



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Vojtěch Šimíčka, v právní věci žalobce **S., spol. s r. o.**, zastoupeného JUDr. Radkem Hudečkem, advokátem se sídlem Matiční 730/3, Ostrava, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Ostrava**, se sídlem nám. Sv. Čecha 8, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 1. 2004, č. j. 6497-1/03-1401-21 až č. j. 6497-16/03-1401-21, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 3. 2005, č. j. 22 Ca 79/2004-26,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 3. 2005, č. j. 22 Ca 79/2004-26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 3. 2005, č. j. 22 Ca 79/2004-26, jímž krajský soud odmítl žaloby proti rozhodnutím žalovaného Celního ředitelství Ostrava ze dne 9. 1. 2004, č. j. 6497 1/03-1401-21 až č. j. 6497-16/03-1401-21. Žalovaný těmito rozhodnutími zamítl odvolání proti rozhodnutí Celního úřadu Český Těšín (celní deklaraci), kterým úřad rozhodl o propuštění zboží označené jako „b. c.“ do volného oběhu, přičemž dovozy zboží zahrnul do celní kvóty na základě nařízení vlády č. 162/2002 Sb., kterým se stanoví ochranné opatření na dovoz některých výrobků do České republiky.

Krajský soud usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. a v odůvodnění uvedl zejména, že napadenými rozhodnutími žalovaného nedošlo k jakémukoliv založení, změně, zrušení či závaznému určení práv nebo povinností žalobce. Poznámky na jednotných celních deklaracích, že se dovoz zboží zahrnuje do celní kvóty, neměly vliv na určení práv či povinností žalobce v daných celních řízeních. V těchto řízeních bylo rozhodováno o celním dluhu žalobce, přičemž tato rozhodnutí nebyla žádným způsobem ovlivněna konstatováním o zahrnutí dovozu do celní kvóty. Zahrnutí do celní kvóty by bylo z hlediska práv a povinností dovozce významné až v tom okamžiku, kdy by v dalším celním řízení celní úřad rozhodl o výši cla, kterou by stanovil na základě toho, že podle jeho názoru již došlo k vyčerpání celní kvóty. Až toto následné rozhodnutí o výši cla by tedy bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž by byla přípustná žaloba ve správním soudnictví.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že usnesení krajského soudu napadá z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Krajský soud se podle stěžovatele jeho podáními nesprávně nezabýval, neboť jeho doplňující podání po lhůtě pro podání žaloby nebyla rozšířením žaloby o další žalobní body, ale toliko označením důkazů, které krajský soud vůbec neprovedl. Rozhodnutím správního orgánu došlo k založení jeho povinnosti, neboť při dalším dovozu, bude-li předtím nezákonně vyčerpána kvóta, bude nucen platit clo, které by v opačném případě platit nucen nebyl. Dle názoru soudu proti takovému postupu celních orgánů není obrana, ač zasahuje do práv stěžovatele. Stěžovatel dále rozváděl nezákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „a současně vady řízení“, spočívající v nesprávné aplikaci § 6 nařízení vlády č. 534/2002 Sb., celního sazebníku.

První senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, usnesením ze dne 21. prosince 2005, č. j. 1 Afs 61/2005-52, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu. Při předběžné poradě totiž dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru judikovaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 10. 2004, č. j. 6 As 4/2003–45. Důvod, pro který je věc předkládána rozšířenému senátu spočívá v posouzení právní otázky, zda žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a tedy zda je či není rozhodnutím vyloučeným ze soudního přezkoumání.

Šestý senát ve věci sp. zn. 6 As 4/2003 dospěl k závěru, že *„daným rozhodnutím však nedošlo k jakémukoli založení, změně, rušení nebo závaznému určení práv či povinností. Poznámka uvedená na jednotné celní deklaraci, že se dovoz zboží zahrnuje do celní kvóty neměla žádný vliv na určení práv či povinností žalobce v daném celním řízení. V daném řízení bylo rozhodováno o celním dluhu žalobce, přičemž toto rozhodnutí nebylo žádným způsobem ovlivněno konstatováním o zahrnutí dovozu do celní kvóty. Uvedené konstatování mělo jen informační charakter a nebylo přímo závazné ani rozhodující pro správní orgán. Zahrnutí do celní kvóty by bylo z hlediska práv a povinností dovozce významné až v tom okamžiku, kdy v dalším celním řízení celní úřad rozhodl o výši cla, kterou by stanovil na základě toho, že podle jeho názoru již došlo k vyčerpání celní kvóty. Až následné rozhodnutí o výši cla by tedy bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterému by byla přípustná žaloba ve správním soudnictví. V tomto řízení by byl předmětem soudního přezkumu i způsob výpočtu celní kvóty celním úřadem. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na to, že celní kvóta se vztahuje na celkový dovoz předmětného zboží do České republiky za určené období. Nepřímo tak signalizuje vůči všem potencionálním dovozcům, jaké dovozy bude celní úřad započítávat do celní kvóty,*

aniž by však tito potencionální dovozci byli přímo dotčeni na svých právech, a byli všichni aktivně procesně legitimováni k žalobě ve správním soudnictví.“

Opačný názor zdůvodnil předkládající senát především tak, že žalobce v žalobě tvrdil, že žalovaný nepřipustně neaplikoval § 6 nařízení vlády č. 534/2002 Sb., celního sazebníku. Podle něho je totiž osvobozen dovoz cukru s původem v České republice od cla. Celní orgány však neoprávněně zahrnuly žalobcem dovážený cukr do celní kvóty (ač byl dovoz osvobozen od cla) a proto došlo k bezdůvodnému vyčerpání stanovené kvóty. Žalobce tedy tvrdil, že byl úkonem správního orgánu (zde rozhodnutím o propuštění zboží do volného oběhu) zkrácen na svých právech. Procesní legitimace žalobce se přitom nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením o tom, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl na svých právech zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, respektive její přípustnost či nepřipustnost. To, že nebyly splněny podmínky řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze najisto vyslovit jen tehdy, pokud napadený úkon není rozhodnutím, [tehdy by platila kompetenční výlučka podle § 70 písm. a) s. ř. s.], nebo tehdy, kdyby žalobce netvrdil, že byl na právech krácen (což nebyl tento případ). Pokud tedy soud dospívá k závěru, že nejsou žalobcova práva zasažena, má tento závěr vyjádřit rozsudkem, jímž žalobu zamítne, nikoliv usnesením o odmítnutí žaloby.

Rozšířený senát posoudil věc takto:

Stěžovatel v kasační stížnosti sám právně kvalifikoval její důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Toto podřazení však není zcela správné, neboť směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, připadá v úvahu toliko důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Tento závěr vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu: srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS s touto právní větou: *„Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“* Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tedy zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela. Nesprávná kvalifikace stížnostních důvodů stěžovatelem však není ani v nejmenším na překážku jejímu věcnému projednání. Stačí, aby stěžovatel důvody tvrdil; jejich podřazení pod zákonné ustanovení provede v souladu se zásadou *iura novit curia* soud. Z tohoto pohledu stěžovatel svým povinností dostal, resp. přesněji procesní břemeno tvrzení unesl.

Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby, nemůže ani Nejvyšší správní soud zkoumat napadené rozhodnutí z jiného důvodu než podle § 103 odst. 1 písm. e). Proto stěžovatelovy poukazy na § 103 odst. 1 písm. a) a d), spočívající v nezákonnosti a ve vadách řízení, vyvolaných dle tvrzení stěžovatele v dané věci nesprávnou aplikací § 6 celního sazebníku, nemají místa.

Rozhodující tedy je, zda krajský soud odmítl důvodně žalobu či nikoliv, tedy zda je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, *„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.“* Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výlučka možná není).

Vzhledem k tomu, že právo na přístup k soudu má povahu ústavně garantovaného práva, je nutno při vžit zřetel též k čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Z tohoto ustanovení zároveň vyplývá, že v případě pochybností, zda někomu náleží právo na přístup k soudu či nikoliv, je nutno vždy zvolit výklad příznivější výkonu tohoto práva.

Tato východiska je třeba mít na zřeteli při výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož prostřednictvím se na úrovni obyčejného zákona právo na přístup k soudu realizuje. Citované ustanovení nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, nýbrž podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Legitimace je tedy založena tím, že žalobce tvrdí, že takový úkon správního orgánu měl negativní dopady do jeho právní sféry.

Uvedené předpoklady byly v dané věci splněny: žaloba směřovala jednak proti rozhodnutím Celního ředitelství Ostrava ze dne 9. 1. 2004, jimiž byla zamítnuta odvolání proti rozhodnutí o propuštění zboží deklarovaného jako b. c. do režimu volného oběhu; jednak žalobce v žalobě tvrdil, že těmito rozhodnutími byl zkrácen na svých právech (neoprávněné přidělení kvóty, ignorování námítky o nepoužitelnosti nařízení vlády č. 263/2001 Sb. odvolacím orgánem, nesprávné vyloučení aplikace § 6 nařízení vlády č. 534/2002 Sb., rozpor s čl. 2 odst. 2 Listiny). Je tedy zřejmé, že zde byl jak shora specifikovaný úkon správního orgánu, tak i tvrzení žalobce o tom, že tento úkon má negativní dopady do jeho právní sféry. Žalobce proto k žalobě legitimován byl.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani fakt, že údaj o čerpání kvót na dovoz cukru uvedl Celní úřad Český Těšín na zadních stranách jednotných celních deklarací. Žaloba totiž nesměřuje proti těmto poznámkám na rubu, nýbrž proti rozhodnutím celního

ředitelství o odvoláních, která se jako jednou z odvolacích námitek zabývala mj. též výtkou nesprávné aplikace kvót. Tato rozhodnutí žalovaného se právní sféry žalobce bezpochyby dotýkají, právě je také žalobce napadá žalobou a tvrdí, že jimi byl zkrácen na svých právech.

Ze všech těchto důvodů dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že krajský soud žalobu odmítl nesprávně. Proto jeho usnesení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž se bude krajský soud – vázán právním názorem, že žalobce je k žalobě legitimován - žalobou věcně zabývat.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí o věci (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. dubna 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu