že žádná z námitek stěžovatelky se netýká zkrácení jejích práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Uvedl, že v daném řízení stěžovatelce nebyl odňat stálý daňový dozor nad příslušným skladem lihovin, neboť odpadly důvody takové řízení vést. Z toho vyplývá, že o věci nebylo rozhodováno meritorně a tudíž nebylo ani zasaženo do subjektivních práv stěžovatelky. Pokud by se i vyskytly určité procesní vady řízení před správním orgánem, zastavením takového řízení, tj. odstoupením od věcného rozhodnutí ve věci, byly tyto vady zhojeny.

[13] Z uvedených závěrů městského soudu zcela jasně vyplývá, z jakého skutkového stavu při svých úvahách vycházel a jak o nich posoudil. Byť by bylo jistě logičtější zabývat se právě touto pro věc klíčovou otázkou (dotčení subjektivních práv stěžovatelky) hned na začátku odůvodnění rozsudku, nelze jiný postup považovat za vadu, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozsudku; formální úprava odůvodnění rozhodnutí soudů je v zásadě v jeho dispozici a zákon v tomto směru klade důraz pouze na přezkoumatelnost závěrů soudů. Těmto požadavkům, jak bylo již řečeno, napadený rozsudek vyhověl. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[14] Nejvyšší správní soud nicméně dále zvážil, zda úkon žalovaného, který stěžovatelka napadla žalobou, je vůbec rozhodnutím. Jen takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), lze totiž napadnout žalobou podle části třetí, hlavy druhé prvního dílu soudního řádu správního. Rozšířený senát NSS ve svém usnesení uvedl k výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., „že žalobní legitimace ve správním soudnictví by [...] neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře“ (usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 41).

[15] Městský soud v napadeném rozsudku správně vyšel z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil závěr, že kategorii rozhodnutí o zastavení řízení podle § 27 zákona o správě daní a poplatků nelze *paušálně* vyloučit ze soudního přezkumu proto, že nenaplní znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. „Soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se takové rozhodnutí dotýká subjektivních práv či povinností žalobce, a to včetně těch, jež pramení v ústavním či v mezinárodním právu; v pochybnostech je na místě přijmout závěr ve prospěch soudního přezkumu“, uvedl v tomto rozhodnutí rozšířený senát.

[16] Bylo by nicméně zkreslením argumentace rozšířeného senátu, pokud ji snad městský soud vykládá tak, že každé rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím ve smyslu § 65. Jak totiž uvedl rozšířený senát v již cit. usnesení, rozhodnutí o zastavení daňového řízení podle § 27 zákona o správě daní a poplatků „podléhá přezkumu ve správním soudnictví, pokud se týká subjektivních práv a povinností žalobce vyplývajících z ústavního, mezinárodního či jednoduchého práva v tom smyslu, že buď subjektivní práva a

pokračování

povinnosti z nich vyplývající zakládá, mění, ruší či závazně určuje, resp. mohlo by je zakládat, měnit, rušit či závazně určovat, pokud by správní orgán rozhodl v souladu s žádostí žalobce.“ V nyní posuzovaném případě jednal celní úřad z moci úřední, nikoliv na žádost stěžovatelky. Současně jeho rozhodnutí na právech stěžovatelky nic nezměnilo. Předmětem řízení před správními orgány byla otázka, zda bude stěžovatelce ponechán režim daňového dozoru, či nikoliv. Řízení, které celní úřad za účelem prošetření této otázky zahájil z úřední činnosti, bylo však zastaveno, neboť správní orgán v průběhu řízení uvážil, že důvody pro odejmutí daňového dozoru neexistují. Za této situace se tedy právní postavení stěžovatelky oproti stavu před zahájením správního řízení nijak nezměnilo a ani změnit nemohlo. Z předloženého správního spisu přitom nevyplývá, že by se stěžovatelka kdykoliv předtím snažila o zrušení stálého celního dozoru a toto nikdy sama ani netvrdila. Z toho plyne, že teprve eventuální meritorní rozhodnutí celního úřadu spočívající ve změně režimu daňového skladu stěžovatelky by mohlo vést k zásahu do právní sféry stěžovatelky.

[17] V projednávaném případě stěžovatelka po celou dobu řízení trvala na tom, že došlo k porušení jejích práv. Činila tak však obecným způsobem a tato práva nikdy, a to ani v kasační stížnosti, blíže nespecifikovala. Především je však vůbec nevztahovala k napadenému rozhodnutí. V žalobě poukazovala na procesní pochybení celního úřadu (nezákonné výzvy) v průběhu řízení, dále na nezákonnosti zahájení později zastaveného řízení. Obdobně argumentuje též k údajným procesním pochybením souvisejícím se zastavením řízení. V bodu IV. ad 3) žaloby upozorňuje, že nelze zastavit řízení, které bylo zahájeno neplatně, a upozorňuje, že zákonnost zahájení řízení napadla jinými svými podáními, přičemž řízení o těchto podáních nebylo doposud ukončeno.

[18] Úkolem soudů ve správním soudnictví je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. V případě právě projednávaném však žalobou napadeným rozhodnutím nedošlo a dojít pojmově ani nemohlo k zásahu do subjektivních práv stěžovatelky. Na celé věci je evidentní, že stěžovatelka účelově a v podstatě uměle spojuje dotčení na právech s rozhodnutím o zastavení řízení, byť ve skutečnosti brojí proti tomu, že řízení vůbec probíhalo (což se v žalobě projevuje opakovaným kritizováním samotného zahájení řízení). Pokud však byla stěžovatelka vskutku přímo zkrácena na svých právech faktickými úkony celního úřadu v průběhu řízení, které bylo žalobou napadeným rozhodnutím později zastaveno, mohla využít svého práva podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 násl. s. ř. s. I kdyby snad k takovému zkrácení faktickými úkony v průběhu řízení došlo (což nicméně v řízení o žalobě proti rozhodnutí podané podle § 65 násl. s. ř. s. nelze posuzovat), nemůže stěžovatelka nahradit zásahovou žalobu žalobou jinou.

IV.

Závěr a náklady řízení

[19] Krajský soud žalobu zamítl, ovšem za situace, v níž žaloba směřovala proti úkonu, který rozhodnutím správního orgánu není. Krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustnou. Podle

§ 110 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody mj. pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Zdejší soud proto podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu sám odmítl.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemá jak stěžovatelka, tak i žalovaný právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

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

V Brně dne 12. prosince 2013

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu