



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **R. F.**, zast. JUDr. Pavlem Šedivým, advokátem se sídlem Údolní 2997, Tábor, proti žalovanému: **Celní ředitelství Praha**, se sídlem Washingtonova 7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2005, č. j. 8354/05-21/r., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2008, č. j. 6 Ca 294/2005 - 36,

**takto:**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2008, č. j. 6 Ca 294/2005 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu, kterým bylo zrušeno jeho shora uvedené rozhodnutí a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Zrušeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Celního úřadu Benešov ze dne 29. 4. 2005, č. j. TR 13566/04-1766-21, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím bylo vysloveno, že se žalobce dopustil dvou celních deliktů podle § 298 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, porušením zájmů společnosti způsobem uvedeným v § 293 odst. 1 písm. d) celního zákona. Žalobce způsobil, že mu bylo zboží „FCV VIRGINIA – odřápkovaný tabák“ rozhodnutím v celním řízení ev. č. 11766063-42225-9 ze dne 6. 10. 2003 a zboží „surový tabák částečně odřápkovaný – typ VIRGINIA“ rozhodnutím v celním řízení ev. č. 11766063-45732-9 ze dne 27. 10. 2003 propuštěno do režimu volného oběhu na základě nesprávných údajů. Žalobce uváděl, že do ČR dovezl tabák, ve skutečnosti šlo ovšem, jak ukázala vyšetření v Celně technické laboratoři, o tabákový odpad. Protiprávního jednání se žalobce dopustil tím, že porušil právní povinnost danou ustanovením § 105 odst. 10 celního zákona, neboť uvedl do celního prohlášení referenční č. 030109 a č. 5EBIE nesprávné údaje o sazebním zařazení zboží v odst. 33 a o ceně obchodní parity v odst. 46. Podle § 299 odst. 1 písm. a) celního zákona mu proto byla udělena pokuta ve výši 300 000 Kč.

Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně ani žalovaný se v odůvodnění svých rozhodnutí nevyřadili s tím, zda bylo při analýze a způsobu odběru předmětných vzorků tabáku postupováno v souladu s vnitřním aktem řízení SPČ 1/2000, jímž je pro orgány celní správy stanoven postup při odebrání kontrolovaného zboží a při následné manipulaci se vzorky zboží.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Brojí tedy proti *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Ačkoliv tak důvody výslovně nepodřazuje, namítá stěžovatel také *nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, tedy důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel nejprve uvádí, že nikterak nezpochybňuje závaznost vnitřního předpisu pro odběr vzorků. Soud ovšem stěžovateli vytýká postup v rozporu s interním aktem, avšak nezabývá se již konkrétnostmi, které měly nesoulad nastolit. Soud v rozsudku nepopsal, jak přesně stěžovatel při svém postupu pochybil.

Stěžovatel se naopak domnívá, že jeho postup při odběru vzorků a nakládání s nimi byl zcela v souladu s vnitřním předpisem. Zaměstnanec, který sepsal evidenční list vzorku, byl řádně proškolen. Osoba, která projednávala propuštění zboží, byla odlišná od osoby, která odebírala vzorky, jak vyžaduje předpis. Všechny vzorky byly zapečetěné a potvrzené deklarantem i zaměstnancem celního úřadu. Vzorkovnice byly opatřeny evidenčním číslem vzorku, obaly jsou beze stop poškození či nedovolené manipulace. Při odběru je třeba vždy dbát o to, aby byl odebrán skutečně reprezentativní (průměrný) vzorek. V daném případě byl proto vzorek odebrán z vícero kartonů a z různých míst. Množství vzorku musí být rovněž dostatečné. Vnitřní předpis v tomto ohledu předepisuje v případě tabáku 0,1 Kg. V případě první deklarace žalobce byl odebrán vzorek v množství 143,9 g, v druhém případě se jednalo o 163 g. Vzorky byly také odebrány do stanovených vzorkovnic.

Stěžovatel proto nesouhlasí s názorem soudu, že se nevyřadil s tím, že postup při odběru byl proveden v souladu se zmiňovaným vnitřním aktem. Žalobce totiž namítal rozpor s vyhláškou a českou technickou normou, které v dané věci – a to i podle názoru městského soudu – nejsou v daném případě pro odběr vzorků závazné. Žalobce nikdy nenapadal rozpor odběru vzorků s vnitřním předpisem. S tímto názorem vystoupil až soud, který obecně hodnotil závaznost vnitřního předpisu, aniž by zkoumal, jakých pochybení se celní orgány konkrétně dopustily. Z předloženého spisového materiálu ovšem nelze dovodit závěr, že by z jeho strany nebylo postupováno v souladu s vnitřním předpisem. O tom svědčí i skutečnost, že Celně technická laboratoř přijala předložený vzorek k analýze a samotnou analýzu také provedla.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření s kasační stížností nesouhlasí. Podle něj se jedná o dlouhodobou záležitost, kdy celní orgány již po řadu let různé dovozce surového tabáku, kteří nepatří do komplexu tabákových gigantů, označují za dovozce tabákového odpadu, eventuálně v návaznosti na měnící se právní úpravu spotřební daně na dovozce jiných tabákových produktů ve snaze vymoci na nich spotřební daně.

Celní orgány dle žalobce provedly odběr vzorků, které následně předložily vlastní laboratoři. Ta je na základě vlastních pravidel (a nikoliv na základě zákona) analyzovala a označila

za tabákový odpad. Žalobce argumentaci žalovaného podanou v kasační stížnosti považuje za účelovou a jsoucí v přímém rozporu s § 2 a § 31 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. V dané věci pracovník celního úřadu provedl odběr vzorků v rozporu s předpisy, které tento postup upravují. Pokud si správní orgán pro nějakou činnost vytvoří vlastní předpis, který je neveřejný (de facto tajný), musí jej dodržet. Dovožovat, že pokud dovozce podepsal formulář stvrzující odběr vzorků, projevil tím souhlas s postupem orgánu, je nepřijatelné. Povinností občana je znát zákony; jejich neznalost neomlouvá. Neznalost tajné směrnice ovšem nemůže jít k jeho tíži. Jestliže žalobce vnitřní akt neznal, nemohl v žalobě namítat, že byl odběr vzorků s ním v rozporu. Obecně však žalobce na nesprávný postup správních orgánů při odběru v žalobě upozornil.

Žalobce dále upozornil na argumentační rovinu rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 6 T 1/2008. I z tohoto rozsudku, byť se jedná o rozsudek ve věci trestněprávní, avšak obsahově shodný s případem žalobce, vyplývá, že orgány celní správy nemohou libovolně, jen na základě své volné úvahy, vydávat platební výměry a sankční rozhodnutí.

Žalobce ze shora zrekapitulovaných důvodů navrhuje zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jménem stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec s potřebným vzděláním a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V logice přezkumného postupu se zdejší soud nejprve zabýval námitkami mířícími k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Stěžovatel v této souvislosti především namítal, že městský soud nedostatečně odůvodnil, jak přesně celní orgány pochybily při odběru vzorků. K tomu je třeba uvést, že městský soud vystavěl odůvodnění svého rozhodnutí na tom, že se ani žalovaný ani prvostupňový správní orgán v odůvodnění svých rozhodnutí nevypořádali s tím, zda při analýze bylo postupováno v souladu s vnitřním aktem. Pokud se s tímto celní orgány nevypořádaly ve svých rozhodnutích, nemohou svoje závěry opírat o stanovisko Celně technické laboratoře. Jinými slovy řečeno, městský soud vyšel z toho, že v odůvodnění nadepsaných celních rozhodnutí nesmí absentovat popis odběru vzorků z hlediska souladu s vnitřním aktem. Pokud městský soud pojal za výchozí tento závěr (jeho správnost po právní stránce není zdejším soudem zatím hodnocena), pak již nebylo třeba, aby posuzoval, zda reálně byl odběr vzorků řádně proveden. Městský soud ve svém rozsudku netvrdí, že odběr musel být nutně proveden nesprávně (a proto nemusí odůvodňovat, kde konkrétně celní orgány pochybily), pouze konstatoval, že postup při odběru vzorků musí mít odraz v odůvodnění celních rozhodnutí.

Vada řízení je stěžovatelem namítána i kvůli tomu, že městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závažným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.* Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že soudní řízení správní je striktně založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které ukládá žalobci povinnost označit rozsah napadení správního rozhodnutí žalobními body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

V posuzované věci žalobce v žalobě namítal, že odběr vzorků byl proveden nesprávně. Rozpor shledával zejm. s technickou normou. Uvedl mj., „že byt' předmětná norma není obecně závazná, je nutno postupovat zcela objektivně a plně se zásadami uvedenými v § 2 a § 31 zákona o správě daní a poplatků. Jinými slovy, byt' odběr vzorků není závazně právně upraven, musí být učiněn tak, aby poskytl evidentně objektivní podklady pro laboratorní šetření, ať jej provádí kdokoliv. Na této skutečnosti nic nemění ani ta skutečnost, že žalobce byl odběru přítomen a proti způsobu odběru vzorků neprotestoval. Jestliže odběr vzorků prováděl státní orgán, je jeho povinností postupovat objektivně, což v daném případě znamená postupovat tak, jak říká zmíněná ČSN.“ Z uvedeného plyne, že se žalobce domníval, že odběr měl být proveden dle technické normy. Rozpor s vnitřním aktem nikterak nenamítal. K vymezení žalobních bodů, jimiž je soud vázán, je možno zejména odkázat na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (publikováno pod č. 835/2006 Sb. NSS, viz též [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Podle tohoto rozhodnutí je žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. Žalobce v daném případě rozpor s vnitřním aktem nenamítal a žalobní bod tak v tomto směru dostatečně nevymezil.

Závěr o vázanosti soudu žalobními body lze dovést též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 45/2004 - 84 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž je uvedeno, že „rozsah přezkoumání žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona (§ 75 odst. 2 s. ř. s.); rozsah přezkoumání činnosti soudu nelze proto v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zúžit s poukazem na znění návrhu rozsudečného výroku rozhodnutí soudu, který žalobce v žalobě formuloval“. V tomto směru lze poukázat i na předchozí judikaturu vrchních soudů, např. Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94 - 23, vyslovil právní názor, že „ve správním soudnictví se soud řídí dispozitivní zásadou, proto ve smyslu ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. může správní rozhodnutí přezkoumat pouze v rozsahu, v jakém je žalobou napadeno, tedy pouze z hlediska důvodů a tvrzení žalobce, v čem napadené správní rozhodnutí odporuje zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter právního předpisu. Soud se proto musí omezit na zkoumání rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vady rozhodnutí, způsobující jeho nicotnost, k níž soud musí hledět z povinnosti úřední“.

Městský soud tedy nebyl oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí a v jejich mezích poté posuzovat zákonnost tohoto správního aktu. S ohledem na výše uvedené by popření principu obsaženého v ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. bylo možno považovat spíše za libovůli, která je však v demokratickém právním státě vyloučena. Městský soud uvedeným postupem rovněž zasáhl do práva stěžovatele na rovné postavení účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 36 odst. 1 s. ř. s.), neboť v tomto případě neumožnil stěžovateli jako účastníku řízení, aby se mohl vyjádřit, tj. předložit relevantní argumentaci, ke skutkové a právní otázce, kterou, ač nebyla namítána v žalobě, vzal městský soud za rozhodnou pro zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud proto pochybil, když zcela stranou svého rozhodování ponechal v žalobě obsažené žalobní body a napadené správní rozhodnutí přezkoumal a zrušil z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn. Zvolený postup městského soudu v předmětné věci je proto

nepřípustný, a je třeba ho považovat za jinou vadu řízení před soudem, která může, a v předmětné věci i měla, za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Žalobce ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti namítá, že neveřejný vnitřní akt neznal, a tedy nemohl v žalobě namítat, že byl odběr vzorků s ním v rozporu. Jistě je třeba žalobci přisvědčit v tom, že nemusel znát přesné označení vnitřního aktu, podle něhož je postupováno. Postup dle daného interního předpisu (ve znění účinném od 15. 1. 2000) je ovšem již ustálenou správní praxí. Pokud se totiž ohledně postupů celních orgánů, k nimž jsou zmocněny zákonem (v předmětné věci v ustanovení § 115 odst. 2 celního zákona), který jinak není regulován obecně závazným pravidlem chování, vytvořila správní praxe a tato je nepochybně všeobecně dodržována, nelze než konstatovat, že pro správní orgán je taková správní praxe právně závazná. K tomuto závěru dospěl též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS. Žalobce v žalobě ovšem nenamítal ani rozpor s touto ustálenou praxí, nikterak nerozvedl ani nekonkretizoval, kde celní orgán pochybil při odběru vzorků. Naproti tomu ve věci, která byla u zdejšího soudu vedena pod sp. zn. 7 Afs 45/2007, šlo o situaci, kdy žalobce v žalobě výslovně namítal, že odběr vzorků byl v rozporu s vnitřními předpisy celních orgánů.

Odběr vzorků a nakládání s nimi v obecné rovině vychází z následujících ustanovení celního zákona. Podle § 86 odst. 1 celního zákona *nestanoví-li zvláštní zákon jinak, může celní úřad na žádost osoby, která žádá o přidělení celně schváleného určení zboží (dále jen "žadatel"), umožnit žadateli kontrolovat zboží předložené celnímu úřadu nebo z něho odebrat vzorky, je-li to nutné k jeho ztotožnění, určení sazebního zařazení a ke zjištění jeho vlastností. Ke stejným účelům může odebírat vzorky také celní úřad, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a to i bez souhlasu žadatele.* Podle § 86 odst. 5 téhož zákona *kontrola zboží a odběr vzorků musí být provedeny pod dohledem celního úřadu, který rovněž stanoví způsob nakládání a postupy, které mají být v konkrétním případě použity, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.* V souladu s ustanovením § 115 písm. b) celního zákona je celní úřad oprávněn ověřovat správnost přijatých celních prohlášení. Za tímto účelem může kontrolovat zboží a za účelem podrobné kontroly nebo analýzy odebírat vzorky. Z citované dikce § 86 odst. 5 celního zákona rovněž plyne, že celní orgán může stanovit postup v konkrétní věci. Ani proti tomuto postupu však žalobce v žalobě nebrojil. Celnímu orgánu vytýkal jediné – rozpor s normou ČSN. Ve vztahu k jiným pravidlům, která upravují odběr vzorků, žalobce neuvedl nic. Městský soud tedy pochybil, pokud v těchto intencích napadené rozhodnutí přezkoumal.

Závěry uvedené v tomto rozsudku jsou zcela v souladu s dosavadní judikaturou zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 9 Afs 88/2007 - 114, www.nssoud.cz, je uvedeno, že shora zmiňovaný vnitřní akt *„upravuje pracovní postup při manipulaci se vzorky zboží k zajištění jeho totožnosti, určení sazebního zařazení a ke zjištění jeho vlastností. V případě, na který stěžovatel odkazuje, městský soud dospěl k závěru, že celní úřad byl povinen dle zmíněného interního předpisu při odběru vzorků postupovat a byl zde stanoveným postupem vázán, tento názor potvrdil v řízení o kasační stížnosti i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251 (publikovaný pod č. 1383/2007 Sb. NSS). Ve zde projednávané věci však stěžovatel netvrdil, že byl zkrácen na svých právech nedodržením uvedeného interního předpisu ze strany správního orgánu. Soud je v řízení ve správním soudnictví vázán dispoziční zásadou, tj. napadené rozhodnutí přezkoumává pouze v mezích žalobních bodů, s výjimkou nicotnosti a nepřezkoumatelnosti, ke kterým přiblíží ex officio. Neaplikováním vnitřního předpisu se rozhodnutí celního úřadu ani žalovaného nestalo nicotným ani nepřezkoumatelným, správní soud tedy neměl možnost při posuzování zákonnosti tuto skutečnost hodnotit. Je však zřejmé, že v případě, kdy by došlo k dalšímu posouzení vzorků před správním orgánem, bylo by zcela namístě tento interní předpis použit a vyhnout se tak dalším případným námitkám stěžovatele.“*

Z důvodů shora uvedených tedy Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.). V dalším řízení městský soud přezkoumá žalobu v intencích žalobních bodů a nebude přihlížet ke skutečnostem, které uplatněny nebyly.

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

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. června 2009

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu