



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. JUDr. Jiřím Bydžovským, advokátem se sídlem Soudní 2107, Tachov, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí Celního ředitelství Plzeň ze dne 10. 12. 2009, č. j. 11602-2/2009-1601-21, ve věci celního deliktu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2011, č. j. 30 Af 13/2010 - 49,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 12. 2011, č. j. 30 Af 13/2010 - 49, **se ve výrocích II. a III. z r u š u j e** a věc **se v r a c í** v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“ výroky II. a III. v záhlaví označeného rozsudek Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Výrokem I. tohoto rozsudku krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2009, č. j. 11602-2/2009-1601-21. Výrokem II. však upustil od sankce pokuty ve výši 1 000 Kč uložené žalobci prvostupňovým rozhodnutím Celního úřadu Tachov ze dne 22. 9. 2009, č. j. 5163-12/2009-186100-021, ve spojení s napadeným rozhodnutím žalovaného. Krajský soud dále stanovil žalovanému povinnost nahradit žalobci polovinu důvodně vynaložených nákladů řízení, a to ve výši 5 320 Kč.

Nejvyšší správní soud k osobám účastníků řízení uvádí, že s účinností od 1. 1. 2013 došlo dle § 81 odst. 1 zákona č. 17/2012 Sb., o celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ke zrušení Celního ředitelství Plzeň, které bylo v projednávané věci

žalovaným správním orgánem. Dle citovaného zákona se jeho právním nástupcem stalo Generální ředitelství cel (dále jen „stěžovatel“), které na základě výzvy Nejvyššího správního soudu sdělilo, že na podané kasační stížnosti trvá.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Nejvyšší správní soud ze správního spisu předloženého stěžovatelem zjistil následující skutečnosti:

Žalobce obdržel dne 28. 5. 2009 zásilku štěpkovačů na dřevo z Číny, která byla propuštěna do volného oběhu v Hamburku a řádně proclena. Při rozbalení zásilky žalobce zjistil, že uvnitř štěpkovačů se nachází další zboží - 7 ks nabíječek baterií a 3 ks inventorií. Dodání tohoto zboží neočekával, předem k němu neobdržel žádné doklady a byl si tedy vědom skutečnosti, že nebylo procleno. Dne 17. 6. 2009 se žalobce dostavil na Celní úřad Tachov (dále jen „celní úřad“), u něhož požádal o dodatečné vyměření celního dluhu z uvedeného zahraničního zboží. Na základě výše uvedeného zahájil celní úřad dne 27. 7. 2009 správní řízení pro podezření ze spáchání celního deliktu dle ustanovení § 293 odst. 1 písm. h) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „celní zákon“). Dne 22. 9. 2009 bylo vydáno rozhodnutí o celním deliktu č. j. 5163-12/2009-186100-021, dle něhož se žalobce dopustil celního deliktu podle ustanovení § 298 odst. 1 a 2 celního zákona způsobem uvedeným v ustanovení § 293 odst. 1 písm. h) celního zákona. Za výše uvedené uložil celní úřad žalobci pokutu ve výši 1 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí včas odvolání, v němž namítal, že jeho jednáním nebyl porušen ani ohrožen zájem společnosti, neboť takové ohrožení je vyloučeno. Žalobce vzniklý celní dluh uhradil, naopak celní úřad svým postupem ohrožuje zájem společnosti. Žalovaný jako odvolací orgán rozhodnutím napadeným v tomto řízení podané odvolání zamítl a napadené rozhodnutí celního úřadu potvrdil.

III. Řízení před krajským soudem

Žalobce podal proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 10. 12. 2009 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), v níž správnímu orgánu vytýkal především, že se měl mimo formální stránky deliktu zabývat také jeho materiální stránkou a zhodnotit konkrétní stupeň společenské nebezpečnosti deliktu, jeho závažnost, délku trvání, osobu delikventa, případně způsobený následek deliktu a to, zda došlo ke spáchání deliktu opakovaně. Dle názoru žalobce však výše uvedené stěžovatel neučinil, což vedlo k vydání nesprávných rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. V konkrétním případě dle žalobce správní orgány nezvažily, zda je vůbec možné uložit trest pokuty a povinnost k náhradě nákladů řízení. Na dané správní řízení měly být aplikovány zásady trestního řízení. Nebyla-li dána společenská nebezpečnost deliktu, nemohla být žalobci za jeho jednání uložena pokuta. Správní orgány toto vyhodnocení neprovedly vyčerpávajícím způsobem, proto jsou jejich rozhodnutí

pokračování

zatížena vadami, které ve svém souhrnu vedly k vydání nesprávného rozhodnutí. Žalobce navrhl, aby krajský soud napadená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil.

Krajský soud nařídil na den 20. 12. 2011 ústní jednání. Zástupkyně žalobce zde uvedla, že v případě shledání žaloby jako nedůvodné žádá soud o rozhodnutí o upuštění od pokuty uložené napadeným rozhodnutím.

Ve výroku I. rozsudku krajský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že odpovědnost za spáchání celního deliktu je koncipována jako odpovědnost objektivní, proto námitky žalobce týkající se např. konkrétního stupně společenské nebezpečnosti nemohou být důvodné. Žalobce se tedy dopustil jednání popsaného v ustanovení § 293 odst. 1 písm. h) celního zákona a v tomto směru je rozhodnutí celních orgánů zcela v souladu se zákonem.

Soud výrokem II. rozsudku upustil od sankce pokuty uložené žalobci. V odůvodnění uvedl, že celní zákon, na rozdíl např. od zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 31. 7. 2011 (dále jen „zákon o přestupcích“), neobsahuje výslovný zákaz upuštění od potrestání ve věci správního deliktu dle § 293 odst. 1 písm. h) celního zákona. Soud tak dospěl k závěru, že v posuzované věci existuje prostor pro rozhodnutí o upuštění od sankce pokuty uložené žalobci. Dle krajského soudu se dále lze oprávněně domnívat, že celní úřad vycházel při stanovení výše pokuty z možnosti uložit pokutu v maximální výši 4 000 000 Kč, namísto správných 250 000 Kč. S ohledem na tuto skutečnost a zvláště na polehčující okolnosti (např. že žalobce splnil svou povinnost vyplývající z celního zákona dobrovolně, množství zboží uniklého dohledu celním orgánům bylo zanedbatelné) shledal krajský soud pokutu nepřiměřenou, a proto od ní upustil.

Výrokem III. bylo rozhodnuto o nákladech řízení tak, že žalovaný je povinen nahradit žalobci jednu polovinu důvodně vynaložených nákladů řízení ve výši 5 320 Kč. V podání ze dne 23. 12. 2011 žalobce požadoval náhradu nákladů řízení v celkové výši 5 940 Kč. Krajský soud však dovodil, že za úkony uvedené v podání by náhrada nákladů činila 10 640 Kč, tuto částku pak také považoval za důvodně vynaložené náklady řízení. Vzhledem k tomu, že byl žalobce ve věci částečně úspěšný, byla mu přiznána polovina těchto nákladů řízení, což činilo 5 320 Kč.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., jíž se domáhá zrušení rozsudku krajského soudu v rozsahu výroků II. a III. a vrácení věci uvedenému soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že soud využil moderačního práva v rozporu s ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. a upustil tak od sankce v rozporu s pozitivní právní úpravou správního trestání celních deliktů. Státní moc lze uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví. Správní trestání je výkonem státní moci a proto správní orgány disponují pravidly, která normují ve vztahu

k výkonu státní moci příkazy konat či explicitní dovolení konat. Krajský soud tato pravidla však evidentně pomíjí, dovozuje-li z absence explicitního zákazu upustit od sankce v rámci celního zákona implicitní dovolení k upuštění od sankce. Celní zákon ani jiný subsidiárně použitelný předpis celním orgánům nedovoloval od sankce upustit. Tento postup by nebyl možný ani na základě ustanovení § 299 odst. 5 celního zákona, který představuje institut liberace, avšak nikoliv upuštění od sankce. Nemohly-li celní orgány od sankce upustit, nemohl tak ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. učinit ani krajský soud a v tomto jsou jeho závěry nezákonné. Analogii se zákonem o přestupcích tak, jak ji použil krajský soud, považuje stěžovatel za nesprávnou a nepřipadnou, neboť v případě možnosti upuštění od sankce je právní úprava zákona o přestupcích zcela odlišná od celního zákona. V právě posuzované věci se navíc jednalo o správní delikt podnikatele a nikoliv o přestupek fyzické osoby. Soud tak aplikoval na činnost stěžovatele jako správního orgánu princip legální licence vlastní oblasti soukromého práva, kde určité oprávnění lze dovozovat z neexistence explicitního zákazu. Tento princip však v oblasti veřejného práva přirozeně neplatí a výrok II. napadeného rozsudku je tak dle stěžovatele zjevně nezákonný.

K otázce přiměřenosti výše pokuty stěžovatel na základě judikatury zdejšího soudu konstatuje, že o zjevně nepřiměřenou sankci se nemůže jednat v případech, kdy pokuta byla uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí. Stěžovatel dále uznal, že v odůvodnění rozhodnutí došlo k chybnému uvedení číslovky označující horní hranici pro uložení pokuty, argumentuje však, že se jedná pouze o pochybení technického rázu. Správní orgány totiž vycházely ze správné horní hranice a toto pochybení tak nemělo vliv na samotný výrok o sankci. Dle stěžovatele krajský soud příliš bagatelizoval samotný delikt, když upustil od sankce, na základě čehož pak nechal otevřenou otázku, kdy je třeba tyto delikty trestat a kdy nikoliv.

V druhé části kasační stížnosti je napadán též výrok o náhradě nákladů řízení. Dle názoru stěžovatele krajský soud vůbec nemohl od sankce upustit, a proto neměla být žalobci přiznána ani polovina náhrady nákladů řízení. Pokud již však soud o náhradě nákladů řízení rozhodoval, nemohl tak učinit způsobem uvedeným v rozsudku. Žalobce vyčíslil své náklady na částku 5 940 Kč, kterou důvodně vynaložil. Polovinou tedy mělo být 2 970 Kč. Krajský soud však vykonstruoval, kolik by žalobce požadovat mohl a nikoli, kolik důvodně vynaložil. Ze soudem vypočtené částky 10 640 Kč pak polovinu tvoří 5 320 Kč. Tuto částku dal soud žalovanému k náhradě. Dle stěžovatele tím porušil dispoziční zásadu včetně ustanovení § 60 odst. 1 a 8 a § 36 odst. 1 s. ř. s., neboť náhradu nákladů řízení v této výši nikdy žalobce neuplatnil.

Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,

pokračování

popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu z těchto důvodů, přičemž shledal, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebylo stíženo žádnou výše popsanou vadou.

Při posuzování, zda nebylo předcházející řízení zatíženou vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, zdejší soud ověřil včasnost vznesení návrhu žalobce na upuštění od uložené sankce.

Dle ustanovení § 65 odst. 3 rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených. Dále ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Uvedená ustanovení zakotvují tzv. moderační právo soudu, tj. právo soudu upustit od sankce nebo ji snížit v mezích zákonem dovolených.

Návrh na moderaci může být soudem uznán za včasně podaný, pokud je upřesněn po uplynutí lhůty k podání žaloby, avšak lze jej považovat za rozvinutí řádně uplatněného žalobního bodu. Za těchto podmínek lze vznést návrh na moderaci logicky i při ústním jednání. Shodně se k této otázce vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82 (dostupném na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu): „Žalobní petit musí vycházet z řádně uplatněných žalobních bodů; zatímco však podkladem pro návrh na zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení může být jakýkoli žalobní bod (ať už spočívá na tvrzených vadách řízení nebo hmotněprávní nezákonnosti jakéhokoli ze závěrů žalovaného správního orgánu), podkladem pro návrh na moderaci musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený. Nepostačí tedy zpochybňovat právní základ odpovědnosti: pokud žalobce tvrdí pouze to, že neporušil zákon a že mu nevznikla odpovědnost (žalobní námitky tedy směřují jen proti samotnému posouzení jeho jednání jako deliktního), nebude se moci později domáhat moderační trestu. Aby tak mohl učinit, musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též zdůvodnit.“

Na základě výše uvedeného zdejší soud posuzoval, zda návrh na upuštění od sankce byl obsažen v některé včas vznesené žalobní námitce. Nejvyšší správní soud z žaloby ověřil, že žalobce vytkl správnímu orgánu absenci úvahy, zda výše ukládané pokuty odpovídá závažnosti správního deliktu, jeho následku a dalším skutečnostem. Dle žalobce

správní orgán neposoudil, zda vůbec měl být uložen trest pokuty. Žalobce tedy v žalobě řádně uplatnil výhrady proti samotnému uložení pokuty i její výši ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu ohledně podání návrhu na upuštění od sankce a dovodil, že ani v tomto směru není napadený rozsudek zatížen vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto přistoupil k přezkumu rozsudku v mezích kasačních námitek.

Stěžovatel dále namítl nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a vadách řízení před správním soudem. K námitce však neuvedl žádné bližší okolnosti, ani neupřesnil, které konkrétní důkazy či podklady a zjištění v odůvodnění rozsudku postrádá. Nejvyšší správní soud k takto formulované námitce s odkazem na svou konstantní judikaturu konstatuje, že stěžovatel nemůže úspěšně zpochybnit nedostatečnost důvodů rozhodnutí a vady řízení před správním soudem, pokud sám konkrétně neuvede skutečnosti či důkazy, které pro jeho tvrzení svědčí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004 – 37).

Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s námitkou stěžovatele, dle které je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí pro vady v řízení před správním soudem a neshledal sám v napadeném rozhodnutí pochybení ve smyslu § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

Hlavní námitkou stěžovatele je využití moderačního práva soudem. V posuzované věci použil krajský soud dle stěžovatele moderační právo v rozporu s ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. a upustil od sankce v rozporu s pozitivní právní úpravou správního trestání celních deliktů.

Dle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených.

Stěžovatel učinil na základě kasačních námitek předmětnou otázkou problematiku snížení či upuštění od sankce v mezích zákonem dovolených. Účelem a smyslem moderačního práva soudu je nahrazení správního uvážení o výši sankce soudním uvážením, které se musí pohybovat v intencích zákona a v rámci stejných zákonných mezí jako správní uvážení správního orgánu. Správní soud se tudíž musí při rozhodování o možnosti upustit od sankce za správní delikt řídit stejnými zákonnými východisky a stejnými pravidly, kterými se řídil sám správní orgán v době, kdy o sankci rozhodoval. Nedovoluje-li tedy zákon správnímu orgánu upustit od uloženého trestu, pak ani správní soud není nadán pravomocí od něj upustit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008 – 50, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 – 58).

Při využití moderačního práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s. musí soud v souladu s výše uvedeným v případě rozhodování o potenciálním upuštění od sankce ověřit, zda jsou vůbec

pokračování

splněny zákonné podmínky pro vydání takového rozhodnutí. Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, krajský soud se touto otázkou zabýval. Dovodil přitom, že neobsahuje-li celní zákon ustanovení, které by výslovně zakazovalo upustit od potrestání ve věci správního deliktu dle § 293 odst. 1 písm. h) celního zákona, existuje zde v dané věci prostor pro soud, aby výrokem upustil od žalobci udělené sankce. Na podporu svého tvrzení soud použil analogii se zákonem o přestupcích, který ve znění do 31. 7. 2011 obsahoval výslovný zákaz upuštění od sankce u některých deliktů.

S tímto závěrem krajského soudu se však nelze ztotožnit. Soud byl při rozhodování o možnosti upustit od uložené sankce povinen posoudit, zda správní orgán mohl v jím vedeném řízení takové rozhodnutí v souladu se zákonem vydat. V posuzované věci byla sankce uložena dle § 293 odst. 1 písm. h), ve spojení s § 299 odst. 2 celního zákona, na jejichž základě bylo možné udělit žalobci pokutu až do výše 250 000 Kč. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem stěžovatele, že celní zákon ani jiný subsidiárně použitelný předpis neobsahuje ustanovení, které by umožňovalo celním úřadům upustit od ukládaných pokut.

Krajský soud dovodil možnost analogického použití institutu upuštění od sankce zakotveného zákonem o přestupcích, aniž se podrobněji zabýval její přípustností a odůvodněností jejího použití. Je nutno zdůraznit, že použití analogie je výjimečným postupem, přicházejícím v úvahu pouze při nemožnosti výkladu a aplikace právní normy jiným způsobem. V některých oblastech práva je analogie navíc zcela vyloučena, například v oblasti trestního práva při posuzování trestnosti činu a stanovení trestu. Obecně je možno konstatovat, že v oblasti veřejného práva je analogie přípustná jen zcela výjimečně, nikdy nesmí být jejím použitím zhoršeno právní postavení občana.

Použití analogie by v dané věci muselo být podmíněno existencí tzv. „mezery v zákoně“, zde konkrétně v celním zákoně. Neúplnost či nedokonalost právní úpravy však nelze konstatovat pouze z důvodu, že určitá situace není upravena. Za „mezeru v zákoně“, která by mohla být překlenuta použitím analogie, lze považovat pouze absenci úpravy, která zabraňuje logickému výkladu právního předpisu, či tvoří jinou překážku jeho aplikovatelnosti.

Nejprve je třeba podotknout, že zákon o přestupcích řeší výhradně delikty fyzických osob, avšak delikt spáchaný v právě posuzované věci je jiným správním deliktem fyzické osoby – podnikatele, u něhož je koncipována objektivní odpovědnost podobně jako u osob právnických (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2004, č. j. 3 As 3/2003 – 38). Jedinou možnost žalobce jak se vyhnout uložení pokuty za celní delikt by v tomto případě představoval institut liberace, tj. zproštění se odpovědnosti za správní delikt, což se zde nestalo.

Rozdíl obou právních předpisů tkví také ve skutečnosti, že zákon o přestupcích v obecné části, konkrétně v § 11 odst. 3 stanoví, že *od uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku*. Nutno zdůraznit, že celní zákon žádné takové ustanovení, jež by správní orgán opravňovalo k upuštění od trestní sankce v podobě uložené pokuty, neobsahuje. Jak je však výše uvedeno, celní zákon upravuje odlišný typ postihů pro jiné subjekty nežli zákon o

přestupcích, skutečnost, že zde není upravena možnost upustit od uložení sankce, nečiní tento zákon nesourodým a neaplikovatelným.

Obsahuje-li výslovně zákon o přestupcích v obecné části možnost upustit od pokuty, je z daného patrná vůle zákonodárce směřující k tomu, aby v určitých individuálních odůvodněných případech bylo od pokuty upuštěno. Stejně je tato možnost upravena i v dalších zákonech, v nichž správní orgán rozhoduje o sankcích dle zvláštních předpisů. Pro ilustraci zdejší soud uvádí, že například ustanovení § 22 odst. 5 zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění platném do 31. 8. 2008, nebo ustanovení § 125 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění platném do 31. 7. 2010, výslovně (obdobně jako zákon o přestupcích) upravovala možnost správního orgánu od uložení sankce upustit. *A contrario* lze tedy dovodit, že nebyla-li v celním zákoně možnost upustit od pokuty explicitně uvedena, pak se jednalo o projev vůle zákonodárce, nikoliv o "mezeru v zákoně" odůvodňující výjimečné použití analogie.

Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a obdobně také čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví jeden ze základních principů právního státu, na jehož základě lze státní moc uplatňovat pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsobem zákonem stanoveným. Tento ústavní požadavek v sobě zakotvuje nejen garanci ochrany před zneužitím státní moci, nýbrž také potřebu zákonného podkladu pro realizaci státní moci. Podkladem je myšlen právě právní předpis, který je fundamentem pro činnost správního orgánu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl.ÚS 14/96). V posuzovaném případě představuje právní podklad pro vydání rozhodnutí o uložení sankce za celní delikt celní zákon, který ustanovení o možnosti správního orgánu od sankce upustit neobsahuje. Jak již bylo popsáno výše, musí se správní soud při rozhodování o návrhu na upuštění od sankce řídit stejnými zákonnými podklady jako správní orgán, který o uložení sankce rozhodoval. Celní úřad neměl v tomto konkrétním případě možnost pokutu neuložit, či od ní upustit, proto toto oprávnění nemohl mít ani krajský soud.

Na základě výše uvedeného se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem stěžovatele ohledně nemožnosti upuštění od sankce ve věci celního deliktu dle § 293 odst. 1 písm. h) celního zákona. Kasační námitka je tedy důvodná.

Druhá část kasační stížnosti směřovala proti výroku o nákladech řízení. Hlavní problém stěžovatel spatřoval ve skutečnosti, že se krajský soud při rozhodování o výši nákladů řízení neřídil vyčíslením nákladů řízení provedeným žalobcem a přiznal mu náhradu nákladů řízení ve výši, kterou považoval za správnou a prokázanou. Nejvyšší správní soud byl tedy k námitce stěžovatele povinen rozhodnout, zda je soud návrhem úspěšného účastníka řízení na přiznání nákladu řízení vázán, nebo může rozhodnout i o přiznání vyšší částky nákladů řízení.

Dle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. *kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřípustná*. V právě posuzované věci však stěžovatel mimo výroku o náhradě nákladů řízení namítal také samotnou meritorní nezákonnost rozsudku krajského soudu. Tato kasační námitka je proto dle Nejvyššího správního soudu přípustná.

pokračování

Pravidla pro stanovení náhrady nákladů řízení před soudem jsou upravena v § 60 odst. 1 s. ř. s.: *Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.* O povinnosti účastníka řízení nahradit náklady řízení před soudem účastníkovi, který měl ve věci být jen částečný úspěch, nerozhoduje tedy soud na základě návrhu tohoto účastníka, jímž své náklady vyčíslí, nýbrž *ex officio* po přihlédnutí ke všem okolnostem konkrétního případu (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03).

Z výše uvedeného plyne, že účastníku řízení, který měl ve věci úspěch, lze přiznat náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Z odůvodnění napadaného rozhodnutí je zřejmé, že krajský soud ve vyúčtování nákladů řízení podaného zástupcem žalobce zjistil nedostatky, neboť výše částky účtované za jeden úkon právní služby neodpovídala vyhlášce Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění. Krajský soud ze spisu ověřil, že žalobcem byly důvodně vynaloženy následující náklady: zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, odměna advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání a podání žaloby a účast na jednání soudu) každý ve výši 2 100 Kč, náhrada hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč za každý úkon. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v soudním řízení zastoupen advokátem, který je plátcem daně z přidané hodnoty dle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v platném znění, byla žalobci přiznána také částka ve výši odpovídající této dani, tj. 1 440 Kč. Na základě tohoto výpočtu krajský soud stanovil náklady řízení ve výši 10 640 Kč, které vzhledem k pouze částečnému úspěchu žalobce snížil na polovinu, tj. na 5 320 Kč. Nejvyšší správní soud v tomto postupu neshledal rozpor se zákonem. Krajský soud je v rámci rozhodnutí dle § 60 odst. 1 s. ř. s. povinen stanovit částku odpovídající nákladům řízení před soudem, které účastník mající úspěch ve věci důvodně vynaložil. Jak je výše uvedeno, soud ve správním soudnictví není při posuzování výše důvodně vynaložených nákladů řízení nijak omezen návrhem účastníka či jeho zástupce, ten slouží pouze jako podklad pro konečný závěr soudu. V projednávané věci navíc krajský soud nezměnil počet či obsah úkonů právní služby provedených zástupcem, pouze těmto úkonům přiřadil správnou tarifní hodnotu odpovídající platným právním předpisům. Jestliže tedy krajský soud dospěl k závěru o jiné výši nákladů řízení, který řádně odůvodnil a odpovídá příslušné právní úpravě, nelze tento závěr označit za nezákonný pouze z důvodu, že výsledná částka je odlišná od původního vyčíslení nákladů provedeného zástupcem.

V právě posuzovaném případě je však třeba podotknout, že na základě výše uvedeného krajský soud nemohl od uložení pokuty upustit, a proto bude muset na základě žalobních námitek přezkoumávat zákonnost a přiměřenost pokuty nově. S ohledem na výsledek soudního řízení a míru úspěchu obou účastníků řízení ve věci bude nutno znovu rozhodnout i o povinnosti k náhradě nákladů řízení a jejich výši.

VI. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že od pokuty může soud upustit pouze v případech, kdy je k takovému kroku zákonem zmocněn i správní orgán, který o pokutě rozhodoval. V tomto případě krajský soud upustil od sankce uložené žalobci v rozporu s ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s., což mělo za následek nezákonnost výroku II. rozsudku ze dne 20. 12. 2011, č. j. 30 Af 13/2010 – 49, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Proto jej Nejvyšší správní soud ve výroku II. a III. zrušil podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a bude se zabývat otázkou přiměřenosti pokuty uložené žalobci v mezích moderačního práva ve smyslu ustanovení § 65 odst. 3 s. ř. s. a § 78 odst. 2 s. ř. s.

Dle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 28. února 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu