ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobkyně: DEICHMANN-OBUV s.r.o.**, se sídlem Londýnské nám. 853/1, Brno - Štýřice, zast. Mgr. Tomášem Pelikánem, advokátem se sídlem Tyršův dům - Újezd 450/40, Praha 1 - Malá Strana, proti **žalovanému: Celní ředitelství Olomouc**, se sídlem Blanická 19, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2011, sp. zn. 2498/2010-136600-021, č. j. 2756-2/2011-130100-21, ve věci zadržení zboží, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2011, č. j. 22 Af 105/2011 - 11,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2011, č. j. 22 Af 105/2011 - 11, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla pro nepřípustnost podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 70 písm. b) a § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2011, sp. zn. 2498/2010-136600-021, č. j. 2756-2/2011-130100-21. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Celního úřadu Zlín ze dne

14. 2. 2011, č. j. 2498-2/2011-136600-033, kterým bylo rozhodnuto podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o opatřeních"), o zadržení zboží a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí žalovaného podléhá soudnímu přezkumu. Uvedl, že cílem opatření podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o opatřeních je znemožnit osobě nakládání s těmito věcmi, a to do doby, než bude rozhodnuto o jejich dalším osudu podle § 9 odst. 5 zákona o opatřeních. Jde tedy o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Krajský soud poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, v němž byly vymezeny materiální a procesní znaky rozhodnutí předběžné povahy, a má za to, že závěry uvedeného judikátu jsou přiléhavé i pro posuzovanou věc. Proto rozhodl o odmítnutí žaloby jako nepřípustné podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. b) a § 68 písm. e) s. ř. s.

Proti usnesení krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Je přesvědčena, že krajský soud měl žalobu projednat meritorně a nikoliv ji odmítnout. Stěžovatelka upozorňuje na nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, v němž Ústavní soud vymezil rozhodnutí předběžné povahy a určil, které znaky musí současně splňovat. Stěžovatelka v návaznosti na toto rozhodnutí pak namítá, že v daném případě nebyl naplněn tzv. procesní znak rozhodnutí předběžné povahy, tj. možnost bránit se v řízení před správním orgánem, které musí nutně proběhnout a ve kterém bude v dané věci rozhodnuto s konečnou platností. Dále je stěžovatelka přesvědčena, že rozhodnutí o zadržení zboží je ve skutečnosti předběžným opatřením ve smyslu ustanovení § 61 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů („správní řád"). Dle odst. 3 citovaného ustanovení zruší správní orgán předběžné opatření bezprostředně poté, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařízeno, tj. nikoliv výlučně v následujícím správním řízení, ale i dříve. Ze skutečnosti, že předběžné opatření je vydáváno před skončením správního řízení, nelze dovodit, že by jej bylo možno vydat jen v průběhu již zahájeného správního řízení. S ohledem na ustanovení § 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je pak nutno v pochybnostech jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně.

Dále stěžovatelka upozorňuje, že podle protokolu o kontrole založeného ve správním spise byla kontrola v provozovně stěžovatelky provedena na základě „žádosti o přijetí opatření oprávněných majitelů průmyslových práv", proto lze s ohledem na ustanovení § 44 správního řádu považovat správní řízení za zahájené a rozhodnutí o zadržení zboží za předběžné opatření vydané v jeho průběhu. Faktické dopady napadeného rozhodnutí jsou pro stěžovatelku okamžité a ve

vztahu k zadrženému zboží de facto trvalé, proto rovněž zpochybňuje existenci „materiálního znaku“ rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodnutí o zadržení zboží postrádá prvek předběžnosti. Jde proto o rozhodnutí rovnající se svými účinky rozhodnutí konečné povahy.

S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k podané kasační stížnosti uvádí, že plně souhlasí s názorem krajského soudu, že rozhodnutí o zadržení zboží je rozhodnutím předběžné povahy. Právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, které mají povahu konečných rozhodnutí. V daném případě se však o konečné rozhodnutí nejedná, jde o opatření předběžné povahy do doby, než bude rozhodnuto o propadnutí nebo zabrání zboží. Smyslem a účelem tohoto rozhodnutí je totiž omezit či zabránit dispozici s daným zbožím. Skutečnost, že žalovaný považuje stěžovatelku za podezřelou z porušení zákona, nezasahuje do jejích subjektivních práv tak, jak je chápe ustanovení § 65 s. ř. s. To, že jsou věci zadržovány, nelze považovat za založení, změnu nebo závazné určení veřejného subjektivního práva stěžovatelky. Předběžné opatření dle ustanovení § 68 správního řádu lze vydat pouze v zahájeném řízení; „žádost o přijetí opatření“ však řízení nezahajuje. Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté zdejší soud ověřil, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Až po přezkoumání těchto podmínek se totiž Nejvyšší správní soud může zabývat vlastní hmotněprávní argumentací stěžovatelky uplatněnou v kasační stížnosti. Napadené rozhodnutí krajského soudu je dle názoru kasačního soudu nepřezkoumatelné, vykazuje tedy vadu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud je soudem přezkumným, který je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, nejedná-li se o takové vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Samotný přezkum je však možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. To znamená, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

K otázce nepřezkoumatlenosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura jak Ústavního, tak i Nejvyššího správního soudu. Uvádí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Povinností krajského soudu je přitom stranám sporu ozřejmit, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a k jakým závěrům na ně navazujícím dospěl (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34). Tyto úvahy pak musí mít odraz v odůvodnění rozhodnutí, neboť jen prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak jej v daných souvislostech uvážil, jaké právní předpisy aplikoval a k jakému konečnému rozhodnutí tímto způsobem dospěl.

Z napadeného usnesení krajského soudu však není zřejmé, z jakých důvodů, ve smyslu výše uvedeného, dospěl k závěru, že rozhodnutí o zadržení věci podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o opatřeních je rozhodnutím předběžné povahy. Krajský soud v odůvodnění rozhodnutí pouze zcela stručně bez dalšího konstatoval, že cílem opatření podle § 9 odst. 1 zákona o opatřeních je znemožnit osobě nakládání se zadrženými věcmi do doby, než bude rozhodnuto o jejich osudu podle § 9 odst. 5 zákona o opatřeních. Proto jde dle krajského soudu o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., jak bylo vymezeno judikaturou kasačního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64), kterou lze vztáhnout i na projednávanou věc. Bližší úvaha, jak k tomuto závěru krajský soud dospěl, v napadeném rozhodnutí zcela chybí.

Z odůvodnění napadeného usnesení je zřejmé jen to, že krajský soud vyhodnotil podanou žalobu jako nepřípustnou, neboť se jí stěžovatelka domáhala soudního přezkumu správního rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno. Krajský soud však blíže neobjasnil, na základě jakých konkrétních úvah dospěl k závěru o povaze napadeného rozhodnutí. Mimo strohé konstatování dvou zákonných ustanovení a odkazu na rozhodnutí zdejšího soudu krajský soud nijak neobjasnil, na základě jakých úvah dospěl k závěru o předběžnosti rozhodnutí žalovaného. Pouhé tvrzení, že bude rozhodnuto podle § 9 odst. 5 zákona o opatřeních, není dostačující.

Judikatura Nejvyššího správního soudu k otázce rozhodnutí předběžné povahy, na něž se vztahuje kompetenční výluka ze soudního přezkumu, je však širší, než uvádí krajský soud. Zejména lze poukázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publikovaný pod č. 1982/2010 Sb. NSS, ve kterém byly stanoveny tři podmínky, při jejichž kumulativním splnění lze považovat určité rozhodnutí za rozhodnutí

předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s. Tuto judikaturu krajský soud v napadeném rozhodnutí zcela pominul a neprověřil, zda je u napadeného rozhodnutí kumulativně splněna časová, věcná a osobní podmínka pro vyslovení závěru, že jde o rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu. Podle citované judikatury musí být totiž takové rozhodnutí předběžné povahy vydáno v již zahájeném řízení o vydání konečného rozhodnutí nebo musí být zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Současně v sobě musí konečné rozhodnutí věcně zahrnovat vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mimo jiné subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné. Tyto podmínky stanovené judikaturou, pro krajský soud závaznou, nebyly nijak zohledněny ani posouzeny. Krajský soud v napadeném usnesení neprovedl tzv. test rozhodnutí předběžné povahy, který byl určen ve shora uvedeném rozhodnutí rozšířeného senátu a slouží k tomu, aby soud mohl u libovolného správního rozhodnutí předvídatelným způsobem určit, zda se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno, či nikoliv. Není tak zřejmé, z jakých úvah krajský soud dovodil, že napadené rozhodnutí žalovaného naplňuje znaky předběžnosti ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu, a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s.

V této souvislosti považuje kasační soud za vhodné připomenout, že uplatnění kompetenčních výluk podle § 70 s. ř. s. musí být podle ustálené judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vykládáno restriktivně a pro účastníky řízení předvídatelně. Přitom bezvýhradně platí, že v pochybnostech musí být zachováno právo na soudní přezkum (srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 49/04, publikovaný pod č. 62/2006 Sb. ÚS, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS, či rozsudek téhož soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikovaný pod č. 886/2006 Sb. NSS). Nelze odmítnout soudní přezkum rozhodnutí, aniž by bylo postaveno najisto, že adresát takového rozhodnutí má k dispozici jiné účinné prostředky zajišťující včasnou ochranu jeho práv. Usnesení krajského soudu navíc tak, jak je koncipováno, znemožňuje účastníkům řízení, aby v opravném prostředku mohli účinně reagovat a zpochybnit úvahu provedenou krajským soudem.

Krajský soud proto musí v dalším řízení v mezích stanovených konstantní judikaturou kasačního soudu posoudit, a to prostřednictvím provedení shora uvedeného testu, zda se v nyní projednávané věci skutečně jedná o rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s. ř. s. Tuto svoji úvahu pak musí řádně odůvodnit tak, aby z jeho rozhodnutí bylo jasně seznatelné, jakými úvahami byl pro vyslovení konečného názoru v dané věci veden.

V nyní projednávané věci je napadené rozhodnutí žalovaného vydáno podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o opatřeních, a to v rámci dozorové činnosti celních orgánů nad dodržováním povinností stanovených v § 5 odst. 2 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů. Ze spisového materiálu vyplývá, že kontrola uskutečněná v prodejně stěžovatelky byla vedena podle zákona o ochraně spotřebitele v rámci dohledu celních orgánů podle zákona o ochraně spotřebitele. Žalovaný v rozhodnutí o zadržení zboží odkazuje také na ustanovení § 9 odst. 1 zákona o opatřeních, ze kterého vycházel při své rozhodování také krajský soud. Podle citovaného ustanovení „*celní úřad při provádění celního dohledu zadrží zboží podezřelé z porušení práv k duševnímu vlastnictví osobě, u které bylo zboží zajištěno, podle předpisu Evropských společenství, a to bez ohledu na práva třetích osob*“. Předpisem práva Evropských společenství, které má toto ustanovení zákona o opatřeních na mysli, je přitom již shora uváděné nařízení Rady (ES) č. 1383/2003 o přijímání opatření celních orgánů proti zboží podezřelému z porušení určitých práv duševního vlastnictví a o opatřeních, která mají být přijata proti zboží, o kterém bylo zjištěno, že tato práva porušilo (dále jen „nařízení“). Podle čl. 1 toto „*nařízení stanoví podmínky, za kterých celní orgány přijímají opatření, existuje-li podezření, že zboží porušuje práva duševního vlastnictví v těchto situacích:*
a) je navrženo k propuštění do volného oběhu, režimu vývozu nebo zpětného vývozu v souladu s článkem 61 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství;
b) je odhaleno při provádění kontrol zboží vstupujícího na celní území Společenství nebo opouštějícího toto území v souladu s články 37 a 183 nařízení (EHS) č. 2913/92, umístěného v režimu s podmíněným osvobozením od cla ve smyslu čl. 84 odst. 1 písm. a) uvedeného nařízení, zpětně vyváženého, které podléhá oznamovací povinnosti podle čl. 182 odst. 2 uvedeného nařízení nebo umístěného do svobodného pásma nebo celního skladu ve smyslu článku 166 uvedeného nařízení.“

Z napadeného rozhodnutí krajského soudu není možné dovodit, o jakou ze shora uvedených situací se jedná; jinými slovy pod které ze shora uvedených režimů krajský soud přezkoumávané rozhodnutí vlastně podřadil. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné krajský soud upozornit na skutečnost, že Nejvyšší správní soud již judikoval (srovnej rozhodnutí NSS ze dne 18. 5. 2011, č. j. 7 As 52/2011 - 100), že na „ *rozhodnutí o zadržení zboží podle čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1383/2003 v režimu čl. 1 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení nemusí navazovat rozhodnutí, které by v sobě věcně zahrnulo rozhodnutí o zadržení zboží. Takové rozhodnutí proto není rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., a není z tohoto důvodu vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví*“.

Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud shledal napadené usnesení krajského soudu nepřezkoumatelné, nezabýval se stěžovatelkou uplatněnými argumenty v kasační stížnosti směřujícími proti věcné nesprávnosti napadeného rozhodnutí. Takovým postupem by totiž nepřípustně předjímal závěry, které má nejprve v dané věci učinit krajský soud. Účastníkům řízení by tak znemožnil, aby

závěry vyslovené zcela nově až v kasačním řízení mohli účinně napadnout opravnými prostředky (kasační stížností).

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené usnesení krajského soudu je nezákonné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; proto v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení bude na krajském soudu, aby v souladu se shora uvedeným znovu posoudil, zda pro žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného platí kompetenční výluka ze soudního přezkumu či nikoliv a poté vydal přezkoumatelné rozhodnutí v souladu se zákonem. Krajský soud je ve smyslu ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku.

Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti stěžovatelky bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. ledna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu