



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **TAAR s.r.o.**, se sídlem Budějovická 11, Veselí nad Lužnicí, zast. Mgr. Jiřím Mašlejem, advokátem se sídlem V Podhoří 28, Praha, proti žalovanému: **Celní úřad pro Jihočeský kraj**, se sídlem Kasárenská 6/1473, České Budějovice, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 5. 2022, č. j. 63 Af 12/2021-33,

t a k t o:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 5. 2022, č. j. 63 Af 12/2021-33, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í:**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. 53137/2021-520000-12.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný podle § 53 odst. 1 písm. b) v návaznosti na § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a § 135zg zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o spotřebních daních“), rozhodl o zabránění neznačených tabákových výrobků, k jejichž zajištění došlo mezi dny 27. 2. 2017 a 3. 3. 2017, neboť proti stěžovateli nebylo možno vést

přestupkové řízení – odpovědnost stěžovatelky zanikla uplynutím promlčecí doby dle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky dne 27. 2. 2020. Jednání naplňující znaky přestupku (resp. tehdy správního deliktu) mělo spočívat v tom, že stěžovatelka uvedla do volného oběhu neznačené tabákové výrobky.

[3] Podle názoru žalovaného stěžovatelka do volného oběhu uvedla tabákové výrobky s obchodním označením ZERA vyrobené ve zdaňovacích obdobích listopad 2016 až únor 2017; tyto výrobky byly značeny jako doutníky (a jako doutníky i zdaněny), ačkoliv nespĺňovaly podmínky podle § 101 odst. 3 písm. b) zákona o spotřebních daních, a nebylo je tedy možno za doutníky považovat. Tyto výrobky bylo vzhledem k § 114 odst. 4 tehdy účinného zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 28. 2. 2017 nutno považovat za neoznačené z důvodu nesprávného označení. Nesprávným značením tabákových výrobků (které proto bylo možno považovat za neznačené) naplnila stěžovatelka skutkovou podstatu správního deliktu podle § 135zk odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 28. 2. 2017.

[4] Stěžovatelka byla shledána vinnou spácháním správního deliktu rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 8. 2019, č. j. 3044-10/2019-520000-12; stěžovatelka se proti tomuto rozhodnutí odvolala a Generální ředitelství cel jej rozhodnutím ze dne 18. 11. 2019, č. j. 47495-2/2019-900000-311, zrušilo a věc vrátilo žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2020, č. j. 32840-6/2020-520000-12, žalovaný řízení o správním deliktu zastavil z důvodu zániku odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt kvůli uplynutí promlčecí doby.

[5] Žalovaný následně zahájil řízení o zabránění věci, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí.

## II. Řízení před krajským soudem

[6] Stěžovatelka proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou u krajského soudu. Ten žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[7] Krajský soud se v první řadě zabýval námitkou nesprávné aplikace § 115 odst. 3 zákona o spotřebních daních, podle něhož byly tabákové výrobky zajištěny. Upozornil, že uvedené ustanovení je nutno odlišovat od zajištění podle § 42 téhož zákona, které představuje obecný institut. Zajištění podle § 115 odst. 3 zákona o spotřebních daních naproti tomu představuje specifický institut, který má zajistit, aby nedošlo ke zmaření účelu řízení před vydáním rozhodnutí ve věci samé. V posuzovaném případě došlo k zajištění podle § 115 zákona o spotřebních daních (jedno ze tří rozhodnutí o zajištění se krajskému soudu nepodařilo dohledat ve správním spisu), čímž byly fixovány poměry a byla omezena dispozice stěžovatelky před vydáním rozhodnutí. Není tedy pravdou, že měl být aplikován § 42 zákona o spotřebních daních, a žalovaný tedy postupoval správně, když rozhodl o zabránění věci podle § 135zg zákona o spotřebních daních, a nikoliv podle § 42d téhož zákona.

[8] Krajský soud nepřisvědčil stěžovatelčině námitce, že nelze aplikovat § 135zg zákona o spotřebních daních, podle kterého byly tabákové výrobky zabráněny, pokud toto ustanovení nebylo účinné v době spáchání přestupku. Podle § 2 odst. 7 zákona o odpovědnosti za

pokračování

přestupky se totiž ochranná opatření, kterým zabrání věci je, ukládají podle zákonné úpravy účinné v době, kdy je o nich rozhodnuto.

[9] Stěžovatelka dále namítala, že žalovaný v řízení nepřípustně směřoval zákon o odpovědnosti za přestupky a zákon o spotřebních daních. Touto námitkou stěžovatelky se již krajský soud zabýval ve svém rozhodnutí ze dne 17. 5. 2022, č. j. 63 Af 11/2021-24, a neshledal důvod, proč by se od tam uvedené argumentace měl odchýlit. Na zabrání věci se použije zvláštní úprava zákona o spotřebních daních a zároveň se pro tímto zákonem neupravené otázky použije zákon o odpovědnosti za přestupky. Podle § 135zg zákona o spotřebních daních lze přistoupit k zabrání neznačených tabákových výrobků v případě, že jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o zabrání věci. Tyto podmínky lze nalézt v obecné úpravě – zákoně o odpovědnosti za přestupky. Podle § 53 odst. 1 písm. b) tohoto zákona lze rozhodnutí o zabrání věci vydat v případě, kdy proti pachateli nelze vést řízení o přestupku a současně to vyžaduje bezpečnost osob, majetku nebo jiný obdobný obecný zájem. Krajský soud též s ohledem na obsah žaloby dodal, že žalovaný na § 48 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky odkázal jen proto, že nemožnost aplikace tohoto ustanovení (tj. nemožnost propadnutí věci) je podmínkou zabrání věci.

[10] Krajský soud následně posuzoval splnění podmínek pro zabrání neznačeného tabákového výrobku. Dospěl k závěru, že se jednalo o tabákové výrobky neznačené – v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2021, č. j. 4 Afs 283/2018-83, z něhož dovodil, že stěžovatelčiny tabákové výrobky je možno považovat za neoznačené. K tomu krajský soud doplnil, že podle § 3 písm. k) bod 4 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 28. 2. 2017 jsou i tabákové výrobky umístěné ve skladových prostorech stěžovatelky výrobky neznačenými.

[11] Za nespornou skutečnost krajský soud považoval nemožnost vést proti stěžovatelce řízení o správním deliktu. Co se týče stěžovatelčiny argumentace stran otázky, zda došlo či nedošlo ke spáchání správní deliktu, krajský soud uvedl, že v řízení, v němž je předmětem přezkum rozhodnutí o zabrání věci, nikoliv rozhodnutí o přestupku, tato argumentace není relevantní.

[12] Podle krajského soudu byla splněna i podmínka v podobě požadavku na ochranu bezpečnosti osob nebo majetku či jiného obdobného obecného zájmu. Pokud jde o výklad pojmu „obdobný obecný zájem“, podle názoru krajského soudu se má jednat o zájem obdobně významný, nikoliv zájem obdobného charakteru. Krajský soud konstatoval, že zabrání tabákových výrobků vyžadoval zájem na řádném značení tabákových výrobků a *de facto* na jejich řádném zdanění. Veřejný zájem na řádném výběru daní přitom nelze spatřovat jen v zájmu státu, ale rovněž v potřebě spravedlivě vymezit práva a povinnosti osob, které daňová povinnost stíhá; veřejný zájem je tak v otázce řádného značení tabákových výrobků třeba spatřovat též ve vztahu k principům rovnosti a zákazu diskriminace. Podle krajského soudu bylo zadržetí tabákových výrobků rovněž v zájmu bezpečnosti osob, přičemž právě tento zájem považoval krajský soud za klíčový. Z protokolů o zkouškách (konkrétně z protokolu Celně technické laboratoře ze dne 27. 12. 2016, zn. 99858-2/2016-520000-31), které zachycovaly pokusy o kouření dotčených tabákových výrobků, vyplývá, že výrobky kouřit lze s vyvinutím značného úsilí; náplň tabákového výrobku při tom samovolně vypadáva a při kouření přechází do ústní dutiny. Takové tabákové výrobky lze bezpochyby

považovat za zdraví nebezpečné, je tedy dán zájem na tom, aby se takové výrobky k jejich konečným uživatelům nedostaly.

### III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[13] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Krajský soud podle stěžovatelky uznal, že je správní spis nepřehledný a že se mu nepodařilo rozhodnutí o zajištění výrobků ze dne 1. 3. 2017, č. j. 19448-2/2017-58000-31, ve spisu nalézt. Z takového vyjádření soudu je zřejmé, že měl v úmyslu se s tímto rozhodnutím seznámit. Z napadeného rozsudku nelze seznat, proč krajský soud toto rozhodnutí vyhledával, a není tedy zřejmé, jaký mělo či mohlo mít dopad na posuzovanou věc. Proto je napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný.

[15] Stěžovatelka nesouhlasila s názorem, že byly tabákové výrobky zajištěny podle § 115 odst. 3 zákona o spotřebních daních, a nikoliv podle § 42 a násl. téhož zákona. Smyslem předběžného opatření podle § 115 odst. 3 tohoto zákona totiž není zakonzervovat stav, k čemuž v tomto případě došlo. V obdobné věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č. j. 9 Afs 117/2009-202, bylo například předběžné opatření podle § 115 zákona o spotřebních daních přijato dne 2. 2. 2006 a již dne 17. 2. 2006 bylo vydáno rozhodnutí o zajištění podle § 42 téhož zákona. V případě stěžovatelky však takové předběžné opatření trvalo několik let. To je podle stěžovatelky nepřípustné. Jednání žalovaného v konečném důsledku vedlo k tomu, že se vede spor o to, podle jakého předpisu má být postupováno.

[16] Souhlasit podle stěžovatelky nelze ani s vypořádáním námitky, že § 135zg zákona o spotřebních daních nebyl účinný v době spáchání správního deliktu. Krajský soud tuto argumentaci přehlédl a pouze uvedl, že toto ustanovení bylo účinné v době vydání napadeného rozhodnutí. I ve správním trestání však platí zásady trestního práva, a uložit tak lze jen takový trest, který platil v době, v níž se pachatel dopustil přestupku.

[17] Nesprávný je též názor krajského soudu, že § 135zg zákona o spotřebních daních odkazuje na zákon o odpovědnosti za přestupky, který tak je *lex generalis*. Toto ustanovení na zákon o odpovědnosti za přestupky neodkazuje a zákon o spotřebních daních má vlastní úpravu zabránění zajištěných výrobků. Zákon o spotřebních daních upravuje jiné situace než zákon o odpovědnosti za přestupky, žalovaný tedy měl postupovat podle zákona o spotřebních daních, nikoliv podle zákona o odpovědnosti za přestupky.

[18] Podle stěžovatelky nebyly dány důvody pro zabránění věci, neboť tabákové výrobky nebyly použity ke spáchání přestupku, jak požaduje žalovaným odkazovaný § 48 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[19] Zabránění věci podle § 135zg zákona o spotřebních daních podle stěžovatelky nelze použít k ochraně zájmu na řádném zdanění; tento zájem je totiž chráněn jinými zákony zvláště k tomu určenými, nikoliv zákonem o odpovědnosti za přestupky. Musí tedy být zabráněním chráněn „obdobný zájem“ postavený na roveň bezpečnosti osob a majetku.

pokračování

[20] Stěžovatelka nesouhlasila ani s názorem krajského soudu, že bylo třeba tabákové výrobky zabrat kvůli ochraně bezpečnosti osob. Tabákové výrobky neobsahují žádné zakázané látky a žalovaný ohrožení bezpečnosti osob nikdy neprokázal. Možnost vdechnutí tabáku je čirou spekulací, stěžovatelka za léta výroby tabákových výrobků nezaznamenala jediný takový případ. Doutník se zpravidla nevykouří celý, jedna třetina zbývá nedokouřená. Část doutníku uvnitř úst je navíc vlhká, což znemožňuje vdechnutí tabáku nebo popálení.

[21] Krajský soud rovněž pochybil, pokud ignoroval námitky ohledně otázky, zda bylo možno tabákové výrobky považovat za neznačené, a pouze odkázal na výše uvedený rozsudek č. j. 4 Afs 283/2018-83. Nejvyšší správní soud se totiž v dané věci nemohl zabývat námitkami, které stěžovatelka vznesla v nyní posuzované věci. V tomto ohledu stěžovatelka uvedla, že „žalovaný za neznačené tabákové výrobky považuje tabákové výrobky vyrobené v daňovém skladu v období od 11. 11. 2016 do 27. 2. 2017“. Tabákové výrobky se sice mají značit již v daňovém skladu, toto označení ale vyvolává potřebné účinky až v okamžiku, kdy vzniká daňová povinnost přiznat daň, tedy uvedením na volný trh. Dokud tedy tabákový výrobek nebyl uvolněn z daňového skladu, nelze jej považovat za neznačený. Tomu odpovídá i nová právní úprava § 135q odst. 2 nyní účinného zákona o spotřebních daních. Ze správního spisu vyplývá, že značná část zabraných tabákových výrobků byla skladována v daňovém skladu; ty nebyly uvolněny do volného oběhu, takže nemusely být označeny a stěžovatelka stále mohla manipulovat s jejich značením.

[22] Krajský soud tvrdí, že otázka, zda došlo, či nedošlo ke spáchání správního deliktu, je při přezkumu rozhodnutí o zabránění věci irelevantní. Tak tomu ovšem není, soud se měl zabývat tím, zda se vůbec o správní delikt jednalo.

[23] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Tabákové výrobky byly zajištěny podle § 115 zákona o spotřebních daních, následný postup se tak musel nutně od rozhodování o zajištěném zboží podle § 42 a násl. zákona o spotřebních daních lišit. Žalovaný postupoval správně, pokud zabránění věci uložil podle zákonné úpravy účinné v době, kdy o něm rozhodoval – jedná se totiž o ochranné opatření, nikoliv o trest. Žalovaný též odmítl nesprávnost použití zákona o odpovědnosti za přestupky jako subsidiární úpravy k zákonu o spotřebních daních. Tabákové výrobky bylo nutno považovat za neznačené, neboť byly mylně označeny jako doutníky. Pokud jde o zabránění chráněný zájem, žalovaný zdůraznil zájem na ochraně veřejného zdraví a obecný zájem na bezpečnosti osob – spotřebitelů – plynoucí z povahy tabákového výrobku, který je zjevně nekvalitní a není doutníkem.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci je stěžejní otázkou, zda byly splněny podmínky k zabránění stěžovatelských tabákových výrobků.

[27] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž přihlíží též z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[28] Rozhodnutí krajského soudu kritéria přezkoumatelnosti splňuje – jedná se o odůvodněné a srozumitelné rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje ani to, že krajský soud zmínil, že ve správním spisu nenalezl rozhodnutí o zajištění výrobků ze dne 1. 3. 2017, č. j. 19448-2/2017-580000-31. Nejedná se o přezkoumávané rozhodnutí a z ničeho ani v náznu nevyplývá, že by obsah tohoto rozhodnutí mohl jakkoliv ovlivnit posouzení věci samé.

[29] Stěžovatelka brojí proti závěru, že byly tabákové výrobky správně zajištěny podle § 115 odst. 3 zákona o spotřebních daních, nikoliv podle § 42 téhož zákona. Nejvyšší správní soud předesílá, že význam rozlišování těchto dvou institutů tkví mj. v odlišném režimu přezkumu zabránění zajištěných výrobků – odvolání proti rozhodnutí o zabránění neznačených (či nesprávně značených) tabákových výrobků je vyloučeno (srov. § 135zh odst. 3 zákona o spotřebních daních). Předběžné opatření podle § 42 tohoto zákona je obecným institutem, kterého lze využít k zajištění jakéhokoliv vybraného výrobku (§ 1 odst. 2 zákona o spotřebních daních), zatímco zajištění podle § 115 téhož zákona se vztahuje pouze na neznačené (či podle nyní účinné úpravy nesprávně značené) tabákové výrobky. Žalovaný zajišťoval neznačené tabákové výrobky, o příležitosti postupu podle § 115 odst. 3 zákona o spotřebních daních tak nemůže být pochyb. A domnívá-li se stěžovatelka, že je pro posouzení věci relevantní, že byly tabákové výrobky zajištěny po několik let, je třeba ji upozornit, že samotná délka zajištění nemůže zapříčinit nezákonnost rozhodnutí o zabránění věci.

[30] Žalovaný nepochybil ani tím, že rozhodl o zabránění věci podle § 135zg zákona o spotřebních daních, ačkoliv toto ustanovení v době spáchání správního deliktu neexistovalo. Zabránění věci totiž nepředstavuje trest, jde o ochranné opatření, přičemž podle § 2 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že „[o] ochranném opatření se rozhodne vždy podle zákona účinného v době, kdy se o ochranném opatření rozhoduje“, což platilo i za právní úpravy účinné v době, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku (srov. § 7 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Zabránění neoznačených tabákových výrobků nemohlo být pro stěžovatelku nijak překvapivé, neboť i tehdy platná právní úprava s takovým postupem počítala [viz § 135zsd písm. a) zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 28. 2. 2017].

pokračování

[31] Otázkou vztahu § 135zg zákona o spotřebních daních a zákona o odpovědnosti za přestupky se Nejvyšší správní soud zabýval v jiné stěžovatelčině věci, a to konkrétně v rozsudku ze dne 29. 3. 2023. č. j. 1 Afs 131/2022-35, přičemž dospěl k tomuto závěru: *„V souzené věci tedy celní orgány kompetenčně a procesně postupovaly dle zákona o spotřebních daních, který upravuje problematiku speciálního předmětu řízení (tabákových výrobků). Hmotněprávní rámec posuzovaného případu však netvoří toliko zákon o spotřebních daních, ale i přestupkový zákon. Jde o kombinaci obecných podmínek pro zabránění věci stanovených přestupkovým zákonem (§ 53 tohoto zákona) a zvláštní podmínky upravené zákonem o spotřebních daních (§ 135zg tohoto zákona), který obecné podmínky modifikuje (prostor pro uložení zabránění věci rozšiřuje).“* Nejvyšší správní soud pro úplnost kontextu doplňuje, že citovaný rozsudek byl výsledkem soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí, které bylo rovněž napadeno žalobou v nyní posuzované věci – odvolání bylo zamítnuto jako nepřipustné a stěžovatelka napadla jak rozhodnutí odvolacího orgánu, které nepřipustnost konstatovalo, tak i přímo nyní přezkoumávané rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud se tedy v uvedeném rozsudku vyjadřoval v podstatě k totožné otázce, jakou vznesla stěžovatelka v tomto řízení. Nejvyšší správní soud nemá důvod se od uvedeného názoru odchýlit a v podrobnostech na zmíněný rozsudek odkazuje.

[32] Stěžovatelka zpochybnila naplnění podmínek pro zabránění věci podle § 135zg zákona o spotřebních daních. Žalovaný rozhodl o zabránění neznačených tabákových výrobků podle § 135zg zákona o spotřebních daních (ve znění účinném od 28. 2. 2017), podle něhož *„[j]sou-li splněny podmínky pro rozhodnutí o zabránění věci, která je neznačeným tabákovým výrobkem nebo tabákovým výrobkem značeným nesprávným způsobem, rozhodne se o jejím zabránění, a to i v případě, že její hodnota je v nápadném nepoměru k povaze přestupku“*. Podmínky pro zabránění věci upravuje § 53 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle jehož písm. b) *„[n]ebylo-li uloženo propadnutí věci uvedené v § 48 odst. 1, lze rozhodnout, že se taková věc zabírá, jestliže náleží pachateli, proti němuž nelze vést řízení o přestupku nebo jemuž za přestupek nelze uložit správní trest a jestliže to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obdobný obecný zájem“*. Žalovaný specifikoval, že zabrané tabákové výrobky považoval za věc, která byla použita ke spáchání přestupku či k jeho spáchání určena [§ 48 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jak vidno, podmínky pro zabránění neznačených či nesprávně značených tabákových výrobků lze rozdělit do těchto základních okruhů: 1) musí se jednat o *neznačený* tabákový výrobek nebo *nesprávně značený* výrobek, 2) musí náležet *pachateli*, proti kterému *nelze vést řízení o přestupku* (resp. o správním deliktu) nebo mu *nelze uložit trest*, 3) zabíraný tabákový výrobek musí být možno považovat za věc uvedenou v § 48 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, 4) zabránění musí vyžadovat *bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obdobný obecný zájem*.

[33] Pokud jde o první podmínku, tu má Nejvyšší správní soud za splněnou. V tomto ohledu ve shodě s krajským soudem odkazuje na výše uvedený rozsudek NSS č. j. 4 Afs 283/2018-83, který přijal závěr v dané věci přezkoumávaného rozsudku – a sice, že v době spáchání správního deliktu šlo o tabákové výrobky neznačené (v posuzované věci se jednalo o přezkum postupů k odstranění pochybnosti při daňové kontrole stěžovatelky za zdaňovací období listopad 2016 – únor 2017). K tomu zdejší soud pro úplnost dodává, že podle § 114 odst. 4 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 28. 2. 2017 *„[t]abákové výrobky značené poškozenou tabákovou nálepkou nebo značené jiným způsobem, než je stanoveno, se považují za neznačené. Tabákové nálepky zeslabené naseknutím se nepovažují za*

*poškozené*“, čemuž odpovídala i ustanovení upravující zabránění tabákových výrobků a s tím souvisejících deliktů, která nerozlišovala mezi nesprávně značenými a vůbec neznačenými tabákovými výrobky. V době vydání rozhodnutí o zabránění věci již zákon mezi těmito dvěma situacemi rozlišoval (viz § 114a odst. 2 zákona o spotřebních daních ve znění účinném od 1. 4. 2019), rovněž se tomu však přizpůsobila i možnost zabránění tabákových výrobků tak, že již bylo možno zabrat nejen *neznačené* tabákové výrobky, ale též *nesprávně označené* tabákové výrobky. Pokud tedy byly stěžovatelčiny tabákové výrobky označené jako doutníky (ke skutečnosti, že posuzované tabákové výrobky nebyly doutníky, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2022, č. j. 1 Afs 463/2020-98), ačkoliv tak označené být neměly, je zřejmé, že první podmínka k vydání rozhodnutí o zabránění naplněna byla.

[34] K zabránění věci podle § 53 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky lze přistoupit v takovém případě, že sice jsou splněny všechny znaky přestupku (zde správního deliktu), avšak pachatele nebude možno stíhat či odsoudit pro jinou překážku (druhá z výše uvedených podmínek); pachatelem ve smyslu tohoto ustanovení lze rozumět osobu odpovědnou za přestupek, která je způsobilá být pachatelem tohoto přestupku a naplnila všechny jeho znaky a kterou jako pachatele přestupku nelze stíhat z jiných důvodů než pro nedostatek odpovědnosti. Mezi tyto důvody lze zcela jistě zařadit i případ promlčení přestupku (viz komentářovou literaturu – JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 415; ve vztahu k zabránění věci coby trestněprávního institutu viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2017, sp. zn. 4 Tdo 1118/2017, či usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2012, sp. zn. II. ÚS 186/2012). V posuzované věci je nesporné, že pokud byl správní delikt spáchán, zanikla za něj odpovědnost uplynutím promlčecí doby, protože bylo řízení o něm zastaveno.

[35] Nezbytným předpokladem pro zabránění věci podle § 53 odst. 1 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky je ovšem též jednání naplňující znaky přestupku (resp. zde správního deliktu). Stěžovatelka v žalobě právě naplnění tohoto předpokladu zpochybňovala – tvrdila, že přestupek spočívající v nesprávném označení tabákových výrobků byl zaveden až zákonem č. 80/2019 Sb., kterým bylo vloženo do zákona o spotřebních daních nové znění § 135q, podle něhož nelze z přestupku vinit osobu, která v daňovém skladu skladuje tabákové výrobky, ačkoliv jsou nesprávně značené, pokud nebyly vypuštěny do volného daňového oběhu. Na tyto námitky krajský soud reagoval pouze sdělením, že stěžovatelčiny úvahy „o tom, zda z její strany došlo či nedošlo ke spáchání správního deliktu, nejsou v projednávané věci, jejím předmětem je přezkum rozhodnutí o zabránění věci, nikoli rozhodnutí o přestupku, relevantní“. Nejvyšší správní soud konstatuje, že při rozhodnutí o zabránění věci v případě promlčeného deliktu, o kterém nebylo pravomocně rozhodnuto, musí být posouzena otázka, zda byly jednáním naplněny znaky skutkové podstaty přestupku nebo správního deliktu (ve vztahu k posuzování naplnění skutkové podstaty trestného činu při rozhodnutí o zabránění věci viz usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2012, sp. zn. II. ÚS 186/12, či na něj navazující usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2017, sp. zn. 4 Tdo 1118/2017). Odůvodnění napadeného rozsudku tedy nemůže obstát, neboť se krajský soud fakticky vyhnul posouzení, zda byla naplněna jedna z podmínek pro zabránění věci – zda vůbec k nějakému protiprávnímu jednání došlo.

pokračování

[36] Je nepřijatelné, aby domnělému pachateli přestupku, jehož odpovědnost za přestupek zanikla v důsledku plynutí času, byla odeprána možnost zpochybnit, že jeho jednání naplnilo znaky skutkové podstaty přestupku, kvůli kterému je mu ukládáno ochranné opatření. *Ad absurdum*, při výkladu přijatým krajským soudem by správní orgány mohly zabírat věci osobám v souvislosti s nikdy nespáchanými přestupky a takový postup by nebylo možno zpochybnit. Nutno též podotknout, že přijetí výkladu krajského soudu by vedlo k situaci, kdy by se procesní situace pachatele přestupku při zániku jeho odpovědnosti za přestupek v důsledku plynutí času paradoxně zhoršila – propadnutí věci by bylo jako trest možno uložit pouze po vypořádání jeho námitek zpochybňujících, že byl přestupek spáchán, kdežto v případě zabrání věci po zániku odpovědnosti za přestupek by již takovou možnost neměl.

[37] K tomu je třeba též poukázat na skutečnost, že v případě trestního řízení pachatel trestného činu má možnost, jak předejít zabrání věci v případě zániku trestnosti jeho jednání – bylo-li stíhání z tohoto důvodu zastaveno, může trvat na projednání věci, aby byl viny zproštěn (a zabrání věci tak bylo vyloučeno), přičemž v případě vyslovení viny mu trest uložen nebude (viz zejména § 172, § 223 a § 227 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů). Obdobné právo zákon o odpovědnosti za přestupky nepředvídá, a v posuzovaném případě tak stěžovatelka mohla efektivně zpochybnit naplnění skutkové podstaty správního deliktu jen v řízení o zabrání věci.

[38] Lze tedy uzavřít, že co se týče vypořádání námitek ohledně otázky, zda stěžovatelka spáchala správní delikt, v jehož důsledku k zabrání věci došlo, je napadený rozsudek založen na nesprávném právním názoru, že je tato otázka při přezkumu rozhodnutí o zabrání věci irelevantní.

[39] Stejný závěr platí i pro vypořádání stěžovatelčiných námitek týkajících se § 48 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Krajský soud stěžovatelce vysvětlil, že se použití § 53 odst. 1 písm. b) téhož zákona přímo váže na nemožnost aplikace § 48 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, a žalovaný jej tedy do výroku zahrnul pouze kvůli tomu. Krajský soud však přehlíží, že podstata vypořádávaného žalobního bodu spočívala v něčem jiném: stěžovatelka zpochybnila, že byly tabákové výrobky věci, která byla použita ke spáchání přestupku (resp. správního deliktu) nebo k němu použita. Podle stěžovatelky totiž tabákové výrobky za takovou věc nebylo možno považovat, tím pádem se nejednalo o věc uvedenou v § 48 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, a proto je nebylo možno zabrat podle § 53 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Tuto argumentaci krajský soud v důsledku svého názoru, že byl odkaz na § 48 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky pouhou formalitou, ve svém rozhodnutí nerefletoval.

[40] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že zabrání věci vyžadovala *bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obdobný obecný zájem*. Zřejmý je zájem na ochraně bezpečnosti osob a majetku, případně na ochraně zdraví. Správní spis obsahuje protokoly o zkouškách celně technické laboratoře, které zachycují pokusy o kouření tabákových výrobků; vyplývá z nich především, že při kouření náplň tabákových vzorků samovolně vypadá a přechází do ústní dutiny. K tomu lze uvést, že samovolné vypadávání tabáku může být nebezpečné z hlediska požární bezpečnosti. Souhlasit lze rovněž s názorem krajského soudu, že samovolné přecházení náplně kouřeného výrobku zajisté není bezpečné

a může ohrožovat zdraví. Proti závěrům celní technické laboratoře založeným na skutečné zkoušce stěžovatelka staví pouze spekulace ohledně toho, zda je „doutník“ *zpravidla* vykouřen celý, či nikoliv, a zda vlhká část výrobku v ústech znemožňuje vdechnutí náplně výrobku. Takové ničím nepodložené spekulace, jakkoliv se mohou zdát stěžovatelce logické, nemohou popřít závěry celní technické laboratoře. Nutno též podotknout, jak ve svém rozhodnutí uvádí žalovaný, že spotřebitelé spojují s doutníky určitá očekávání, neboť se jedná o tradičně nejkvalitnější tabákový výrobek, přičemž zájem na ochraně spotřebitele je taktéž dotčen nesprávným značením tabákových výrobků.

[41] Stěžovatelka dále tvrdí, že *jiným obdobným obecným zájmem*, na jehož ochranu vedle ochrany bezpečnosti osob a majetku odkazuje § 53 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, nemůže být zájem na řádném zdanění. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve volném daňovém oběhu smějí být pouze správně značené tabákové výrobky – umožnění skladování či prodeje neznačených či nesprávně značených tabákových výrobků odpovídá skutkové podstatě přestupku podle § 135p odst. 2 zákona o spotřebních daních. Právě s ohledem na ochranu tohoto zájmu zákon umožňuje uložení propadnutí či zabránění tabákových výrobků i v případech, kdy hodnota těchto výrobků je v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Tomu, že se jedná o institut chránící zájem na výběru daní, odpovídá i jeho speciální úprava v zákoně o spotřebních daních.

[42] Výše uvedené platí v obecné rovině. V posuzované věci je však otázka zájmu na správném stanovení daně závislá na posouzení námitek, kterým se krajský soud s odkazem na jejich irelevanci nevěnoval, tj. zejména na otázce, zda byly tabákové výrobky uvedeny do volného daňového oběhu. Pokud by se nacházely v daňovém skladě, kde mohly být stále stěžovatelkou přeznačeny správně, zabránění za účelem správného určení daňové povinnosti by jen stěží mohlo chránit zájem na správném stanovení daně. Nejvyššímu správnímu soudu je totiž z jeho úřední činnosti známo, že byla stěžovatelce spotřební daň za zdaňovací období listopad 2016 – únor 2017 vyměřena právě s ohledem na zjištění tabákových výrobků označených nesprávně jako doutníky (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 1 Afs 463/2020-98).

## V. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozsudek krajského soudu trpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto jej zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), což znamená, že se vypořádá se stěžovatelčinými žalobními argumenty týkajícími se otázek, zda se stěžovatelka dopustila jednání, které naplnilo znaky správního deliktu, a zda bylo možno považovat zabrané tabákové výrobky za věc uvedenou v § 48 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[44] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

## Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 2. srpna 2023

pokračování

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu