



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobce: DEICHMANN-OBUV s. r. o.**, se sídlem Londýnské nám. 853/1, Brno – Štýřice, zast. Mgr. Tomášem Pelikánem, advokátem se sídlem Újezd 450/40, Tyršův dům, Malá Strana, Praha 1, proti **žalovanému: Generální ředitelství Cel (dříve Celní ředitelství v Hradci Králové)**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí Celního ředitelství v Hradci Králové ze dne 18. 4. 2011, č. j. 3662/2/2011-060100-21, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2013, č. j. 30 Af 24/2011 – 49,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2013, č. j. 30 Af 24/2011 – 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla pro nepřipustnost 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 jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Celního úřadu Pardubice (dále též „CÚ Pardubice“), ze dne 1. 3. 2011, č. j. 3277-4/2011-066300-032, kterým bylo rozhodnuto podle ustanovení § 9 odst. 1 a § 33 odst. 6 zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních, týkajících se dovozu, vývozu, a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o opatřeních“) a dle § 23 odst. 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o ochraně spotřebitele“) o zadržení zboží, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

I. Vymezení věci

[2] Předmětem sporu je posouzení otázky, zda zajištění (zadržení) výrobků nebo zboží dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele je či není rozhodnutím předběžné povahy a jedná se tak o rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu dle § 70 odst. 1 písm. b) s. ř. s. vyloučeno.

[3] Krajský soud vycházel z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54, podle kterého musí rozhodnutí předběžné povahy kumulativně naplňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Dle posouzení krajského soudu rozhodnutí CÚ Pardubice naplňuje všechny tři uvedené podmínky. Rozhodnutí je dočasné, neboť celní úřad rozhodl dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele, uvedl důvod zajištění výrobků a upozornění, že může být uloženo propadnutí zboží nebo rozhodnuto o jejich zabrání. Dále konstatoval, že je mu z úřední činnosti známo, že rozhodnutím ze dne 7. 7. 2011, č. j. 9442/2011-066300-021, vydal celní úřad „konečné“ rozhodnutí o propadnutí dotčených výrobků a uložení pokuty. Z uvedených skutečností krajský soud dovodil, že rozhodnutí celního úřadu o zadržení výrobků je rozhodnutím pouze předběžným, které nepředurčuje definitivní rozhodnutí o právech a povinnostech právnické nebo fyzické osoby. 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Je přesvědčen, že krajský soud měl žalobu projednat meritorně a nikoliv ji odmítnout. Stěžovatel upozorňuje na náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, v němž Ústavní soud vymezil, které znaky musí současně rozhodnutí předběžné povahy splňovat. Namítá, že v daném případě nebyl naplněn tzv. procesní znak rozhodnutí předběžné povahy, tj. možnost bránit se proti zajištění v následném řízení před správním orgánem a soudem. S ohledem na ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je pak nutno v pochybnostech jakékoliv výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně. Faktické dopady napadeného rozhodnutí jsou okamžité a ve vztahu k zajištěnému zboží de facto trvalé.

[5] Upozorňuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54, ve kterém je uvedeno, že rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podle § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, nelze posoudit jako rozhodnutí předběžné povahy. Dle jeho názoru se jedná o skutkově velmi obdobný případ projednávané věci.

[6] Rozhodnutí o zadržení (zajištění) zboží je předběžným opatřením ve smyslu ustanovení § 61 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „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 je bylo možno vydat jen v průběhu již zahájeného správního řízení. S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření k podané kasační stížnosti uvádí, že závěry krajského soudu považuje za věcně správné a ztotožňuje se s nimi. Krajský soud dostatečně ověřil a prokázal, že rozhodnutí CÚ Pardubice je pouze úkonem předběžné povahy, vyloučeným ze soudního přezkumu. Institut zajištění podle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele je výhradně úkonem předběžné povahy, neboť po zajištění musí následovat meritorní rozhodnutí ve věci, kterým je propadnutí nebo zabránění zajištěných věcí. Účelem zajištění je umožnit ověření rozhodných skutečností pro posouzení, zda zboží porušuje práva duševního vlastnictví. Procesně se jedná o správní řízení, které se řídí správním řádem, který obsahuje i lhůty pro vydání rozhodnutí. Do subjektivních práv žalobce bylo zasaženo až vydáním rozhodnutí Celního úřadu Pardubice o pokutě a propadnutí obuvi ze dne 7. 7. 2011, č. j. 9442/2011-066300-021. Samotné rozhodnutí CÚ Pardubice o zajištění obuvi je rozhodnutím *sui generis* a nelze jej podřazovat pod § 61 správního řádu. Žalovaný také uvádí, že posuzované rozhodnutí nelze zaměňovat s rozhodnutím o zajištění vybraných výrobků

pokračování

podle zákona o spotřebních daních, neboť tento zákon obsahuje speciální úpravu. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[8] Proti vyjádření žalovaného podal stěžovatel repliku, ve které polemizuje s jeho závěry.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Kasační stížnost podaná stěžovatelem podřazuje kasační důvody pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud předem dalšího odůvodnění konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou též dostupná na www.nssoud.cz).

[11] Pro přehlednost věci považuje soud za vhodné shrnout relevantní skutečnosti zjištěné z předložených správních spisů. Celní úřad Pardubice provedl dne 1. 3. 2011 v provozovně stěžovatele v Pardubicích kontrolu dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele. Na základě této kontroly vydal téhož dne rozhodnutí o zadržení zboží, konkrétně 2 párů dětské obuvi, dle § 9 odst. 1 a § 33 odst. 6 zákona o opatřeních a dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele. Stěžovatel se bránil odvoláním k Celnímu ředitelství Hradec Králové, které bylo rozhodnutím ze dne 18. 4. 2011, č. j. 3662-2/2011-060100-21, zamítnuto s poukazem na předběžný charakter rozhodnutí, s tím, že námítky stěžovatele budou též řešeny prvoinstančním orgánem v rámci řízení o správním deliktu. Z obdobných důvodů nebyl stěžovatel úspěšný ani v řízení před krajským soudem, jehož odmítavé usnesení je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci.

[12] Námitka stěžovatele, dle které je nutno na projednávanou věc aplikovat závěry týkající se soudního přezkumu rozhodnutí podle § 42 zákona o spotřebních daních o zajištění vybraných výrobků, není důvodná. Rozhodujícím důvodem pro soudní přezkum tohoto rozhodnutí byl v tomto případě úmysl zákonodárce, který předmětné rozhodnutí v § 42 odst. 6 zákona o spotřebních daních výslovně podrobil soudnímu přezkumu, nikoli povaha posuzovaného rozhodnutí.

[13] Nedůvodná je také námitka, dle které je rozhodnutí o zajištění zboží předběžným opatřením dle § 61 správního řádu. Zajištění (zadržení) zboží dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele se nevydává dle § 61 správního řádu. Mimo výše uvedené je nutno stěžovatele upozornit na to, že účelem předběžného opatření dle § 61 správního řádu je zatímně upravit poměry účastníků nebo zajistit provedení exekuce, pokud existuje obava, že by bylo ohroženo. Svou povahou tak spadá do kategorie rozhodnutí předběžné povahy vyloučených ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s., což také výslovně uvedl zdejší soud již v uváděném rozsudku rozšířeného senátu. Argumentace stěžovatele jde tedy ve prospěch závěru, ke kterému dospěl krajský soud, nikoliv v jeho neprospěch.

[14] Důvodnou je však námitka, dle které rozhodnutí o zajištění zboží podezřelého z porušování práv duševního vlastnictví nemá charakter předběžného rozhodnutí, neboť stěžovatel nemá zaručenou možnost bránit se proti zajištění v následném řízení před správním orgánem a soudem.

[15] Podle shora uváděného rozsudku rozšířeného senátu se o rozhodnutí předběžné povahy jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: věcnou, osobní a časovou.

[16] Podmínka věcná je splněna, jsou-li v konečném rozhodnutí zahrnuty otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatím. Podmínka osobní je splněna, bylo-li konečné rozhodnutí adresováno stejnému subjektu, jako rozhodnutí předběžné. Podmínka časová je splněna, je-li rozhodnutí vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení. Účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného.

[17] K časové podmínce dále rozšířený senát uvedl, že souvisí s dočasným charakterem rozhodnutí předběžné povahy. Aby však tato dočasnost byla skutečná, vyžaduje tato podmínka bližší konkretizaci. Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu.

[18] Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je „dočasnost“ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že se jednotlivec může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu.

[19] Pokud je rozhodnutí předběžné povahy vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho „dočasnost“ garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Pokud by taková lhůta pro zahájení řízení před správním orgánem a vydání konečného rozhodnutí (ovšem v délce odpovídající požadavku Ústavního soudu na včasnost soudní ochrany) zákonem stanovena nebyla, nelze takové zajišťovací či mezitímní rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.

[20] Podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele se za klamavou obchodní praxi považuje také nabízení nebo prodej výrobků nebo služeb porušujících některá práva duševního vlastnictví, jakož i skladování takových výrobků za účelem jejich nabízení nebo prodeje a dále neoprávněné užívání označení chráněného podle zvláštního právního předpisu v obchodním styku.

[21] V případě zjištění výrobků nebo zboží, které naplňují znaky porušení uvedeného ustanovení je podle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele celní úřad oprávněn takovéto výrobky nebo zboží zajistit a následně rozhodnout o jejich propadnutí nebo zabrání.

[22] Zákon o ochraně spotřebitele upravoval procesní pravidla při zajištění zboží celními úřady a to od 29. 5. 2006 (účinnost zákona č. 229/2006 Sb.) až do přijetí zákona č. 36/2008 Sb., kterým byl s účinností od 12. 2. 2008 novelizován zákon o ochraně spotřebitele. Tato novelizace upravila znění § 23 odst. 6 do současné podoby a zrušila ustanovení § 23b a § 23c, v nichž byly upraveny procesní otázky a postup celních orgánů při provádění zajištění.

[23] V § 23c zákona o ochraně spotřebitele bylo uvedeno, že zajištění výrobků nebo zboží trvá do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o jejich propadnutí nebo zabrání, případně do doby,

pokračování

kdy bude prokázáno, že se nejedná o výrobky nebo zboží porušující některá práva duševního vlastnictví. Zrušení opatření o zajištění výrobků nebo zboží, o kterých se prokáže, že neporušují některá práva duševního vlastnictví, provede písemně ředitel celního úřadu. Rozhodnutí se doručí kontrolované osobě. Pokud bylo zrušeno opatření o zajištění, musí být kontrolované osobě zajištěné výrobky nebo zboží bez zbytečných průtahů vráceny v neporušeném stavu, s výjimkou výrobků nebo zboží použitých pro posouzení. O vrácení sepíše celník písemný záznam.

[24] Z důvodové zprávy k zákonu č. 36/2008 Sb., vyplývá, že procesní ustanovení § 23b a 23c zákona o ochraně spotřebitele byla zrušena pro jejich nesystémové zařazení do zákona o ochraně spotřebitele, neboť taková ustanovení mají být upravena ve zvláštních zákonech. Po zrušení uvedených ustanovení byl postup celních orgánů při zajištění zboží podezřelého z porušení práv duševního vlastnictví v posuzovaném období upraven pouze v zákoně o opatřeních, který se dle § 1 vztahuje také na provádění dozoru podle zákona o ochraně spotřebitele.

[25] Z § 33 odst. 6 zákona o opatřeních vyplývá, že pro zadržení zboží, ničení padělků a nedovolených napodobenin, poskytnutí upravených padělků k humanitárním účelům, propadnutí a zabránění zboží a pro odvolání proti rozhodnutí celních orgánů platí obdobně ustanovení § 9, 14, 14a, 28a, 28b a 31a tohoto zákona.

[26] Podle § 9 odst. 5 zákona o opatřeních se zadržené zboží vrátí osobě, které bylo zadrženo, uplynula-li lhůta pro zadržení zboží, nebo nelze-li u zadrženého zboží uložit sankci propadnutí nebo ochranné opatření zabránění zboží podezřelého z porušení práv k duševnímu vlastnictví v řízení o správním deliktu, nebo rozhodnout o jeho zničení podle § 14 zákona o opatřeních. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ustanovení § 29 až 31c zákona o opatřeních, která do 31. 12. 2013 upravovala dozor a kontrolu celních úřadů podle zákona o ochraně spotřebitele, byla do části čtvrté zákona o opatřeních vtělena až zákonem č. 219/2011 Sb., účinným od 1. 9. 2011.

[27] Existuje-li podezření, že zboží nabízené k prodeji vykazuje znaky klamavé obchodní praxe (padělků), lze z právní úpravy účinné v posuzovaném období dovodit oprávnění celních úřadů takové zboží zajistit (zadržet) a následně rozhodnout o jeho propadnutí, zabránění či vrácení. Skutečnost, že zákon o ochraně spotřebitele používá pojem „zajištění“, zatímco zákon o opatřeních v roce 2007 tento pojem opustil a nahradil jej pojmem „zadržení“ je pouhou nedůsledností zákonodárce, bez jakéhokoliv významu.

[28] Soulad výluky soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy s ústavou je podle stěžovatele uváděného nálezu Ústavního soudu podmíněn tím, že předběžné, soudně nepřezkoumatelné rozhodnutí, musí být následováno správním rozhodnutím konečným, v rámci jehož přezkumu se právům jednotlivce dostane soudní ochrany, a to i ve vztahu k účinkům rozhodnutí předběžného. Použitelnost této výluky je dále limitována i tím, že jednotlivce má právo na soudní ochranu, která však musí být včasná a účinná. Takové podmínky rozhodnutí o zajištění zboží dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele nesplňuje.

[29] Zatímco rozhodnutí o propadnutí či zabránění zboží lze nepochybně napadnout žalobou u správního soudu a v rámci tohoto přezkumu posoudit i zákonnost jeho zajištění, rozhodnutí o vrácení zboží lze žalobou napadnout jen výjimečně. Tak tomu bude např. v případě, že došlo k vrácení nesprávného počtu zajištěného zboží. V případě, kdy naopak proti vrácení zboží nebude žádný důvod brojit, nemá osoba, které bylo zboží zajištěno, proti samotnému zajištění žádnou možnost ochrany, včetně nemožnosti uplatnit případný nárok na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při

výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tato skutečnost již sama o sobě vylučuje předběžnou povahu rozhodnutí o zajištění.

[30] Z ustanovení § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele a z příslušných ustanovení zákona o opatřeních navíc vyplývá, že o zajištění zboží je rozhodováno zpravidla na základě kontroly prováděné v rámci celního dohledu, tj. mimo řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V žádném z uvedených předpisů pak není stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné, tj. rozhodnutí o propadnutí, zabránění nebo vrácení zboží. Tvrzení žalovaného, že procesně se jedná o správní řízení, ovládané správním řádem, který stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí, není relevantní. Přestože lze správní řád v obecné rovině považovat za subsidiární k řízení o zajištění dle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele, žádné z jeho ustanovení neuvádí lhůtu, ve které by byl správní orgán povinen zahájit řízení o propadnutí, zabránění či vrácení zboží a vydat konečné rozhodnutí, kterým bude rozhodnuto o osudu zajištěného zboží.

IV. Závěr

[31] S ohledem na vše výše uvedené lze jednoznačně dojít k závěru, že rozhodnutí podle § 23 odst. 6 zákona o ochraně spotřebitele o zajištění výrobků nebo zboží není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s.

[32] Usnesení krajského soudu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud závěrem uvedeným v tomto rozhodnutí vázán. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 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 9. ledna 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu