



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **N. V. Ch.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 60, 120 00 Praha 2, proti žalovanému: **Celní ředitelství Plzeň**, se sídlem A. Uxy 11, 303 88 Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 8. 2005, č. j. 30 Ca 53/2005 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojil žalobce (dále též „stěžovatel“) proti shora uvedenému usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2005, č. 2121-05/05-1601-21, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno odvoláním napadené rozhodnutí Celního úřadu Cheb ze dne 8. 6. 2004, č. j. 15195/04-0763-03, jímž bylo ve vztahu k osobě žalobce a místu prodeje: prodejní stánek č. 1 na tržišti S. K., obec Ch., rozhodnuto o zajištění výrobků podle tehdejšího znění § 134 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (dále jen „zák. o spotřebních daních“). Krajský soud odmítnutí správní žaloby stěžovatele zdůvodnil tím, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu první instance mají povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť jejich účelem je předběžně (do doby rozhodnutí ve věci

samé, konkrétně do doby rozhodnutí o správním deliktu podle § 135 odst. 2 zák. o spotřebních daních) zajistit zboží podléhající spotřební dani, zjistí-li kontrolní orgán porušení zákazu prodeje tohoto zboží na určitých místech, jak jej stanoví § 133 odst. 1 zák. o spotřebních daních. Z uvedeného důvodu krajský soud žalobu odmítl s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 68 písm. e) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že se jedná o správní rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. b) s. ř. s.

II.

Stěžovatel opřel svoji kasační stížnost o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Uvedl, že právní názor krajského soudu, na základě něhož odmítl soud žalobu, nepovažuje za správný. Vyslovil přesvědčení, že žalobou napadeným správním rozhodnutím došlo k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv a že napadené rozhodnutí není předběžné povahy. Poukázal na to, že jakkoli při zajišťování zboží celním orgánem se stěžovatel ke kontrolované prodejně č. 1 přihlásil, v průběhu dalšího správního řízení sám poukázal na to a z výpovědi třetí osoby (V. T. N., - pozn. Nejvyššího správního soudu: *stěžovatel zřejmě v důsledku zcela pochopitelné chyby v psaní, vzniklé nejspíše kopírováním pomocí textového editoru, omylem uvedl v kasační stížnosti v této souvislosti jméno P. T. D., který ovšem, jak vyplývá z kasační stížnosti stěžovatele podané ve skutkově a právně obdobné věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 Afs 163/2005, měl pronajaty jiné prodejní prostory; v žalobě nicméně stěžovatel uvádí právě V. T. N.*) vyšlo najevo, že zboží v uvedené prodejně stěžovatel neprodával a že nebyl jeho vlastníkem, nýbrž že prodejnu uvedené třetí osobě, která tam zajištěné zboží prodávala, pronajal smlouvou o podnájmu z 12. 3. 2004. Stěžovatel tedy zákon o spotřebních daních neporušil. Z dikce ustanovení § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních podle stěžovatele vyplývá, že adresátem rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků může být fyzická osoba či právnická osoba, která buď zákaz jejich prodeje porušila a v době kontroly byla kontrolním orgánům k dispozici nebo která prodej těchto výrobků v rozporu s uvedeným zákonem zajišťovala. Podle stěžovatele mělo být při kontrole zjištěno, zda stěžovatel má způsobilost být adresátem rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků. Stěžovatel podle svého přesvědčení takovou způsobilost neměl, neboť on zákon neporušoval, naopak měl za to, že kontrola dodržování zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků, která byla u něho provedena, byla nezákonná, neboť nevycházela z přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci (kontrolní orgán nezjistil správně, že stěžovatel není kontrolovanou osobou ve smyslu § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních).

Stěžovatel dále poukázal na to, že právní názor krajského soudu, podle něhož je rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků rozhodnutím předběžné povahy, a tedy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, porušuje princip rovnosti účastníků řízení i dalších dotčených osob (těch, které byly na svých právech přímo dotčeny vydáním napadených rozhodnutí nebo mohou být dotčeny jejich zrušením) zakotvený v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel se cítí být dotčen na svých právech proto, že jako pronajimatel (stěžovatel uvádí slovo „nájemce“, avšak z kontextu jeho vyjádření je zřejmé, že míní „pronajimatel“ - pozn. Nejvyššího správního soudu) prodejních stánků byl postupem správního orgánu vystaven značné právní nejistotě; podle jeho názoru správní orgány vybočily z mezí stanovených jim zákonem, čímž porušily základní pravidlo právního státu (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť v době vydání napadeného rozhodnutí k jeho vydání nebyly splněny všechny zákonem stanovené podmínky.

Z výše uvedených důvodů navrhl stěžovatel rozhodnutí krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

III.

Žalovaný považoval rozhodnutí krajského soudu za správné a ztotožnil se s jeho důvody; navrhl kasační stížnost zamítnout. Na okraj poznamenal, že stěžovatel nebyl rozhodnutím o zajištění lihovin a tabákových výrobků, které je podle názoru žalovaného rozhodnutím *in rem*, zkrácen na svých právech, tvrdí-li, že k zajištěnému zboží neměl žádná práva a nepodílel se na nakládání s ním. Nebyl-li takto stěžovatel zkrácen na svých právech, je podle žalobce s podivem, proti čemu brojí, bylo-li zastaveno i řízení o jiném správním deliktu, jež bylo proti němu původně zahájeno.

IV.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., třebaže stěžovatel výslovně uvádí důvody podle písm. a) a b) uvedeného ustanovení. Kasační stížností je napadeno rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby stěžovatele proti správnímu rozhodnutí) a je tvrzena jeho nezákonnost pro vady řízení předcházející jeho vydání a pro nesprávné posouzení právní otázky. 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, zveřejněný pod č. 625/2005 Sb. NSS, viz též www.nssoud.cz). Pod takto vymezený pojem nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. samozřejmě spadají všechny stížní důvody, které by byly abstraktně vzato (tj. při odhlédnutí od toho, proti jakému typu rozhodnutí kasační stížnost brojí) vzhledem k jejich obsahu klasifikovatelné podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Spornou otázkou je, zda krajský soud správně posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že žalobou napadené správní rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu první instance mají povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť jejich účelem je předběžně (do doby rozhodnutí ve věci samé, konkrétně do doby rozhodnutí o správním deliktu podle § 135 odst. 2 zák. o spotřebních daních) zajistit zboží podléhající spotřební dani, zjistí-li kontrolní orgán porušení zákazu prodeje tohoto zboží na určitých místech, jak jej stanoví § 133 odst. 1 zák. o spotřebních daních.

Ostatními námitkami vznesenými stěžovatelem, pokud se týkají samotného průběhu správního řízení a právních úvah, kterými byl veden žalovaný, je v řízení o kasační stížnosti při přezkumu rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby možno se zabývat toliko v té míře, v jaké jsou relevantní pro posouzení zákonnosti takového rozhodnutí krajského soudu. Nelze se však jimi zabývat z hlediska posuzování zákonnosti či nezákonnosti postupu samotného žalovaného ve správním řízení resp. z hlediska posuzování zákonnosti či nezákonnosti samotného žalobou napadeného správního rozhodnutí, neboť k tomu by bylo v rámci řízení o kasační stížnosti možno přistoupit teprve tehdy, bylo-li by předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu meritorní

rozhodnutí krajského soudu, tj. takové jeho rozhodnutí, jež by se zabývalo vlastními žalobními námitkami stěžovatele v žalobě, která by byla shledána přípustnou a nebyla odmítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V. a)

Čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že *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.* Znamená to tedy, že zákonodárce může některá rozhodnutí orgánu veřejné správy, kterými je rozhodováno o subjektivních právech fyzických a právnických osob, vyloučit z přezkumu soudu, ovšem nesmí tak učinit u takových rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod (tj. jimiž je rozhodováno o takových subjektivních právech, která buď nepřímo či jen zčásti mají povahu subjektivních základních práv a svobod). Provedením uvedené ústavní konstrukce na rovině jednoduchého práva je v oboru soudního přezkumu správních rozhodnutí o veřejných subjektivních právech § 70 s. ř. s. Ten stanoví taxativní výčet úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, přičemž mezi ně v písm. b) zmíněného ustanovení řadí úkony, které materiálně jsou rozhodnutími (tj. ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jde o úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob), ovšem přitom jsou to úkony „předběžné povahy“. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 (zveřejněn pod č. 153 ve svazku č. 16 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu) zamítl návrh na zrušení ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v tehdejší znění, v němž byl v rámci tehdejší právní úpravy správního soudnictví obdobně jako v § 70 písm. b) dnešního s. ř. s. vyloučen soudní přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Podle názoru Ústavního soudu vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. *To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného.* Na okraj nutno poznamenat, že uvedený právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu, kterou byla zrušena celá dřívější část pátá občanského soudního řádu, v níž bylo upraveno správní soudnictví (viz nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, zveřejněný pod č. 96 ve svazku č. 22 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu a pod č. 276/2001 Sb.), neboť ta shledala ústavněprávní deficity tehdejší úpravy správního soudnictví v jiných jeho aspektech než ve vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

Vzhledem k výše uvedenému právnímu názoru Ústavního soudu musí proto rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení

před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak). Jak totiž již uvedl Nejvyšší správní soud, v případě pochybností je zapotřebí jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti - *denegatio iustitiae* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž poukázal na to, že i Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu vztahujícím se ještě k části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně; namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (viz náleží Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, zveřejněný pod č. 76 v svazku č. 22 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu).

V. b)

Zákon o spotřebních daních ve svých částech třetí a čtvrté upravuje omezení prodeje tabákových výrobků a lihovin na určitých místech či určitými způsoby a stanovuje sankce za porušení tohoto zákazu. Mimo jiné ve znění účinném ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí zakazoval prodej tabákových výrobků a lihovin na tržištích a v tržnicích [§ 133 odst. 1 ve spojení s § 132 písm. d) a e) zák. o spotřebních daních v tehdejší znění]. Za účelem efektivního vyšetření a případného následného postihu resp. minimalizace následků porušení tohoto zákazu (viz možnost uložení sankce v podobě propadnutí zajištěných lihovin a tabákových výrobků, kterou stanoví § 135 odst. 5 zák. o spotřebních daních, příp. možnost jejich zabránění podle odst. 6 nebo 7 téhož ustanovení) stanovil uvedený zákon možnost zajištění věcí, u nichž orgán pověřený dozorem nad dodržováním zákazu a postihem jeho porušení shledal, že jsou prodávány v rozporu se zákonem: Ustanovení § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních stanovilo, že zjistí-li kontrolní orgán [mj. celní úřady a celní ředitelství - viz § 134 odst. 1 písm. a) zák. o spotřebních daních] porušení zákazu nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků, sepíše o této skutečnosti protokol a současně lihoviny a tabákové výrobky zajistí; propis kontrolního protokolu a propis rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků kontrolní orgán doručí osobě, která zákaz nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků porušila a v době kontroly byla kontrolním orgánům k dispozici nebo která nabídku a prodej lihovin a tabákových výrobků v rozporu se zákonem o spotřebních daních zajišťovala (zákon tuto osobu označil legislativní zkratkou "kontrolovaná osoba").

Rozhodnutí podle § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních bylo nepochybně rozhodnutím *in rem*, jak uvádí žalovaný, neboť nepochybně jeho hlavním smyslem a účelem byla dispozice v něm vymezenými věcmi, přesněji řečeno omezení či znemožnění dispozice těmito věcmi. U vlastníka, oprávněného držitele či detentora zajištěných věcí zasahuje rozhodnutí do jeho subjektivních práv k zajištěným věcem, neboť mu zabraňuje s věcmi podle své vůle nakládat.

Současně však rozhodnutí podle § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních bylo i rozhodnutím vydaným ve vztahu k určité osobě, a sice „kontrolované osobě“, tedy osobě, která zákaz nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků porušila a v době kontroly byla kontrolním orgánům k dispozici nebo která nabídku a prodej lihovin a tabákových výrobků v rozporu se zákonem o spotřebních daních zajišťovala. Tuto dikci § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních nelze totiž chápat jinak než tak, že správní orgán v rozhodnutí

o zajištění věci „kontrolovanou osobu“ uvede a označí (to, že tak kontrolní orgán učiní, třebaže mu to zákon nepředepisuje výslovně, plyne z povahy věci - má-li být takové osobě rozhodnutí doručeno, musí být určeno, kdo jí je, což stěžít lze učinit jinak než jejím označením v rozhodnutí). Rozhodnutí o zajištění věci se tedy dotýká určité osoby tím, že ji označí za „kontrolovanou osobu“, tj. osobu, která se podle závěru správního orgánu vyjádřeného v rozhodnutí dopustila určitého protiprávního jednání. Otázkou je, zda taková skutečnost sama o sobě (bez spojení se zásahem do majetkové sféry) znamená zásah do subjektivních práv dotyčné osoby, jak jej chápe ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud má za to, že nikoli - označením za osobu, jež se dopustila protiprávního jednání, správní orgán sice zasáhne do právní sféry dotyčné osoby tím, že konstatuje její vztah k určitému zákonem zakázanému jednání, ovšem označení za „kontrolovanou osobu“ neznamená pro dotyčného samo o sobě ještě žádný bezprostřední důsledek v podobě jakékoli sankce (ta se může uložit až v případném následném řízení o přestupku fyzické osoby), práva stěžovatele se nijak nezkracují. Případný difamační účinek nesprávného označení za „kontrolovanou osobu“ není ještě možno považovat za založení, změnu, zrušení nebo závazné určení veřejného subjektivního práva nebo povinnosti stěžovatele, neboť - argumentováno ad absurdum - jakákoli chybná informace o nějaké osobě, obsažená třeba i v rozhodnutí, jež se jí věcně nijak netýká, by pak musela být považována za důvod vzniku aktivní legitimace toho, koho se informace týká, k žalobě proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.

Je zřejmé, že ustanovením § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních bylo kontrolnímu orgánu založeno oprávnění zasáhnout okamžitě při zjištění skutečností, nasvědčujících porušení zákazu prodeje tabákových výrobků a lihovin, tak, aby byly zajištěny věci, jež se jeví být prodávány protiprávním způsobem, a zjištěny a úředním způsobem zaznamenány informace o porušení zákona, tedy zejména o tom, kdo, kdy, kde a za jakých okolností měl protiprávní způsob prodeje provádět. Je zároveň evidentní, že takovéto oprávnění kontrolní orgán zpravidla realizuje za nedostatku informací a v časové tísní, zejména tehdy, když skutečnosti nasvědčující porušení zákona zjistí při běžných kontrolních pochůzkách po místech, kde k porušení obvykle dochází, či při konkrétní předem připravené kontrolní akci, kterou koná na základě předem zjištěných indicií či poznatků. Z toho plyne, že kontrolní orgán nemůže - a nelze to po něm ani spravedlivě požadovat - zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda došlo k porušení zákona, s naprostou jistotou a ve všech detailech, nýbrž zpravidla pouze s určitou mírou pravděpodobnosti a někdy jen v základních rysech. Je proto možné a nikoli nepravděpodobné, že někdy dojde k zajištění věci, které ve skutečnosti nejsou prodávány v rozporu se zákonem (např. nejde o lihoviny ve smyslu § 132 písm. f) zák. o spotřebních daních; jedná se sice o lihoviny či tabákové výrobky umístěné v místech, kde je zakázáno je prodávat, avšak ve skutečnosti tam nejsou prodávány, neboť jsou určeny např. pro vlastní potřebu osob, které se na onom místě zdržují, aj.), nebo že kontrolní orgán nesprávně určí kontrolovanou osobu (určitá osoba je například sice na místě zajištění věci přítomna a na první pohled se jeví, že zajišťovala jejich prodej, ovšem ve skutečnosti se na místě nacházela z jiných důvodů). Za takové situace zákon zajišťoval ochranu subjektivních práv osob, jež mohla být takto dotčena, právě tím, že zajištění věci se sice děje faktickým úkonem kontrolního orgánu, ovšem spolu s ním se vydá rozhodnutí a sepíše protokol, přičemž jak protokol, tak rozhodnutí se v propisu doručí „kontrolované osobě“, takže dotčená osoba či dotčené osoby mohly podat proti uvedenému rozhodnutí opravný prostředek v podobě odvolání ve správním řízení - § 135a zák. o spotřebních daních v tehdejší znění stanovil, že nejen na řízení o přestupcích či jiných správních deliktech podle tohoto zákona, nýbrž i na kontrolu upravenou v jeho § 134 se vztahuje správní řád [ve věci stěžovatele to ještě byl tehdy platný

a účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“].

Ustanovení tehdejšího znění zákona o spotřebních daních o přestupcích a jiných správních deliktech spočívajících v porušení ustanovení o omezení prodeje lihovin a tabákových výrobků (tj. zejména § 135 uvedeného zákona) nepředepisovala, že by nutným důsledkem vydání rozhodnutí o zajištění věcí podle § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních muselo být současné či následné zahájení řízení o přestupku či jiném správním deliktu, jenž by se týkal zajištěných věcí. V tomto smyslu nelze oprávnění podle § 134 odst. 2 až 4 zák. o spotřebních daních považovat za zvláštní případ předběžného opatření, jak je obecně upraveno v § 43 správního řádu, neboť takové předběžné opatření lze vydat jen v průběhu již zahájeného správního řízení, nikoli před jeho zahájením, přičemž z ustanovení § 134 a § 135 zák. o spotřebních daních nelyne, že vydání rozhodnutí o zajištění věcí by bylo automaticky spojeno se zahájením řízení ve věci přestupku či správního deliktu nebo nějakého jiného řízení, které by o zajištěných věcech rozhodlo s konečnou platností (naopak, díkce § 135a zák. o spotřebních daních více než naznačuje, že zákon s řízením o kontrole a v rámci něho i o zajištění věcí a s řízeními o správních deliktech zachází jako se dvěma samostatnými typy řízení). Nebylo by ostatně ani smysluplné, aby zákon vydání rozhodnutí o zajištění věcí automaticky spojoval se zahájením řízení o přestupku či jiném správním deliktu týkajícím se těchto věcí - jak již výše nastíněno, ne vždy se v případě, že došlo k zajištění věcí, muselo ve skutečnosti jednat o věci prodávané v rozporu se zákonem; pokud se o takové věci nejednalo a po jejich zajištění to bylo shledáno (třebaže v okamžiku zajištění se kontrolní orgán domníval, třeba i z dobrých důvodů, že o protiprávně prodávané věci se jedná), nebylo by účelné a ani přípustné řízení o správním deliktu konat.

Jestliže zajištění věcí podle § 134 odst. 2 zák. o spotřebních daních není zvláštním typem předběžného opatření ve smyslu § 43 správního řádu, nelze na ně vztáhnout ani ustanovení § 43 odst. 2 správního řádu o jeho zrušení či zániku *ex lege*; znamená to tedy, že rozhodnutí o zajištění věcí musí být zrušeno či jinak zaniknout (např. být konzumováno jiným rozhodnutím) v rámci nějakého dalšího řízení, které následuje po řízení o jeho vydání. Zákon o spotřebních daních proto v § 135 obsahoval ustanovení, která v různých skutkových variantách řešila konečným způsobem osud zajištěných věcí: Za prvé mohlo dojít k jejich propadnutí v rámci řízení o přestupku či jiném správním deliktu (§ 135 odst. 5 zák. o spotřebních daních). Za druhé mohlo dojít k jejich zabrání v řízení o přestupku či jiném správním deliktu, jehož pachatel je zjištěn (§ 135 odst. 6 zák. o spotřebních daních). Za třetí mohlo dojít k jejich zabrání v řízení o přestupku či jiném správním deliktu za situace, kdy osoba odpovědná za porušení zákazu nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků nebyla zjištěna (§ 135 odst. 7 zák. o spotřebních daních). Všechny tři uvedené skutkové alternativy předpokládají zahájení řízení o přestupku či jiném správním deliktu. Konečně pak za čtvrté - jakkoli to zák. o spotřebních daních výslovně nestanovoval - mohlo dojít k ukončení zajištění věcí a jejich vrácení vlastníku, oprávněnému držiteli či detentorovi, byl-li znám, a to tehdy, nebylo-li by zjištěno, že došlo k porušení zákazu nabídky a prodeje lihovin a tabákových výrobků. Oprávnění a zároveň povinnost správního orgánu rozhodnout v takovém případě o ukončení zajištění věcí a jejich případném vrácení (tj. o zrušení či změně rozhodnutí o zajištění pro jeho nezákonnost) plyne přinejmenším ze základních pravidel správního řízení zakotvených zejm. v § 3 odst. 1 větě druhé a odst. 3 větě první a třetí tehdy účinného správního řádu, neboť jistě nelze připustit, aby na základě rozhodnutí správního orgánu bylo omezováno vlastnické

nebo jiné subjektivní právo k věci, zakládající právo s ní nakládat, za situace, kdy se zjistí, že k tomu není zákonný důvod.

Je tedy zřejmé, že zákonná úprava dávala ve všech skutkových alternativách, které mohly nastat, možnost, aby o osudu zajištěných věcí (a tedy implicitně i o právech různých osob k nim) bylo rozhodnuto - tak či onak - konečným způsobem.

V. c)

Zrušení či změna rozhodnutí o zajištění věcí jsou už samy o sobě postačující pro nápravu případného zásahu do subjektivních práv osoby, která jím byla v rozporu se zákonem dotčena na svých subjektivních právech, konkrétně v právech k zajištěným věcem: Tato osoba se může obrátit na stát s požadavkem náhrady škody způsobené jí nezákonným rozhodnutím, které bylo zrušeno nebo změněno, splní-li podmínky stanovené pro takový nárok a jeho uplatnění zákonem č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Jen pro doplnění nutno dodat, že každé konečné rozhodnutí týkající se zajištěných věcí je přezkoumatelné ve správním soudnictví - takto přezkoumatelné je tedy i rozhodnutí ve věci návrhu osoby, jež tvrdí, že byla na svých právech dotčena rozhodnutím o zajištění věcí, na jeho zrušení či změnu a případné vrácení věcí.

VI.

Krajský soud tedy správně posoudil stěžovatelem napadené správní rozhodnutí jako rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť se jednalo o správní rozhodnutí zajišťující určité věci, proti němuž a jeho důsledkům v podobě dočasně omezení či vyloučení dispozice se zajištěnými věcmi měla každá osoba, jejíž subjektivní veřejná práva byla takovým rozhodnutím dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež po vydání takového rozhodnutí muselo nutně následovat.

Z výše uvedených úvah vyplývá, že krajský soud nepochybil, když usnesením odmítl stěžovatelu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustnou z důvodu podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. b) s. ř. s.

Krajský soud rovněž správně dal přednost postupu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. před zkoumáním, zda stěžovatel osobně byl zasažen ve svých subjektivních právech a zda se tedy v jeho případě nejedná o návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, www.nssoud.cz). V konkurenci možných důvodů pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) a písm. d) s. ř. s. má proto přednost vždy důvod podle písm. d) před důvodem podle písm. c), neboť soud si prioritně musí posoudit otázku, zda vůbec rozhodnutí, jehož soudní přezkum je požadován, tomuto přezkumu podléhá, a teprve při kladné odpovědi na ni se dále tázat, zda konkrétní

procesní subjekt, který se soudního přezkumu domáhá, má procesní legitimaci či zda u něho případně zjevně neabsentuje legitimace hmotná.

Rozhodnutí krajského soudu proto nelze posoudit jako nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost stěžovatele tedy není důvodná.

VII.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. března 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu