



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Lenky Bahýľové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **GOLDEN FLEECE COMPANY s. r. o.**, IČO: 27182924, sídlem Slavašovská 575/18, Beroun, zast. advokátem Mgr. Lukášem Serbusem, sídlem Palackého třída 223/5, Nymburk, proti žalovanému: **Celní úřad pro Středočeský kraj**, sídlem Washingtonova 11, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2020, č. j. 54 A 11/2020 - 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2020, č. j. 54 A 11/2020 - 26 (dále jen „napadené usnesení“), jímž byla odmítnuta její žaloba. Touto žalobou se stěžovatelka primárně domáhala přezkumu rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2018, č. j. 45 Af 11/2016 - 40, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 2 Afs 91/2018-26, a usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 3567/18, a to na základě přímé aplikace čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod. Tato rozhodnutí byla vydána ve vztahu k rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2015, jímž byla uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 135zk odst. 1 písm. a) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 6. 2015 (dále jen „zákon o spotřebních daních“), jehož se dopustila tím, že minimálně dne 9. 4. 2015 na daňovém území České republiky ve své provozovně umožnila skladovat jednotlivá balení cigaret označená tabákovými nálepkami, které odpovídaly jiné než tehdy aktuální sazbě daně, a proto se ve smyslu § 118c odst. 3

zákona o spotřebních daních považovaly za neoznačený tabákový výrobek; za toto protiprávní jednání byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Pro případ, že by opětovný přezkum rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2018, č. j. 45 Af 11/2016 - 40, nebyl možný, stěžovatelka požadovala ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřovala v tom, že žalovaný doposud nezahájil správní řízení ve věci spáchání správního deliktu žalobkyní a Krajským soudem v Praze z titulu skladování neoznačených cigaret. Stěžovatelka uvedla, že společně s žalobou předala Krajskému soudu v Praze jako důkaz v žalobě blíže specifikované cigarety s kolkem „V“ v jejím vlastnictví, které již ode dne 1. 7. 2020 nelze legálně skladovat. Nečinnostní žalobou tedy stěžovatelka žádala, aby soud přikázal žalovanému, aby zahájil řízení pro správní delikt skladování neoznačených cigaret s žalobkyní i Krajským soudem v Praze do tří dnů od právní moci rozsudku soudu a aby do 7 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí v dané věci a následně definitivně rozhodl do 7 dnů po obdržení odvolání. Stěžovatelka doplnila, že toto budoucí rozhodnutí napadá svou žalobou ze dne 1. 7. 2020.

[3] Krajský soud v Praze (dále též jen „krajský soud“) uvedl, že primární požadavek stěžovatelky by musel vést k odmítnutí její žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zabýval se proto eventuálním petitem. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, uvedl, že žalobou na ochranu proti nečinnosti nelze donutit správní orgán k zahájení řízení z moci úřední a správní orgán sám o své vůli k takovému kroku nepřistoupil. Je-li za nečinnost označeno chování žalovaného, jež z povahy věci bez jakýchkoli pochybností nečinností ve smyslu s. ř. s. být nemůže, je na místě aplikovat § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. [srov. odst. 62 a 63 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, č. 3687/2018 Sb. NSS]. Zahájení řízení z moci úřední se nelze domáhat ani cestou zásahové žaloby (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 – 46, č. 3631/2017 Sb. NSS či ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 As 311/2018 – 42). Krajský soud tedy nečinnostní žalobu odmítl pro nesplnění podmínek řízení postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to jednak z důvodu, že stěžovatelkou tvrzená nečinnost spočívající v nezahájení přestupkového řízení z povahy věci nemůže být nečinností správního orgánu definovanou v s. ř. s., dále proto, že stěžovatelka zjevně nemohla před podáním žaloby vyčerpat ani § 79 odst. 1 s. ř. s. vyžadovaný prostředek na ochranu proti nečinnosti před správním orgánem, jakož i podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z důvodu, že žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Žalobu proti dosud nevydanému rozhodnutí o případném budoucím odvolání stěžovatelky pak krajský soud vyhodnotil jako zjevně předčasnou.

[4] Stěžovatelka kasační stížnost nepodřadila pod žádný z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Napadeného usnesení se dotýká pouze část IV kasační stížnosti, která obsahuje následující tvrzení: 1) soudce Mgr. Ing. Petr Šuránek byl podjatý, neboť rozhodnutím ve věci vedené u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 45 Af 11/2016 porušil svůj soudcovský slib, pokud vlastnická práva kuřáků považoval za akademickou debatu, a z rozhodování v této věci měl být vyloučen; 2) Krajský soud v Praze porušil zákon o spotřebních daních, neboť skladoval, resp. měl v detenci, cigarety stěžovatelky se „starým“ kolkem a nedonutil celní úřad k tomu, aby mu tyto cigarety zabavil; 3) tvrzení krajského

pokračování

soudu, že se k rozhodnutím z roku 2018 a navazujícím rozhodnutím vyšších soudů nelze vrátit, je protiústavní; 4) pokud krajský soud uvedl, že žaloba z roku 2016 byla nekvalitní, stěžovatelka rozsáhle citovala z podstatných tvrzení a informací, které měla soudu v roce 2018 poskytnout; citovala též z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2018, č. j. 45 Af 11/2016 – 40, jímž bylo o žalobě z roku 2016 rozhodnuto, z navazujících podání a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V petitu kasační stížnosti stěžovatelka rovněž navrhla, aby bylo rozhodnutí o nečinnosti žalobě přikázáno k projednání jinému nezávislému soudu a aby Nejvyšší správní soud postoupil Ústavnímu soudu k rozhodnutí otázku vlastní protiústavní účasti na rozsudku ze dne 29. 8. 2018, č. j. 2 Afs 91/2018 – 26.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se právním názorem krajského soudu v napadeném usnesení zcela ztotožňuje. Má za to, že nemůže být nucen k provádění kontrolní činnosti; podaná žaloba na nečinnost nemá oporu v zákoně. Poukázal mj. i na aktuální těžkosti při provádění kontrolní činnosti v důsledku epidemické situace. Žalovaný rovněž uvedl, že kasační stížnost je kompilací ničím nepodložených tvrzení stěžovatelky, která parafrázuje rozhodnutí správních úřadů a soudů, jež vytrhává z kontextu, zveličuje, poukazuje na abstraktní situace a vymezuje konstrukce, které nemají oporu v zákoně. Stěžovatelka se tím snaží řešit pouze svou nespokojenost s platnými zákony a pro ni nežádoucí kontrolní činnosti celního úřadu.

[6] V reakci na vyjádření žalovaného stěžovatelka kasační stížnost doplnila podáním ze dne 25. 1. 2021. Z tohoto doplnění se však napadeného usnesení, resp. žaloby na nečinnost, týká pouze přesvědčení stěžovatelky, že celní úřad je od 8. 7. 2020 nečinný, nepostupoval-li podle § 115 odst. 3 zákona o spotřebních daních. V ostatním je toto doplnění, obdobně jako kasační stížnost, ve své podstatě koncipován jako nesouhlas stěžovatelky s výsledky rozhodnutí soudu o její žalobě z roku 2016, resp. navazujících rozhodnutí, a s právní úpravou (zákon o spotřebních daních). Podrobná rekapitulace myšlenek stěžovatelky, v mnohém velmi emotivní a místy na hraně slušnosti, by proto nebyla účelná.

[7] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci kasační argumentace stěžovatelky formulována, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4, věť za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti, a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Rozhodnutí krajského soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 – 73, či rozsudek ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 – 58).

[8] Je-li napadeno usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, jediným v úvahu přicházejícím důvodem kasační stížnosti je důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod lze podřadit rovněž námitky poukazující na nezákonnost napadeného rozhodnutí v důsledku vady

řízení před soudem či zmatečnosti řízení před soudem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98). Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval námitkou podjatosti Mgr. Ing. Petra Šuránka, předsedy senátu rozhodujícího ve věci stěžovatelky, jejíž opodstatněnost by měla za následek právě zmatečnost řízení před soudem. Tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, což však není překážkou jejího projednání v rámci kasační stížnosti; ostatně platí, že ke zmatečnosti řízení je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[9] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, *jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.* Stěžovatelka spatřuje podjatost soudce v tom, že rozhodoval ve věci stěžovatelky (jakožto žalobkyně) vedené u téhož soudu pod sp. zn. 45 Af 11/2016, tj. ve vazbě na předchozí rozhodovací činnost tohoto soudce. K tomu je nutno s odkazem na výše citovaný text věty druhé § 8 s. ř. s. uvést, že vyloučení soudců, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci v předchozím soudním řízení, se zásadně vztahuje k totožné věci, a to pouze ve vztahu k instančnímu postupu. Účelem tohoto pravidla je, aby o totožné věci na různých stupních soudní soustavy nerozhodovala ta samá osoba. Tentýž soudce tedy nemůže rozhodovat o žalobě a zároveň o kasační stížnosti proti rozhodnutí o této žalobě, případně o kasační stížnosti a následně o žalobě v pokračujícím soudním řízení před krajským soudem; o takový případ se však v posuzované věci nejedná. Na námitku stěžovatelky je tedy na místě reagovat odkazem na shora citovanou větu třetí § 8 odst. 1 s. ř. s., totiž že důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech. Nesouhlas stěžovatelky s těmito postupy či rozhodnutími podjatost soudce bez dalšího nezakládá. Nejvyšší správní soud proto námitku podjatosti Mgr. Ing. Petra Šuránka důvodnou neshledal.

[10] Námitka stěžovatelky, že krajský soud porušuje zákon o spotřebních daních, pokud má v detenci cigarety se „starým“ kolkem, se mívá s důvody, pro které krajský soud přistoupil k odmítnutí žaloby stěžovatelky, Nejvyšší správní soud se tedy tímto důvodem pro nepřipustnost nezabýval. Stěžovatelka nepředestřela jakoukoli relevantní právní argumentaci proti závěrům krajského soudu, že nečinnost správních orgánů spočívající v nezahájení kontrolní činnosti z moci úřední, resp. v nevydání rozhodnutí na základě této (dosud nezahájené) kontrolní činnosti, nelze žalovat žalobou na nečinnost, případně ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. V kasačním řízení je stanoveno povinné zastoupení advokátem především proto, aby byly kasační stížnosti sepsány právním profesionálem a byly argumentačně na úrovni (viz usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63), tj. aby obsahovaly kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu. Není úlohou Nejvyššího správního soudu, aby za kvalifikovaně zastoupenou stěžovatelku právní argumentaci vymýšlel a potom na tuto vlastní argumentaci sám reagoval.

[11] Je nicméně nutno podotknout, že jakkoli judikatura Nejvyššího správního soudu prošla podstatným vývojem ve vztahu k otázce, zda je možné se žalobou (na ochranu před

pokračování

nezákonným zásahem) domáhat zahájení řízení z moci úřední (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39), předpokladem úspěšného uplatnění takového žalobního návrhu je především tvrzení žalobce o dotčení na vlastních hmotných právech, resp. alespoň myslitelnost dotčení těchto práv žalobce. V řízení o žalobě ani kasační stížnosti stěžovatelka takové dotčení v důsledku nezahájení kontrolní činnosti celního úřadu netvrdila a Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že pokud se stěžovatelka domáhala zahájení přestupkového řízení ve vztahu ke krajskému soudu (jemuž balíčky cigaret zaslala fakticky jako záminku pro svoji žalobu), jedná se zároveň o návrh, u něhož není minimálně splněn základní předpoklad pro poskytnutí ochrany ve správním soudnictví, totiž dotčení na subjektivním veřejném právu navrhovatele.

[12] Pokud se stěžovatelka domáhala opětovného přezkumu závěrů, k nimž soudy dospěly v předcházejícím sporu stěžovatelky, nutno zopakovat, že ve správním soudnictví zásadně nelze opětovně přezkoumávat již rozhodnuté spory a přehodnocovat již dříve přijaté závěry ve stejné věci. Jak stěžovatelce vysvětlil již krajský soud, tomuto postupu brání § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tento postup zároveň není v rozporu s Listinou základních práv a svobod, jak se stěžovatelka domnívá, neboť přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 stěžovatelka měla a využila jej. V této souvislosti je irelevantní též odkaz stěžovatelky na informace, které měl mít krajský soud při svém rozhodování v roce 2018 k dispozici. Ve světle okolností projednávané věci jsou pak zcela mimoběžné procesní návrhy stěžovatelky na přikázání věci jinému krajskému soudu či postoupení věci k projednání Ústavním soudem.

[13] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení mu tudíž přiznána nebyla (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda

senátu