



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Kaniové a soudců Petra Pospíšila a Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **HUNSGAS s. r. o.**, sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, zastoupený Mgr. Filipem Lederem, advokátem sídlem Opletalova 1284/37, Praha, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, sídlem Budějovická 1387/7, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2023, č. j. 52837/2023-900000-311, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2024, č. j. 31 Af 2/2024 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval problematikou přestupku proti skladování zkapalněných ropných plynů dle § 135f zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, a to jak z hlediska naplnění skutkové podstaty, tak z hlediska limitů správního uvážení při ukládání správního trestu.

[2] V návaznosti na místní šetření provedená ve dnech 23. 1. 2019 a 27. 3. 2019 Celní úřad pro Královéhradecký kraj rozhodnutím ze dne 11. 5. 2022 shledal žalobce vinným tím, že „*v přesně nezjištěném období, avšak prokazatelně dne 27. 03. 2019, na adrese Areál Profer Plus, Panelová 1166, 500 03 Hradec Králové skladoval zkapalněné ropné plyny pro různé účely*

použití v železniční cisterně, která byla umístěna na železničních kolejích a zároveň nebyla žádným způsobem pevně připevněná k zemi, aby bylo zabráněno jejímu pohybu“. Žalobce tedy jako držitel povolení (konkrétně povolení dle § 22 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 31. 12. 2019 [dále „zákon o spotřebních daních“], pro oprávněného příjemce pro opakované přijímání vybraných výrobků, a současně povolení dle § 60 zákona o spotřebních daních k nákupu zkapalněných ropných plynů uvedených do volného daňového oběhu) skladoval v rozporu s § 45 odst. 9 zákona o spotřebních daních zkapalněné ropné plyny specifikované v § 45 odst. 1 písm. e), f), g) téhož zákona, uvedené do volného daňového oběhu a odebírané ze zásobníků v kapalné fázi v zásobníku, který nebyl pevně spojen se zemí. Za spáchaný přestupek podle § 135f odst. 1 písm. c) zákona o spotřebních daních celní úřad žalobci uložil správní trest pokuty ve výši 50 000 Kč. Zároveň mu uložil povinnost k náhradě nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 11. 2023 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí celního úřadu.

[4] Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného následně zamítl Krajský soud v Hradci Králové shora označeným rozsudkem. V odůvodnění vycházel z toho, že skutkem je jednání, jehož se žalobce dopustil dne 27. 3. 2019. Toto jednání je v rozhodnutí správních orgánů dostatečně určité popsáno a je dokumentováno podklady ve správním spise. Užití slov „*v přesně nezjištěném období*“ se jeví jako nadbytečné, nemá vliv na otázku naplnění skutkové podstaty přestupku a nijak nezasahuje do práv žalobce. Čas spáchání skutku je fakultativním znakem skutkové podstaty a jeho smyslem je, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. V daném případě se jednalo o skutek ze dne 27. 3. 2019.

[5] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku nesprávného právního posouzení věci. Žalobce namítal, že jeho jednání nebylo „skladováním“ zkapalněných ropných plynů, nýbrž šlo o jejich přečerpávání či manipulaci v rámci přepravy, která byla činěna za účelem měření. Dle krajského soudu ovšem průběh skutkového děje svědčí o tom, že žalobce zkapalněný ropný plyn v mobilní železniční cisterně – byť na krátkou dobu – skutečně skladoval. V hypotetické situaci, kdy by došlo k přečerpání zkapalněného ropného plynu z jedné automobilové cisterny do druhé, popř. i do mobilní železniční cisterny, a v tomto druhém prostředku by pokračovala další přeprava zkapalněného ropného plynu, by bylo možné dát žalobci za pravdu, že přečerpání bylo manipulací v rámci přepravy. V projednávané věci však nastala odlišná situace. Zkapalněný ropný plyn byl přečerpán do železniční cisterny nikoli za účelem další přepravy, ale proto, aby byl v této cisterně staticky uskladněn, byť po relativně krátkou dobu v řádu jednotek hodin a za účelem případného měření či vážení. Tím byl ale ukončen režim přepravy a zkapalněný ropný plyn přešel do režimu skladování. Zda se v tomto režimu nacházel v řádu minut, hodin či dní, není relevantní. Podstatné je, že žalobce plyn do cisterny umístil se záměrem, že plyn v ní zůstane až do započetí další fáze přepravy. Z ní byl následně přečerpán do jiných automobilových cisteren. Rozhodná není ani skutečnost, že mobilní železniční cisterna, do níž byl zkapalněný ropný plyn přečerpán, může být – a také v některých případech skutečně je – využívána i pro samotnou přepravu. V daném případě tomu ale tak nebylo.

[6] Důvodnými soud neshledal ani námitky týkající se druhu a výměry správního trestu. Nelze přehlédnout, že pro danou skutkovou podstatu zákon stanoví rozpětí sazby pokuty

pokračování

s „nenulovou“ spodní hranicí. Tím dal zákonodárce najevo, že toto jednání vnímá jako závažnější a společensky škodlivější než jiná přestupková jednání. Za této situace správní orgány důvodně přistoupily k uložení pokuty, přičemž ji však uložily na samé spodní hranici zákonné sazby. Určení správního trestu či případné uplatnění moderačních oprávnění je věcí správního uvážení správních orgánů, které podléhá soudnímu přezkumu jen ve velmi omezeném rozsahu. Krajský soud shledal pokutu uloženou na samé spodní hranici zákonného rozpětí v dané věci přiměřenou, dostatečně individualizovanou, a tedy zákonnou.

II. Kasační stížnost

[7] Žalobce („stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel v první řadě poukázal na neurčité skutkové vymezení přestupku v rozhodnutí celního úřadu. Je nepřijatelné, aby byl skutek popsán tak, že k spáchání přestupku mělo dojít v nezjištěném období, přičemž ani z odůvodnění nevyplývá, kterými konkrétními jednáními mělo v této blíže neurčené době k páčání přestupku docházet. V této souvislosti stěžovatel odkázal na veřejně dostupnou metodickou pomůcku Ministerstva vnitra *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (zpracovanou ke dni 1. 2. 2022) a na judikaturu, podle níž smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí je to, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. To lze zajistit jen dostatečnou konkretizací údajů, které skutek charakterizují. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro celé řízení, mimo jiné i pro určení rozsahu dokazování a zajištění řádného práva na obhajobu. Tyto podmínky nespĺňuje výrok rozhodnutí, podle něhož mělo k protiprávnímu jednání stěžovatele docházet v přesně nezjištěném období, blíže neurčenými jednáními. Celní úřad pak i v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že zkapalněné ropné plyny byly v manipulačních cisternách skladovány po „nějakou“ dobu. Ve výroku navíc přiznává, že k danému jednání došlo prokazatelně pouze dne 27. 3. 2019. Nelze-li určit, kterými konkrétními jednáními měl stěžovatel spáchat přestupek, nebylo možné jej uznat vinným. Na uvedeném nic nemění ani závěr krajského soudu, že v daném případě bylo sankcionováno pouze jednání ze dne 27. 3. 2019. Na správném vymezení skutku, včetně zasazení do určitého časového rámce, ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku, je totiž nutno trvat. A to bez ohledu na okolnost, zda v konkrétním případě existuje nějaký „konkurující“ skutek, ve kterém lze rovněž spatřovat obdobný přestupek. Užití slov „v přesně nezjištěném období“ tak z hlediska skutkového vymezení přestupku nelze pokládat za vyhovující.

[9] Ve věci ovšem došlo i k nesprávnému použití hmotněprávní úpravy. Sám žalovaný uznal, že pojem skladování není příslušnými právními předpisy nijak definován. Zjištěný skutkový stav přitom nelze správně právně kvalifikovat jako „skladování“ zkapalněných ropných plynů. Reálně není možné zajistit, aby každá činnost, která je prováděna se zkapalněnými ropnými plyny byla vždy jednoznačně a pouze „skladováním“, nebo vždy jednoznačně a pouze „dopravou“. Již samotné přečerpávání zkapalněných ropných plynů, které je zcela zjevně nezbytnou součástí přepravy, prodeje a v podstatě také celého obchodu se zkapalněnými ropnými plyny, není podřaditelné ani pod pojem skladování, ani pod pojem dopravy ve smyslu účelového pohybu dopravního prostředku. Označení

činností, které nejsou ani skladováním, ani dopravou, pojmem „manipulace“ je tak zcela výstižné. Jak plyne i z protokolu, právě k takové manipulaci došlo dne 27. 3. 2019. Aby mohlo dojít k řádnému měření, byl zkapalněný ropný plyn, který byl právě dopraven do areálu, stočen do železniční cisterny. Do dvou hodin pak začalo přečerpávání do příslušné rozvozové cisterny. Tento skutkový stav nelze kvalifikovat jako skladování zkapalněných ropných plynů v zásobníku, který není pevně spojen se zemí. Takový výklad by byl krajně nepřiměřený. Za skladování by pak totiž musela být považována každá statická část dopravního a obchodního řetězce, včetně každého překladiště, prostojů vzniklých při přejímkách či samotném přečerpávání, a to bez ohledu na to, jak dlouho taková fáze trvá, jaký je její účel a z jakého důvodu vznikla její potřeba. Nelze uvažovat tak, že pokud není zkapalněný ropný plyn v neustálém pohybu, jde o skladování. Takový výklad je z praktických a technických důvodů neudržitelný. V praxi nelze nikdy zajistit, aby byly zkapalněné ropné plyny v rámci obchodu neustále buď v zásobníku pevně spojeném se zemí, anebo v pohybu v rámci dopravy ve smyslu prezentovaném správními orgány a krajským soudem. Jejich závěry tak lze hodnotit jako přepjatě formalistické. Při výkonu veřejné správy nelze zcela odhlížet od reálného stavu věcí a pouze mechanicky aplikovat pravidla způsobem, který od adresátů vyžaduje v praxi nereálné požadavky.

[10] Přestože v dané věci nedošlo k žádnému poškození fiskálních zájmů státu a stěžovatel řádně a včas platí daně, je z postupu celních orgánů patrná tendence k vyhledávání sebemenší záminky k tomu, aby stěžovateli uložil pokutu. Situace přitom zjevně není nijak společensky škodlivá. Právě na materiální stránku údajného deliktu krajský soud zcela rezignoval, pokud konstatoval, že z hlediska naplnění skutkové podstaty příslušného přestupku je nepodstatné, jak dlouho se zkapalněné ropné plyny po přečerpání nacházely v mobilní železniční cisterně. Například jen několikaminutové skladování evidentně nemůže reálně představovat žádnou společenskou nebezpečnost. Při právním hodnocení, zda došlo ke spáchání přestupku, správní soud nemůže mechanicky soustředit svoji pozornost pouze na formální znaky skutkové podstaty přestupku.

[11] Stěžovatel dále poukázal na nesprávný druh a nepřiměřenou výši uložené sankce. Co se týče druhu uloženého trestu, není zřejmé, z jakého důvodu by mělo uložení trestu napomenutí znamenat rezignaci na preventivní a výchovný účinek. Takovým tvrzením je popírán účel správního trestu napomenutí jako takového. Pokud však žalovaný obecně „neuznává“ správní trest ve formě napomenutí, je takový postup v rozporu se zákonem. Nesprávné je i právní hodnocení krajského soudu, který v této souvislosti zdůraznil „nenulovou“ spodní hranici sazby pokuty. To zejména, vezme-li se v potaz zanedbatelná společenská nebezpečnost údajného deliktu v konkrétním případě.

[12] Nesprávný je dále právní závěr krajského soudu, že v dané věci nebyly dány podmínky pro mimořádné snížení výměry pokuty dle § 44 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Aplikace tohoto institutu přitom byla namístě. Navíc, krajský soud sice konstatoval nepřezkoumatelnost správního uvážení žalovaného ohledně případného použití § 44 zákona č. 250/2016 Sb., tuto vadu ale nevyhodnotil jako důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Shledané pochybení přitom brání přezkumu žalobních námitek týkajících se výše uložené pokuty. V daném případě naopak byly splněny podmínky pro mimořádné snížení výměry pokuty dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. Je totiž zřejmé, že přečerpání zkapalněných ropných plynů do mobilní železniční cisterny neproběhlo za účelem jejich skladování. Jednalo se stále o jednu

pokračování

přepřevu, nepřerušenu skladováním. I kdyby o skladování na velmi krátkou dobu šlo, jednalo se o natolik krátký interval, že byly splněny podmínky zmíněného ustanovení pro mimořádné snížení výměry pokuty. Prevence, kterou žalovaný ve svých úvahách o uložení trestu zdůrazňuje, nemusí být vždy řešena toliko snahou odradit adresáty od páchaní přestupků. Zvláště v některých hraničních situacích může být pro adresáty právních norem naopak motivující vstřícný přístup správních orgánů spočívající v komunikaci, konzultaci, vysvětlení případných nedostatků a poskytnutí prostoru k nápravě.

[13] Je-li stěžovateli přičítána k tíži dlouhá doba trvání údajného protiprávního jednání a množství nesprávně skladovaných zkapalněných ropných plynů, je třeba, aby takové skutečnosti byly relevantním způsobem doloženy. O četnosti případů, délce trvání ani o množství zkapalněných ropných plynů však nevypovídá jediný důkaz. Tyto skutečnosti by tudíž neměly být přičítány k tíži stěžovatele.

[14] Správní orgán má při určení výměry pokuty přihlídnout k závažnosti přestupku. Pokud pak jde o její přiměřenost, nevzal krajský soud v potaz judikaturu, podle níž by měl moderovat sankci, která zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o její adekvátnosti a spravedlnosti. V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu. K jednotlivým hlediskům individualizace trestu však krajský soud nepřihlédl. V dané věci přitom není jasné, proč byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč v situaci, kdy stačilo napomenutí.

III. Vyjádření žalovaného

[15] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, odkázal na obsah správních rozhodnutí a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)]. Shledal, že kasační stížnost **není důvodná**.

[17] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se proto musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2022, č. j. 7 As 411/2021 - 24, či usnesení NSS ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73). Kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a musí proto být jako nepřípustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s., viz usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, či rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58).

[18] V nyní projednávané věci stěžovatel v kasační stížnosti do značné míry pouze zopakoval svoji žalobní argumentaci. Z textu kasační stížnosti je zjevné, že celá předchozí žaloba stěžovateli posloužila jako základ podávaného opravného prostředku. V tomto podkladovém textu následně stěžovatel v první řadě důsledně zaměnil slovo „žalobce“

za slovo „stěžovatel“ (vždy v příslušných tvarech). Posléze pak do několika odstavců připojil dodatečnou větu, že pokud krajský soud na základě dané žalobní argumentace neshledal rozpor se zákonem, zatížil rozsudek vadou nesprávného právního hodnocení, případně větu, že krajský soud nevzal citovanou judikaturu v potaz. Vedle toho nicméně stěžovatel do kasační stížnosti doplnil (oproti žalobě) i několik odstavců či jednotlivých vět nebo jejich částí, v nichž výslovně reaguje na konkrétně označené pasáže odůvodnění napadeného rozsudku. Z tohoto důvodu nebyl namíste striktní postup, jenž by Nejvyšší správní soud vedl k odmítnutí kasační stížnosti jako celku. Kasační soud nicméně (ve shodě se shora označenými rozhodnutími) vypořádal pouze ty námitky uplatněné v kasační stížnosti, které směřovaly vůči napadenému rozsudku. Výsledkem kasačního přezkumu nemá být opakování již jednou (či víckrát, vezmou-li se v úvahu i předcházející rozhodnutí správních orgánů) vyřčeného.

IV.a) Popis skutku byl vymezen dostatečně určitě

[19] Dle stěžovatele byl popis skutku v rozhodnutí celního úřadu neurčitý ve dvou ohledech. Zaprvé ve stanovení času, v němž mělo dojít ke spáchání přestupku, a za druhé v označení konkrétních jednání (a to ani v odůvodnění rozhodnutí), jimiž mělo dojít ke spáchání přestupku.

[20] Jak plyne z odůvodnění rozhodnutí celního úřadu (viz např. str. 6), tento správní orgán příslušnou pasáž popisu skutku ve výroku („*v přesně nezjištěném období, avšak prokazatelně dne 27. 03. 2019*“) vnímal tak, že k deliktárnímu jednání došlo „*minimálně dne 27. 03. 2019*“. Naopak žalovaný časové vymezení přestupku vyhodnotil jako trvajícím přestupek s tím, že ačkoliv se celnímu úřadu podařilo jednoznačně a přesně zdokumentovat protiprávní činnost žalobce toliko dne 27. 3. 2019, je z provedených důkazů zřejmé, že k totožnému protiprávnímu jednání docházelo již i dříve (str. 8 čtvrtý odstavec rozhodnutí žalovaného). Tento právní názor krajský soud v bodu 12 napadeného rozsudku korigoval. Shledal nepochybným, že z hlediska nezaměnitelnosti skutku s jiným jednáním, lze za dostatečné časové vymezení skutku považovat den 27. 3. 2019. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Krajský soud jej uspokojivě odůvodnil, přičemž výslovně konstatoval nadbytečnost slovního spojení „*v přesně nezjištěném období*“ ve výroku rozhodnutí celního úřadu s tím, že jejich použitím nedošlo k zásahu do práv stěžovatele. Stanovením časového vymezení skutku na jediný den pak pozbyla smyslu i žalobní námitka ohledně nemožnosti konkretizace jednání, jimiž mělo dojít ke spáchání přestupku. Ostatně dále v kasační stížnosti stěžovatel jednoznačně vychází ze skutkového děje, který nastal dne 27. 3. 2019, a poukazuje na jeho konkrétní okolnosti. Není tudíž patrné, že by měl pochybnosti o vymezení skutku z hlediska konkrétního deliktárního jednání.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti nevystavěl vůči závěrům krajského soudu dostatečnou oponenturu. Jeho argumentaci fakticky pouze neguje. Podstata jeho tvrzení přitom stále vychází z názoru, že užití slov „*v přesně nezjištěném období*“ nelze pokládat za vyhovující. V tom se však mívá s odůvodněním napadeného rozsudku.

IV.b) Zákonný pojem „skladování“ byl ve vztahu ke zjištěným skutkovým okolnostem vyložen korektně

pokračování

[22] Stěžovatel dále tvrdil, že jím prováděnou činnost nelze kvalifikovat jako „skladování“ zkapalněných ropných plynů ve smyslu § 45 odst. 9 a § 135f odst. 1 písm. c) zákona o spotřebních daních, ale jako „manipulaci“ se zbožím, která není jeho skladováním ani přepravou. Krajský soud se příslušnou žalobní námitkou zabýval v bodech 13 až 16 napadeného rozsudku. Ve shodě s celními orgány shledal, že pokud byl zkapalněný ropný plyn přečerpán do mobilní železniční cisterny nikoli za účelem další přepravy, ale proto, aby v ní byl, byť po relativně krátkou dobu v řádu jednotek hodin, uložen za účelem případného měření či vážení před dalším přeložením (do jiných automobilových cisteren), došlo k ukončení režimu přepravy a zkapalněný ropný plyn přešel do režimu skladování. Dle krajského soudu byl podstatný záměr žalobce ponechat plyn v této cisterně až do započetí další fáze přepravy.

[23] Podle § 45 odst. 9 věty třetí zákona o spotřebních daních mohou být zkapalněné ropné plyny uvedené v odstavci 1 písm. e), f) a g) odebírané ze zásobníků v kapalně fázi *skladovány pouze v zásobníku pevně spojeném se zemí, který je užíván v souladu se stavebním zákonem, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 59 odst. 10)*. Tento požadavek je v zákoně o spotřebních daních uveden po celou dobu jeho existence.

[24] Samotná skutková podstata přestupku (a původně též jiného správního deliktu) proti skladování zkapalněných ropných plynů byla do zákona o spotřebních daních (§ 135 a § 135u) zavedena s účinností od 1. 1. 2013 zákonem č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V rámci reformy správního trestání došlo zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, s účinností od 1. 7. 2017 k přesunu tohoto přestupku do § 135f zákona o spotřebních daních. Podle jeho odst. 1 písm. c) se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že zkapalněné ropné plyny uvedené v § 45 odst. 1 písm. e), f) nebo g) uvedené do volného daňového oběhu odebírané ze zásobníků v kapalně fázi *neskladuje v zásobníku, který je pevně spojen se zemí*. Dle třetího odstavce lze právnické nebo podnikající fyzické osobě za tento přestupek uložit pokutu od 50 000 Kč do 1 000 000 Kč.

[25] Stěžovatel v první řadě poukazuje na skutečnost, že zákon o spotřebních daních nespécifikuje pojem „skladování“, přičemž v daném případě se z jeho strany jednalo o „manipulaci“ se zkapalněnými ropnými plyny v rámci jejich přepravy. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že požadavek „skladování“ zkapalněných ropných plynů v zásobníku, který je pevně spojen se zemí, představuje typický neurčitý právní pojem, který normotvůrce použil, jelikož bylo třeba regulovat takové okolnosti, jejichž detailní vymezení v podstatě není vůbec možné, resp. činilo by právní úpravu nesrozumitelnou, případně ryze kazuistickou.

[26] Jak k tomu uvedl rozšířený senát (viz usnesení ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bod 15), neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se zajisté také vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou

podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu. Výklad neurčitých právních pojmů a podřazení zjištěného skutkového stavu těmto pojmům není podle konstantní judikatury předmětem správního uvážení, a proto je soud plně přezkoumává v souladu s § 75 s. ř. s.

[27] V konkrétně posuzované věci je danou právní normu nutno vykládat se zřetelem ke smyslu a účelu předmětné regulace, kterým je v první řadě zamezení možnosti daňových úniků stanovením specifického způsobu nakládání s vybraným zbožím (srov. zvláštní část důvodové zprávy k zákonu č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, k § 45 a § 59). Jak se podává z obsahu obou správních rozhodnutí, právě s ohledem na tento právem chráněný zájem byla prováděna příslušná místní šetření a byly také učiněny konečné závěry. Stěžovatel přitom nepopírá, že správní orgán může učinit správní uvážení; tvrdí však, že se v tomto případě neopíralo o náležité posouzení skutkového stavu věci.

[28] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že právě citovaná právní úprava je zcela logicky založena na potencialitě ohrožení zájmu na řádném stanovení daňových povinností v důsledku neodpovídajícího nakládání se zkapalněnými ropnými plyny. Správní orgány proto nemusely například prokazovat, že již skutečně došlo k újmě příslušného rozpočtu. Podstatné je pouze, že toto riziko v důsledku pochybení při nakládání se zbožím mohlo nastat. Jak správně konstatoval žalovaný, jedná se o ohrožovací delikt.

[29] Správní orgány i krajský soud se přitom správně zabývaly konkrétní skutkovou situací. Krajský soud v bodě 15 napadeného rozsudku přesvědčivě popsal, proč se v daném případě jednalo o skladování. Zjednodušeně řečeno došlo k přerušení přepravní fáze a zkapalněné ropné plyny byly na určitou dobu přečerpány do mobilní železniční cisterny, který však nebyla použita k další přepravě, zároveň ovšem nesplňovala zákonnou podmínku pevného spojení se zemí. Teprve poté došlo k jejich dalšímu přečerpání do automobilových cisteren za účelem jejich další dopravy. Takový právní závěr s ohledem na citovanou právní úpravu a její účel ob stojí.

[30] Krajský soud ostatně v bodě 14 popsal i hypotetickou situaci, za níž by k porušení zákona nenastalo. Nejvyšší správní soud vnímá, že stěžovatel abstrahuje od účelu jednoznačné právní úpravy a snaží se své pochybení marginalizovat. V nyní projednávané věci se jednalo o skladování v nepřiléhavém zásobníku v délce dvou hodin (viz poslední odstavec na str. 5 protokolu o místním šetření ze dne 27. 3. 2019). Zmocněný zástupce stěžovatele však současně v protokolu o místním šetření ze dne 23. 1. 2019 (viz str. 2–3) uvedl: „*Pro vysvětlení celého způsobu manipulace se ZRP chci uvést, že v železničních cisternách se ZRP manipulují v řádu max. několika dnů.*“ Stěžovatel se tedy v kasační stížnosti snaží v rámci argumentace za použití logického argumentu *ad absurdum* poukázat na různé hypotetické situace, které dle jeho názoru nelze považovat za skladování (a které ovšem nebyly předmětem konkrétního posouzení v dané věci), sám však odhlíží od toho, že zjištěný způsob nakládání se zkapalněnými ropnými plyny spočívající v jejich statickém uchování nikoli však v zásobníku pevně spojeném se zemí je pravděpodobně opakovaný a děje se i v delších časových intervalech.

[31] Stěžovatel se snaží kasační soud přesvědčit, že argumentace žalovaného či krajského soudu stojí pouze na dichotomii doprava–skladování [srov. též např. § 4 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebních daních], tak tomu však zjevně není. Žalovaný i krajský soud

pokračování

se soustředili na posouzení konkrétní skutkové situace. Stěžovatel v této souvislosti nabízí též pojem „manipulace“ se zbožím. Ani tento neurčitý pojem ovšem není v zákoně o spotřebních daních nijak vysvětlen, a navíc s ním právní úprava pracuje toliko u daně z tabákových výrobků.

[32] Stěžovatel se tudíž mýlí, pokud podřazení zjištěného skutkového stavu pod příslušnou skutkovou podstatu označil jako nepřiměřený výklad. Z napadeného rozsudku, jakož i z rozhodnutí celních orgánů nelze dovodit, že by veškeré nakládání se zkapalněnými ropnými plyny bylo možno kvalifikovat pouze jako jejich dopravu nebo skladování. Jejich závěr, že právě v posuzovaném případě se jednalo o skladování zkapalněných ropných plynů, však obstojí.

[33] Vzhledem k uvedenému je patrné i naplnění materiální stránky přestupku, neboť jednání stěžovatele v přímém rozporu s jednoznačným požadavkem zákona mohlo nepochybně vést k ohrožení smyslu a účelu dané regulace a zároveň nebezpečnost jednání stěžovatele nebyla *zásadním způsobem* snižována zvláštními okolnostmi případu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015 - 29, či ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019 - 26).

IV.c) Správní orgány neporušily správní uvážení výběrem druhu sankce a stanovením její výše a uložily pokutu v přiměřené výši

[34] Stěžovatel dále brojil proti úvahám, které krajský soud uvedl v bodě 17 napadeného rozsudku k otázkám uložení trestu. V první řadě mířil proti závěru ohledně neuložení trestu napomenutí (§ 45 zákona č. 250/2016 Sb.).

[35] Krajský soud uložení tohoto trestu apriorně nevyloučil, s odkazem na zákonnou sazbu potenciální pokuty však nepovažoval za nezákonné, pokud správní orgány přistoupily k jejímu uložení. Stěžovatel proti tomuto závěru brojí *de facto* pouze tvrzením, že neodpovídá zanedbatelné společenské škodlivosti jeho jednání. S tímto názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Již shora dospěl k závěru o naplnění materiální stránky přestupku. Úvaha krajského soudu je přiléhavá. V daném případě byl přestupkovým jednáním dotčen právem chráněný zájem s velmi vysokou mírou významnosti, podléhající poměrně přísné regulaci, a takové jednání lze tudíž hodnotit jako vysoce společensky nebezpečné. Tomu ostatně odpovídá nejen relativně vysoká hranice horní sazby za přestupek spočívající v pochybení při nakládání se zkapalněnými ropnými plyny (1 000 000 Kč), ale právě též krajským soudem zmíněná skutečnost, že zákon stanoví minimální hranici spodní sazby („od 50 000 Kč“). Není tudíž v rozporu se zákonem, pokud správní orgány přistoupily k uložení pokuty.

[36] Stěžovatel dále brojí proti výkladu, který krajský soud učinil ohledně institutu mimořádného snížení výměry pokuty. I v tomto případě poukazoval na sníženou společenskou nebezpečnost svého jednání.

[37] Krajský soud v první řadě poukázal na výjimečnost tohoto institutu a vyslovil závěr, že projednávaná věc není případem, v němž by jeho využití bylo přiléhavé. S tímto názorem Nejvyšší správní soud souhlasí. Již výše se přitom vyjádřil k otázce obecné závažnosti daného přestupku. Specifické okolnosti věci přitom nenasvědčují tomu, že by mělo dojít k mimořádnému snížení výměry pokuty. Poukazoval-li pak stěžovatel na závěr krajského

soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v této otázce, jedná se o jisté zkreslení významu odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud v bodě 17 uvedl, že žalovaný učinil správní úvahu též ve vztahu k případné aplikaci § 44 zákona č. 250/2016 Sb. Nelze mu však vyčítat, že k této úvaze neuvedl nic bližšího, neboť tuto otázku stěžovatel neučinil předmětem odvolání a žalovaný se jí zabýval zcela nad rámec odvolacích námitek.

[38] Pokud jde o samotnou uloženou pokutu, Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, který pokutu uloženou na samé spodní hranici zákonného rozpětí shledal v dané věci přiměřenou, dostatečně individualizovanou a tedy zákonnou. Stěžovateli nebyla přičítána k tíži doba protiprávního jednání, jak nesprávně tvrdí stěžovatel. Celní úřad ve věci přihlédl k řadě polehčujících okolností (viz str. 15 rozhodnutí celního úřadu), jako jedinou přitěžující okolnost vyhodnotil „větší než zanedbatelné množství nesprávně skladovaných zkapalněných ropných plynů“ (jednalo se o 26 tun).

[39] Shledal-li krajský soud uloženou pokutu jako přiměřenou, je logické, že nepřistoupil k její moderaci, jak stěžovatel navrhoval. Trest za přešůpek je výsledkem správního uvážení a je-li uložen v zákonných mezích, může do něho soud rozhodující ve správním soudnictví dle § 78 odst. 2 s. ř. s. zasahovat jen v případě, pokud byl uložen „ve zjevně nepřiměřené výši“. Obecně přitom platí, že čím nižší je pokuta, tím menší je pravděpodobnost, že soud shledá důvody pro její moderaci, neboť z principu bude obtížné dovodit její zjevnou nepřiměřenost, což potvrzuje též judikatura (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, č. 225/2004 Sb. NSS, podle něhož „za ‚zjevně nepřiměřenou‘ nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí“). Z další relevantní judikatury týkající se moderace trestu lze poukázat např. na rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 77/2012 - 46, nebo na rozsudek ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, č. 2672/2012 Sb. NSS, v němž je jasně uvedeno, že smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlivosti sankce. V nyní projednávané věci krajský soud tomuto právnímu závěru dostál, přestože stěžovatel s odkazem na tentýž rozsudek tvrdí opak.

V. Závěr a náklady řízení

[40] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není opodstatněná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. podle úspěchu ve věci. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

pokračování

V Brně dne 3. prosince 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu