



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobkyně K. H.**, zastoupené JUDr. Alešem Vídenským, advokátem se sídlem Sokolská tř. 22, Ostrava-Moravská Ostrava, proti **žalovanému Celnímu ředitelství Praha** se sídlem Washingtonova 11, 113 54 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze 22. 4. 2003, č. j. 4707/21-03, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2005, č. j. 6 Ca 167/2003–29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2005, č. j. 6 Ca 167/2003–29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím celního ředitelství ze dne 22. 4. 2003 bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a bylo potvrzeno rozhodnutí Celního úřadu Ruzyně - letiště Praha ze dne 23. 2. 2003, č. j. TR 0203/03-1941/TRS; tímto rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 466 927 Kč za porušení povinnosti stanovené zákonem č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů. Toho se žalobkyně měla dopustit tím, že při vstupu do tuzemska dne 22. 2. 2003 neoznámila celnímu úřadu dovoz platných bankovek v cizí měně ve výši 17 500 EUR, tj. v přepočtu 549 325 Kč, čímž nesplnila oznamovací povinnost uloženou v § 5 odst. 1 zákona č. 61/1996 Sb.

Proti shora uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž se domáhala zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a pro případ, že soud by neshledal návrh na zrušení rozhodnutí důvodným, navrhla moderaci uložené sankce.

Městský soud rozsudkem ze dne 11. 1. 2005 žalobu zamítl, s tím, že žádný z žalobních bodů neshledal důvodným. V odůvodnění rozsudku zejména uvedl, že rozhodné skutečnosti, jimiž je skutečnost, že žalobkyně dovezla finanční hotovost ve výši 17 500 EUR, aniž by dovoz při vstupu do tuzemska oznámila na tiskopise vydaném Ministerstvem financí, byly prokazatelně zjištěny. Pokuta byla žalobkyni uložena podle § 12a zákona č. 61/1996 Sb., z něhož nevyplývá nutnost zjišťovat osobní a majetkové poměry toho, komu se pokuta ukládá; při ukládání pokuty podle tohoto ustanovení se přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům porušení oznamovací povinnosti. Soud sice žalobkyni přisvědčil v tom, že nebyla před vydáním rozhodnutí výslovně upozorněna dle § 33 odst. 2 správního řádu, podkladem rozhodnutí však byl pouze protokol o zjištění deliktu a protokol o ústním jednání a byla jí známa skutečnost, že je s ní vedeno řízení o projednání tohoto správního deliktu. Vzhledem k tomu, že žalobkyně ani nezpochybnila, že při vstupu finanční hotovost ve výši 17 500 EUR písemně neohlásila, bylo nesporně prokázáno, že bez písemného oznámení dovezla finanční hotovost převyšující částku 350 000 Kč, a nebylo proto třeba provádět další dokazování, neboť naplnění skutkové podstaty správního deliktu bylo zcela nepochybně zjištěno a prokázáno.

Se žalobkyní se městský soud neztotožnil ani v tom, že v rozhodnutí žalovaného v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu byla nedostatečně odůvodněna výše pokuty a ta nebyla zkoumána ze všech rozhodných hledisek. Opět poukázal na to, že mezi tato hlediska nepatří zkoumání osobních a majetkových poměrů delikventa. Se zákonnými hledisky (§ 12a odst. 4 zákona 61/1996 Sb.) se žalovaný vypořádal dostatečně, přihlédl k závažnosti jednání žalobkyně, ke způsobu porušení povinnosti a následku a uložená pokuta vyjadřuje míru společenské nebezpečnosti jednání žalobkyně. Dle soudu byly úvahy uvedené v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů dostatečné pro stanovení výše uložené pokuty. Jediným hlediskem, které správní orgány pominuly, bylo hledisko doby trvání protiprávního jednání, to však v předmětné věci nepřicházelo do úvahy a nemohlo ani ovlivnit společenskou nebezpečnost jednání žalobkyně.

Městský soud konečně odmítl i stěžovatelčinu argumentaci, že ohlášení podléhala pouze částka převyšující 350 000 Kč a v tomto směru odkázal na formulaci § 5 odst. 1 zákona č. 61/1996 Sb., z níž vyplývá, že musí být oznamována celá částka, je - li dovážena hotovost vyšší než 350 000 Kč.

Z výše uvedených důvodů neshledal žalobce návrh na zrušení napadených rozhodnutí důvodným a neshledal ani důvod pro moderaci výše pokuty, neboť ji neshledal zjevně nepřiměřenou.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále též stěžovatelka) včasnou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), písm. b) a písm. d) s. ř. s. Za nesprávně posouzenou právní otázku považuje závěr městského soudu o tom, že oznamovací povinnosti podléhá celá dovezená finanční částka, pokud převyšuje 350 000 Kč. Vadou správního řízení, pro níž měl soud napadené rozhodnutí zrušit, spatřuje stěžovatelka v tom, že jí v rozporu s § 33 odst. 2 správního řádu nebyla dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu, ke způsobu jeho zjištění a navrhopat

jeho doplnění. Konečně namítala též nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů, s tím, že se nevypořádal se všemi žalobními námitkami.

Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Podle žalovaného byla pokuta žalobkyni uložena v souladu se zákonem, správně byl vyložen § 5 odst. 1 zákona č. 61/1996 Sb., v tom, že oznamovací povinnosti podléhá úhrnná částka převyšující 350 000 Kč, žalovaný se plně vypořádal se všemi zákonnými hledisky pro uložení pokuty.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti; důvody, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, neshledal [§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posledním z kasačních důvodů, v němž stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Tak je tomu proto, že pokud by shledal tuto námitku důvodnou, nemohl by zkoumat relevantnost ostatních kasačních důvodů. Z podstaty nepřezkoumatelnosti (ať již pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) totiž plyne, že rozhodnutí je natolik vadné, že neumožňuje přezkum v intencích kasačních důvodů.

Tato námitka není důvodná.

Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že v žalobě namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů; tu odvozovala z porušení náležitostí rozhodnutí dle § 47 odst. 3 správního řádu ve vztahu k odůvodnění rozhodnutí o výši pokuty. V rozhodnutích nebylo uvedeno, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byly správní orgány při hodnocení důkazů vedeny a jaké právní předpisy byly použity. V této souvislosti pak uváděla hlediska a skutečnosti, k nimž mělo být při určení výše pokuty přihlíženo.

Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že ačkoliv se městský soud výslovně nevyjádřil k namítané nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, zkoumal, zda rozhodnutí obsahují náležitosti § 47 odst. 3 správního řádu. Podrobně se zabýval hledisky, která § 12a zákona č. 61/1996 Sb., pro stanovení výše pokuty vymezuje. Dospěl k závěru, že mezi tato hlediska nenáleží zkoumání osobních a majetkových poměrů toho, komu je pokuta ukládána, vymezil okruh hledisek, která měla být při stanovení výše pokuty zvažována a dospěl k závěru, že, s výjimkou hlediska doby trvání porušení oznamovací povinnosti, které však dle něho na uloženou sankci nemělo vliv, se správní orgány obou stupňů výši pokuty náležitě zabývaly a jejich úvahy jsou v dostatečném rozsahu v odůvodnění rozhodnutí uvedeny a ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu nebylo porušeno. Jestliže tedy soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů dostala požadavkům § 47 odst. 3 správního řádu, nutně z tohoto závěru vyplývá (byť výslovně neuvedený) i závěr o tom, že není důvodná žalobní námitka, která z porušení tohoto ustanovení dovozuje nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí.

Nesprávně posouzenou právní otázku spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud přisvědčil správním orgánům ve výkladu § 5 odst. 1 zákona č. 61/1996 Sb., podle něhož, je-li dovážena hotovost převyšující 350 000 Kč, oznamovací povinnost se vztahuje na celou dováženou částku. Stěžovatelka naopak zastává právní názor, že oznamovací povinnosti podléhá pouze částka, která částku 350 000 Kč převyšuje. Tato právní otázka má rozhodující význam pro uložení sankce dle § 12a odst. 1 zákona č. 61/1996 Sb., neboť hodnota

neoznámené hotovosti (bankovek, mincí, cestovních šeků nebo peněžních poukázek směnitelných za hotové peníze) je horní hranicí pokuty, kterou lze za porušení povinnosti uložené v § 5 odst. 1 citovaného zákona uložit.

V tomto důvodu je kasační stížnost opodstatněná.

Otázkou výkladu předmětného ustanovení ve spojení s § 12a cit. zákona se zabýval Ústavní soud. Ten ve svém nálezu ze dne 13. 12. 2004 sp. zn. I. ÚS 416/04 k tomu uvedl:

„Povinnost stanovená v ustanovení § 5 odst. 1 zákona je povinností, která co do své povahy představuje omezení soukromé sféry jednotlivce, která požívá ústavněprávní ochrany podle čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), neboť umožňuje státní moci podrobovat kontrole a monitorování výši finančních prostředků, jež má jednotlivec v držení v okamžiku, kdy překračuje státní hranice. Takové omezení je v daném případě stanoveno za účelem zajištění opatření, jež stát podniká proti legalizaci peněžních prostředků pocházejících z trestné činnosti, která v dnešních podmínkách může mít podobu vysoce organizované činnosti přesahující státní hranice, nebo dokonce podobu organizované sítě dosahující mezinárodních rozměrů. Stanovení povinnosti uvedené v ustanovení § 5 odst. 1 zákona je proto legitimní potud, pokud je jejím účelem zajišťování konkrétního veřejného zájmu, jímž je v daném případě zájem národní či veřejné bezpečnosti (srov. čl. 8 odst. 2 Úmluvy).....“

Zákonodárce v daném ustanovení rovněž stanovil jasné meze, kdy státní moc má povinnost respektovat soukromí jednotlivce, a naopak kdy je právo na ochranu soukromí omezeno a ustupuje konkrétnímu veřejnému zájmu, přičemž zvolil kritérium výše převážených finančních prostředků. Ona hranice soukromí a legitimního omezení soukromí s návaznou povinností oznámit příslušným státním orgánům výši peněžních prostředků byla podle ust. § 5 odst. 1 zákona v tehdy platném znění stanovena částkou 350.000 Kč.“

Podle Ústavního soudu je při ukládání sankce podle § 12a zákona vždy třeba mít na zřeteli tu skutečnost, že již samotná oznamovací povinnost představuje omezení základního práva jednotlivce, nicméně – jak uvedeno shora - omezení legitimní a souladné s postulátem ochrany základních práv a svobod. Při ukládání sankcí podle ust. § 12a zákona je však třeba vážit to, aby stanovená pokuta ve svém důsledku již zcela nepopírala podstatu a smysl základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny) a neocitala se tedy za hranici přípustného omezení základního práva. Jinými slovy, aby v důsledku toho, že se jednotlivec nepodrobil jednomu omezení základního práva (práva na soukromí), nebyl vystaven omezení jiného práva (práva vlastnit majetek), které je však v naprosté disproporci k původnímu omezení v podobě primární právní povinnosti (oznamovací povinnosti). Jinými slovy z hlediska ochrany základních práv a svobod je nepřijatelné, aby porušení primární právní povinnosti, jež jednotlivce omezuje na jednom základním právu, vedlo ke vzniku sekundární právní povinnosti (v rámci odpovědnostního právního vztahu), jež omezuje jiné základní právo jednotlivce (vlastnické právo), a to způsobem, který je v zásadní disproporci k původnímu omezení.....částka 350.000 Kč představuje hranici, od níž zákon odvíjí omezení práva na soukromí a od níž jednotlivci vzniká oznamovací povinnost. Tuto hranici je však třeba zohledňovat také při stanovování sankce za porušení oznamovací povinnosti tak, aby byla respektována shora uvedená proporcionalita mezi těmito dvěma omezeními základních práv a v důsledku též proporcionalita mezi omezením základního práva a konkrétním veřejným zájmem. Jinými slovy, pokud tato hranice vymezuje prostor soukromí jednotlivce, je třeba ji respektovat také jako prostor nedotknutelného vlastnictví jednotlivce

pro případ ukládání pokuty. Jestliže do částky 350.000 Kč jednotlivci vůbec nevznikala oznamovací povinnost, je třeba tuto skutečnost promítnout do stanovení výše pokuty za porušení oznamovací povinnosti. Pokud ustanovení § 12a zákona hovoří o uložení pokuty až do výše hodnoty neoznamovaných finančních prostředků, je třeba je vykládat s ohledem na shora uvedené závěry tak, že jde jen o prostředky přesahující hranici 350.000 Kč. A dále, pokud ustanovení § 12a odst. 4 zákona výslovně neuvádí jako kritérium pro stanovení výše pokuty osobní a majetkové poměry toho, komu se pokuta ukládá, je přesto povinností správního orgánu k těmto skutečnostem (vedle zhodnocení charakteru porušení oznamovací povinnosti) přihlížet, aby uložená pokuta byla i v tomto směru proporcionální a neměla ve vztahu ke konkrétnímu jednotlivci likvidační charakter. Ostatně k takovému závěru vede také systematický výklad zákona č. 61/1996 Sb., neboť tato kritéria jsou uvedena v ustanovení § 12 odst. 2 zákona, jež je zjevně obecnou úpravou ukládání pokut za porušení tohoto zákona. V opačných případech, tj. v případech, kdy správní orgán k těmto skutečnostem při ukládání pokuty podle § 12a zákona nepřihlíží, dopouští se nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva, resp. porušení vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny“.

Z výše uvedeného vyplývá, že právní otázku o výši částky, na kterou se vztahuje oznamovací povinnost dle § 5 odst. 1 zákona č. 61/1996 Sb. a od níž je pak třeba odvozovat i výši sankce dle § 12a citovaného zákona, lze ústavně konformním způsobem vyložit pouze tak, že touto částkou může být pouze částka, o kterou dovážená finanční hotovost (bankovky, mince, cestovní šeky nebo peněžní poukázky směnitelné za hotové peníze) převyšuje částku 350 000 Kč. Bez oznámení tak stěžovatelka dovezla pouze tu hotovost, která částku 350 000 Kč překračovala a výši této neoznamované hotovosti byla i limitována maximální výše pokuty, kterou bylo možno stěžovatelce za nesplnění oznamovací povinnosti uložit. Jestliže městský soud dospěl k závěru, že oznamovací povinnost se vztahovala na celou dováženou hotovost, posoudil tuto právní otázku nesprávně.

Důvodná je konečně i poslední kasační námitka, již stěžovatelka namítá, že byla zkrácena na právech vyplývajících z § 33 odst. 2 správního řádu a pro tuto vadu řízení měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu ukládá správnímu orgánu povinnost dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Smyslem tohoto ustanovení je dát účastníku řízení ve fázi předcházející vydání rozhodnutí možnost vznést výhrady k podkladům, které rozhodující správní orgán pro své rozhodnutí shromáždil a ke způsobu, jakým si tyto podklady opatřil a navrhnout případná doplnění skutkových zjištění. Tato povinnost uložená správnímu orgánu pak má přispět k tomu, aby byl naplněn požadavek § 46 správního řádu a rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Nelze se ztotožnit s městským soudem jestliže nedodržení postupu dle § 33 odst. 2 správního řádu nepřikládal význam z toho důvodu, že žalobkyni bylo známo, že řízení o projednání tohoto deliktu probíhá a naplnění skutkové podstaty deliktu bylo zcela nepochybně zjištěno a prokázáno. Ani případné objektivní zjištění komplexnosti shromážděných podkladů totiž nemůže být důvodem zkrácení procesních práv účastníka, která mu náleží. Městský soud navíc pominul, že pro rozhodnutí bylo třeba shromáždít nejen podklady svědčící o samotné existenci deliktního jednání stěžovatelky, ale bylo třeba soustředit v úplnosti i podklady pro hodnocení hledisek rozhodných pro uložení pokuty. Z tohoto pohledu není podstatné, že správní orgány (ale i městský soud) uzavřely,

že mezi hlediska pro uložení pokuty nenáleží např. zkoumání osobních a majetkových poměrů stěžovatelky (správnost tohoto závěru ovšem stěžovatelka předmětem kasační stížnosti nečinila), bylo však procesním právem stěžovatelky jako účastnice správního řízení navrhopvat doplnění podkladů rozhodnutí o zjištění skutečností, které podle jejího názoru mají být při zvažování výše pokuty vzaty v úvahu, stejně tak měla právo se vyjádřit k úplnosti a správnosti podkladů o průběhu skutkového děje, v němž mělo její protiprávní jednání spočívat, pokud měla za to, že jejich přesné zjištění má význam pro uložení sankce.

Jak z výše uvedeného vyplývá, Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost ve dvou důvodech opodstatněnou, proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení; v něm bude vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. března 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu