



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Rail Cargo Operator – CSKD, s. r. o.**, Žerotínova 1132/34, Praha 3, zastoupené advokátem JUDr. Pavlem Alfery Hrdinou, Václavské náměstí 795/40, Praha 1, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, Budějovická 1387/7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2014, čj. 21047-2/2014-900000-304.7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2019, čj. 10 Af 69/2014-84,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Celní úřad pro Středočeský kraj doměřil žalobkyni rozhodnutím ze dne 24. 2. 2014 dodatečně clo ve výši 430 315 Kč [podle čl. 220 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 2913/1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (celní kodex)]. Současně jí celní úřad stanovil z doměřené částky penále ve výši 86 063 Kč [podle § 251 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu]. Žalobkyně podala proti rozhodnutí celního úřadu odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 5. 8. 2014.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou. Spor se vedl o zařazení inkoustových náplní do tiskáren s elektronickým čipem podle přílohy I nařízení Rady (EHS) č. 87/2658, o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (kombinovaná nomenklatura), do správné položky (8443 99 90 jako *součást a příslušenství tiskárny*, nebo 3215 90 00 jako *tiskařská barva, inkoust*), na kterou se vztahuje příslušná sazba cla (0 %, anebo 6,5 %). Spor se vedl také o to, zda žalobkyně jednala v souladu s legitimním očekáváním vyvolaným rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž byla inkoustová náplň s elektronickým čipem zařazena do položky *tiskařské stroje a přístroje*, na kterou se vztahuje sazba cla právě 0 %.

Žalobkyně dále tvrdila, že jí bylo spolu s doměřeným clem nezákonně vyměřeno penále a že jí celní úřad nemohl vyměřit clo jako solidární dlužníci (žalobkyně deklarovala zboží jako nepřímá zástupkyně společnosti BÜTTNER, s. r. o.), neboť clo vyměřil již druhé dlužníci, společnosti BÜTTNER.

[3] Městský soud žalobkyni vyhověl, rozsudkem ze dne 1. 10. 2019 zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nevyhověl žalobkyni v otázce zařazení inkoustových náplní s elektronickým čipem: žalovaný správně zařadil náplně s čipem do položky *tiskařská barva, inkoust* s celní sazbou 6,5 %. Městský soud shledal nedůvodnou rovněž žalobní námitku, že žalobkyni jako solidární dlužníci nemohlo být clo doměřeno. Podle městského soudu však nemělo být clo doměřeno proto, že žalobkyně postupovala v souladu s legitimním očekáváním způsobeným chybou celního orgánu a splnila všechny tři podmínky podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu:

- 1) žalobkyně se řídila rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž tento úřad přeřadil podobné inkoustové zásobníky s elektronickým čipem z položky kombinované nomenklatury *tiskařské barvy, inkousty* do položky *tiskařské stroje*;
- 2) žalobkyně nemohla rozpoznat, že je názor celního úřadu vyjádřený v tomto rozhodnutí mylný;
- 3) obecný popis zboží v celním prohlášení nelze v této věci klást žalobkyni k tíži, protože nebyl úmyslně zavádějící.

Městský soud také uvedl, že i kdyby doměření cla obstálo, musel by zrušit napadené rozhodnutí právě kvůli penále. Pozdější právní úprava (zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, účinný od 29. 7. 2016) už totiž vyměření penále nepřipouští.

## II. Kasační stížnost žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasí s tím, že městský soud odmítl hodnotit závazné informace o sazebním zařazení („ZISZ“) podle článku 12 celního kodexu, které stěžovatel při jednání doložil k otázce dobré víry žalobkyně. Městský soud odmítl těmito listinami provést důkaz; podle něj je měl stěžovatel ve správním řízení zhodnotit sám a není přípustné, aby to správní soud dělal místo něj, neboť řízení o žalobě není pokračováním správního řízení. Podle stěžovatele by tím však nebyl porušen kasační princip, ale byl by naplněn princip plné jurisdikce podle § 52 s. ř. s. Hodnocení ZISZ by pak přispělo k tomu, aby byl zjištěn skutkový stav objektivně existující v době jeho rozhodnutí. V obdobné věci vedené pod sp. zn. 10 Af 5/2014 (o níž poté rozhodl NSS rozsudkem ze dne 9. 5. 2018, čj. 9 Afs 191/2017-62, *FedEx*) ostatně městský soud takový důkaz provedl a předložené ZISZ zhodnotil.

[5] Podle stěžovatele je navíc rozsudek městského soudu nesrozumitelný. Městský soud se totiž odmítl vypořádat se stěžovatelovým tvrzením, podle něhož ZISZ dokazují, že žalobkyně nebyla v dobré víře. Sám však zároveň dospěl ke konečnému závěru, že jsou podmínky čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu splněny. Dodatečný platební výměr ovšem nezrušil, ale vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení, aniž mu svým závazným právním názorem umožnil pokračovat v dokazování o této otázce.

[6] Stěžovatel je nadto přesvědčen, že městský soud posoudil otázku dobré víry žalobkyně nesprávně. Jelikož v době rozhodnutí Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010 již existovala rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věcech *Turbon*, mohla žalobkyně snáze rozpoznat, že je rozhodnutí celního úřadu chybné.

pokračování

[7] Podmínka chyby celních orgánů v článku 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu má být posouzena v příčinné souvislosti s následkem, kterým je nevybrání cla. Tuto příčinnou souvislost žalobkyně vždy jen tvrdila, avšak nijak nedoložila. Toto rozhodnutí navíc bylo vydáno autoremedurně v neveřejném řízení se společností BÜTTNER. Téže společnosti byly vydány závazné informace podle čl. 12 celního kodexu, které mají nepoměrně větší význam než autoremedurní rozhodnutí v konkrétní věci. Pro řízení není podstatné, zda společnost BÜTTNER žalobkyni o ZISZ informovala. Deklarant je povinen zjistit si všechny dostupné informace k deklarovanému zboží – a žalobkyně, která profesionálně zastupuje subjekty v celním řízení, si má tuto povinnost upravit ve smluvních vztazích s nimi.

[8] Ani další podmínka článku 220 odst. 2 písm. b), totiž že žalobkyně dodržela předpisy týkající se celního prohlášení, není podle stěžovatele splněna. Do celního prohlášení se má uvést *běžný obchodní popis zboží*, který musí být vyjádřen *dostatečně přesně, aby umožňoval okamžitou a jednoznačnou identifikaci a zařazení* [viz nařízení Komise (EHS) č. 2454/1993, kterým se provádí celní kodex Společenství, ve znění platném ke dni 17. 2. 2021, kdy bylo přijato celní prohlášení, a jeho přílohu 37, hlavu II, část C, kolonku 31]. Žalobkyně své zboží v celním prohlášení popsala jako „*sestavy elektronické pro stroje, přístroje pro tisk*“, což požadavkům nařízení na jednoznačnou identifikaci nevyhovuje. Tento obecný popis naopak zastírá skutkový stav a podstatně oslabuje účinnou kontrolu celních orgánů. Pokud by žalobkyně popsala zboží pravdivě jako „*plastové cartridge – zásobníky inkoustu s čipem*“, bylo by zjevné, že se nemůže dovolávat své dobré víry v autoremedurní rozhodnutí.

### III. Právní hodnocení

[9] Kasační stížnost není důvodná: i podle NSS bylo třeba stěžovatelovo rozhodnutí zrušit. Městský soud nepochybil tím, že sám nezhodnotil nově předložené závazné informace o sazebním zařazení, ovšem NSS považoval za nutné nahradit část jeho argumentace svými vlastními důvody.

[10] Spor je o to, zda byly v této věci naplněny podmínky čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, podle něhož se neprovede dodatečné zaúčtování cla, pokud

částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo přiměřeným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení.

[11] Pro užití tohoto ustanovení je třeba, aby byly současně splněny tyto podmínky (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10. 2007 ve věci C-173/06, *Agrover*, bod 30, a rozsudky NSS ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 Afs 27/2008-97, č. 1701/2008 Sb. NSS, či ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 3/2014-40):

- 1) clo nebylo vybráno následkem chyby způsobené aktivním jednáním samotných celních orgánů;
- 2) osoba povinná zaplatit clo, která jednala v dobré víře, nemohla tuto chybu rozumně zjistit;
- 3) tato osoba dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se jejího celního prohlášení.

[12] Městský soud má všechny tyto tři podmínky za splněné. Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil naplnění druhé a třetí z nich: primárně dobré víry žalobkyně, ale též dodržení

požadavků na jednoznačnou identifikaci zboží v celním prohlášení. NSS se bude nejprve zabývat procesním postupem městského soudu při hodnocení důkazů týkajících se dobré víry žalobkyně.

[13] Z obsahu správního a soudního spisu vyplývají následující skutečnosti. Žalobkyně již v odvolání argumentovala článkem 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu v souvislosti s autoremedurním rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž tento úřad přeřadil podobné inkoustové zásobníky s elektronickým čipem z položky kombinované nomenklatury *tiskařské barvy, inkousty* do položky *tiskařské stroje*.

[14] Stěžovatel s touto námitkou v odvolacím řízení nesouhlasil. Tvrzení, že žalobkyně postupovala v souladu s rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1, vydaným v jiném nesouvisejícím daňovém řízení, a ještě v autoremeduře, podle něj nemůže založit dobrou víru žalobkyně v tomto řízení. Ze strohého odůvodnění rozhodnutí celního úřadu z roku 2010 podle stěžovatele plyne, že úřad rozhodoval na základě zavádějících údajů o zboží a jeho chyba byla pro žalobkyni zjistitelná. Pokud chtěla mít žalobkyně právní jistotu ohledně sazebního zařazení zboží, měla si požádat o závaznou informaci o sazebním zařazení.

[15] Žalobkyně v žalobě zopakovala svou argumentaci a doplnila, že rozhodnutí Celního úřadu pro Prahu 1 založilo legitimní očekávání společnosti BÜTTNER (která byla v té věci odvolatelkou), a tím i žalobkyni (která tuto společnost v nyní řešené věci nepřímo zastupovala), neboť společnost BÜTTNER jí udělila pokyny, jak zboží sazebně zařadit.

[16] Ve vyjádření k žalobě stěžovatel svou argumentaci rovněž zopakoval. Až při jednání doplnil, že žalobkyně při deklaraci zboží již byla (nebo měla být) informována o změně právního názoru celní správy, a to na základě dvou závazných informací Celního ředitelství Praha, které se týkaly inkoustových náplní do tiskárny s elektronickým čipem. Tyto závazné informace byly vydány dne 28. 4. 2011 a dne 2. 5. 2011 byly doručeny společnosti BÜTTNER.

[17] Městský soud těmito závaznými informacemi včetně doručenek provedl důkaz, avšak při rozhodování k nim nepřihlédl. Podle něj se jednalo o podklady, které měl stěžovatel k dispozici již v době vydání napadeného rozhodnutí, a nic mu tak nebránilo zhodnotit je už v rozhodnutí o odvolání. V řízení před správními soudy již správní orgán nemůže doplňovat svou argumentaci a důvody rozhodnutí. Zároveň však městský soud závazně posoudil otázku legitimního očekávání žalobkyně tak, že stěžovatel měl užít čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a clo nedoměřit.

[18] NSS považuje za správné, že městský soud sám nezhodnotil nově provedené důkazy, současně má ale za to, že městský soud nesprávně stěžovateli upřel možnost napravit svou chybu v novém správním řízení.

[19] NSS souhlasí s městským soudem v tom, že soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Je však třeba zdůraznit, že v řízení podle soudního řádu správního platí princip plné jurisdikce (na rozdíl od řízení podle někdejší části páté občanského soudního řádu před rokem 2003), který dává správním soudům širší možnosti při hodnocení skutkového stavu posuzovaného ve správním řízení. Tento princip popsal NSS v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS:

„Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení (...). Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem, a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění – nebo tak učiní sám. (...) Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost

pokračování

správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek.“

[20] Podobně se vyjádřil NSS i ve svém dřívějším rozsudku ze dne 28. 5. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-5, č. 618/2005 Sb. NSS. Ustanovení § 77 s. ř. s. umožňuje soudu dokazováním nejen ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také zjistit nový či jiný skutkový stav, který se pak stane podkladem pro rozhodování soudu. Provádí-li důkazy soud, musí současně respektovat požadavek § 75 odst. 1 s. ř. s. Nově prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně ke zjištění skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu.

[21] Závazné informace o sazebním zařazení inkoustových náplní do tiskárny s elektronickým čipem, jimiž stěžovatel při jednání u městského soudu argumentoval, jsou ze dne 28. 4. 2011, tedy existovaly v době vydání napadeného rozhodnutí (5. 8. 2014), dokonce v době celního prohlášení (17. 2. 2012). Z časového hlediska jde tedy o důkazy přípustné ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. Současně je nepochybné, že jsou pro posouzení sporné otázky podstatné. Žalobkyně v žalobě namítala nesprávné právní posouzení svého legitimního očekávání a stěžovatel v reakci na to doplnil svou argumentaci k této otázce poukazem na vydané závazné informace. Městský soud správně provedl těmito závaznými informacemi důkaz (ostatně to byl jediný procesně správný způsob, jak se mohl seznámit s jejich obsahem). Nyní je třeba jen vyřešit, jak měl soud s těmito novými poznatky správně naložit.

[22] Sám městský soud zastává jeden (krajní) názor, totiž že tyto listiny, i když pocházejí z doby před stěžovatelovým rozhodnutím, už nelze nikdy použít, pokud jimi stěžovatel neargumentoval již napoprvé ve svém rozhodnutí a nechal si je až do soudního řízení. Stěžovatel navrhuje opačné (krajní) řešení: když už městský soud nový důkaz provedl, měl by jej podle něj také sám zhodnotit (ačkoli stěžovatel sám to dosud neudělal) a pak dát ideálně stěžovateli za pravdu, tedy žalobu zamítnout.

[23] NSS nesouhlasí ani s jedním z těchto řešení. Jistě by bylo lepší, kdyby stěžovatel použil ZISZ už ve správním řízení, a nikoli až v soudním řízení správním. (Stěžovatel ostatně nijak nevysvětlil, proč takto důležitými listinami argumentuje až nyní.) Pokud tak ale neučinil, nemělo by to vést k závěru, že jeho rozhodnutí je jednou provždy nezákonné a už to nikdy nelze napravit.

[24] Správní soudnictví nechrání veřejná subjektivní práva podle zásady „jednou a dost“: jeho smyslem není potrestat správní orgán (definitivním zrušením jeho rozhodnutí bez možnosti nápravy) za to, že hned napoprvé nevydal bezvadné rozhodnutí – ale pokud možno dovést správní orgán k tomu, aby svou vadu napravil a vydal rozhodnutí zákonné. Proto se ostatně správní rozhodnutí jen neruší, ale také se věci vracejí k dalšímu řízení. Většinou není tento dovětek jen formální a zpravidla se počítá s tím, že správní orgán o věci rozhodne znovu, ať už se stejným, nebo s odlišným výrokem. Někdy už v řízení před správním soudem vyjde najevo, že rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno (případně správní řízení nemělo být vůbec vedeno). O takový případ tu ale nejde.

[25] Po zrušení správního rozhodnutí vrací soud věc k dalšímu řízení i v situaci, kdy správní orgán uložil účastníku nějakou povinnost a přitom řádně nezdůvodnil skutkové okolnosti ani právní argumenty, které jej k jeho závěru vedly – tedy v situaci, kdy je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud by se tedy stěžovatel ve svém rozhodnutí vůbec nevyjádřil k námitce legitimního očekávání, kterou žalobkyně vznesla v odvolání, a žalobkyně by na to upozornila v žalobě, soud by žalobě nevyhnutelně vyhověl, napadené

rozhodnutí by zrušil a věc by vrátil k dalšímu řízení, a umožnil by tak stěžovateli, aby rozhodnutí vydal znovu a řádně. K této nápravě by stěžovatel mohl použít nejen všechny *právní* argumenty, na které by připadl až *po* vydání rušícího rozsudku, ale i všechny *skutkové* okolnosti, které by se mu v mezidobí vyjevily. Na tom nic nemění skutečnost, že v době, kdy stěžovatel původní napadené rozhodnutí vydával, měl třeba právních argumentů i skutkových podkladů méně (nebo je sice měl k dispozici, ale ve svém rozhodnutí se o nich nezmínil). Dosud nepoužité podklady, získal-li je správní orgán řádným procesním způsobem, tedy nejsou z nového rozhodování vyloučeny.

[26] Soudní řád správní umožňuje žalobci (fyzické nebo právnické osobě), aby do řízení před správním soudem nejen vnášel právní námitky, které dosud ve správním řízení nezazněly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS), ale aby za určitých okolností a v některých věcech uplatňoval i nové námitky skutkové a k tomu navrhoval důkazy (rozsudky ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS, a ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 114/2015-36, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). To nedělá z řízení před správním soudem pokračování správního řízení: jen se v tom projevují nové pravomoci, jimiž správní soudy obdařil soudní řád správní (viz zejména jeho § 52, § 77 a § 78 odst. 6).

[27] Procesní strany řízení o správní žalobě jsou si rovny, ačkoli do podání správní žaloby byl jejich vzájemný vztah nerovný (budoucí žalovaný v něm autoritativně rozhodoval o žalobci). Přes tuto formální procesní rovnost však má každá ze stran před soudem odlišné postavení. Žalovaný správní orgán nemůže na rozdíl od žalobce žádat, aby soud zhodnotil jeho *nové* argumenty či důkazy, o nichž správní orgán v řízení pomlčel, a aby na tom postavil výrok svého rozsudku. U žalobce, který naopak usiluje o zrušení rozhodnutí, je takový postup v zásadě přípustný (samozřejmě však žalobce např. nemůže teprve v řízení před soudem přinášet nové důkazy a tvrzení ve snaze unést důkazní břemeno nebo břemeno tvrzení, které ve správním řízení neunesl). Žalovanému však takové strategie nepřísluší, protože již finálně „promluvil“ v rozhodnutí, které soud přezkoumává. Úkolem žalovaného jako orgánu veřejné moci je obhájit před soudem správní řízení jako řádně a profesionálně vedené – a rozhodnutí z něj vzešlé jako zákonné a kvalitně zdůvodněné. Jinými slovy se žalovaný, zde orgán finanční správy, snaží přesvědčit soud, že správce daně v prvním stupni *zjistil skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně co nejúplněji* a necítil se při tom *vázán jen návrhy daňových subjektů* (§ 92 odst. 2 daňového řádu) – a že ani žalovaný sám coby odvolací orgán se při přezkumu rozhodnutí prvního stupně neomezil jen na *návrhy odvolatele* (§ 114 odst. 2 daňového řádu).

[28] Povinnost důkladně zjistit všechny rozhodné skutečnosti s sebou nese i povinnost zahrnout tato zjištění do odůvodnění rozhodnutí (§ 102 odst. 3 a 4 daňového řádu). Pokud správní orgán tyto své povinnosti nesplní nebo je splní jen nedokonale, nemůže jeho rozhodnutí před soudem obstát, i kdyby správní orgán z popudu žaloby přišel s lepším argumentem nebo si až před soudem vzpomněl na listinu, kterou dříve nepoužil. Důvody správního rozhodnutí nelze doplňovat až v řízení o žalobě (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS).

[29] Stěžovatel v nynější věci proto nemůže uspět se svou námitkou, že městský soud měl nejen provést závaznými informacemi důkaz, ale také je sám zhodnotit a *jako první* učinit hmotněprávní úvahu o otázce, která je pro doměření cla zásadní – totiž zda se žalobkyně v dobré víře řídila rozhodnutím celního úřadu z roku 2010. Takový postup by totiž ze správního soudu učinil správní orgán třetího stupně: soud by pomáhal stěžovateli doplnit jeho rozhodnutí za pomoci podkladů, které přitom stěžovatel mohl a měl vnést již do správního řízení a jimiž mohl a měl argumentovat již ve správním rozhodnutí.

pokračování

[30] To současně neznamená, že nově se objevivší závazné informace už nelze nikdy použít. Má-li správní soud plnou jurisdikci a může-li i sám zjišťovat skutkový stav v době rozhodování správního orgánu, znamená to, že může při svém rozhodování brát v úvahu jak nově tvrzené skutkové okolnosti prospívající *žalobci*, tak i listiny, které ve prospěch svých závěrů nově předkládá *žalovaný* správní orgán. Plná jurisdikce není výdobytkem výlučně ve prospěch žalobců (tím by se ostatně popírala i rovnost stran v řízení o žalobě), ale nástrojem, který umožňuje soudu důkladněji kontrolovat činnost veřejné správy a účinněji přispívat k jejímu zákonnému rozhodování.

[31] Tím, že městský soud provedl závaznými informacemi z roku 2011 důkaz, je vtáhl do řízení; listiny přitom zachycují okolnost bezpochyby podstatnou pro užití čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Dokazování mělo přivést městský soud k závěru, že skutkový stav nebyl ve správním řízení řádně zjištěn, resp. že stěžovatelova argumentace v napadeném rozhodnutí se neopírala o všechny dostupné listiny, které zachycovaly skutkový stav v době rozhodování správního orgánu. Tento závěr se pak měl stát důvodem pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí kvůli nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, nikoli kvůli nesprávnému posouzení hmotněprávní otázky. Zrušení nemělo vést k tomu, že nově uplatněná listina už nebude stěžovateli v novém řízení nic platná, ale naopak k tomu, že by s ní v novém řízení měl stěžovatel pracovat. Ostatně právě to má na mysli § 78 odst. 6 s. ř. s. (*zrušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí*).

[32] Nynější věc se procesně liší od věci (jakkoli skutkově podobně), kterou se NSS zabýval v rozsudku ve věci 9 Afs 191/2017, *FedEx* (Federal Express Czech), a z níž podle svých slov vyšel i městský soud ve svém odůvodnění. V oné věci žalobkyně rovněž argumentovala svým legitimním očekáváním a autoremedurním rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, ovšem poprvé tuto námitku uplatnila až v řízení před městským soudem. Městský soud ji připustil (srov. body 34 až 42 rozsudku ve věci *FedEx*), a dokonce jí přisvědčil. Současně městský soud k důkazu nejen provedl, ale i věcně zhodnotil ZISZ z roku 2011, které při jednání předložil stěžovatel. S takovým postupem NSS souhlasí. Stěžovatel v oné věci nijak *procesně* nepochybil, protože námitka legitimního očekávání ve správním řízení nezazněla a správní orgány neměly důvod se jí jakkoli zabývat. Nebylo by tedy správné rušit stěžovatelovo rozhodnutí s poukazem na to, že se s některou otázkou opomněl vypořádat: naopak bylo namístě, že městský soud zhodnotil nově vznesenou otázku i věcně (věcné hodnocení pak bylo ve stěžovatelův neprospěch) a vrátil věc k dalšímu řízení s hmotněprávním názorem. V nynější věci se naproti tomu stěžovatel dopustil procesní chyby (nepodpořil své závěry všemi skutkovými okolnostmi, které měl mít zjištěny). Proto jej městský soud neměl zavazovat definitivním hmotněprávním názorem na spornou otázku, ale měl mu dát prostor k vlastnímu hodnocení věci.

[33] NSS se nezabýval stěžovatelovou námitkou, podle níž městský soud posoudil dobrou víru žalobkyně [a splnění druhé podmínky čl. 220 odst. 2 písm. b)] věcně nesprávně, neboť stěžovatel svou argumentaci staví zejména na závazných informacích o sazebním zařazení ze dne 28. 4. 2011. Městský soud však správně tyto informace věcně nehodnotil, a už vůbec je nemůže hodnotit NSS. Otázka, zda žalobkyně vůbec měla rozhodnutí celního úřadu z roku 2010 k dispozici, když navrhovala zboží k propuštění, nebyla v řízení před městským soudem sporná – stěžovatel ji vnesl až do kasační stížnosti, aby zpochybnil příčinnou souvislost mezi chybou celního orgánu a sazebním zařazením, které žalobkyně v roce 2012 zvolila. Takový postup však soudní řád správní nepřipouští: v kasačním řízení nelze řešit otázky, které strany neučinily spornými v řízení o žalobě (tak už rozsudek ve věci 9 Afs 191/2017 v bodech 53 a 57).

V dílčí otázce, zda žalobkyně mohla, či nemohla chybu celních orgánů zjistit s ohledem na dřívější rozhodnutí Soudního dvora ve věcech *Turbon*, NSS souhlasí s městským soudem. Je přirozené, že subjekt v celním řízení postupuje podle aktuálního rozhodnutí českého celního orgánu, které bylo vydáno v jeho věci a je v jeho prospěch – a naopak nezkontroluje vztah tohoto rozhodnutí ke staršímu rozhodnutí nadnárodní instituce, které bylo vydáno ve věci jiné (podle pravidla *bližší košile než kabát*).

[34] NSS se nezabýval ani třetí podmínkou čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu (zda žalobkyně dodržela všechny celní předpisy) a obecností popisu zboží v celním prohlášení, neboť podstatnou argumentaci k této otázce zformuloval stěžovatel opět nově až v kasační stížnosti (v jejích bodech 28–30). Teprve zde poukázal na prováděcí nařízení k celnímu kodexu a tvrdil, že popis zvolený žalobkyní rozhodně není *běžným obchodním popisem*, jak ho požaduje nařízení. Před městským soudem takový argument nevzněl; městský soud tedy věc z tohoto pohledu nezkontroloval a ani zkoumat nemohl. V závěru kasační stížnosti (v bodech 31–32) se stěžovatel věnoval třetí podmínce z hledisek, jimiž se sice městský soud zabýval, ovšem jež současně těsně souvisejí s obsahem závazných informací z roku 2011. Ten správní soudy zatím zkoumat nemohou, jak NSS právě vysvětlil.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[35] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, NSS proto jeho kasační stížnost zamítl. Současně však NSS pozměnil rušící důvody vyslovené v rozsudku městského soudu a dal stěžovateli možnost se v novém rozhodnutí vypořádat i se závaznými informacemi z roku 2011.

[36] NSS nepřehlédl, že podle městského soudu by napadené rozhodnutí nemohlo obstát – i kdyby nebylo článku 220 celního kodexu – už kvůli nezákonnosti vyměřeného penále (viz bod 57 jeho rozsudku). Stěžovatel s tímto závěrem nepolemizoval, a mohlo by se tak zdát, že tím rušící výrok městského soudu přijímá jako celek (protože v kasační stížnosti nevyvrací oba důvody, které ke zrušení vedly, ale jen jeden). Ve skutečnosti tomu tak však není.

[37] I když výrok stěžovatelova rozhodnutí není nijak vnitřně členěn (zkrátka se jím zamítá odvolání), výrok celního úřadu v prvním stupni se vztahuje ke dvěma různým věcem: jeho první částí se doměřuje clo, jeho druhou částí se předepisuje penále. Stěžovatel je smířen s tím, že v části týkající se penále jeho rozhodnutí neobstojí – ale svou kasační stížností se snaží o lepší výsledek (i když nadále představovaný formálně stejným výrokem městského soudu) v části týkající se cla. Napadený rozsudek by totiž pro celní orgány znamenal nejen to, že nemohou předepsat penále, ale také že už by nikdy nemohly doměřit ani clo. Takovému závěru se jistě stěžovatel bránit může.

[38] NSS nyní sice kasační stížnost zamítl, ale korigoval důvody, pro něž městský soud zrušil stěžovatelovo rozhodnutí, způsobem, který dává stěžovateli možnost doplnit svou právní úvahu v dalším řízení. Zamítavý rozsudek považuje NSS v této procesní situaci za vhodnější, protože z důvodů právě popsaných by nemohl rozsudek městského soudu znít jinak než na zrušení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[39] Jen pro úplnost NSS podotýká, že správní soud *nemusí* zrušit i rozhodnutí vydané v prvním stupni, dospěje-li k závěru, že přezkoumávaná povinnost nebude moci být už nikdy uložena. Tato domněnka vyslovená v bodě 15 kasační stížnosti je mylná. Zákon dává správnímu soudu takovou pravomoc, ale neukládá mu to jako povinnost.



pokračování

[40] Ve věci měla úspěch žalobkyně, v kasačním řízení jí však nebyl poskytnut žádný úkon právní služby a ani jiné náklady nejsou ze spisu patrné. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení (nevznikly mu ostatně žádné náklady, které by se vymykaly z běžné úřední činnosti).

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

V Brně dne 4. srpna 2021

Zdeněk Kühn  
předseda senátu