



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobce: Nieten Internationale Spedition, k.s.**, se sídlem U Nietenu 65, Chrastavice, zastoupeného JUDr. Václavem Faltýnem, advokátem se sídlem nám. Míru 143, Domažlice, proti **žalovanému: Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí Celního ředitelství Plzeň ze dne 20. 9. 2010, č. j. 7703-2/2010-160100-21, ve znění usnesení ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7703-3/2010-1601-21, v řízení o kasační stížnosti Celního ředitelství Plzeň proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2012, č. j. 57 Af 62/2010 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2012, č. j. 57 Af 62/2010 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností, kterou podalo Celní ředitelství Plzeň (dále jen „celní ředitelství“), byl napaden shora označený rozsudek Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí celního ředitelství ze dne 20. 9. 2010, č. j. 7703-2/2010-160100-21, ve znění usnesení ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7703-3/2010-1601-21. Tímto správním rozhodnutím bylo v odvolacím řízení rozhodnutí Celního úřadu Domažlice (dále jen „celní úřad“) ze dne 17. 6. 2010, č. j. 246-22/2010-166400-021, částečně zrušeno, částečně změněno a ve zbytku bylo odvolání zamítnuto. Původně byl rozhodnutím celního úřadu žalobce shledán vinným ze spáchání správních deliktů vymezených ve výrocích I. až XXIX. daného rozhodnutí, za což mu byla uložena sankce ve výši 28 000 Kč, a současně mu bylo uloženo nahradit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Celní ředitelství zrušilo výroky I. až VII. odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení o skutcích vymezených v těchto výrocích zastavilo, dále změnilo výrok, kterým byla uložena pokuta tak, že pokutu snížilo z 28 000 Kč na 19 500 Kč. Ve zbývajícím rozsahu bylo rozhodnutí celního úřadu potvrzeno.

Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že ve vztahu k čl. 361 odst. 2 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „nařízení č. 2454/93“), správní orgány pochybily tím, že aniž by provedly výslech řidičů, dospěly k závěru, že nebylo věrohodně prokázáno, že nedodržení lhůty bylo způsobeno okolnostmi, které nelze přičítat dopravci nebo hlavnímu povinnému. Správní orgány neprovedly navržený výslech řidičů, kterými chtěl žalobce prokázat naplnění liberačních důvodů dle čl. 361 odst. 2 daného nařízení, přitom neprokázaly, že by navržení svědci nebyli schopni tvrzené skutečnosti osvětlit. Tím se správní orgány dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít vliv za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud dále shledal, že byl porušen § 298 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „celní zákon“), dle něhož platí, že dopustila-li se právnická osoba více celních deliktů, které je příslušný projednávat též celní úřad, projednávají se tyto delikty ve společném řízení. Zákon z tohoto pravidla nepřipouští žádné výjimky, a proto nelze akceptovat, že by z „pragmatických důvodů“ nebylo nutno na zmíněném ustanovení důsledně trvat. Krajský soud neakceptoval argument celního ředitelství, že při výkladu zastávaném krajským soudem by pachatel mohl účelovým páčáním dalších deliktů dosáhnout toho, že nebude pro uplynutí prekluzivní lhůty za nejstarší delikty potrestán, pokud by se o všech mělo vést jedno společné řízení. K danému soud uvedl, že je to správní orgán, který určuje skutky, o nichž zahájí řízení. Problému, na který poukázalo celní ředitelství, tak lze zabránit tím, že by správní orgán řízení o nejméně závažných skutcích nezahajoval.

Dle krajského soudu je nesrozumitelný výrok žalobou napadeného rozhodnutí celního ředitelství, kterým byla provedena změna prvostupňového rozhodnutí. Celní ředitelství rozhodlo, že zrušuje výroky I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí, avšak ve výroku svého rozhodnutí nijak nepopsalo skutky, ohledně nichž nově řízení zastavilo. Tento postup celního ředitelství zvolilo místo správného postupu, který by spočíval ve zrušení výroků I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí a uvedení, že se řízení zastavuje o skutcích, které bylo nutno slovně popsat. Krajský soud tak uvedl, že celní ředitelství na jednu stranu vyšlo z toho, že sedm výroků prvostupňového správního rozhodnutí zrušilo, na druhou stranu na ně však odkázalo, jako by byly součástí výroku přezkoumávaného rozhodnutí. Společně s tím ponechalo celní ředitelství výrok o uložení sankce v prvostupňovém rozhodnutí včetně návětí, kde bylo uvedeno, že za delikty uvedené v bodech I. až XXIX. se ukládá sankce. Dle krajského soudu tak není možno dospět k jednoznačnému závěru, který je obzvláště u správních deliktů nezbytný, zda celní ředitelství skutečně zastavilo řízení o několika skutcích a o kterých přesně, či zda s těmito skutky zacházelo tak, jako by se ve výroku prvostupňového rozhodnutí stále nacházely.

Krajský soud napadené rozhodnutí celního ředitelství zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti byla uplatněna námitka nesprávného právního hodnocení ve vztahu k nevyslechnutí řidičů nákladních automobilů. Čl. 361 odst. 2 nařízení č. 2454/93

pokračování

obsahuje dvě kumulativně koncipované podmínky, které musí být splněny, aby mohlo být uvažováno o fikci dodržení lhůty k dodání zboží celnímu úřadu určení, ačkoli byla tato lhůta překročena. Předně musí během přepravy nastat okolnosti, které způsobily nedodržení stanovené lhůty, které nelze přičítat ani dopravci ani hlavnímu povinnému. Dále pak tyto okolnosti musí být uspokojivě vysvětleny celnímu úřadu určení. V nynější věci však v jednotlivých případech celnímu úřadu nebyly vysvětleny okolnosti pozdního dodání zboží způsobem předvídaným právní normou. Přinejmenším jedna z podmínek fikce řádného dodání tak nebyla naplněna. Mínil-li se žalobce domáhat čl. 361 odst. 2 nařízení č. 2454/93, měl tak činit při předložení tranzitního celního prohlášení u celního úřadu určení, nikoli až v rámci řízení o správním deliktu u celního úřadu odlišného. Bez ohledu na uvedené však žalobce neprojevil snahu tyto okolnosti vysvětlit ani následně, kdy mohly být hodnoceny ve vztahu k možnosti liberace ve specifickém pojetí ustanovení § 299 odst. 5 celního zákona.

Žalobce neuvedl žádná tvrzení, která by měla být výsledky řidičů objasněna a ze kterých by vyplývala nedostatečnost dosud zjištěného skutkového stavu ve vztahu k naplnění liberačních podmínek. V případě uplatnění liberace ze strany účastníka řízení se přenáší břemeno tvrzení a břemeno důkazní na účastníka řízení. Žalobce se omezil jen na obecná tvrzení o tom, že liberační podmínky byly splněny, na čemž setrval jak v řízení před správním orgánem prvního stupně, tak v odvolacím řízení. Provádění důkazů za situace, kdy je skutkový stav dostatečně objasněn bez důvodných pochybností a sám účastník neuvedl žádné kolidující skutkové okolnosti, je nadbytečné.

Ve vztahu k nutnosti vést společné řízení bylo v kasační stížnosti poukázáno na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2012, č. j. 7 Afs 17/2012 - 40, v jehož rámci byla připuštěna možnost vyloučit ze společného řízení vedeného o správních deliktech na základě § 298 odst. 3 celního zákona delikty, u kterých je k tomu relevantní důvod (v daném případě hrozící zánik trestnosti). To je možno učinit za dodržení určitých podmínek akcentujících zejména zachování zásady absorpce. Ve věci, kterou Nejvyšší správní soud projednával v uvedeném rozhodnutí, přitom jiný senát téhož krajského soudu shledal, že vyloučení některých skutků k samostatnému projednání je za určitých okolností přípustné. Není tak zřejmé, proč se v nynější věci krajský soud odchýlil od právního názoru vyjádřeného v jiném svém rozsudku.

Poslední kasační námitka se týkala zrušení výroků I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí a zastavení řízení pro skutky v těchto výrocích uvedených. Celní ředitelství shledalo, že v průběhu řízení o odvolání zanikla trestnost vymezených deliktů, čímž byla současně naplněna podmínka pro zastavení řízení dle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“). Není tak zřejmé, v čem mělo pochybení celního ředitelství spočívat, když zákon takový postup předpokládá, přičemž formulace výroku zákonu odpovídá. Ve vztahu k hodnocení krajského soudu, že v prvostupňovém správním rozhodnutí byla ponechána část textu, že sankce je ukládána za delikty vymezené ve výrocích I. až XXIX. (tedy i za delikty ve výrocích I. až VII.), celní ředitelství poznamenalo, že jde o zjevnou chybu v psaní. Sankce byla z původních 28 000 Kč snížena na 19 500 Kč právě s ohledem na fakt, že řízení o skutcích ve výrocích I. až VII. prvostupňového rozhodnutí bylo zastaveno.

V kasační stížnosti bylo navrženo, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce

Ve svém vyjádření žalobce uvedl, že trvá na všem, co namítal jak v odvolání, tak ve správní žalobě, včetně námitky, kterou krajský soud neuznal důvodnou. Kasační námitky považuje žalobce za nedůvodné, krajský soud adekvátně reagoval na to, jak byl formulován výrok napadeného rozhodnutí i na to, čím bylo žalobou napadené správní rozhodnutí odůvodněno. Žalobce navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Na úvod svého hodnocení Nejvyšší správní soud poznamenává, že celní ředitelství, které vydalo žalobou napadené rozhodnutí a které následně podalo kasační stížnost, bylo ke dni 31. 12. 2012 zrušeno zákonem č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jeho působnost přešla na Generální ředitelství cel [srov. § 4 odst. 1 písm. a) zmíněného zákona]. Postavení stěžovatele v řízení o nynější kasační stížnosti, které do 31. 12. 2012 svědčilo zrušenému celnímu ředitelství, po tomto datu svědčí Generálnímu ředitelství cel.

IV. a) Hodnocení závěrů krajského soudu ve vztahu k rozhodnutí o odvolání, které zrušilo výroky I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí a řízení o skutcích dle těchto výroků zastavilo

Výrokem I. rozhodnutí o odvolání byly zrušeny výroky I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí a řízení o skutcích vymezených v těchto výrocích I. až VII. bylo zastaveno. Důvodem bylo uplynutí jednorocní subjektivní lhůty dle § 301 celního zákona, v níž lze uložit pokutu za celní delikt. Krajský soud shledal pochybení odvolacího orgánu v tom, že po zrušení výroků I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí bylo v rozhodnutí o odvolání v části, kde se řízení zastavuje, odkázáno na popis skutku ve zrušeném výroku. Dle krajského soudu nebylo zřejmé, zda odvolací správní orgán skutečně zastavil řízení u části skutků a jakých přesně, či zda s těmito skutky i přes zrušení příslušných výroků dále zachází jako by se ve výroku prvostupňového rozhodnutí nacházely. Vedle toho ponechal odvolací orgán beze změny tu část prvostupňového správního rozhodnutí, v níž se uvádí, že pokuta je uložena za skutky vymezené ve výrocích I. až XXIX.

Celní ředitelství v kasační stížnosti napadlo celé právě uvedené hodnocení krajského soudu a uvedlo, že jiný postup než zastavení řízení pro takový případ zákon neumožňuje.

pokračování

Formulace výroku přitom dle názoru celního ředitelství odpovídá zákonu a ponechání části prvostupňového rozhodnutí, v níž byla pokuta uložena za skutky ve výrocích I. až XXIX. (tedy i za zrušené výroky I. až VII.), je dle argumentace v kasační stížnosti jen zjevná chyba v psaní.

Projednání této námitky brání pochybení krajského soudu, k němuž musí Nejvyšší správní soud hledět z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení před krajským soudem shledal vadu, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], k níž se přihlíží ex offio dle § 109 odst. 4 s. ř. s. Tato vada spočívá v překročení žalobního petitu a zrušení žalobou nenapadené části správního rozhodnutí, která může obstát sama o sobě.

Jak bylo již uvedeno, výrokem I. rozhodnutí o odvolání byly zrušeny výroky I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí a řízení o skutcích vymezených v těchto zrušených výrocích bylo zastaveno. Žaloba ke krajskému soudu dle výslovného vymezení žalobce směřovala proti rozhodnutí o odvolání ve výrocích II. a III., čemuž odpovídal i petit žaloby. Je tak zřejmé, že výrok I. rozhodnutí o odvolání nebyl napaden a žalobce jej nepožadoval zrušit. Zároveň výrok I. může obstát sám o sobě, jelikož není závislý na žádném jiném výroku rozhodnutí o odvolání. Krajský soud však nejenže v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k výroku I. rozhodnutí o odvolání napadené rozhodnutí přezkoumal nad rámec žalobních bodů, navíc i žalobou nenapadený výrok zrušil. Jde o vadu, pro kterou nemůže rozsudek krajského soudu obstát a musí být Nejvyšším správním soudem zrušen. Krajský soud totiž rozhodnutí o odvolání neměl ve vztahu k výroku I. vůbec přezkoumávat a tento výrok nemohl ani rušit, jelikož nebyl předmětem žaloby. Z tohoto důvodu se zdejší soud nezabýval kasační námitkou, která namítala věcnou nesprávnost hodnocení krajského soudu ve vztahu k výroku I. rozhodnutí o odvolání, takové hodnocení však krajský soud v první řadě neměl vůbec činit.

Nejvyšší správní soud se však zabýval námitkou směřující proti hodnocení krajského soudu, že rozhodnutí o odvolání trpí rozporností spočívající v tom, že na jednu stranu byly zrušeny výroky I. až VII. prvostupňového správního rozhodnutí a řízení bylo o skutcích v těchto výrocích zastaveno, na druhou stranu však byla ve výrokové části prvostupňového správního rozhodnutí ponechána věta, že sankce se ukládá za delikty uvedené ve výrocích I. až XXIX. (tedy i za zrušené výroky I. až VII.). Krajský soud při tomto hodnocení přezkoumával výrok II. rozhodnutí o odvolání, kterým se měnila část prvostupňového správního rozhodnutí o uložení sankce; tato část rozhodnutí o odvolání přitom byla napadena žalobou a v žalobě byla uplatněna příslušná námitka.

Zdejší soud nesouhlasí s námitkou, že by šlo o pouhou zjevnou chybu v psaní, tj. zřejmou nesprávnost písemného vyhotovení rozhodnutí ve smyslu § 70 správního řádu. V nynějším případě šlo o daleko závažnější pochybení. Zřejmé nesprávnosti ve výroku lze opravit opravným rozhodnutím, takto mohou být opraveny např. různé překlipy a zkomoleniny, data a rodná čísla či početní chyby. Opravné usnesení však nemůže měnit vlastní obsah rozhodnutí. V rozhodnutí o odvolání bylo ve výroku výslovně uvedeno, že se napadené rozhodnutí v části výroku týkající se výše sankce mění způsobem popsáním dále ve výroku rozhodnutí odvolání, kde bylo nejprve opsáno původní znění příslušné části

výroku prvostupňového rozhodnutí a následně byl uveden změněný text, který vycházel z původního textu prvostupňového rozhodnutí. Jediný rozdíl mezi původním a změněným textem byl ve výši sankce (28 000 Kč v původním znění a 19 500 Kč v novém znění), v obou zněních (původním i změněném) přitom bylo uvedeno: „*za v bodech I až XXIX uvedené celní delikty [...] se ukládá sankce...*“ Kombinace výslovného uvedení, že se výrok prvostupňového správního rozhodnutí mění v části výroku týkající se výše sankce a toho, že ke změně došlo právě jen u výše sankce, nikoli již v určení, za které skutky, vylučuje, že by ohledně určení skutků mělo jít o zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu. Tím, že by uvedené pochybení bylo označeno za zjevnou nesprávnost, kterou lze opravit dle § 70 správního řádu, by však mohl správní orgán dodatečně zásadním způsobem měnit to, jakým způsobem rozhodl, což se vzpírá smyslu institutu zřejmých nesprávností. Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem, že na základě rozhodnutí o odvolání bylo prvostupňové správní rozhodnutí změněno takovým způsobem, že výroková část prvostupňového rozhodnutí trpí vnitřní rozporností spočívající v tom, že pokuta byla uložena i za skutek, pro který bylo řízení zastaveno. Pro tuto vadu přitom nemůže rozhodnutí o odvolání obstát.

IV. b) Vedení společného řízení o více celních deliktech

Dle § 298 odst. 3 celního zákona: „*Jestliže se právnická osoba dopustila více celních deliktů, které je příslušný projednávat též celní úřad, projednávají se tyto delikty ve společném řízení.*“ Na toto ustanovení navazuje § 299 odst. 4 celního zákona, který stanovuje: „*Za více celních deliktů též právnické osoby projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na celní delikt nejprůšněji postižitelný.*“

Krajský soud § 298 odst. 3 celního zákona vyložil tím způsobem, že za všech okolností o všech celních deliktech, kterých se dopustila právnická osoba před právní mocí rozhodnutí o nich, musí být vedeno společné řízení. O jiném náhledu krajský soud nepřesvědčil ani problém spočívající v tom, že vedení společného řízení o deliktech, které se staly s větším časovým odstupem od sebe, může vyústit buď v nemožnost uložit pokutu za dřívější celní delikt z důvodu uběhnutí subjektivní jednoroční lhůty, v níž lze pokutu uložit, a to z důvodu řádného projednání pozdějšího deliktu, či v nemožnost řádně prošetřit následný delikt tak, aby bylo možno dodržet jednoroční lhůtu u dřívějšího deliktu. Řešení takového problému, na který v podmínkách nynější věci poukazovaly správní orgány, krajský soud vidí v nezahájení správního řízení o následných deliktech, respektive o nejméně závažných deliktech.

Nejvyšší správní soud důrazně nesouhlasí s náhledem, že celní orgán má možnost zvolit, zda zahájí řízení o uložení pokuty za celní delikt, když je obeznámen se skutečnostmi, které dostatečně odůvodňují zahájení řízení z moci úřední. V takovém případě má celní orgán povinnost řízení zahájit, jinak by totiž stát rezignoval na vynucování právního řádu. Ostatně i § 80 odst. 2 správního řádu vychází z toho, že správní orgán musí zahájit řízení zahajované z moci úřední poté, co se dozví o skutečnostech odůvodňujících jeho zahájení; pakliže v takovém případě k zahájení řízení nedojde do 30 dnů, nadřízený správní orgán učiní patřičné opatření proti nečinnosti.

Již v rozsudku ze dne 19. 6. 2012, č. j. 7 Afs 17/2012 - 40, Nejvyšší správní soud připustil, že za určitých okolností není vadou řízení vedení oddělených řízení o celních deliktech jediné právnické osoby, k jejichž projednání je příslušný též celní úřad.

pokračování

V uvedeném rozsudku byl zdůrazněn smysl novely celního zákona, kterou do tohoto zákona byl vložen § 298 odst. 3 o společném řízení, jímž je postižení více celních deliktů na základě zásady absorpce. Dále bylo v citovaném rozsudku s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, publikovaný pod č. 2248/2011 Sb. NSS, který se zabýval řízením o přestupcích, ale jehož závěry jsou použitelné i pro řízení o správních deliktech, připuštěno, že zásada absorpce se může uplatit i ve vztahu dvou formálně samostatných rozhodnutí. Dle závěrů posledně uvedeného rozsudku totiž lze i v následném rozhodnutí o sankci za přestupek, který byl spáchán před právní mocí předešlého rozhodnutí o sankci za jiný přestupek, při zohlednění zásady absorpce hledět k pokutě uložené v předešlém rozhodnutí a dle toho uložit sankci.

Zdejší soud tak zastává názor, že za určitých okolností není nutno vést o více deliktech, které by splňovaly vymezení § 298 odst. 3 celního zákona, jediné společné řízení. To však neznamená, že by dané ustanovení bylo judikaturou zdejšího soudu efektivně negováno. Nejvyšší správní soud pouze trvá na takovém výkladu § 298 odst. 3 celního zákona, který respektuje jeho smysl spočívající v širokém uplatnění absorpční zásady, ale který zároveň zabraňuje tomu, aby nedocházelo k absurdním důsledkům – nemožnosti náležitě projednat některé celní delikty.

Středobodem této úvahy je naplnění zmíněných určitých okolností, které musí nastat, aby o více celních deliktech mohla být vedena oddělená řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že obecně je třeba dostát povinnosti vyplývající z § 298 odst. 3 celního zákona a jestliže se právnická osoba dopustila více celních deliktů, které je příslušný projednávat týž celní úřad, projednávat tyto delikty v jediném společném řízení. Vedení jediného společného řízení tak má jednoznačnou preferenci vyplývající přímo z § 298 odst. 3 celního zákona a od tohoto požadavku lze upustit jen v odůvodněných případech, které mají oporu v jiných zákonných požadavcích. Takovým případem je také zájem na tom, aby vedení společného řízení neznemožnilo uložení sankce za některé celní delikty vzhledem k jednoróční subjektivní či šestiroční objektivní lhůtě k uložení sankce dle § 301 celního zákona.

Jak vyplynulo ze správního spisu, který měl zdejší soud k dispozici u nyní projednávané věci, celní úřad oznámeními ze dne 11. 11. 2009 (doručeno 16. 11. 2009), ze dne 12. 1. 2010 (doručeno dne 15. 1. 2010), ze dne 22. 1. 2010 (doručeno dne 25. 1. 2010), ze dne 3. 2. 2010 (doručeno dne 8. 2. 2010), ze dne 6. 4. 2010 (doručeno dne 7. 4. 2010) a ze dne 11. 6. 2010 (doručeno dne 11. 6. 2010) informoval žalobce o zahájení správních řízení o celních deliktech. Zprvu bylo vedeno společné řízení o všech těchto celních deliktech, následně ale usnesením ze dne 14. 6. 2010, č. j. 5502/2010-166400-021, byla k samostatnému rozhodnutí vyloučena řízení o deliktech, o nichž bylo vydáno samostatné rozhodnutí, a to z důvodu, že vedení původního společného řízení o všech celních deliktech by znemožnilo rozhodnout o nejstarších celních deliktech ve lhůtě, v níž je možno za ně uložit sankci. Rozhodnutí, které se týkalo vyloučených (a dalších) deliktů, se týkala věc vedená před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 Afs 84/2012. V novém společném řízení, do kterého byly vyloučeny některé delikty z původního společného řízení, byly projednány i další celní delikty, o nichž bylo řízení zahájeno až po vyloučení některých deliktů z původního společného řízení zmíněným usnesením ze dne 14. 6. 2010. Zahájení dalších řízení po 14. 6. 2010 se týkala oznámení o zahájení řízení ze dne 21. 10. 2010, ze dne 16. 11.

2010 a z dne 29. 11. 2010, jak vyplynulo ze správního spisu, který měl zdejší soud k dispozici u věci vedené pod sp. zn. 9 Afs 84/2012.

Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že reálnou hrozbu uplynutí jednorocní lhůty k uložení sankce dle § 301 celního zákona nebylo možno v nynější věci přičítat závažným pochybením v rychlosti projednávání věci ze strany celního úřadu. Dle § 320 odst. 1 písm. b) bodu 1. celního zákona se na řízení o věcech celních a jiných správních deliktů uplatní obecné předpisy o správním řízení, nestanoví-li celní nebo zvláštní zákon nebo přímo použitelný předpis Evropských společenství jinak. Ohledně lhůt pro vydání rozhodnutí v nynější věci je tak nutno vyjít ze správního řádu, zvláštní úprava totiž neexistuje. Dle § 71 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně. Dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu se k této lhůtě připočítává dalších 30 dnů, mj. jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo jde-li o zvláště složitý případ.

Racionální výklad § 71 odst. 3 správního řádu ve vztahu k společnému řízení dle § 298 odst. 3 celního zákona je dle Nejvyššího správního soudu následující. Zahájení dodatečného řízení o správním deliktu, který dle § 298 odst. 3 celního zákona musel být projednán ve společném řízení s jinými celními delikty a který v tomto společném řízení byl skutečně projednáván, způsobuje běh nové lhůty k vydání rozhodnutí v běžícím společném řízení počítané od zahájení řízení pro dodatečný celní delikt. Délka nové lhůty je pak určena dle pravidel uvedených v § 71 odst. 3 správního řádu. I k projednání dodatečného celního deliktu je totiž v rámci společného řízení potřeba přiměřený čas, který je tímto výkladem ponechán. Společné řízení je zakončeno jedním rozhodnutím, lhůta k jeho vydání proto musí respektovat nutnost projednat všechny zde řešené otázky.

V případě původního společného řízení šlo před celním úřadem o složitou věc z důvodu velkého množství projednávaných deliktů (až na oznámení ze dne 11. 6. 2010 bylo řízení zahájeno vždy pro minimálně dva celní delikty), navíc zde byla konána ústní jednání, nově zahájená řízení (oznámení ze dne 12. 1. 2010, ze dne 22. 1. 2010, ze dne 3. 2. 2010 a ze dne 6. 4. 2010) tak způsobila běh nové 60denní lhůty dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu k vydání rozhodnutí v běžícím společném řízení. Byť ne vždy došlo tímto způsobem k započetí běhu nové lhůty až po uplynutí stávající, v ojedinělém případě, kdy nová lhůta nenavazovala na předešlou, šlo o rozdíl jen několika málo dní, což Nejvyšší správní soud nepovažuje za natolik závažné pochybení, které by jednoznačně svědčilo o liknavém jednání ze strany celního úřadu při projednávání věci. Navíc rozhodnutí celního ředitelství ze dne 6. 4. 2010, č. j. 3254-02/2010-1601-21, dle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu prodloužilo lhůtu k vydání rozhodnutí do 30. 6. 2010. Dále lze konstatovat, že ne u všech celních deliktů bylo řízení zahájeno ve lhůtě 30 ode dne, kdy se celní úřad prokazatelně dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení (§ 80 odst. 2 správního řádu). Ani to však nemělo v dané věci reálný vliv na rychlost projednávání věci, jelikož s ohledem na nutnost projednat celní delikty, u nichž byla lhůta dle § 80 odst. 2 správního řádu dodržena, by rozhodnutí ve společném řízení stejně nebylo vydáno dříve.

Oznámením ze dne 11. 6. 2010 celní úřad informoval žalobce o zahájení řízení o dalším celním deliktu, téhož dne si žalobce též toto oznámení převzal. Pokud by celní úřad chtěl řádně projednat i tento delikt v jediném společném řízení s dřívějšími celními delikty žalobce, hrozilo reálné riziko, že by toto rozhodnutí v jediném společném řízení nenabylo

pokračování

právní moci v otevřené subjektivní jednoroční lhůtě k uložení pokuty. O nejdříve zjištěném celním deliktu, který se též řešil ve společném řízení, se celní úřad dozvěděl dne 10. 8. 2009 a je zřejmé, že řádné projednání celního deliktu z oznámení ze dne 11. 6. 2010 a vedení případného odvolací řízení by znamenalo, že sankce za celní delikt zjištěný dne 10. 8. 2009 by reálně nemusela být pravomocně uložena v jednoroční lhůtě končící 10. 8. 2010. Lze tak konstatovat, že i přes to, že celní úřad se nedopustil závažných pochybení ohledně rychlosti projednání deliktů ve společném řízení, vyvstala v řízení reálná hrozba, že za některé delikty by nebyla sankce uložena v jednoroční lhůtě pravomocně, pokud by měl celní úřad řádně projednat i posledně zjištěný delikt.

Taková situace dle zdejšího soudu odůvodnila vyloučení některých celních deliktů k samostatnému projednání v jiném společném řízení (o těchto vyloučených deliktech a dalších deliktech, pro které bylo zahájeno řízení až po rozhodnutí o vyloučení ze dne 14. 6. 2010, pak bylo vydáno správní prvostupňové rozhodnutí ze dne 10. 12. 2010). Dne 17. 6. 2010 vydal celní úřad rozhodnutí o celních deliktech, které z původního společného řízení nevyloučil, a jehož se týká nynější řízení o kasační stížnosti. Celní úřad tak v dané věci mohl vyjít z obecné úpravy v § 140 správního řádu a dle odst. 3 tohoto ustanovení řízení o některých deliktech vyloučit ze společného řízení.

Uplatnění zásady absorpce jako základní smysl vedení společného řízení dle § 298 odst. 3 celního zákona, které z objektivních příčin nebylo vhodné vést u všech deliktů, je v takovém případě nutno zohlednit při ukládání sankce v pozdějším rozhodnutí o vyloučených deliktech (tedy v rozhodnutí, jehož se týkala věc vedená u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 Afs 84/2012). Otázka, zda v tomto následném rozhodnutí byla zásada absorpce skutečně řádně aplikována, není relevantní pro hodnocení správního rozhodnutí v nynější věci, ale pro hodnocení následného (pozdějšího) rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se však této otázce věnoval v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 9 Afs 84/2012 – 38, tehdy se řízení o kasační stížnosti týkalo právě pozdějšího rozhodnutí. Ve zmíněném rozhodnutí přitom dospěl k závěru, že ani při aplikaci zásady absorpce nedošlo k pochybení správních orgánů.

Ve vyloučení některých celních deliktů ze společného řízení a rozhodnutím o nich v odlišném společném řízení tak zdejší soud v nynější věci neshledal pochybení, která by odůvodňovala zrušení správních rozhodnutí.

IV. c) *Posouzení možnosti vyjít z vyjádření řidičů a nutnosti provést navržený důkaz svědeckou výpovědí řidičů a dalších osob*

Krajský soud se ve svém rozsudku zabýval hodnocením, zda došlo k pochybení ze strany celních orgánů ve vztahu k výrokům VIII., IX., XVIII., XIX., XX. a XXIII. prvostupňového rozhodnutí, kde se pojednávalo o tom, že žalobce nepředložil zboží propuštěné do vnějšího tranzitu Společenství ve stanovené lhůtě celnímu úřadu určení. Žalobce se v dané souvislosti dovolával čl. 361 odst. 2 nařízení č. 2454/93. Dle tohoto ustanovení: „*Je-li zboží předloženo celnímu úřadu určení po uplynutí lhůty stanovené celním úřadem odeslání a je-li její nedodržení způsobeno okolnostmi, které jsou celnímu úřadu určení uspokojivě vysvětleny a které nelze přičítat dopravci ani hlavnímu povinnému, má se za to, že*

hlavní povinný lhůtu dodržel.“ Žalobce před celním ředitelstvím navrhl výslech řidičů, kteří se účastnili přepravy, dopravců a příjemců zboží, kteří měli dle žalobce potvrdit, že nedodržení lhůty bylo způsobeno okolnostmi, které nelze přičítat ani dopravci ani žalobci jako hlavnímu povinnému.

Krajský soud uvedl, že celní ředitelství pochybilo ve zdůvodnění toho, proč neprovedlo žalobcem navržený výslech řidičů, dopravců či příjemců zboží. Jako důvod neprovedení navržených výslechů bylo v rozhodnutí o odvolání uvedeno, že navržený důkaz je neopodstatněný z toho důvodu, že opatřením navržených důkazů není žalobce své odpovědnosti zbaven a dále vystupuje v postavení hlavního povinného, který je osobou odpovědnou.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že čl. 361 odst. 2 nařízení č. 2454/93 nijak nepočítá s tím, že by měl být hlavní povinný zbaven svého postavení hlavního povinného. Dané ustanovení pouze vychází z toho, že jsou-li naplněny všechny v něm zmíněné předpoklady, vychází se z fikce, že lhůta byla dodržena, tudíž hlavního povinného nemůže stíhat právní odpovědnost za nedodržení lhůty. Zdejší soud se ztotožnil s krajským soudem, že popsané důvody odmítnutí provedení důkazu v rozhodnutí o odvolání jsou neudržitelné. Skutečnost, že na základě čl. 361 odst. 2 daného nařízení není žalobce zbaven svého postavení hlavního povinného, je totiž pro věc nerozhodná. Celní ředitelství dále blíže neodůvodnilo, proč by ani pořízení navržených důkazů nezbavilo žalobce odpovědnosti. V rozhodnutí o odvolání proto nebylo řádně objasněno, proč navržený důkaz proveden nebyl, a rozhodnutí o odvolání tak nemůže obstát. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že při dalším hodnocení tohoto důkazního návrhu tak bude muset správní orgán důkazní návrh buď provést, nebo řádným způsobem objasnit, proč provedení takového důkazního návrhu není potřeba. Konkrétní způsob odůvodnění neprovedení navržených důkazů, který byl vtělen do rozhodnutí o odvolání, byl však nedostatečný.

Zdejší soud zdůrazňuje, že pro soudní přezkum správního rozhodnutí je rozhodné, jakými důvody bylo rozhodnutí podloženo v samotném odůvodnění správního rozhodnutí. Není přípustné, aby se správní orgán nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí pokoušel napravit v průběhu soudního přezkumu např. v kasační stížnosti, kterou podává správní orgán, či ve vyjádření k žalobě. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval dodatečnou argumentací v kasační stížnosti, kterou se celní ředitelství snažilo na základě jiných důvodů, než které uvedlo ve svém rozhodnutí, objasnit neprovedení navržených důkazů. Šlo o argumentaci, že žalobce se omezil jen na obecné tvrzení o naplnění podmínek čl. 361 odst. 2 nařízení č. 2454/93, aniž by uvedl, o jaké konkrétní okolnosti šlo, tedy, že šlo o značně nespécifický důkazní návrh. Dále pak o argumentaci, že okolnosti nedodržení lhůty musí být uspokojivě vysvětleny *celnímu úřadu určení*, tím však nebyl Celní úřad Domažlice, který byl dle § 304 odst. 1 celního zákona příslušný k projednání celních deliktů, ale jiné celní úřady.

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud v rozsudku krajského soudu shledal pochybení, pro která nemůže obstát. Kasační stížnost je proto důvodná a zdejší soud napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. ve svém novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 13. února 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu