



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Hynka Baňoucha a JUDr. Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **Kaufland Česká republika, v.o.s.**, se sídlem v Praze 4, Pod Višňovkou 25, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem v Praze 4, Budějovická 1387/7, ve věci rozhodnutí Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 27. 2. 2012, č. j. 1286-2/2012-060100-21, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 Af 13/2012 - 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 Af 13/2012 - 41, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 27. 2. 2012, č. j. 1286-2/2012-060100-21, **se ruší a věc se vrací** Generálnímu ředitelství cel k dalšímu řízení.
- III. Generální ředitelství cel **je povinno** zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 8.000 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 27. 2. 2012, č. j. 1286-2/2012-060100-21 (dále jen „celní ředitelství“), jímž bylo rozhodnuto o pokutě za správní delikt podle ustanovení § 3 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. a) zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu a o změně zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o povinném značení lihu“). Celní ředitelství v tomto rozhodnutí k odvolání stěžovatele změnilo ve výroku o výši uložené pokuty rozhodnutí Celního úřadu Náchod (dále „celní úřad“) ze dne 5. 1. 2012, č. j. 88/2012-126400-021 (dále „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým tento úřad za předmětný správní delikt uložil stěžovateli pokutu ve výši 100.000 Kč; celní ředitelství pokutu snížilo na 50.000 Kč. Dále celní ředitelství zrušilo výrok o tom, že se stěžovatel dopustil správního deliktu a tuto část řízení zastavil (předchozí výrok o vině byl totiž pravomocný a celní úřad rozhodl přes překážku věci rozhodnuté).

[2] Těmto rozhodnutím totiž předcházela jiná rozhodnutí v téže věci. Celní úřad o tomto deliktu rozhodl dne 26. 10. 2011, č. j. 11072-10/2011-126400-021 tak, že uložil stěžovateli pokutu 4.000 Kč; toto rozhodnutí k odvolání stěžovatele zrušilo celní ředitelství rozhodnutím ze dne 13. 12. 2011, č. j. 12612-4/2011-060100-21, a to ve výroku o výši pokuty, o níž měl celní úřad znovu rozhodnout tak, aby byla naplněna preventivní úloha sankce.

[3] Protože Celní ředitelství Hradec Králové bylo zrušeno, soud jako se žalovaným jednal s Generálním ředitelstvím cel [§ 81 odst. 1 a § 82 odst. 1 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě ČR a § 69 zákona č. 150/2012 Sb., soudního řádu správního v platném znění (dále jen „s. ř. s.“)].

II. Shrnutí podání účastníků

a) Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že rozsudek krajského soudu je nezákonný z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel předeslal, že celní úřad rozhodl nejprve tak, že mu udělil pokutu 4.000 Kč, aby nakonec, po opakovaném rozhodování k odvolání stěžovatele a při nezměněném skutkovém stavu udělilo celní ředitelství pokutu 50.000 Kč, tedy pokutu o 1.250 % vyšší, než byla pokuta původně uložená. To vše za nedostatek v podobě jedenácti odpadlých kolkových známek.

[5] Zásadní skutečností dle stěžovatele je konečné navýšení prvotně udělené pokuty v situaci, kdy správní orgány uvádějí, že postupovaly podle zákona o povinném značení lihu a podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Takové navýšení je s ohledem na tyto předpisy nepřipustné, odporuje správnímu řádu, „zásadě správního práva“ a „správních řízení“, jakož i „zásadě správního trestání“. Porušeno bylo i ust. § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož nemůže odvolací orgán k odvolání účastníka změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Zákaz změny k horšímu je třeba vztáhnout i na situace, kdy správní orgán rozhoduje znovu poté, co odvolací orgán vydal jen kasační rozhodnutí. I zde musí platit zákaz změny k horšímu, který by takto mohl být snadno obcházen. Již jen proto byl dle stěžovatele postup žalovaného zcela nesprávný a protizákonný a již jen proto je protizákonný i napadený rozsudek, který uvedenému postupu přitakal.

[6] I kdyby bylo možno zákaz změny k horšímu prolomit, muselo by být navýšení řádně a přezkoumatelně odůvodněno, což předmětná správní rozhodnutí nesplňují, a i proto jsou nezákonná. Krajský soud se uvedenými žalobními námitkami v podstatě nezabýval. Nezabýval se rovněž otázkou důvodu navýšení sankce s odvoláním na charakter původního rozhodnutí (str. 9 odst. 3 napadeného rozsudku). Podle stěžovatele tím krajský soud uznal, že navýšení pokuty je nepřezkoumatelné, proto měl takový postup odmítnout jako nezákonný. Napadený rozsudek dále uvádí skutečnosti, které odporují žalobním tvrzením. Rozsudek například uvádí (str. 9 odst. 1), že stěžovatel připustil existenci sedmi skutkově i právně shodných pravomocně skončených věcí, byť v průběhu čtyř let, což soud považoval za přítěžující okolnost v podobě opakovaného protiprávního jednání. Stěžovatel oponoval, že správní orgány mu kladly za vinu 46 evidenčních záznamů o možných porušeních zákona, kdy 18 se mělo týkat zákona o povinném značení lihu. Dále správní orgány stěžovateli vytýkaly skutečnosti patrné ze dvou rozhodnutí NSS, tedy z období před více než sedmi lety. Krajský soud navíc jen spoléhal na to, že správními orgány

pokračování

zmíněných sedm případů jsou skutkově i právně shodné, neboť soud tato rozhodnutí neměl k dispozici. Stěžovatel rovněž uvedl, že mu není zřejmé, z čeho soud dovodil, že i stěžovatel tuto shodnost připustil, a že by mělo jít o přitěžující okolnosti. Žalovaný se nevypořádal i s otázkou, zda ust. § 24 odst. 2 zákona o povinném značení lihu obsahuje taxativní či demonstrativní výčet kritérií. Soud sice uvedl, že žalovaný zde zaujal odlišný právní názor než stěžovatel, ale neuvedl už, zda jsou názory žalovaného v této otázce správné. Stěžovatel trval na tom, že jde o taxativní výčet hlavního kritéria, jímž je závažnost deliktu, k němuž musí přihlídnout, a dále uvádí demonstrativní výčet podpůrných kritérií. Může přihlídnout i ke kritériím jiným, jsou-li relevantní. Žalovaný však je vždy povinen uvést, jak zákonná kritéria či hlediska hodnotil a na základě jakých skutečností hodnocení prováděl, což nesplnil.

b) Vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti a odkázal na napadený rozsudek, s nímž se ztotožňuje. Předestlal, že stěžovatel v řízení konzistentně uváděl, že je srozuměn s tím, že ve správním trestání změna k horšímu zakázána není a žalovaný jej naopak upozornil, že v novém správním řádu tomu tak úplně není. Žalovaný však v obou rozhodnutích zdůvodnil naplnění znaku veřejného zájmu, který takovou změnu i nyní umožňuje. Požadavek funkčnosti sankce, plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu vyžadoval jednak její individualizaci tak, aby se mohla alespoň minimálně odrazit ve sféře stěžovatele a jednak přihlídnutí k okolnostem, za nichž došlo ke spáchání deliktu. Nebylo určující konkrétní množství neznačeného lihu, nýbrž další okolnosti (osoba delikventa, recidiva). K argumentaci zákazem změny k horšímu se stěžovatel uchýlil až nyní. Žalovaný se však plně ztotožnil s argumentací krajského soudu: žalovaným rozhodnutím nedošlo ke změně k horšímu, ale naopak k lepšímu, neboť nová výše pokuty byla snížena. Změna k horšímu nebyla provedena ani v předchozím rozhodnutí žalovaného, který k ní ani nesměřoval. Vyšší sankce naopak nařídil nově projednat, neboť celní úřad předtím nedodržel pravidla pro stanovení sankce a výsledek fakticky nebyl přezkoumatelný. Nedošlo k navýšení sankce, ale k jejímu novému stanovení, s korekcí odvolacího orgánu ve prospěch účastníka řízení.

[8] Žalovaný dal stěžovateli ve svém rozhodnutí zapravdu (na str. 2), že prvoinstanční rozhodnutí se opíralo i o pravomocně neskončená řízení či záznamy o podezření. Žalovaný v odvolacím řízení striktně vycházel z pravomocně skončených věcí. K těmto rozhodnutím jsou založeny záznamy ve správním spise, který byl předložen krajskému soudu. Žalovaný podotkl, že skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti se nedokazují. Stejně tak mohl mít soud povědomí o kauze nezdaněných lihovin neznámého původu. Dále žalovaný jen podpůrně zmínil případ z veřejně dostupného zdroje, aby dokreslil vztah žalovaného k dodržování právních předpisů. Soudu pro posouzení relevantnosti stačilo seznámit se s pravomocným výsledkem. K argumentaci stěžovatele § 24 odst. 2 zákona o povinném značení lihu (viz výše bod [6]) žalovaný podotkl, že podle jeho dojmu se stěžovatel ve výkladu povahy tohoto ustanovení posouvá někam jinam, kde tomu žalovaný ani příliš nerozumí. Proto odkázal na napadené rozhodnutí, vyjádření k žalobě a na napadený rozsudek.

III. Právní hodnocení

III. a) Přípustnost námitky porušení zákazu změny k horšímu

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti [§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.] a z důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.]. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatel především namítal, že žalovaný nesprávně vyložil podstatu institutu zákazu změny postavení odvolatele k horšímu, jen v důsledku jím podaného odvolání, který je výslovně

zakotven v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož „[O]dvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou sbodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“ V předmětné věci šlo navíc o opravný prostředek uplatněný ve věci následků odpovědnosti za správní delikt (srov. § 19 zákona o povinném značení lihu), tedy v oblasti správního trestání. Žalovaný oponoval, že stěžovatel tuto námitku v žalobě nevznesl a učinil tak až v kasační stížnosti.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností této námitky (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) a zjistil, že stěžovatel v žalobě skutečně uvedl, že zásada zákazu změny k horšímu se ve správním trestání neuplatní (str. 7 odst. 2). Žalovaný však v žalobou napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že zákaz změny k horšímu na věc dopadá (str. 3 dole žalobou napadeného rozhodnutí, resp. str. 3 řádek 14 zdola rozhodnutí celního ředitelství ze dne 13. 12. 2011). Na tomto postojí žalovaný setrval i ve vyjádření k žalobě ze dne 19. 6. 2012 (č. l. 24a spisu krajského soudu). V něm žalovaný připomněl, že stěžovatel prezentoval (mylný) právní názor již v odvolání, kde však současně vyslovil „subjektivní pocit“, že je trestán za podání odvolání. Podle zjištění zdejšího soudu toto odvolání ze dne 16. 1. 2012, na něž odkazuje i žaloba (srov. její str. 5), zmíněnou námitku skutečně obsahuje. Krajský soud poté v napadeném rozsudku výslovně neuvedl, že by se zmíněným zákazem zabýval, avšak současně uzavřel, že k navýšení pokuty nedošlo, neboť stěžovateli byla na základě jeho odvolání namísto pokuty 100.000 Kč uložena pokuta poloviční 50.000 Kč (str. 9 odst. 3 napadeného rozsudku). Následně se žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti přiklonil k závěru krajského soudu, že k navýšení nedošlo a připomněl, že stěžovatel v žalobě námitku změny k horšímu nevznášel.

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud obsahově přezkoumával podstatu námitky porušení zákazu změny k horšímu (zkoumal, zda uložená sankce je či není vyšší oproti sankci původní - viz výše bod [10]), plynoucího z ust. § 90 odst. 3 správního řádu, při vědomí námitky stěžovatele, že je nezákonně trestán za podání odvolání. Byť tedy ust. § 90 odst. 3 správního řádu krajský soud výslovně nezmiňuje, obsah odůvodnění, v návaznosti na obsah odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, neumožňuje přijmout jiný závěr, než že soud aproboval uplatnitelnost závěru o aplikovatelnosti zákazu změny k horšímu na stěžovatelovu věc, avšak dospěl k závěru, že tento zákaz porušen nebyl. Stěžovatel přitom skutečně po celou dobu správního řízení a minimálně do podání správní žaloby setrval na chybném stanovisku, že tento zákaz se ve správním trestání neuplatní.

[13] Podle rozhodovací praxe zdejšího soudu je smyslem žalobních bodů „[j]ednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným - nicméně srozumitelným a jednoznačným - vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti“ (rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 - citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). K výkladu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. pak zdejší soud dříve poznamenal, že toto ustanovení „[n]esleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené.“ (rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155 a usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73). Při úvahách o přípustnosti předmětné námitky nelze pominout, že žalobou napadené rozhodnutí se opíralo o názor, že ust. § 90 odst. 3 správního řádu nebylo porušeno. Za situace, kdy právní složka žalobní argumentace stěžovatele byla objektivně rozporná a tato vada nevyžadovala postup podle ust. § 37 odst. 5 s. ř. s., pak s přihlédnutím k obsahu žaloby, z něhož bylo patrné, že stěžovatel namítá, že je nezákonně trestán za podání opravného prostředku, tedy že je zasažen ve sféře chráněné ust. § 90 odst. 3 s. ř. s., bylo třeba dospět k závěru, že tato námitka nezákonnosti uplatněna byla. V předmětné věci ani nelze dospět

pokračování

k závěru, že krajský soud vyslovil názor o nezvýšení pokuty jen „na okraj“ svého rozhodnutí, ale šlo o jeden z rozhodovacích důvodů (srov. opačnou situaci v rozsudku ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74). Krajský soud námitku obsahově přezkoumal a i proto nelze kasační stížnost v této části odmítnout pro nepřipustnost.

III. b) Shodný ústavní základ zásad správního trestání a zásad trestněprávních

[14] Nejvyšší správní soud se z hlediska věcného nejprve zabýval namítaným porušením zákazu změny k horšímu, protože úspěšné uplatnění této námítky by vedlo ke zrušení napadeného rozsudku a následně i zrušení obou správních rozhodnutí ve výroku o uložení pokuty za porušení zákona o povinném značení lihu, bez ohledu na případnou důvodnost námitek ostatních.

[15] Předně je nutno poznamenat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se ve správním trestání obecně uplatňují základní zásady trestněprávní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Nutnost aplikovat trestněprávní instituty jednotně i v oblasti správního trestání je podle judikatury zdejšího soudu vynucena absencí jednotného kodexu správního trestání (bod 28 rozsudku ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62) a obtížným rozhrančením mezi správními delikty a trestnými činy (rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135). I proto Nejvyšší správní soud ustáleně vychází z toho, že zásady správního trestání jsou stejné jako zásady platné v trestním právu, k nimž se jednotlivě vyslovil v četných rozhodnutích (za všechny lze srovnat například: rozsudek ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002 - 33 k relevanci zásady není trestného činu bez zákona ve správním trestání; rozsudek ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44, či ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, či dne 15. 8. 2012, č. j. 6 As 3/2011 - 119, k použití absorpční zásady a to i pomocí analogie ve prospěch stíhaného, jakož i k totožnosti skutku a zákazu dvojího postihu za týž čin; rozsudek ze dne 20. 9. 2006, č. j. 5 As 1/2006 - 70, či rozsudek ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, či ze dne 7. 2. 2010, č. j. 1 As 6/2010 - 61, k zásadě v pochybnostech ve prospěch stíhaného; rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 6 Ads 55/2005 - 58, k zásadě přípustnosti retroaktivity ve prospěch stíhaného, rozsudek 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, k přímé aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny zakotvujícího přípustnost retroaktivity ve prospěch; rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 Ads 42/2008 - 75, k zásadě personality a nepřenositelnosti přestupkové odpovědnosti; rozsudek ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008 - 58, k presumpci nevinu; rozsudek 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, k přímé aplikaci čl. 40 odst. 5 Listiny soudem z úřední povinnosti, bod 247 rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541 ke správnímu trestání jako krajnímu prostředku atd., atp.). Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud má za to, že tyto obecné právní zásady mají ústavní základ a jsou proto použitelné jak v trestním právu, tak ve správním právu trestním.

[16] Zákaz změny postavení obviněného k horšímu jen z podnětu jím podaného opravného prostředku (dále i jen „zákaz změny k horšímu“, resp. zákaz reformationis in peius) má nepochybně své pevné místo mezi trestněprávními zásadami. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda se tato zásada uplatní i v oblasti správního trestání. Nejvyšší správní soud sice nepominul, že se k této zásadě vyslovil například v rozsudku ze dne 18. 6. 2008, č. j. 1 As 26/2008 (srov. odst. 16 odůvodnění a srov. též např. rozsudek ze dne 20. 12. 2007, č. j. 6 As 63/2006 - 101). Zde však vycházel z absence tohoto zákazu ve správním řádu účinném do 31. 12. 2005 (zákon č. 71/1967 Sb., správní řád) a uzavřel, že tato zásada se neuplatní tam, kde není výslovně stanovena a že tato zásada neplyne ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb., (dále jen „Úmluva“), ani z Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Na tyto úvahy zdejšího soudu odkázalo usnesení Ústavního soudu o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost (srov. usnesení ze dne 28. ledna 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08 a tam citovaná rozhodnutí; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). Tato rozhodnutí nicméně nepředstavují oporu pro právní názor, že zásada zákazu změny k horšímu nepatří mezi základní zásady platné i pro správní trestání ve věcech vedených podle správního řádu

po 1. 1. 2006. Je tomu tak proto, že výše citované rozhodnutí zdejšího soudu vyslovilo zmíněný názor zjevně na okraj, a to ve vztahu k užití jiné zákonné úpravy (správního řádu č. 71/1967 Sb.). Ústavní soud rozhodoval ve stejné situaci.

[17] Citované rozhodnutí Ústavního soudu mělo nadto formu odmítavého usnesení, jehož právní závěry mají z důvodů plynoucích ze zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, omezenou použitelnost a bez dalšího neobstojí, neboť „[v]znikají na základě zcela jiného rozhodovacího postupu a v jiné procesní situaci než nálezy, což materiálně vzato omezuje uplatnitelnost závěrů obsažených v usneseních, které v případě konkurence s právním názorem vysloveným v nálezu neobstojí. Formálně je rozdílnost v závažnosti usnesení a nálezů Ústavního soudu jasně vyjádřena v postupu, který senátům Ústavního soudu ukládá ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu.“ (srov. např. nález Ústavního soudu nález ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 670/05). Usnesení neobstojí proti právním názorům tvořícím rozhodovací důvody nálezů Ústavního soudu (srov. kupř. i bod 39 nález ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06). Nicméně ani usnesení o odmítnutí stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost nelze zcela pomíjet, pokud zřetelně vytvářejí dlouhodobou rozhodovací praxi (tamtéž). Taková situace však v nyní projednávané věci nenastala, neboť ve vztahu k ústavní relevanci zákazu změny k horšímu u správních řízení vedených po 1. 1. 2006 taková ustálenost rozhodovací praxe Ústavního soudu není patrná, byť usnesení sp. zn. III. ÚS 880/08 získalo poměrně širokou odbornou publicitu (srov. za všechny například Vedral, J., Správní řád, komentář, II. vydání, Bova Polygon, 2012, str. 779 nebo Mates, P., Šemík, K., Reforma správního trestání, Právní rozhledy 23 - 24/2012, str. 840).

[18] V nyní projednávané věci jsou zcela zásadní dvě významná zjištění. Jednak úprava platná po 1. 1. 2006 výslovným zakotvením zákazu změny k horšímu nastolila na zákonné úrovni vyšší standard ochrany procesních práv ve správním řízení (viz i níže bod [23]), což platí tím spíše v oblasti správního trestání. A jednak ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu nečiní rozdíl mezi obsahem zásad správního trestání a obsahem trestněprávních zásad (viz výše bod [15]).

III. c) Zákaz změny k horšímu v trestním právu

[19] Nálezy Ústavního soudu považují zásadu zákazu změny k horšímu za integrální součást ústavně zakotvených zásad trestního práva procesního: „[Z]ákaz reformace in peius je třeba důsledně chápat jako garanci svobody odvolacího práva (zaručené hlavou pátou Listiny). Proto je třeba jej pojímat co možná nejtříběji. K extenzivní aplikaci vede i zřejmý fakt, že posledním arbitrem toho, co je či není ku jeho prospěchu, by měl být zásadně obviněný, nikoli soud, který je nepochybně při úvaze, zda nějaká změna obviněnému prospívá či nikoli, veden i vlastními hodnotovými představami. Péče o dokonalost popisu skutku náleží aktivně obžaloby, nikoli aktivně soudů“ (nález ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 670/05). Konkrétně se tato zásada upíná k článku 36 odst. 1 Listiny, k článku 37 odst. 3 Listiny, respektive k čl. 8 odst. 2 Listiny (srovnej nález ÚS ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. II. ÚS 304/04 a nález sp. zn. IV. ÚS 182/04 ze dne 4. 11. 2004 – čl. 36 odst. 1 Listiny; nález ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. II. ÚS 544/05 ze dne 7. 12. 2006 – zde kromě čl. 36 odst. 1 Listiny i čl. 6 odst. 1 Úmluvy, nález ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2306/07 – zde bylo vedle porušení čl. 36 odst. 1 shledáno i porušení čl. 8 odst. 2 Listiny). Ústavní soud zákaz změny k horšímu logicky váže i ke kontradiktornímu uspořádání řízení (srov. nález ze dne 14. 3. 2005, I. ÚS 343/04, bod 19 nález ze dne 29. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 608/06), které je pro všechny tři druhy soudních řízení zakotveno v čl. 37 odst. 3 Listiny. „[Z]ákladní zásadou jakéhokoli soudního řízení, tj. i trestního, v němž stranami jsou státní zástupce a obžalovaný, je rovnost stran řízení“ (srov. např. in Knapp, V., Teorie práva, Praha, C. H. Beck, str. 217"). Z výše uvedeného tak mj. nepochybně plyne, že v případě, že správní věc ve svém průběhu postoupila do soudního stadia jen na základě opravného prostředku podaného osobou, proti níž bylo vedeno řízení o deliktu, nemůže se její postavení zhoršit oproti stavu, který zde byl v době podání opravného prostředku. Dalším významným zjištěním je, že zákaz se vztahuje na celé řízení, které následuje po výhradním podání opravného prostředku ve prospěch stíhaného (srov. za všechny výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 182/04).

pokračování

[20] *Zákaz reformationis in peius* („*Soudci který projednává odvolání, není dovoleno změnit rozsudek k horšímu – Reformatio in peius iudici appellato non licet*“ srov. Digesta 49, 1, 1, pr. – Ulpianus) je hluboce zakořeněn v naší právní kultuře prakticky od jejích antických počátků. Komentář k trestnímu řádu zákaz změny k horšímu odůvodňuje nutností garantovat možnost obviněného napadnout rozsudek v co nejširším rozsahu bez obav z rizika, že si situaci zhorší (Šámal, P. a kolektiv, *Trestní řád, komentář*, 7. vydání, 2013, C. H. Beck str. 1808 a 3097; podobně i učebnice, např. Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P., a kol., *Trestní právo procesní*, C. H. Beck, 1999, str. 508, či Císařová, D., Fenyk, J., a kol., *Trestní právo procení*, Linde, 2004, str. 506 a 514 či k platnosti pro celé následující řízení Jelínek, J., a kol., *Trestní právo procení*, Linde, 2007, str. 408). Zákaz reformace in peius nutno důsledně chápat jako garanci svobody odvolacího práva. Proto je třeba jej pojímat co možná nejšířejí, „[j]inak by se právo na podání opravného prostředku stalo do značné míry formálním, když sice určité osoby by měly právo podávat opravné prostředky, ale z obavy ...že toto právo by se mohlo obrátit proti nim, by ho raději nevykonávaly.“ (srov. Šámal, P., *K úpravě trestního procesu*, in *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*, Praha, Karolinum, 2004, str. 328).

III. d) Zákaz změny k horšímu a správní trestání

[21] Literatura o správním trestání dlouhodobě považuje zákaz změny k horšímu za reálnou garanci odvolacího práva, která musí platit pro řízení jako celek (Mates, P., Pipek, J., *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním řízení trestním*, *Právní rozhledy* 11/1995, str. 437), přičemž zdůrazňuje nutnost restriktivního výkladu zákonem dovoleného prolomení tohoto zákazu z důvodu veřejného zájmu, neboť jinak by mohl tento zákon ztratit na reálné uplatnitelnosti (Mates, P., *Reformatio in peius ve správním řádu*, *Právní rozhledy* 18/2006, str. 671). Za zohlednitelný veřejný zájem totiž lze při určitém nazírání považovat i správnost napadeného rozhodnutí, tedy zda správní orgán rozhodoval v mezích zákona vhodným, hospodárným, efektivním či citlivým způsobem. Tady se však odvolací správní orgán ocitá na samé hranici zákazu reformationis in peius a mohl by lehko sklouznout k jeho naprostému popření (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., *Správní řád*, 4. vydání, C. H. Beck, 2013, str. 442). Automatické podřazení každého porušení zákona pod nutnost chránit veřejný zájem stírá rozdíl mezi nezákonností a věcnou správností rozhodnutí. (srov. přiměřeně Vedral, J., *Přestupkové řízení a nový správní řád*, *Správní právo*, 2006, č. 3, s. 175).

[22] Bylo již řečeno, že správní řád ve znění účinném od 1. 1. 2006 nově stanoví, že „[o]dvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“ (§ 90 odst. 3). Jde o pravidlo ovládající odvolací správní řízení obecně. Přitom ustanovení § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“) stanoví, že [v] *odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku*“. Pro sankce za přestupky, jež jsou jinak součástí správního práva trestního, tak platí *zákaz změny k horšímu* bezvýjimečně. V řízeních v oblasti správního práva trestního vedených podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu proti jednomu účastníkovi (respektive proti účastníkům, jejichž zájmy nejsou z hlediska možného „neprospěchu“ rozporné), je díky absenci jednotného kodexu správního trestání (viz i výše bod [15]) nezbytné vykládat zákonem umožněný průlom do zásady zákazu změny k horšímu omezujícím způsobem. Jinak by byl popřen požadavek souladnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, který patří k základním náležitostem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Nepochybně není možné zákonný znak „*rozporu s právními předpisy*“, obsažený v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu, vyložit tak, že je naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícího prostor k uvážení (například uložení pokuty pod zákonnou sazbou). U znaku „*jiného veřejného zájmu*“ nutno zdůraznit, že jde bezesporu o jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy. Nemůže

proto jít například o zájem na potrestání pachatele. Jinak by byl v zákoně zakotvený zákaz změny k horšímu, tak jak jej stanovil zákonodárce, obsahově vyprázdněn, což je s ohledem na ústavní garance nepřípustné.

[23] Ústavní soud obecně vyžaduje od zákonné úpravy, aby v případě změn sledovala koncepci rozvoje a posilování ochrany základních práv, nikoliv zavádění nižších standardů (srovnej náleze ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 94). Poté, co byl přijetím nového správního řádu na zákonné úrovni zvýšen standard ochrany ústavou zaručených obecných správně procesních práv, je i proto nutno se zákazem změny k horšímu zacházet stejně jako s ostatními základními zásadami správního trestání. Nelze dále pominout, že právo na spravedlivý proces je vedle jednotlivých ustanovení Listiny garantováno hlavou pátou Listiny jako celkem a pravidla spravedlivého procesu nutno obdobně aplikovat i na správní řízení trestní (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 Ads 75/2011 – 73 a též judikaturu citovanou pod bodem [15]). Z požadavku jednoty a obsahové bezrozpornosti právního řádu pak plyne požadavek, aby zákaz změny k horšímu byl vykládán a užíván v zásadě shodně, napříč celým právním řádem, neboť „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54). K zákazu změny k horšímu je třeba ve správním trestání, i na základě ústavních záruk upínajících se k čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, přistupovat tak, jako k ostatním trestněprávním zásadám, jejichž je pevnou součástí, přičemž dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou tyto zásady pro svůj ústavní základ použitelné jak v trestním právu, tak ve správním právu trestním.

IV. Dopad na projednávanou věc

[24] Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl (str. 4 nahoře), že „[v] inkvizičním procesu správního řízení, kdy správní orgán vyšetřující je [na rozdíl od trestního řízení] totožný s trestajícím ... takové osoby [chránící veřejný zájem] není, a bez tohoto korektivu [možnosti nerespektovat zákaz změny k horšímu] by fakticky nebylo možné ani ve veřejném zájmu v rámci odvolacího řízení napravit pochybení první instance (být' ve prospěch účastníka řízení) [poznámka NSS: takto], jenž je s tímto zájmem v rozporu. Z výše uvedeného vyplývá, že veřejný zájem v projednávané věci existuje. Není možné nepřiblížnout k osobě delikventa jak z pohledu recidivy jeho protiprávního jednání jako okolnosti, za které byl delikt spáchán, tak i z pohledu funkčnosti sankce kdy sbívaný přístup se dříve v jiných řízeních, v případě odvolatele neosvědčil. Nejedná se tedy v žádném případě o trest za podání odvolání.“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný ve svém rozhodnutí vyložil extenzivně pojem veřejného zájmu, který dle ust. § 90 odst. 3 správního řádu umožňuje prolomení zákazu změny k horšímu, neboť naplnění znaku veřejného zájmu obecně spojil prakticky s existencí jakéhokoli pochybení orgánu prvního stupně, a konkrétně s konstatovanou povinností přihlížet k recidivě a k funkčnosti sankce. Takto extenzivně vyložený pojem veřejného zájmu zcela eliminuje zákaz změny k horšímu, neboť podle tohoto výkladu je znak veřejného zájmu naplněn vždy, když odvolací orgán z iniciativy stíhané osoby dospěje k závěru, že prvostupňové rozhodnutí je chybné, nebo jen když dospěje (např. na základě odlišného právního hodnocení téže situace) k názoru, že jde o hodnocení jednoduše nesprávné. Takový postup porušuje ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu. Jde též o porušení výkladového pravidla, že výjimky ze zásad je třeba vykládat omezujícím způsobem.

[25] V předmětné věci byla stěžovateli (za stejný delikt) příkazem celního úřadu ze dne 22. 9. 2011 podle ust. § 150 správního řádu mj. uložena povinnost zaplatit pokutu ve výši 4.000 Kč. Toto rozhodnutí bylo na základě odporu stěžovatele ze dne 27. 9. 2011 zrušeno a celní úřad rozhodnutím ze dne 26. 10. 2011 mj. uložil stěžovateli povinnost zaplatit pokutu 4.000 Kč. K odvolání stěžovatele ze dne 3. 11. 2011 byl výrok o uložení této sankce zrušen rozhodnutím celního ředitelství ze dne 13. 11. 2011 a následně celní úřad vydal dne 5. 1. 2012 při nezměněném skutkovém stavu (výrok o vině byl již pravomocný) nové rozhodnutí, jímž stěžovateli uložil pokutu ve výši 100.000 Kč. Na základě nového odvolání stěžovatele ze dne 16. 1. 2012 byl i tento výrok

pokračování

o uložené pokutě zrušen a celní ředitelství rozhodnutím ze dne 27. 2. 2012 stěžovateli uložilo pokutu ve výši 50.000 Kč. Stěžovateli tedy byla, za týž skutek a při shodném skutkovém stavu, nejprve uložena pokuta ve výši 4.000 Kč s tím, že na konci řízení byla uložena pokuta ve výši 50.000 Kč. Tento stav nelze vyložit jinak, než že došlo k více než dvanácti násobnému navýšení sankce v řízení, jež probíhalo výhradě k odvolání stěžovatele a v němž nebyli žádní jiní účastníci.

[26] Z hlediska zákazu zakotveného v § 90 odst. 3 správního řádu je třeba správní řízení brát jako celek. Opačný výklad by mj. umožnil snadné obcházení zákazu změny k horšímu. Krajský soud tím, že konstatoval, že k navýšení pokuty nedošlo, aproboval nezákonný postup žalovaného. Na tomto konstatování kasačního soudu nic nemění kuriózní situace, kdy stěžovatel byl v právním omylu, a domníval se, že tento zákaz pro správní trestání neplatí (což ostatně konstatuje i odborná literatura, nejčastěji s odvoláním na výše uvedené usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 880/08, které však posuzovalo situaci před přijetím nového správního řádu – viz výše i bod [16] a [17]). Celní ředitelství tím, že rozhodnutím ze dne 13. 12. 2011 zamítlo odvolání proti výroku o vině a zrušilo výrok o uložení pokuty, vymezilo možný postup celního úřadu tak, že v novém rozhodnutí musí znovu vyslovit výrok o uložení pokuty a že tento výrok musí řádně zdůvodnit; neponechalo prostor pro úvahu, k níž by bylo možno dospět při doplnění skutkových zjištění. Pokud by celní úřad znovu vážil o vině i o pokutě a měl k dispozici další, dříve nezohledněné poznatky, byla by snad nová úvaha o výši pokuty možná.

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákaz změny k horšímu tak, jak byl výše popsán (viz bod [20] až [23].) představuje zásadu, kterou je třeba aplikovat v souladu s jejím smyslem a také jednotně napříč celým právním řádem, což v daném případě znamená povinnost neodchylovat se ve správním trestání bezdůvodně od jejího ustáleného trestněprávního pojetí. Této povinnosti žalovaný nedostál, což zakládá důvod ke zrušení rozhodnutí, byť jinak, izolovaně posuzováno, nelze úvahám, kterými se žalovaný v napadeném rozhodnutí při novém ukládání sankce řídil, nic podstatnějšího vytknout. S ohledem na předchozí průběh řízení, které bylo vedeno k odvolání stěžovatele však případná úvaha o nutnosti uložit pokutu ve výši 50.000 Kč mohla mít jen tzv. akademickou povahu, tedy bez odrazu ve výroku. Ostatně jde o postup běžný v trestním řízení, kdy orgány v něm činné takto mj. naplňují žalovaným zmiňovanou preventivní funkci deliktního veřejného práva, jakož i funkci výchovnou, aniž by porušovaly zákaz změny k horšímu.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud z důvodů výše uvedených zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (výrok I.) Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V projednávané věci by krajský soud, v souladu se zde vysloveným závazným právním názorem, neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalovaného pro porušení ust. § 90 odst. 3 správního řádu. Pouhé zrušení rozhodnutí krajského soudu by tak nebylo ani účelné ani hospodárné. Proto Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil rovněž žalobou napadené rozhodnutí Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 27. 2. 2012, č. j. 1286-2/2012-060100-21. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení žalovaný vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (výrok II.).

[29] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel nebyl v řízení před krajským soudem ani v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, nýbrž jen svým zaměstnancem

s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 35 odst. 5 s. ř. s.), a náklady zastoupení mu ve smyslu zákona nevznikly (§ 64 s. ř. s. ve spojení s ust. § 137 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád v platném znění). Stěžovateli proto náleží náhrada nákladů za zaplacené soudní poplatky za podanou správní žalobu ve výši 3.000 Kč a za kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč. Celkem proto přiznal zdejší soud stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 8.000 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen poukázat stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok **III.**).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu