



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **4 VIP s. r. o.**, IČ 27968693, se sídlem Praha 4, Velké Kunratické 1362/29, zastoupeného Mgr. Ing. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opatovická 4, proti žalovanému **Generálnímu ředitelství cel**, se sídlem Praha 4, Budějovická 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2014, č. j. 13333/2014-900000-304.6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 50/2014 – 63,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 50/2014 – 63, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž bylo změněno rozhodnutí Celního úřadu Karlovy Vary ze dne 27. 5. 2009, č. j. 4592-3/2009-086100-021, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 135c odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 9. 2009, (dále jen zákon o spotřebních daních), konkrétně porušením § 133 odst. 1 téhož zákona, za což byla stěžovateli uložena pokuta 200 000 Kč, náhrada nákladů řízení 1000 Kč, a podle § 135d odst. 1 zákona o spotřebních daních propadnutí 16 949 kusů lihovin ve spotřebitelském balení, 13 300 gramů tabáku ve spotřebitelském balení a 302 352 kusů cigaret. Žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že snížil uloženou pokutu na částku 100 000 Kč.

II. Skutkový stav a průběh řízení před správními orgány

Při kontrole prováděné dne 25. 3. 2009 Celním úřadem Praha D1 v nebytovém prostoru ve velkotržnici Sapa v Praze 4, Libušská 319, zapsaném na LV č. 639 pro katastrální území Písnice, a v přilehlém prodejním stánku – plechovém kontejneru bylo zjištěno, že stěžovatel prodával lihoviny a tabákové výrobky v místech, která nejsou zkolaudována k prodeji zboží nebo k poskytování hostinských služeb v rozporu s § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních. Rozhodnutími téhož správního orgánu ze stejného dne o předběžném opatření č. j. 4389-3/2009-176800-032 a č. j. 5004-3/2009-176800-032 bylo zjištěné zboží zajištěno.

Rozhodnutím Celního úřadu Karlovy Vary (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 27. 5. 2009, č. j. 4592-3/2009-086100-021, byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu a bylo uloženo i propadnutí zajištěných věcí. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 24. 8. 2009 poté, co bylo rozhodnutím žalovaného odvolacího orgánu (tehdejšího Celního ředitelství Plzeň) ze dne 20. 8. 2009, č. j. 6889-02/09-1601-21, změněno pouze ohledně výše pokuty a ve zbytku potvrzeno.

Rozhodnutí Celního ředitelství Plzeň ze dne 20. 8. 2009 bylo zrušeno na základě rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2010, č. j. 57 Ca 85/2009 – 59, a věc byla vrácena Celnímu ředitelství Plzeň k dalšímu řízení. Tento rozsudek krajského soudu byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, č. j. 7 Afs 30/2011 – 105, (dostupném stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí NSS na www.nsssoud.cz), ve znění opraveného usnesení ze dne 24. 10. 2011, č. j. 7 Afs 30/2011 – 117, a věc byla vrácena Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

Krajský soud podal dne 22. 12. 2011 k Ústavnímu soudu návrh na zrušení části ustanovení § 135d odstavec 1 zákona o spotřebních daních a později navrhl, aby Ústavní soud nálezem rozhodl, že uvedená část zákonného ustanovení, vyjádřená slovy „*nebo tabákových výrobků anebo lihovin zajištěných při kontrole podle § 134*“ byla v rozporu s ústavním pořádkem.

Ústavní soud nálezem ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11 (dostupném na <http://nalus.usoud.cz>) návrh krajského soudu zamítl a v bodech 66 až 69 uvedl, že i při ukládání trestu propadnutí věci je „*při rozhodování o uložení této sankce v každém jednotlivém případě zachována možnost zohlednit kromě závažnosti deliktu a okolností jeho spáchání i majetkové poměry odpovědného subjektu a případně tuto sankci neuložit. Povinnost zvažovat při aplikaci dopady sankce ve vztahu k majetkové podstatě odpovědného subjektu vyplývá přímo z ústavního pořádku, protože jakékoliv uložení majetkové sankce je vždy zásahem do jeho vlastnického práva podle článku 11 Listiny, a musí proto v každém individuálním případě obstát z hlediska výše uvedených ústavních kritérií pro přezkoumání sankcí*“.

S ohledem na závěry, uvedené v citovaném nálezu Ústavního soudu, Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 30. 9. 2013, č. j. 57 Af 41/2011 – 169, rozhodnutí právního předchůdce žalovaného odvolacího orgánu zrušil a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení s odůvodněním, že napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností z důvodů, ke kterým v dané věci dospěl Ústavní soud.

O podaném odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Celního úřadu Karlovy Vary ze dne 27. 5. 2009 rozhodl žalovaný odvolací správní orgán, který je podle ustanovení § 4 odstavec 1 písm. a) a § 82 odstavec 1 zákona č. 17/2012 Sb., o celní správě, s účinností od 1. 1. 2013 věcně a místně příslušným správním orgánem k vyřízení odvolání, rozhodnutím

pokračování

ze dne 7. 3. 2014, č. j. 13333/2014-900000-304.6, kterým změnil podle ustanovení § 90 odstavce 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), část textu výroku tak, že „účastník řízení svým jednáním naplnil skutkovou podstatu jiného správního deliktu v rozsahu a způsobem uvedeným a ukládá se mu proto podle ustanovení § 135c odst. 2 zákona o spotřebních daních sankce pokuty ve výši 100 000,- Kč“. Ve „zbytku“ pak odvolací orgán napadené rozhodnutí podle § 90 odstavce 5 správního řádu potvrdil.

Podle názoru žalovaného rdousící a likvidační účinky daná sankce vůči stěžovateli neměla. Žalovaný vycházel z veřejně dostupné účetní uzávěrky stěžovatele za účetní období let 2007 až 2012 a z tvrzení stěžovatele. Majetek stěžovatele dle účetní uzávěrky neustále rostl, když v roce 2008 vzrostl o 29 % oproti roku 2007 a v roce 2009, v němž byla stěžovateli předmětná sankce uložena, vzrostl o 38 %. Drtivá většina majetku byla v rozhodné době v oběžných aktivech v podobě zásob zboží, což je vzhledem k oboru podnikání standardní. Předmětem zkoumání relace ukládané sankce a jejího dopadu na podnikání bylo tak zachování majetkové podstaty stěžovatele v takové míře, která mu umožní dále podnikat, nikoli šetření, bude-li se i po uložení sankce společnost těšit nadále ekonomickému zdraví. Podle žalovaného s ohledem na delší časový odstup odvolacího řízení bylo možno rovněž poukázat na výsledky hospodaření společnosti z let následujících po uložení sankce, kdy je zřejmé nejen to, že společnost dále podniká, ale také to, že podnikání má vzrůstající trend, rok 2009 z tohoto trendu nevyjímaje.

K námitce neexistence již propadlých a zničených věcí žalovaný uvedl, že nerozhoduje o sankci propadnutí zajištěných věcí, ale podle § 89 odst. 2 správního řádu toliko přezkoumává výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z pohledu zákonnosti a věcné správnosti. Sankce byla uložena rozhodnutím správního orgánu prvního stupně v době, kdy věci právně i fakticky existovaly. Bylo-li toto rozhodnutí následně potvrzeno, stalo se pravomocným i vykonatelným. Věci, u nichž bylo vysloveno propadnutí, se staly vlastnictvím státu dle § 135d odst. 5 zákona o spotřebních daních a ten měl povinnost zajistit jejich zničení. Pokud tak bylo učiněno, přičemž správní žaloba neměla odkladný účinek, nelze oprávněný výkon rozhodnutí klást zpětně k tíži. Má-li být poté, kdy původní rozhodnutí o odvolání bylo správně soudem zrušeno, odvolací orgán vázán právním názorem soudu dle § 78 odstavce 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nemůže případná konzumace příslušného výroku novému přezkoumání tohoto výroku bránit.

Ke kumulaci sankce pokuty a propadnutí věci žalovaný dále uvedl, že tato odpovídá zákonné koncepci správního trestání v případě porušení zákazu prodeje. Sankce propadnutí věci sleduje především preventivní cíle zamezit opakování porušení právních předpisů eliminací věcí, jejichž prostřednictvím k porušení došlo, při zachování i účinku represivního. U pokuty je zřetelný účinek represivní, a její účinek preventivní je zaměřen zejména na osobu pachatele a na jeho nápravu. Obě sankce se tak doplňují a jejich kumulace je zákonodárcem předvídaná a aprobovaná.

III. Rozsudek krajského soudu

Krajský soud se podrobně zabýval dosavadním průběhem řízení před správními orgány i soudy a přistoupil k vypořádání jednotlivých uplatněných žalobních bodů.

Pokud stěžovatel v žalobě namítal, že mu byla ukládána sankce propadnutí věcí, které z právního hlediska neexistují, a měl za to, že v takovém případě nelze sankci uložit, krajský soud dospěl k závěru, že tato argumentace neodpovídá skutkovému zjištění. Stěžovateli

byla sankce propadnutí zajištěných věcí uložena rozhodnutím správního orgánu prvního stupně již v roce 2009, tedy v době, kdy zajištěné věci existovaly. Toto rozhodnutí v rámci pozdějšího přezkoumávání zůstalo nezměněno. Nabylo právní moci a vykonatelnosti poté, co bylo odvolacím orgánem potvrzeno. Nelze považovat za nezákonné, pokud došlo poté ke zničení věcí, když právní mocí rozhodnutí o uložení sankce přešlo vlastnické právo na stát, který se zajištěnými věcmi naložil způsobem předpokládaným v ustanovení § 135d odst. 5 zákona o spotřebních daních, v rozhodném znění. V soudním řízení nebyla zjištěna nezákonnost sankce propadnutí věci. Krajský soud pouze uložil na podkladě nálezu Ústavního soudu žalovanému, aby znovu a podrobněji posoudil přiměřenost této sankce z pohledu ústavně zaručených práv. Doplnění řízení poté probíhalo pouze před odvolacím orgánem, přičemž výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zůstal rozsudkem nedotčen. Jelikož po doplnění řízení odvolací orgán dospěl k závěru o tom, že uložení sankce propadnutí věci neporušilo ústavně zaručená práva stěžovatele, je jediným správným postupem žalovaného znovu postupovat podle ustanovení platných pro odvolací řízení a podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrdit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Pokud jde o námitku nepřiměřenosti uložené sankce, podle názoru krajského soudu je ze žalobou napadeného rozhodnutí zřejmé, že se žalovaný zabýval posouzením ústavnosti trestu propadnutí zajištěných věcí tak, jak k tomu byl zavázán Ústavním soudem v nálezu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11. Soud dospěl k závěru, že se správní orgán dostatečně vypořádal s otázkou, zda v tomto konkrétním případě neměla sankce propadnutí věci likvidační nebo rdousící účinek. Žalovaný vycházel z výkladu těchto pojmů tak, jak byly formulovány judikaturou NSS. Posuzoval, zda stěžovateli uložením sankce propadnutí věci v hodnotě přesahující 3 000 000 Kč hrozí, že bude zcela zničena jeho majetková podstata nebo že sankce by mohla mít konfiskační dopady na majetkovou podstatu. Důvody, o které žalovaný své rozhodnutí opírá, jsou seznatelné, podrobné a logické, proto se krajský soud se závěry žalovaného ztotožnil.

IV. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného

Stěžovatel v podané kasační stížnosti napadl rozsudek krajského soudu z důvodu nezákonnosti, spočívající na nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a z důvodu, že pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů měl soud pro tyto vady naříkané rozhodnutí zrušit podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatel má především za to, že rozhodnutí soudu není v souladu s právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, č. j. 7 Afs 30/2011 – 105, neboť soud se nevypořádal řádným způsobem s námitkou nepřiměřenosti uložené sankce propadnutí zboží. Potažmo není toto rozhodnutí ani v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2013, č. j. 57 Af 41/2011 – 169, a je možno jej označit jako překvapivé rozhodnutí.

Dále má stěžovatel za to, že se soud nevypořádal řádně s novou skutečností, která vznikla až po zrušení rozhodnutí Celního ředitelství v Plzni č. j. 6889-02/09-1601-21 a č. j. 095/09-086100-021 ze dne 20. 8. 2009, doručeného dne 24. 8. 2009, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Celního úřadu Karlovy Vary č. j. 4592-3/2009-086100-021, a to s otázkou, zda je možno uložit sankci propadnutí zboží, které již v době ukládání sankce

pokračování

neexistuje, neboť již došlo k jeho zničení. Tato otázka byla nastolena nově až po vydání kasačního rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2013, č. j. 57 Af 41/2011 – 169.

Stěžovatel namítl, že současně s první správní žalobou v této věci, vedenou u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57 Ca 85/2009, podal žádost o přiznání odkladného účinku žalobě (odklad vykonatelnosti rozhodnutí), avšak tento návrh na odklad byl soudem zamítnut a následně na to správní orgán nechal na základě tehdy pravomocného a vykonatelného rozhodnutí Celního ředitelství v Plzni č. j. 6889-02/09-1601-21 a č. j. 095/09-086100-021 ze dne 20. 8. 2009 propadlé věci (alkohol) zničit. Pokud soud uvedl výslovně v rozsudku, že se stěžovatel nedomáhal odkladného účinku, pak tím soud projevil neznalost a neochotu zabývat se věcí samotnou, kdy součástí spisového materiálu vedeného u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57 Ca 85/2009 je i usnesení o zamítnutí odkladného účinku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 57 Ca 85/2009 – 35. Následné úvahy soudu o náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb. jsou zcela zmatečné a nemají žádnou souvislost s přezkoumnou činností soudu ve správním soudnictví. Průběh řízení vedeného u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57 Ca 85/2009 (po kasaci vedeno pod sp. zn. 57 Af 41/2011) ve spojení s řízením u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 7 Afs 30/2011 (kasační stížnost podána žalovaným) a ve spojení s dalším řízením u žalovaného, v němž bylo vydáno rozhodnutí č. j. 13333/2014-900000-304.6, nedával stěžovateli možnost, aby tuto námitku vznášel ve správním řízení, a správní žaloba byla první možností, kdy tato námitka mohla být vznesena. Stěžovatel nemohl takovou námitku vznášet až do podání správní žaloby v této věci. Z tohoto důvodu je také na místě, aby se touto námitkou zabýval v rámci tohoto řízení správní soud.

Stěžovatel má za to, že správní odvolací orgán nemohl potvrdit „en bloc“ rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jako věcně i právně správné, jestliže v době rozhodnutí odvolacího orgánu neexistují věci, o nichž bylo rozhodnuto tak, že na ně má být aplikována sankce propadnutí věcí. Právě otázka, zda je možno uložit sankci propadnutí věcí v době, kdy rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo vydáváno (za stavu, kdy takové věci fyzicky již neexistují), je otázkou právní, kterou měl správní orgán řešit, a jak z jeho rozhodnutí vyplývá, pak touto otázkou se zjevně ani nezabýval. Soud pak tuto otázku zcela bagatelizoval a zcela paušalizovaným způsobem odmítl, a to i přes to, že podle § 96 odst. 2 správního řádu platí, že „soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání“. Žalobce má za to, že pro rozhodnutí jakéhokoliv správního orgánu, tedy včetně odvolacího správního orgánu, je rozhodný skutkový stav v době rozhodnutí. V tomto ohledu žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 24/2011 – 79, podle něhož na rozdíl od občanského soudního řádu a soudního řádu správního neobsahuje správní řád konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí.

Stěžovatel namítl, že se krajský soud zjevně bez důvodu vyhnul aplikaci normy ustanovení § 96 odst. 2 správního řádu a v případě stěžovatelem dovolávané soudní judikatury se uchýlil k její bagatelizaci. Takový postup je v rozporu se základním právem na spravedlivý proces, kdy lze označit rozhodnutí soudu za ignoraci námítky a vyhýbání se srozumitelnému a logickému odůvodnění rozhodnutí, proč soud považuje takovou námitku za nerozhodnou, lichou nebo vyvrácenou.

Pokud jde o otázku přiměřenosti uložené sankce, stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že úvahy soudu zcela popírají důvody podnikání stěžovatele, neboť místo zisku a potažmo majetku (jako proměnné, která je ziskem přímo determinována při zdravém vývoji podnikání)

řadí na první místo u stěžovatelova podnikání jeho způsob financování půjčkami společníků stěžovateli. Úvaha soudu je scestná, neboť poskytování půjček ze strany společníků je jen dalším důvodem pro zodpovězení otázky finančního zdraví stěžovatele v tom smyslu, že toto finanční zdraví nebylo dobré již před uložením sankce, a proto si stěžovatel musel půjčit od svých společníků. Stěžovatel má za to, že soud podle své logiky dochází k závěrům, že předlužené společnosti nemůže uškodit uložení žádné (ani vysoké) sankce. Toto je absurdní výsledek, který zcela podtrhuje úroveň napadeného rozhodnutí.

S pojmem „zisk“ ekonomické teorie pracují jako s primárním pojmem finanční analýzy. Správní orgán se ziskem a ani analýzou majetku, který je projevem kumulace zisku, nezabýval. Pokud žalovaný uvádí, že vycházel z ekonomických analýz, pak je nutno konstatovat, že uvedení pár ekonomických floskulí z učebnice vysoké školy není provedením finanční analýzy podniku. Pokud by žalovaný finanční analýzu prováděl, pak by nemohl dospět k závěrům, které ve svém vyjádření uvádí. Stěžovatel není v optimální finanční kondici a jeho cash flow je zachraňováno půjčkami společníků.

Již samotným srovnáním cizích zdrojů a vykazovaného majetku je patrné, že stěžovatel byl předlužen a že negeneruje žádné zvláštní zisky. Sankce propadnutí věcí v hodnotě okolo 3 000 000 Kč je zjevně citelným zásahem do ekonomiky společnosti, kdy v případě propadnutí věcí v této hodnotě se jedná více jak desetinásobek ročního zisku společnosti a ve srovnání s celkovým majetkem společnosti se jedná se o přibližně 20 % majetku společnosti, přičemž majetek společnosti jako aktivní položku je nutno srovnávat s položkou cizích zdrojů (hlavně půjček společníků), kdy majetek je ve výši cizích zdrojů. Majetek společnosti je tvořen především zásobami a pohledávkami (toto je zcela běžné u čistě obchodních společností), nikoliv dlouhodobým majetkem (budovy, finanční investice atp.), přičemž takovýto majetek je určen výhradně pro obchod. Tedy takový majetek má být neustále prodáván a nakupován, aby byla dosahována marže, ze které budou uhrazovány závazky společnosti a po odečtení závazků uspokojovaných z marže vytvářen zisk. Stěžovatel dosahuje zanedbatelného zisku, a pokud by byly závazky společnosti okamžitě splatné za situace, kdy majetek je kryt výhradně cizími zdroji, pak by společnost již byla v konkurzu. Tohoto společnost nedosáhla, neboť cizí zdroje jsou zdroje společníků, kteří společnost udržují „na živu“. Pokud by zde nebyla víra společníků v budoucnost podnikání společnosti, pak finančně by společnost v případě ztráty zboží byla v insolvenčním řízení, neboť by nebyla z vlastních zdrojů schopna ufinancovat své podnikání.

Stěžovatel konstatoval, že pokud žalovaný uvedl, že provedl ekonomickou analýzu, na základě které došel ke svým závěrům, pak takovéto tvrzení je možno označit za projev nepochopení složitosti vztahů v rámci ekonomického života obchodní společnosti. Proto, aby mohla být provedena řádná finanční analýza, musí být zkoumán i výkaz cash flow, který je podstatný pro určení míry likvidity společnosti. Soud neprovedl samostatný test přiměřenosti uložené sankce, kdy odůvodnění soudního rozhodnutí se vyhýbá zcela zjevně stěžovatelem předestřeným skutečnostem (pravidlům) pro posouzení finančního zdraví. Soud ve své podstatě vše zbagatelizoval, zjednodušil a zcela opomněl svou povinnost přesvědčivě odůvodnit své rozhodnutí. V rozhodnutí krajského soudu chybí jakákoliv logická úvaha, která by se jasným a spravedlivým způsobem vypořádala s námitkami stěžovatele, které jsou založeny na více ukazatelích finanční analýzy a které by byly pro zcela průměrně vzdělaného ekonomu důkazem o špatném finančním zdraví společnosti před uložením sankce a řešení problému uložené sankce z nahodilého a nekonceptního zdroje financování – půjček od společníků.

pokračování

Závěrem kasační stížnosti poukázal stěžovatel na závěr, vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 1 Afs 70/2010 - 57, podle něhož je v první řadě nezbytné zdůraznit základní interpretační přístup: k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Z teleologického výkladu vyplývá základní interpretační směrnice, která již byla zmíněna: rozhodující je smysl a účel zákona. Systematický výklad využívá systémové povahy právního řádu: právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystemy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odvětví; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystemy i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Těmto předpokladům podle názoru stěžovatele napadený rozsudek krajského soudu nevyhověl.

Žalovaný správní orgán možnosti podat vyjádření ke kasační stížnosti nevyužil a odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Pokud jde o podmínky a rozsah přezkumu, Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Kasační stížnost je z těchto hledisek přípustná.

Předně je třeba připomenout, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, a tedy i stížní námitky, jimiž se Nejvyšší správní soud zabývá, se vždy odvíjejí od tvrzeného pochybení soudu. Úkolem Nejvyššího správního soudu v rámci kasačního přezkumu je posuzovat, zda rozhodnutí krajského soudu napadené kasační stížností trpí některou z vad vyjmenovaných v § 103 odst. 1 s. ř. s. a uplatněných v kasační stížnosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 Afs 4/2007 – 72). Stěžovatel může v kasační stížnosti namítat mimo jiné nezohlednění vad řízení před správním orgánem, musí se však vždy jednat o vady, které byly tvrzeny před krajským soudem nebo ke kterým byl krajský soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odstavec 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odstavec 2 věty první s. ř. s.

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že stěžovateli byla uložena sankce za správní delikt porušení zákazu prodeje podle ustanovení § 133 odstavce 1 zákona o spotřebních daních, podle něhož, pokud tento zákon nestanoví jinak, je na stáncích, tržištích (tržnicích) nebo místech, které nesplňují technické požadavky na územně technické, účelové a stavebně technické řešení staveb a které nejsou zkolaudovány k prodeji zboží nebo poskytování hostinských služeb, zakázáno prodávat lihoviny a tabákové výrobky.

Podle § 134 zákona o spotřebních daních kontrolu dodržování zákazu prodeje lihovin

a tabákových výrobků podle § 133 jsou oprávněny provádět kontrolní orgány uvedené v § 115 odst. 1, a to obdobným postupem jako ostatní kontrolní činnost vykonávanou podle zvláštních právních předpisů, které stanoví jejich působnost. Kontrolní nález obsažený ve zprávě o kontrole se považuje pro potřeby tohoto zákona za důkaz pro řízení o přestupku nebo o jiném správním deliktu. Pokud jsou při provádění kontroly zjištěny lihoviny a tabákové výrobky, vydá kontrolní orgán rozhodnutí o předběžném opatření, ve kterém stanoví zajištění těchto výrobků. Pokud je kontrolní činnost součástí kontroly prováděné v rámci správy daní, uplatní se postup pro zajištění věci při správě daní. Nelze-li rozhodnutí o zajištění lihovin a tabákových výrobků předat při kontrole jejich držitelům, zakládá se toto rozhodnutí jako nedoručitelné ve spise.

Rozhodnutím celního úřadu bylo stěžovateli kromě pokuty za správní delikt podle § 133 odstavec 1 zákona o spotřebních daních uloženo podle § 135d odstavec 1 zákona o spotřebních daních propadnutí zboží, které bylo v rámci kontroly zajištěno rozhodnutími celního úřadu ze dne 25. 3. 2009. Podle uvedeného právního ustanovení správní orgán příslušný k projednání správního deliktu uloží propadnutí neznačených tabákových výrobků zajištěných při kontrole podle § 115 nebo tabákových výrobků anebo lihovin zajištěných při kontrole podle § 134, jestliže a) náleží pachateli správního deliktu a b) byly ke spáchání správního deliktu užity nebo určeny.

Lze tedy učinit závěr, že ustanovení § 134 ve spojení s § 135d zákona o spotřebních daních upravuje relativně samostatně postup zajištění a propadnutí určitých tam definovaných okruhů výrobků v případech, kdy dojde k naplnění dvou odlišných skupin skutkových podstat správních deliktů. Nejde (v rovině vztahu skutkových podstat) o obecné a zvláštní ustanovení, nýbrž o ustanovení navzájem v tomto ohledu rovnocenná, jejichž rozsahy se mohou za určitých okolností možná i překrývat. Ustanovení § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních obsahuje oprávnění kontrolního orgánu zajistit lihoviny a tabákové výrobky prodávané v nevyhovujících prostorách a ustanovení § 135d citovaného zákona upravuje oprávnění kontrolního orgánu nařídit propadnutí takto zajištěných lihovin a tabákových výrobků, jestliže náleží pachateli správního deliktu a byly ke spáchání správního deliktu užity nebo určeny. Propadnutí takto zajištěných výrobků je tedy dalším trestem vedle sankce za správní delikt ve smyslu § 135c zákona o spotřebních daních.

V prvé kasační námitce stěžovatel namítal, že napadený rozsudek krajského soudu není v souladu s právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, č. j. 7 Afs 30/2011 – 105, neboť soud se nevypořádal řádným způsobem s námitkou nepřiměřenosti uložené sankce propadnutí zboží. Podle názoru stěžovatele není rozsudek krajského soudu ani v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2013, č. j. 57 Af 41/2011 – 169, a je možno jej označit jako překvapivé rozhodnutí.

Situace tzv. opakované kasační stížnosti v téže věci po zrušení prvotního rozhodnutí krajského soudu ve věci představuje jeden z důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti, jejichž společným účelem je vytvořit určitou bariéru pro kasační stížnosti podávané v typových procesních situacích, v nichž by přezkum rozhodnutí krajského soudu postrádal z hlediska cílů správního soudnictví svůj smysl. Kasační stížností napadeným rozhodnutím je zde nové pravomocné rozhodnutí krajského soudu, „jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem“. Zákonnou výjimkou je situace, že stěžovatel v opakované kasační stížnosti tvrdí, že se krajský soud neřídil jeho závazným právním názorem. Smyslem daného důvodu nepřipustnosti je na jedné straně zamezit tzv. justičnímu „ping-pongu“, k němuž by mohlo dojít tehdy, pokud by bylo možno

pokračování

donekonečna brojit proti rozhodnutí krajského soudu v téže věci novou kasační stížností, na druhé straně však také zamezit možné svévoli krajského soudu při výkladu zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, respektive případnému dalšímu pochybení krajského soudu při vydání nového rozhodnutí.

Toto ustanovení je třeba zároveň vykládat ve světle zachování co možná nejširšího přístupu k soudu (tzn. restriktivně) tak, že kasační stížnost není možné podat opakovaně „z týchž důvodů.“ Jestliže tedy v prvním zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud rozhodne o zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost, zmatečnost anebo nezákonnost odmítnutí či zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. c), d) nebo e) s. ř. s.], nevytváří takové zrušující rozhodnutí překážku pro přezkum nového rozhodnutí krajského soudu ve věci samé na základě opakované kasační stížnosti, neboť takový zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu neobsahuje žádný právní názor ve vztahu k meritu věci - tzn. přezkumu napadeného správního aktu či jiné formy činnosti správního orgánu (viz k tomu zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2008 - 165, publikované pod č. 2365/2011 Sb. NSS). Stejně tak je opakovaná kasační stížnost přípustná, pokud po prvotním zrušení rozhodnutí krajského soudu prováděl (ať již z důvodu závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, nebo z vlastní úvahy) dokazování, a to i kdyby hodnotil zjištěné skutečnosti v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným *obiter dictum* v jeho zrušujícím rozsudku (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 25/2009 – 66).

Aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit důvodnost vznesené kasační námitky, musel se na tomto místě v prvé řadě podrobně zabývat otázkou, jaký závazný právní názor Nejvyšší správní soud vyslovil v odůvodnění rozsudku ze dne 23. 9. 2011, č. j. 7 Afs 30/2011 – 105, následně podobnou otázkou ve vztahu k právnímu názoru, vyslovenému v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2013, č. j. 57 Af 41/2011 – 169, a až poté bylo na Nejvyšším správním soudu, aby se vyjádřil k námitce stěžovatele, že kasační stížností nyní napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 50/2014 – 63, je možno označit jako překvapivé rozhodnutí.

Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, č. j. 7 Afs 30/2011 – 105, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 10. 2011, č. j. 7 Afs 30/2011 - 117, se podává již výše uvedený závěr, že ustanovení § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních obsahuje oprávnění kontrolního orgánu zajistit lihoviny a tabákové výrobky prodávané v nevyhovujících prostorách a ustanovení § 135d citovaného zákona upravuje oprávnění kontrolního orgánu nařídít propadnutí takto zajištěných lihovin a tabákových výrobků, jestliže náleží pachateli správního deliktu a byly ke spáchání správního deliktu užity nebo určeny. Propadnutí takto zajištěných výrobků je tedy dalším trestem vedle sankce za správní delikt ve smyslu § 135c zákona o spotřebních daních. Krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru o tom, že celní úřad vůbec nebyl oprávněn výrobky stěžovatele zajištěné při kontrole zajistit a nařídít jejich propadnutí. Z tohoto důvodu se již krajský soud nezabýval žalobní námitkou nepřiměřenosti trestu v podobě uložené sankce ve výši 100 000 Kč a propadnutí zboží – tabákových výrobků a lihovin – v hodnotě více než 3 000 000 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil krajskému soudu, aby v rozsahu této žalobní námitky napadené rozhodnutí přezkoumal a přitom se měl zabývat i ústavní konformitou takové právní úpravy.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 30. 9. 2013, č. j. 57 Af 41/2011 – 169, na základě výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu rozhodnutí odvolacího správního orgánu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud shledal rozhodnutí odvolacího orgánu

nepřezkoumatelným, protože mu chyběly závěry o skutečnostech podstatných pro posouzení důvodnosti námitek stěžovatele. Dále krajský soud s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11, žalovanému vytkl, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezabýval možným dopadem sankce ve vztahu k majetkové podstatě stěžovatele, když tento tvrdil, že propadnutím výrobků v hodnotě okolo 3 000 000 Kč bylo zasaženo vlastnické právo stěžovatele ve smyslu článku 11 Listiny základních práv a svobod, neboť nepřiměřený postih v daném případě znamená podstatné zmenšení majetku stěžovatele.

Oba takto vyjádřené závazné právní názory, jimiž byl v prvním případě krajský soud a ve druhém případě žalovaný odvolací správní orgán vázán, lze na základě jejich podstaty a obsahu podřadit pod náležitě posouzení přiměřenosti trestu v podobě uložení peněžité sankce a současného propadnutí zboží ve výše uvedených částkách. Stěžovatel v podané kasační stížnosti obsáhle argumentoval judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k otázkám legitimacy zásahu do osobní sféry jednotlivce a k materiálním podkladům výkonu veřejné moci s důrazem na zákaz existence libovůle ze strany veřejné moci a zákaz činit z jednotlivce pouhý objekt státní vůle.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele o tom, že krajský soud se v případě nyní napadeného rozsudku dopustil porušení souladu s právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Krajský soud na straně 9 odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřil svůj názor spočívající v závěru, že se žalovaný správní orgán v novém rozhodnutí o odvolání zabýval posouzením ústavnosti trestu propadnutí zajištěných věcí a že se zejména dostatečně vypořádal s otázkou, zda v konkrétním případě stěžovatele neměla sankce propadnutí věcí ve spojení s uloženou finanční pokutou likvidační nebo rdousící efekt. Krajský soud shledal podrobné odůvodnění uvedených námitek dostatečné a se závěry odvolacího orgánu se ztotožnil, když je považoval za objektivně z odůvodnění rozhodnutí seznatelné, podrobné a logické.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal rozsudek krajského soudu překvapivým, když neshledal porušení zásady legitimního očekávání. Legitimita očekávání může být založena buď přímo na zákonném znění, na zákonem dlouhodobě zavedeném a bezrozporném postupu orgánu veřejné moci nebo na individuálním a zákonném chování orgánů veřejné moci vůči adresátovi vrchnostenského aktu. Ani jeden z uvedených předpokladů nebyl v dané věci naplněn, stěžovatel proto nemohl legitimně předpokládat, že nebude za své jednání postižen. Tento závěr jednoznačně vyplývá ze skutkových zjištění uvedených v rozhodnutí správních úřadů obou stupňů, podle nichž lze dovodit, že stěžovateli bylo prokázáno, že prodával lihoviny a tabákové výrobky v místě, na které se vztahuje zákaz prodeje uvedený v § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních, tj. v prostoru nezakolaudovaném k prodeji zboží nebo poskytování hostinských služeb a proto se dopustil správního deliktu podle § 135c odst. 2 téhož zákona. Byly splněny podmínky pro uložení propadnutí tabákových výrobků anebo lihovin zajištěných při kontrole podle § 135d odst. 1 téhož zákona správním orgánem příslušným k projednání správního deliktu a sankce uložené stěžovateli vyhověly provedenému přezkumu přiměřenosti sankce z hlediska ústavně zaručených práv stěžovatele.

Namítal-li stěžovatel v kasační stížnosti obsahovou stručnost odůvodnění rozsudku krajského soudu a údajně pouze shrnutí závěrů rozhodnutí odvolacího správního orgánu, pak Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil. Otázka stručnosti odůvodnění je vždy věci zcela individuálního posouzení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nejsou námítky kasační stížnosti směřující do porušení ustanovení o soudním řízení správním před krajským soudem důvodné. Rozsudek krajského soudu shrnul podstatný obsah žalobních námitek

pokračování

stěžovatele a k tomuto shrnutí se ve svém odůvodnění vyjádřil. Stěžovateli lze dát za pravdu, že se krajský soud výslovně nevyjádřil k jednotlivým bodům nebo k jednotlivým větám podané žaloby, ale z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že vycházel z obsahu uplatněných žalobních námitek a utvořil jakési „bloky“, ve kterých se k námitkám zcela konkrétně vyjádřil. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tento postup krajského soudu postačující za situace, kdy jeho rozsudek pokrývá svými stanovisky jednotlivé námitky stěžovatele, které jsou z odůvodnění napadeného rozsudku patrné.

Druhým bodem kasační stížnosti byla námitka, v níž stěžovatel uvedl, že se krajský soud nevypořádal řádně s novou skutečností, která vznikla až po zrušení rozhodnutí Celního ředitelství v Plzni č. j. 6889-02/09-1601-21 a č. j. 095/09-086100-021 ze dne 20. 8. 2009, doručeného dne 24. 8. 2009, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Celního úřadu Karlovy Vary č. j. 4592-3/2009-086100-021, a to s otázkou, zda je možno uložit sankci propadnutí zboží, které již v době ukládání sankce neexistuje, neboť již došlo k jeho zničení. Tato otázka byla nastolena nově až po vydání kasačního rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2013, č. j. 57 Af 41/2011 – 169.

Stěžovatel namítl, že současně s první správní žalobou v této věci, vedenou u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57 Ca 85/2009, podal žádost o přiznání odkladného účinku žalobě (odklad vykonatelnosti rozhodnutí), avšak tento návrh na odklad byl soudem zamítnut a následně na to správní orgán nechal na základě tehdy pravomocných a vykonatelných rozhodnutí Celního ředitelství v Plzni č. j. 6889-02/09-1601-21 a č. j. 095/09-086100-021 ze dne 20. 8. 2009 propadlé věci (alkohol) zničit. Stěžovateli Nejvyšší správní soud přisvědčil v tvrzení, že pokud krajský soud uvedl výslovně v nyní napadeném rozsudku, že se stěžovatel nedomáhal přiznání odkladného účinku, nemá toto tvrzení soudu oporu ve spisovém materiálu a je s ním v přímém rozporu. Součástí spisového materiálu vedeného u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 57 Ca 85/2009 je usnesení o zamítnutí odkladného účinku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 57 Ca 85/2009 – 35.

Podle § 135d odstavec 5 zákona o spotřebních daních se vlastníkem propadlých nebo zabraných tabákových výrobků nebo lihovin stává stát. Celní úřad propadlé nebo zabrané tabákové výrobky nebo lihoviny zničí. Na zničení dohlíží tříčlenná komise, kterou určí ředitel celního úřadu ze zaměstnanců, kteří pracují v celním úřadu.

Nejvyšší správní soud neshledal druhý stížní bod důvodným. Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku uvedenou skutečností zabýval. Lze souhlasit se závěry, podle nichž byla stěžovateli sankce propadnutí zajištěných věcí uložena správním orgánem prvního stupně v roce 2009. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že v té době zajištěné věci dosud existovaly. Není sporu ani o tom, že v průběhu dalšího přezkoumávání zůstal výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ohledně propadnutí zajištěných věcí nezměněn, nabyl právní moci a vykonatelnosti. Krajský soud v odůvodnění rozsudku náležitě vysvětlil, že nelze považovat za zákonné, pokud následně došlo ke zničení věcí v souladu s § 135d odst. 5 zákona o spotřebních daních.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu potud, že k tomu, aby bylo zabráněno výkonu pravomocného správního rozhodnutí v průběhu jeho přezkoumání soudem ve správním soudnictví, obecně slouží institut odkladného účinku (§ 73 s. ř. s.), když samotné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu tento odkladný účinek nemá. Byť se tedy krajský soud dopustil pochybení, pokud konstatoval, že se stěžovatel přiznání odkladného účinku nedomáhal, nemá podle názoru Nejvyššího správního soudu tato vada odůvodnění rozsudku

krajského soudu za následek jeho nezákonnost. Stěžovatel sice návrh na přiznání odkladného účinku u krajského soudu podal, nicméně jeho návrhu usnesením ze dne 18. 11. 2009, č. j. 57 Ca 85/2009 – 35, vyhověno nebylo. Na základě této skutečnosti nelze dospět k jinému dílčímu závěru, než že výkon rozhodnutí zničením zajištěných věcí byl po právu, a nebyla tedy zjištěna nezákonnost sankce propadnutí věci.

Druhým dílčím závěrem Nejvyšší správní soud ve shodě s právním názorem krajského soudu vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozsudku je závěr o tom, že za situace, kdy nebylo zjištěno, že uložení sankce propadnutí věci neporušilo ústavně zaručená práva stěžovatele, bylo jediným možným a správným postupem žalovaného, aby v souladu s § 90 odstavec 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně co do předmětného výroku potvrdil.

Argumentace stěžovatele ustanoveními § 82 odstavec 4 a § 96 odstavec 2 správního řádu, z nichž stěžovatel dovozuje, že se soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, není přílehavá. V nyní posuzované věci bylo rozhodnutí žalovaného vydáno v rámci řízení o odvolání, v němž odvolací orgán posuzuje, zda v době vydání rozhodnutí o uložení sankce byly splněny pro takový postup zákonem stanovené podmínky. I v případě, že se rozhodné skutkové okolnosti v mezidobí ode dne vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně do rozhodování odvolacího orgánu změní, je povinností odvolacího orgánu k této skutečnosti přihlídnout a se změnou skutkových okolností se vypořádat ve svém rozhodnutí. Neznamená to však, že by při změně skutkových okolností již nebylo možno sankci uložit, jak nesprávně dovozuje stěžovatel.

Tento závěr není v rozporu se závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v stěžovatelem citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126. Argumentace stěžovatele by ve svém konečném důsledku vedla k faktické nemožnosti přezkoumání pravomocného rozhodnutí, nemohl-li by odvolací správní orgán ponechat v platnosti výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o uložení sankce i v případě, že by tento výrok byl již vykonán.

Ani argumentaci stěžovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 24/2011 - 79 a jeho výkladu ustanovení § 90 odstavec 4, respektive § 96 odstavec 2 správního řádu, nelze přisvědčit. Krajský soud již v odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřil, že citovaný judikát Nejvyššího správního soudu nelze na nyní posuzovanou věc aplikovat, neboť v něm byla řešena skutková otázka, kdy vůbec nedošlo k postupu správního orgánu po vrácení věci správním soudem k novému rozhodnutí po zrušení pravomocného rozhodnutí. Ustanovení § 90 odstavec 4 správního řádu upravuje postup odvolacího správního orgánu v případě, kdy nastala skutečnost odůvodňující zastavení řízení, což není nyní posuzovaný případ (viz odůvodnění výše). Rovněž ustanovení § 96 odstavec 2 správního řádu dopadá na zcela jiné případy než nyní posuzovaná věc, neboť se vztahuje na institut přezkumného řízení, a nikoli na řádné odvolací řízení.

Nezákonnost rozsudku krajského soudu nezakládá podle názoru Nejvyššího správního soudu ani zmínka, týkající se možného uplatnění nároku na náhradu škody postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Krajský soud tuto část odůvodnění uvedl v souvislosti s postupem odvolacího správního orgánu a rozsahem jeho přezkumné činnosti podle § 89 odstavec 2 správního řádu.

Ve třetím bodě kasační stížnosti stěžovatel velmi obsáhle polemizoval s krajským soudem

pokračování

ohledně posouzení otázky přiměřenosti uložené sankce. Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že úvahy soudu zcela popírají důvody podnikání stěžovatele, neboť místo zisku a potažmo majetku (jako proměnné, která je ziskem přímo determinována při zdravém vývoji podnikání) řadí na první místo u stěžovatelova podnikání jeho způsob financování půjčkami společníků stěžovateli. Tuto úvahu soudu stěžovatel označil za scestnou, neboť poskytování půjček ze strany společníků je jen dalším důvodem pro zodpovězení otázky finančního zdraví stěžovatele v tom smyslu, že toto finanční zdraví nebylo dobré již před uložením sankce, a proto si stěžovatel musel půjčit od svých společníků.

Nejvyšší správní soud uvedenou námitku neshledal důvodnou.

V obecné rovině pokuta upravená v § 135c odst. 2 zákona o spotřebních daních a její zákonodárcem provedená diferenciací nemá sama o sobě likvidační či vyvlastňující povahu a zákonodárce se samotným stanovením této sankce a v těchto sazbách nedopustil porušení ústavních principů. Takto stanovená sankce sleduje legitimní cíl, tj. zamezit porušování právní povinností daňových subjektů prodávat tabákové výrobky a lihoviny pouze v místech, které splňují technické požadavky na územně technické, účelové a stavebně technické řešení staveb a které jsou zkolaudovány k prodeji zboží nebo poskytování hostinských služeb, kdy riziko v podobě uložení tohoto postihu má daňové subjekty odradit od tohoto jednání. Sankce má tedy generálně preventivní účinek.

V nyní posuzované věci Ústavní soud vyslovil ve svém nálezu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, že důvod k tomu, aby Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly právní normy konstatoval protiústavnost majetkové sankce určitého druhu, by byl dán pouze tehdy, pokud by daný druh sankce měl vždy, tedy za jakýchkoli skutkových okolností, likvidační nebo „rdousící“ účinek nebo pokud by ukládaná sankce extrémně nepřiměřeně zasahovala do jiných ústavně chráněných hodnot, tj. např. tehdy, pokud by se sankcí spojený zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva vedl k takové extrémní změně majetkových poměrů, jež by pro subjekty znamenal „zmaření samé podstaty majetku“, tj. „zničení majetkové základny“, resp. v němž by „hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyta škrtícího (rdousícího) působení“ (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03). Tento likvidační nebo „rdousící“ účinek však dle krajského soudu sankce obecně nemá, a proto krajský soud z tohoto důvodu nepřistoupil k podání návrhu na vyslovení protiústavnosti aplikovaného zákonného ustanovení ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Pokud by ovšem uložení sankce mělo likvidační nebo „rdousící“ charakter ve vztahu ke konkrétnímu pachateli, je nutno při rozhodování o uložení této sankce v každém jednotlivém případě zvažovat (kromě závažnosti deliktu a okolností, za nichž k danému jednání a porušení povinností došlo) také majetkové poměry povinného subjektu, a tedy případně tuto sankci neuložit. Jak Ústavní soud vyjádřil v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/11, jehož závěry je nutné aplikovat i na nyní posuzovaný případ, *„povinnost zvažovat při aplikaci dopady sankce ve vztahu k majetkové podstatě odpovědného subjektu vyplývá přímo z ústavního pořádku, protože jakékoli uložení majetkové sankce je vždy zásahem do jeho vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, a musí proto v každém individuálním případě obstát z hlediska výše uvedených ústavních kritérií pro přezkoumání sankcí. Musí být brán zřetel i na to, zda uložení konkrétní sankce fakticky nezasahuje do samotné podstaty a smyslu práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, resp. zda ve vztahu k tomuto právu nemá likvidační účinek, jenž není účelem této sankce.“*

Ústavní soud tedy v citovaném nálezu dovedl, že byt' zákonodárce přikazuje „automatické“ vyslovení konkrétní sankce bez možnosti jakéhokoli správního uvážení (kdy v případě posuzovaném Ústavním soudem se jednalo o sankci propadnutí lihovin a tabákových výrobků zjištěných a zajištěných na místě, kde je jejich prodej zakázán, uplatněnou podle ustanovení § 135d odst. 1 zákona o spotřebních daních), nelze to interpretovat tím způsobem, že správní orgán nemusí, nebo dokonce nesmí, přihlížet k dopadům takto ukládané sankce na majetkovou podstatu odpovědného subjektu. Na tomto závěru dle Ústavního soudu nemění nic ani to, že aplikované ustanovení „*nevymezuje explicitně meze správního uvážení pro ukládání sankce propadnutí věci a povinnost přihlídnout k majetkovým poměrům odpovědného subjektu a neobsahuje ani výslovnou zmínku o možnosti upustit od uložení této sankce. Samotná absence možnosti správního uvážení a možnosti upuštění od uložení sankce propadnutí věci v zákoně o spotřebních daních je především negativním důsledkem přetrvávající roztržičnosti a nekonceptnosti právní úpravy správního trestání. Tuto absenci nelze vykládat tak, že zákonodárce měl v úmyslu vyloučit povinnosti správních orgánů dbát cestou správního uvážení ústavně zaručených základních práv občanů; takovýto výklad by nebylo možné považovat za ústavně konformní.*“ Ústavní soud pak v návaznosti na výše uvedené v odst. 69. odůvodnění citovaného nálezu uzavřel, že „*uložení sankce propadnutí věci by mohlo být protiústavní v konkrétním případě. Posoudit protiústavnost aplikace této sankce v konkrétním případě z výše naznačených hledisek je oprávněn samotný správní orgán, resp. obecný soud. Absence explicitní úpravy takové možnosti v zákoně není sama o sobě důvodem pro zásah Ústavního soudu ani pro to, aby Ústavní soud vyslovil protiústavnost této mezery v právu.*“

Nejvyšší správní soud k uvedenému dodává, že úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ. Úvaha správního úřadu o výši ukládané finanční sankce patří pojmově ke správnímu uvážení. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí.

V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami stěžovatele. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Tím jsou zároveň i vymezeny meze přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, pokud jde o správní uvážení.

Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platicími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí - li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 – 54).

pokračování

Při úvaze o tom, zda v nyní posuzované věci měla uložená sankce vůči stěžovateli rdousící a likvidační účinky, vycházel krajský soud ze zjištění žalovaného získaných z veřejně dostupných účetních uzávěrek stěžovatele za účetní období let 2007 až 2012 a z jeho tvrzení.

Krajský soud z uvedených podkladů dovodil, že majetek stěžovatele podle účetních uzávěrek neustále rostl, když v roce 2008 vzrostl o 29 % oproti roku 2007 a v roce 2009, v němž byla stěžovateli předmětná sankce uložena, vzrostl o 38 %. Soud vycházel dále ze zjištění, že většina majetku byla v rozhodné době v oběžných aktivech v podobě zásob zboží, což je vzhledem k danému oboru podnikání možno považovat za standardní. Ve vztahu k roku 2012 činila výše uložené sankce cca 20 % majetku společnosti, což odpovídá tvrzení stěžovatele, podle žalovaného ve vztahu ke konci roku 2008 se jednalo zhruba o třetinu majetku společnosti. Krajský soud aproboval závěr žalovaného, že sankce byla pro stěžovatele citelná, nicméně zjevně nemohla mít likvidační či rdousící efekt, postihovala-li stále menší část majetkové podstaty, zbylá téměř dvoutřetinová část majetkové podstaty byla nepostižena a byla také používána k dalšímu podnikání.

Krajský soud dále uvedl, že sankcí nebyl postižen žádný majetek, který lze zařadit mezi výrobní prostředky nutné k realizaci podnikatelského záměru, jejichž propadnutí by podnikání zásadně znemožňovalo či omezovalo. Část majetkové hodnoty, jíž se dotýkala sankce, tvořily zásoby zboží určené k dalšímu obchodování. Sankce tak postihovala to, co stěžovatel v rozhodné době již vlastnil, důsledkem sankce bylo především, že stěžovatel nemohl dané zboží zrealizovat prodejem a utrpěl ztrátu na očekávaném výnosu z prodeje tohoto zboží včetně obchodní marže, která mohla být využita pro další růst podnikání. S uvedenými závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Skutečnost, že majetek společnosti je na straně pasiv kryt cizími zdroji v podobě půjček společníků, nemá na tento závěr vliv. Pokud jsou pasiva kryta prakticky výhradně úvěry společníků, neshledal ani Nejvyšší správní soud důvod, který by bránil stěžovateli pokrýt ztrátu na zásobách stejným způsobem. Jak žalovaný, tak krajský soud vycházeli ze zjištění, že závazky vůči společníkům společnosti od roku 2007 stále rostou, z čehož krajský soud dovodil, že je-li tento způsob realizace podnikatelského záměru stěžovatele pro společnost standardní, lze jen obtížně připustit důvodnost námitce, že ztráta společnosti sankcí musela být kryta úvěry společníků, když tyto úvěry byly a stále jsou běžnou součástí podnikání stěžovatele.

Krajský soud dále vycházel ze zjištění žalovaného, že v účetním období let 2007 - 2009 obchodoval stěžovatel zboží v celkové hodnotě od téměř 37 000 000 Kč do 61 000 000 Kč. Na základě tohoto zjištění pak hodnota propadlého zboží činí necelých 7 % ročního obrátu společnosti v roce 2008 a tyto údaje svědčí o tom, že stěžovatele nelze považovat za drobného podnikatele, u něhož by sankce v dané výši mohla představovat reálné riziko zániku podnikání, a zmíněné účinky sankce z nich identifikovat rozhodně nelze.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodným tvrzení stěžovatele o tom, že správní orgán se ziskem a ani analýzou majetku, který je projevem kumulace zisku, nezabýval a že neprovedl řádnou ekonomickou analýzu finančního zdraví stěžovatele. Krajský soud zcela jednoznačně, určitě a srozumitelně vyjádřil, že podle jeho názoru nelze porovnávat výši uložené sankce s ročním ziskem stěžovatele, protože zisk sám o sobě neodráží ekonomické zdraví společnosti. O tom svědčí její schopnost hradit krátkodobé závazky. Ve vztahu k pojmu

„ekonomické zdraví“ stěžovatele vyjádřil krajský soud úvahu, se kterou se Nejvyšší správní soud rovněž ztotožňuje, totiž že uložená sankce se nepochybně může stát sankcí citelnou, která může představovat po přechodnou dobu zhoršení ekonomické kondice společnosti, ale je třeba vážit zejména to, zda ve smyslu zmíněných kritérií nepředstavuje faktickou likvidaci podnikání.

Z uvedeného plyne, že předmětem zkoumání relace ukládané sankce a jejího dopadu na podnikání je především zachování majetkové podstaty stěžovatele v takové míře, která mu umožní dále podnikat, nikoli však již šetření, bude-li se i po uložení sankce společnost těšit nadále ekonomickému zdraví, jak mylně v kasační stížnosti dovozuje stěžovatel. Výsledky hospodaření stěžovatele z let následujících po uložení sankce jednoznačně dokládají, že společnost dále podniká, a její podnikání má vzrůstající trend.

Za dané situace nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu dospět k jinému závěru, než že v nyní posuzované věci uložená sankce vůči stěžovateli rdousící a likvidační účinky neměla a rozsudek krajského soudu včetně rozhodnutí žalovaného ob stojí ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11.

V závěrečné kasační námitce stěžovatel namítl, že rozsudek krajského soudu nevyhovuje požadavku zákonnosti a spravedlnosti, vyjádřenému například v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2013, sp. zn. IV. ÚS 1241/12, nenaplnuje základní interpretační přístup, podle něhož k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu.

Nejvyšší správní soud nepovažuje ani tuto kasační námitku důvodnou.

Stěžovatel formou citace a shrnutí právních vět z judikatury Ústavního soudu dovozuje nezákonnost napadeného rozsudku, avšak činí tak bez toho, aby zřetelně, srozumitelně a nezaměnitelně tato tvrzení přiřadil ke konkrétním skutkovým či právním závěrům napadeného rozsudku, u nichž takové narušení ústavního a zákonného procesně právního i hmotně právního rámce rozhodování obecných soudů spatřuje. Pokud stěžovatel zamýšlel touto vznesenou námitkou shrnout veškerá jím v kasační stížnosti tvrzená pochybení krajského soudu, je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že za situace, kdy neshledal žádnou zcela konkrétně vznesenou námitku kasační stížnosti důvodnou, nelze dospět ani k závěru o porušení těchto zcela obecných principů rozhodovací činnosti krajského soudu v této věci.

Nad rámec výše uvedeného odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za potřebné zmínit, že podle konstantní judikatury Ústavního soudu „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publikovaný pod zn. N 26/52 ve Sbírce nálezů ÚS č. 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (viz též nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publikovaný pod N 3/36 Sb. nálezů ÚS č. 19, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publikovaný pod N 108/41 Sb. nálezů ÚS č. 349, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publikovaný pod N 207/54 Sbírky nálezů ÚS č. 565).

pokračování

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal důvodnou žádnou z námitek stěžovatele, týkající se tvrzených vad řízení před správním orgánem a nezákonnosti rozsudku krajského soudu.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným či nezákonným ani neshledal vadu řízení, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 21. března 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu