



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **P. B.**, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Praha 4, Budějovická 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2013, č. j. 12677-4/2013-900000-304.5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 8. 2015, č. j. 22 Af 61/2013 - 37,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím Celního úřadu Mošnov ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1950-10/2012-046300-021, byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 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“), kterého se měl dopustit tím, že skladoval a nabízel k prodeji rozléváním celkem 18,23 litrů neznačeného lihu. Za uvedený delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 3.000 Kč a zároveň mu byla stanovena povinnost nahradit náklady správního řízení částkou 1.000 Kč. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí se stěžovatel bránil odvoláním, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného (dále „stěžovatel“) ze dne 3. 5. 2013, č. j. 12677-4/2013-900000-304.5.

Rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce správní žalobou, v níž namítl především nesprávnou interpretaci skutkové podstaty předmětného deliktu a nedostatky ve zjišťování skutkového stavu. Nesouhlasil rovněž s názorem, že by pro kvalifikaci jeho jednání mělo význam, že nakládání s lihem prováděl v rámci volné živosti, ačkoli k tomu mělo být nezbytné oprávnění k řemeslné /hostinské/ živnosti, přičemž zdůraznil, že k posouzení této otázky není celní orgán ani příslušný. Namítl dále, že rozlévání lihovin do PET láhví nebylo řádně prokázáno. Nakonec

žalobce poukázal na předcházející kontroly celních orgánů, které skončily s negativním výsledkem, přestože i v těchto případech byly v provozovně nalezeny nádoby s lihem a porušenou kontrolní páskou. Vzhledem k tomu žalobce uvedl, že jednal v dobré víře a spoléhal se na to, že postupuje v souladu se zákonem. Konstatoval, že odlišným přístupem celních orgánů došlo k porušení zásady legitimního očekávání. Ve vztahu k průběhu předcházejících kontrol odkázal na svědeckou výpověď L. B.

### **Rozsudek Krajského soudu v Ostravě**

Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 27. 8. 2015, č. j. 22 Af 61/2013 – 37, napadené správní rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud nejprve podrobně vysvětlil, co si lze představit pod neoprávněným nakládáním s neznačeným lihem, přičemž dospěl k závěru, že pokud žalobce skladoval a prodával líc, který nebyl v zákonem předvídaném spotřebitelském balení, dopustil se neoprávněné manipulace. Ta přitom vede k odpovědnosti za předmětný správní delikt.

Dle krajského soudu zákon o povinném značení lihu nerozlišuje mezi zacházením s lihovinami v restauračních zařízeních a jiných provozovnách, přičemž ve všech případech se na spotřebitelská balení lihu vztahuje povinnost značení. Rozdílný přístup celních orgánů k restauračním zařízením byl dán jen jejich vlastní benevolencí a jistým racionálním přístupem při aplikaci příslušných předpisů. Námitka související s živnostenským oprávněním žalobce tak nemohla být důvodná. Krajský soud rovněž uvedl, že správní delikt byl ve výroku rozhodnutí jednoznačně vymezen.

Následně se krajský soud zabýval otázkou legitimního očekávání žalobce, a to v kontextu s předcházejícím postupem prvostupňového správního orgánu v obdobné věci. Upozornil, že při předcházejících kontrolách byly celními orgány zjištěny stejné nedostatky, avšak žalobce nebyl nijak sankcionován. Podle krajského soudu proto žalobce nabyl dobrou víru v tom, že je jeho činnost v souladu se zákonem. Vzhledem k tomu, že stěžovatel patřičně nespécifikoval, v čem se předcházející kontroly odlišovaly od té nyní posuzované, popřípadě, proč byl jejich výsledek jiný, označil soud rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné. Zdůraznil, že nebylo-li prokázáno, že byl dřívější přístup celních orgánů zapříčiněn nedbalostí a nedůsledností při provádění kontrol, nelze vyloučit, že se v případě sporné kontroly jednalo o nepředvídatelnou a neodůvodněnou změnu dosavadní praxe. Podle krajského soudu stěžovatel přesvědčivě nezdůvodnil, v čem se předcházející kontroly skutkově a právně odlišovaly, a nelze tudíž jednoznačně určit, zda došlo k zásahu do legitimního očekávání žalobce. V tomto ohledu krajský soud připomenul ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a konstatoval, že změna správní praxe sice může nastat, musí být ovšem řádně odůvodněná. To se ale v dané věci nestalo.

### **Kasační stížnost**

Kasační stížností ze dne 20. 10. 2015, doplněnou podáním ze dne 20. 11. 2015, napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Uvádí, že řádně vysvětlil, proč na žalobce nahlížel jako na osobu neoprávněně nakládající s lihem, a jakými úvahami se při výkladu předpisů řídil.

Následně se stěžovatel zabývá otázkou porušení žalobcova legitimního očekávání. Připomíná, že u žalobce proběhly celkem tři kontroly, které se však v jednotlivostech liší. Uvádí, že při kontrole provedené dne 24. 1. 2011 byly v provozovně žalobce zajištěny plastové láhve s lihovinami, které měly porušenou kontrolní pásku, a byly tudíž v souladu se zákonem zajištěny. Celní úřad ovšem naznal, že důkazy nejsou pro zajištění lihovin dostatečné a správní řízení tak zahájeno nebylo. Tento postup celního úřadu považuje stěžovatel za nedůsledný a závěr o nezahájení správního řízení označuje za předčasné, nesprávné a dostatečně neodůvodněný. Má za to, že i při benevolentním výkladu zákona bylo zajištěno takové množství neznačeného lihu, že správní řízení zahájeno být mělo.

Ve vztahu ke kontrole provedené dne 19. 7. 2011 uvádí, že byla lépe zdokumentována a nic tak nebránilo zahájit s žalobcem správní řízení. Domnívá se, že rozdíly mezi kontrolami jsou zjištělné ze spisového materiálu, přičemž krajský soud pochybil, jestliže k odlišnostem nepřihlédl. Právě v tom by měla spočívat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel má za to, že v projednávaném případě nešlo o dlouhodobou a ustálenou praxi celních orgánů, ale o ojedinělý a navíc nesprávný postup, kdy měl správní orgán vyhodnotit skutkový stav jinak.

Legitimní očekávání žalobce nemohla založit ani kontrola provedená dne 19. 4. 2010, neboť v tomto případě celní orgány žádné pochybení nezjistily (neoznačená balení lihu nebyla nalezena).

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

### **Vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatele**

Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž se vrací k problematice živnostenského oprávnění pro prodávání lihovin a dopadem tohoto oprávnění na odpovědnost za správní delikt podle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o povinném značení lihu. Argumentaci stěžovatele související s principem legitimního očekávání považuje za účelovou, přičemž je přesvědčen, že legitimní očekávání bylo dřívějším postupem celních orgánů založeno. Ve vztahu ke kontrole provedené dne 19. 4. 2010 odkazuje na výpověď L. B. a připomíná, že i při této kontrole byla skladována balení lihu s porušenou kontrolní páskou. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout.

Stěžovatel reagoval replikou, v níž do jisté míry zopakoval kasační argumentaci a uvedl, že určitá neobratnost při odůvodnění napadeného správního rozhodnutí by neměla být důvodem pro zrušující rozsudek. Má za to, že podstata správního rozhodnutí odpovídá názorům krajského soudu. Následně stěžovatel shrnul, proč nemohly předcházející kontroly založit legitimní očekávání žalobce.

### **Posouzení Nejvyšším správním soudem**

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen zaměstnancem disponujícím požadovaným právnickým vzděláním a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu

s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pod stěžovatelem zmíněný kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze podřadit argumentaci související s výkladem ustanovení § 2 písm. p) a § 19 odst. 1 písm. a) zákona o povinném značení lihu, respektive otázku interpretace slovního spojení „*neoprávněné nakládání s neznačeným lihem*“. Stěžovatel má za to, že zákon o povinném značení lihu vyložil a příslušná ustanovení správně aplikoval na daný skutkový stav.

V obecné rovině je vhodné poznamenat, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. sice dopadá na situace, kdy byl nesprávně aplikován či vyložen právní předpis, nicméně relevantní může být jen v případech, kdy míří proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné (srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74). V daném případě byl přitom jediným důvodem zrušujícího verdiktu krajského soudu nedostatečně odůvodněný závěr stěžovatele o odlišnosti předcházejících kontrol ve vztahu k tvrzenému porušení zavedené správní praxe. Tato vada měla způsobit nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že aplikace a výklad shora zmíněných ustanovení zákona o povinném značení lihu neměla na postup krajského soudu významnější vliv. Vzhledem k tomu, že se klíčová úvaha napadeného rozsudku koncentruje na otázku nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, postrádá argumentace související s výkladem ustanovení § 2 písm. p) a § 19 odst. 1 písm. a) zákona o povinném značení lihu patřičnou relevanci a nemůže být z hlediska zaměření kasačního přezkumu úspěšná.

Následně se Nejvyšší správní soud věnoval otázce, zda předcházející kontroly celních orgánů mohly založit legitimní očekávání žalobce, že je skladování spotřebitelských balení lihu s porušenou kontrolní páskou v jeho provozovně tolerováno, respektive zda stěžovatel přezkoumatelným způsobem vysvětlil, v čem spočívají rozdíly v dřívějších kontrolách, a proč jimi nemohla být založena ustálená správní praxe. Dle stěžovatele nemá názor krajského soudu o zásahu do legitimního očekávání žalobce oporu ve skutkových okolnostech. Platí, že nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je rozhodnutí krajského soudu především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Naznačenou problematiku lze tudíž podřadit pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Mezi účastníky není sporu, že pro posouzení uvedeného aspektu připadají do úvahy kontroly uskutečněné celními orgány dne 19. 4. 2010 a 24. 1. 2011. Podle stěžovatele však kontrola ze dne 24. 1. 2011 nemohla žádné legitimní očekávání založit proto, že celní orgány tehdy postupovaly chybně, kontrola ze dne 19. 4. 2010 pak nemohla správní praxi, vedoucí k založení legitimního očekávání žalobce, založit z toho důvodu, že žádné nedostatky u žalobce nezjistila.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou legitimního očekávání z obecného hlediska. Dobrou inspirací bude v tomto ohledu náleží Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07/07, v němž tento soud zdůraznil, že „*ke znakům právního státu neoddělitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v článku 1 odst. 1 Ústavy; povaha materiálního právního státu přitom obsahuje s ním rovněž spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v určitý zákon (resp. v právo jako takové), nemá být ve své důvěře zklamán. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnícká nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvajícím*

*vyklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu ze strany správních úřadů nebo soudů, za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů, není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně“.* Obecně tedy lze s krajským soudem souhlasit, že postup správních orgánů by měl respektovat zavedenou správní praxi, přičemž je zásadní vyvarovat se libovůli, popřípadě překvapivému přístupu v typově shodných věcech. Princip legitimního očekávání lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jímž se musí veřejná správa ve své činnosti řídit. Na druhou stranu ani dlouhodobá a zavedená správní praxe by neměla znamenat rigidní zakonzervování nastoleného stavu v případech, kdy pro změnu praxe existují racionální důvody. Zcela jistě se nelze legitimního očekávání dovolávat ani v případech, kdy by správní praxe byla vytvořena nesprávným, respektive nezákonným postupem. Následovat takovou praxi za všech okolností by totiž znamenalo povýšit přístup správních orgánů nad zákonná ustanovení, což je v materiálním právním státě jev nežádoucí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 - 35). Zbývá tedy promítnout uvedené závěry do kasačního přezkumu napadeného rozsudku a zhodnotit, zda stěžovatel přezkoumatelným způsobem vysvětlil, proč nemohly předcházející kontroly správní praxi založit.

Ve vztahu ke kontrole uskutečněné v provozovně žalobce dne 19. 4. 2010 zdejší soud zjistil, že jejím cílem bylo prověřit, zda žalobce neskladuje spotřebitelská balení lihovin, která nejsou označena kontrolní páskou, tedy zákonem předvídaným způsobem. Celní orgány během této kontroly zjistily, že *„lihoviny ve spotřebitelském balení se nacházely za pultem, v regálu, a ve skladu, a všechny byly označeny kontrolními páskami v souladu se zákonem“* (viz protokol o kontrole ze dne 19. 4. 2010, č. j. 4598/2010-046300-032). Je zřejmé, že během této kontroly nebyla zjištěna žádná pochybení a celní orgány tak neměly důvod k jakémukoli dalšímu postupu. Nelze se sice ztotožnit s názorem stěžovatele, že z hlediska nyní posuzovaného případu, a především ve vztahu k otázce legitimního očekávání, nemá tato kontrola žádný (rozhodně ne zásadní) význam, jestliže v jejím průběhu nebyly zjištěny žádné nedostatky, neboť lze poznamenat, že pro další úvahy není bez významu právě oceňující závěr kontroly o řádném označení kontrolovaného balení lihovin, ze kterého lze jistě vysledovat určitou preferenci postupu a hodnocení kontrolovaného segmentu správními orgány. Shora uvedenou argumentaci, bez ohledu na její správnost, však stěžovatel prezentoval až v kasační stížnosti; v napadeném správním rozhodnutí obsažena není.

Založení legitimního očekávání žalobce by mohlo být zvažováno také v souvislosti s kontrolou ze dne 24. 1. 2011. Z protokolu o této kontrole (viz protokol č. j. 1228/2011-146300-032) vyplývá, že i v tomto případě bylo cílem prověřit značení spotřebitelských balení lihu. Celní orgán přitom pod prodejním pultem objevil spotřebitelská balení, která nebyla řádně označena kontrolní páskou, a z tohoto důvodu je zajistil. Následně ovšem správní řízení nezačal a zajištěné lihoviny žalobci vrátil zpět. Ze skutkového hlediska odpovídá popsáný případ nyní posuzované kontrole provedené dne 19. 7. 2011. Dřívější postup celních orgánů proto mohl vzbudit v žalobci očekávání, že nález spotřebitelských balení lihu bez řádného značení nemusí znamenat zahájení řízení o správním deliktu dle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o povinném značení lihu. Tuto námitku také žalobce ve správním řízení uplatnil. Aby však bylo možné očekávání žalobce označit za legitimní, musel by být dřívější postup celních orgánů také správný a zákonný. Právě tímto aspektem předcházející kontroly se stěžovatel v kasační stížnosti zabývá, přičemž tehdejší postup celních orgánů považuje za chybný. Uvádí, že rozhodnutí o nezahájení správního řízení bylo předčasné, nesprávné a neodůvodněné. Nejvyšší správní soud nicméně zjistil, že napadené správní rozhodnutí podobné úvahy neobsahuje. Stěžovatel sice na straně 8

rozhodnutí naznačil, že legitimní očekávání nemohl založit dřívější nezákonný nebo nesprávný postup, avšak konkrétně nevysvětlil, v čem by měla nesprávnost postupu spočívat, a proč jej pokládá za nezákonný. Z napadeného rozhodnutí je navíc zřejmé, že primárně stěžovatel spatřoval důvody pro změnu správní praxe v něčem jiném. Domníval se totiž, že jednotlivé případy odlišuje rozdílný důkazní a skutkový stav, který ale blíže nespecifikoval. Za tohoto stavu se tak nelze divit požadavku krajského soudu na preciznější odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Nedostatky odůvodnění se stěžovatel pokouší napravit v kasační stížnosti. Zdejší soud ovšem musí upozornit, že kasační stížnost není platformou sloužící k doplnění úvah, které se z nějakých důvodů neobjevily ve správním rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ostatně již dříve poukázal na to, že *„nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořením právní problematiky učiněným až v řízení před soudem a na takto dodatečné odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nemůže být brán zřetel“* (viz rozsudek ze dne 27. 6. 2011, č. j. 4 As 21/2011 – 60). V citovaném rozsudku bylo dále uvedeno, že *„[ú]kolem správního soudu však není napravovat nedostatečné odůvodnění rozhodnutí správního orgánu a jeho rozhodovací důvody dovozovat nebo domýšlet, neboť tím by se stavěl do jeho role a nabízel by jeho činnost.“* Tyto závěry lze aplikovat také v posuzované věci. Vzhledem k tomu, že stěžovatel až v kasační stížnosti začal podrobněji vysvětlovat, proč nemohla být dřívějším postupem celních orgánů zavedena správní praxe vylučující delikttní odpovědnost žalobce, považuje zdejší soud za relevantní závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí. Rozšířením argumentace a vysvětlováním postupu celních orgánů teprve v kasační stížnosti totiž není možné nahradit možnost přezkoumání argumentace správního orgánu krajským soudem.

S ohledem na uvedené tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud odpovídajícím způsobem reagoval na odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí, které skutečně neobsahovalo přezkoumatelné objasnění důvodů, proč nemohlo být výsledkem správního řízení zasaženo do legitimního očekávání žalobce. Závěry krajského soudu mají oporu ve spisech a úvahy jsou řádně vysvětleny. Oprávněnost kasačního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak Nejvyšší správní soud neshledal.

Vzhledem k tomu, že žádná z kasačních námitek nebyla důvodná, postupoval Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá a kasační stížnost zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalobci, který však žádnou náhradu nákladů řízení nenárokoval. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že náhrada nákladů řízení se nepřiznává žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 29. června 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu