

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. Š.**, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská 1788/60, Praha 2, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2015, č. j. 39401-2/2015-900000-304.3, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2017, č. j. 31 Af 66/2015 - 102,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Celní úřad pro Královéhradecký kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015, č. j. 32670-4/2015-550000-62, rozhodl podle § 115 odst. 3 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (dále jen „zákon o spotřebních daních“), o zajištění neznačených tabákových výrobků (tabák ke kouření o celkové hmotnosti 0,868 kg) včetně obalu, doručených žalobci do Věznice Valdice.

[2] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím část výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve znění *„[...]doručené osobě M. Š., narozen X, trvalé bydliště Ž. 1610, X Ú. n. L., P. 9, totožnost ověřena dle osobní karty odsouzeného (dále jen „kontrolovaná osoba“), do Věznice V. na adrese n. M. 55, V., PSČ X [...]“* nahradil zněním *„[...]zasílané v poštovní přepravě odesílatelem J. R. (narozena X), bydliště Ž. 1610, X Ú. n. L., P. 9, osobě M. Š. (narozen X), bydliště Ž. 1610, X Ú. n. L., P. 9, (dále jen „kontrolovaná osoba“), do Věznice V. na adrese n. M. 55, V., PSČ X [...]“* a část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve znění *„[...]Vzhledem k tomu, že kontrolovaná osoba, jako držitel výše uvedených*

neznačených tabákových výrobků, v době kontroly neprokázala, že se jedná o tabákové výrobky, na které se povinnost značení tabákovou nálepkou nevztahuje, rozhodl celní úřad tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.“ nahradil zněním *„[…]Vzhledem k tomu, že v době kontroly u výše uvedených neznačených tabákových výrobků není zřejmé, že se jedná o tabákové výrobky, na které se povinnost značení tabákovou nálepkou nevztahuje, dále s ohledem na skutečnost, že kontrolovaná osoba výše uvedené neznačené tabákové výrobky nepřevzala a J. R. je odesílatelem zásilky, která obsahovala neznačené tabákové výrobky a je tak osobou, která nakládala s předmětnými tabákovým výrobky jako s věcí vlastní (vykonává právo pro sebe), rozhodl celní úřad tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.“*

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který ji odmítl.

[4] Krajský soud totiž dospěl k závěru, že žalobce žalobou napadal rozhodnutí správního orgánu, které je pro svou předběžnou povahu vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s.; vycházel přitom ze závěrů uvedených v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 Afs 117/2009 - 202. Žalobu tudíž shledal nepřípustnou ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s.

III.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a žaloba proti němu je tedy podle § 68 písm. e) téhož zákona nepřípustná. Je přesvědčený o tom, že judikatura, z níž krajský soud v napadeném usnesení vycházel, není na nynější věc aplikovatelná, neboť se vztahuje k již neúčinnému znění zákona o spotřebních daních. Nyní účinné znění zákona o spotřebních daních již v § 115 výslovně neuvádí, že rozhodnutí o zajištění neznačených tabákových výrobků je rozhodnutím předběžné povahy. V projednávané věci je proto nutné přihlížet k ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, a rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197) z níž vyplývá že *„je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 s. ř. s., je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající na zachování práva na přístup k soudu“*, tedy v pochybnostech volit postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu. Jiný přístup by ve svých důsledcích mohl znamenat zásah do práva účastníka řízení na přístup k soudu jako hlavní součásti práva na spravedlivý proces, garantovaného mezinárodními smlouvami i vnitrostátním ústavním právem.

[7] Stěžovatel poukazuje i na to, že v posuzovaném případě rovněž nebyla naplněna jedna z podmínek, nutných podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, k tomu, aby bylo možné napadené rozhodnutí považovat za rozhodnutí předběžné povahy. Jelikož v napadeném rozhodnutí

byla jako osoba nakládající s tabákovými výrobky jako s věcí vlastní označena již pouze paní J. R., není, co se týče závěru o předběžné povaze tohoto rozhodnutí z pohledu stěžovatele naplněna tzv. osobní podmínka (spočívající v tom, že adresátem konečného rozhodnutí musí být osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy), neboť konečné rozhodnutí správního řízení bude směřovat pouze vůči této osobě a již nikoliv vůči stěžovateli.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry napadeného usnesení. Současně ale nadnesl otázku, zda-li byl stěžovatel vůbec aktivně legitimován podat žalobu v řízení před krajským soudem; poukázal přitom na znění ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. a § 65 odst. 1 téhož zákona.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel ve své kasační stížnosti správně podřadil důvody podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pokud totiž stěžovatel kasační stížností napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvod podle tohoto ustanovení spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí. Naplnění tohoto kasačního důvodu přitom může založit i skutečnost, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[12] Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se rozhodnutí o odmítnutí žaloby opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná.

[13] V nynější věci spatřuje stěžovatel nezákonnost napadeného usnesení v nesprávném posouzení právní otázky, zda napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu kompetenční výluky podle § 70 písm. b) s. ř. s. a z toho důvodu bylo možné žalobu, kterou jej stěžovatel napadl, pro nepřípustnost podle § 68 písm. e) téhož zákona odmítnout.

[14] Krajský soud v napadeném usnesení nejprve poukázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, v němž kasační soud vymezil tři podmínky (časovou, věcnou a osobní), které musí být kumulativně splněny k tomu, aby na posuzované správní rozhodnutí pro jeho předběžnou povahu dopadala výluka ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Následně citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 Afs 117/2009 - 202, ve kterém kasační soud uzavřel, že tyto tři podmínky rozhodnutí o zajištění neznačených tabákových výrobků podle § 115 odst. 3

zákona o spotřebních daních naplňuje; jedná se tedy o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.

[15] Krajský soud se rovněž vyjádřil ke skutečnosti, že posledně citované rozhodnutí kasační soud vydal před novelizací zákona o spotřebních daních, která se dotkla i úpravy zajištění neznačených tabákových výrobků. Uvedl, že *„[z]ávěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil k úpravě daného institutu účinné do 31. 12. 2012, […] plně dopadají i na úpravu účinnou od 1. 1. 2013. V nové úpravě již sice rozhodnutí o zajištění neznačených tabákových výrobků není výslovně pojmenováno jako rozhodnutí předběžné povahy, na podstatě věci se tím ale nic nezměnilo. Ostatně ani za staré úpravy nebylo pro Nejvyšší správní soud rozhodující, jak je dané rozhodnutí v zákoně formálně označeno, ale zda se materiálně jedná o rozhodnutí předběžné povahy, tj. zda jsou splněny výše vymezené definiční znaky takového rozhodnutí. Ty jsou přitom splněny i za nynější právní úpravy, neboť konstrukce zajištění neznačených tabákových výrobků, navazujících řízení o správních deliktech a rozhodnutí o propadnutí, případně zabrání zajištěných neznačených tabákových výrobků, zůstala v podstatných rysech shodná.“*

[16] Nejvyšší správní soud se s výše uvedenými závěry krajského soudu plně ztotožňuje.

[17] Nepřisvědčuje z toho důvodu kasační námitce, že judikatura, z níž krajský soud v napadeném usnesení vycházel, není v právě posuzované věci použitelná z důvodu, že ji kasační soud vydal ještě před účinností novely zákona o spotřebních daních. V posuzovaném případě tedy není sporu o tom, že napadené rozhodnutí je pro svou předběžnou povahu vyloučeno se soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s.; mimoběžná je tudíž také stěžovatelova argumentace, kterou poukazuje na případy, v nichž je sporné, zda-li se na úkon správního orgánu vztahuje kompetenční výluka ve smyslu tohoto ustanovení.

[18] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou, že není naplněna jedna z podmínek nutných k tomu, aby na napadené rozhodnutí pro jeho předběžnou povahu dopadala výluka ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.; a to konkrétně osobní podmínka. V již citovaném rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 Afs 186/2006 - 54 kasační soud vyslovil, že *„[o]sobní podmínka znamená, že rozhodnutí konečné musí být adresováno (mimo jiné i) stejné osobě jako rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž opět nebylo možné, aby se osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy domohla soudního přezkumu rozhodnutí předběžného, byť zprostředkovaně pomocí žaloby proti rozhodnutí konečnému.“* Nejvyšší správní soud má přitom za to, že v nyní projednávané věci je osobní podmínka naplněna.

[19] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o zajištění neznačených tabákových výrobků, v němž byli za účastníky řízení označeni stěžovatel a paní J. R., bylo napadeným rozhodnutím změněno, co se týče účastníků řízení; nově byla za účastníka řízení označena pouze paní J. R. Žalovaný tuto skutečnost správně v napadeném rozhodnutí [vycházeje ze skutečnosti (vyplývající z úředního záznamu ze dne 21. 5. 2015), že stěžovatel při předávání balíčku ve Věznici Valdice po zjištění, že obsahuje tabák bez tabákových nálepek, tento odmítl převzít] zdůvodnil tím, že *„[…] i když M. Š. byl kontrolovanou osobou, byl ve věci zajištění nesprávně označen jako účastník řízení, resp. jako držitel zjištěných neznačených*

tabákových výrobků (§115 odst. 3 zákona o spotřebních daních). Držitelem zjištěných neznačených tabákových výrobků není ani vězeňská služba ČR, která předmětné tabákové výrobky měla pouze v detenci. Držitelem, tj. osobou, která měla vůli nakládat s předmětnými tabákovými výrobky jako s věcí vlastní (vykonává právo pro sebe), a které měly být předmětné tabákové výrobky zajištěny, je J. R." Je přitom nepochybné, že konečné rozhodnutí ve správním řízení bude adresováno paní J. R.; toho si je ostatně vědom i stěžovatel. Nejvyšší správní soud tedy na základě uvedeného uzavírá, že v právě posuzované věci je osobní podmínka, která vyžaduje, aby adresátem konečného rozhodnutí byla také osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy, byla naplněna. Paní J. R., jako osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy (rozhodnutím o zajištění neznačených tabákových výrobků), se tedy může, byť zprostředkovaně, pomocí žaloby proti konečnému rozhodnutí ve správním řízení domoci soudního přezkumu rozhodnutí předběžného; nebude tedy v tomto ohledu dotčena na svém právu na přístup k soudu.

[20] Pokud stěžovatel namítal, že on byl dotčen na svém právu na přístup k soudu odmítnutím jeho žaloby směřující proti rozhodnutí předběžné povahy pro nepřípustnost, neboť konečné rozhodnutí ve správním řízení již bude směřováno pouze proti paní J. R., a on tak neměl jinou možnost, jak se proti rozhodnutí žalovaného bránit, nelze mu rovněž přisvědčit. Jelikož napadeným rozhodnutím žalovaný vyslovil, že správní orgán prvního stupně pochybil, pokud stěžovatele označil za účastníka správního řízení týkajícího se porušení povinností při značení tabákových výrobků, a tuto vadu tímto rozhodnutím napravil, nemůže Nejvyšší správní soud učinit jiný závěr, než že napadené rozhodnutí bylo vydáno ve stěžovatelův prospěch. Současně ale odmítá argumentaci žalovaného uvedenou ve vyjádření ke kasační stížnosti zpochybňující procesní žalobní legitimaci stěžovatele podat žalobu u krajského soudu. Nejvyšší správní soud totiž již v rozsudku ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 - 62, vyslovil, že *„[...]procesní legitimace se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné, a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, resp. její přípustnost či nepřípustnost, jak to učinil krajský soud.*"

[21] V právě projednávaném případě byl stěžovatel procesně legitimován podat žalobu směřující proti napadenému rozhodnutí, neboť tvrdil, že byl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech. Krajský soud však žalobu odmítl pro nepřípustnost, neboť směřovala proti rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno. Stěžovateli však nelze přisvědčit, že byl tímto postupem dotčen na svém právu na přístup k soudu. Právo na přístup k soudu jako jedna z komponent práva na spravedlivý proces má totiž své určité meze, kterými jsou mimo jiné kompetenční výluky. Pravomoc správních soudů přezkoumat každé rozhodnutí správního orgánu je tedy omezena v případě, že některá ze správních rozhodnutí ze soudního přezkumu vylučuje zákon (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 6 A 25/2002 - 42). Tak tomu je i v posuzovaném případě; stěžovatel tedy nebyl napadeným usnesením dotčen na svém právu na přístup k soudu.

[22] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že krajský soud v nynější věci nepochybil, pokud stěžovatelovu žalobu odmítl pro nepřípustnost podle § 68 písm. e) s. ř. s. z důvodu, že jí stěžovatel napadal správní rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního

přezkumu podle § 70 písm. b) téhož zákona vyloučeno. Výše předestřenou právní otázku tedy posoudil správně, a tudíž nezatížil své rozhodnutí nezákonností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

VI.

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

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. září 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu