ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **a) P. P.**, zast. JUDr. Jiřím Dubou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 802/56, Praha 1, a žalobkyně **b) MV plus, s. r. o., v likvidaci**, se sídlem Kaštanová 1055/14, Olomouc, zast. JUDr. Zdeňkem Weigem, advokátem se sídlem Nad Zátiším 586/22, Praha 4, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2012, čj. 12492-11/2012-170100-21, o kasační stížnosti žalobce a) a o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2017, čj. 8 Af 5/2013-129,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce a) **se zamítá**.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2017, čj. 8 Af 5/2013-129, **se ruší ve výrocích II a IV** a věc se v tomto rozsahu **vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce a).

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 21. 1. 2010 na pozemní komunikaci D8 kontrolovalo Celní ředitelství Ústí nad Labem dvě nákladní vozidla, která přepravovala minerální oleje (vybrané výrobky podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních) a která řídili zaměstnanci P. P. [žalobce a)]. Protože průvodní doklady ke zboží obsahovaly nesprávné údaje, zajistilo celní

ředitelství vybrané výrobky včetně dopravních prostředků. V následném řízení pak Celní úřad Praha 2 rozhodl dne 29. 6. 2011 o propadnutí vybraných výrobků (nafty motorové a benzinu natural) ve vlastnictví společnosti MV plus [žalobkyně b)] i dopravních prostředků (dvou tahačů a dvou cisteren) ve vlastnictví žalobce a).

[2] Oba adresáti tohoto rozhodnutí se proti němu odvolali. K jejich odvolání změnilo Celní ředitelství Praha (právní předchůdce nynějšího žalovaného) napadené rozhodnutí tak, že nahradilo celý původní výrok výrokem novým. Na právním postavení adresátů se tím však nic nezměnilo: i podle rozhodnutí odvolacího orgánu jim podle § 42 odst. 11 písm. b) zákona o spotřebních daních propadly ve prospěch státu jak přepravované vybrané výrobky, tak dopravní prostředky.

[3] Oba adresáti podali proti rozhodnutí o odvolání žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten o žalobách rozhodl dne 28. 3. 2017 tak, že žalobu žalobce a) zamítl (výroky I a III), kdežto žalobě žalobkyně b) vyhověl (výroky II a IV) a zrušil napadené rozhodnutí ve výrocích týkajících se propadnutí vybraných výrobků.

[4] Ve vztahu k žalobci městský soud zdůraznil objektivní odpovědnost dopravce za to, že doprava vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně proběhne spolu s pravým a nepozměněným průvodním dokladem (zde dokladem AAD), obsahujícím správné a pravdivé údaje. Žalobce si byl krom toho vědom rozporu mezi dokladem AAD a (soukromoprávním) nákladním listem CMR a za stejných okolností dovážel vybrané výrobky opakovaně; tím jsou splněny i požadavky, které vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2012, Pl. ÚS 31/08.

[5] Ve vztahu k žalobkyni městský soud shledal, že byla jako účastník v řízení na prvním stupni zcela opomenuta, což závažně zasáhlo do jejích práv, a toto pochybení nebylo možné zhojit v odvolacím řízení.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[6] Proti výrokům II a IV rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, v níž vytkl městskému soudu nesprávné posouzení právní otázky. Je pravda, že ve vztahu k žalobkyni bylo řízení zahájeno až doručením rozhodnutí o propadnutí výrobků; protože však celní orgány v tomto řízení postupují podle daňového řádu, který je postaven na apelační (a nikoli kasační) koncepci odvolacího přezkumu, nemají v odvolacím řízení jinou možnost než napravit všechny vady řízení na prvním stupni samy. Rozhodnutí trpící procesními vadami nelze zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k dalšímu řízení – a pro zrušení rozhodnutí a současně zastavení řízení tu nebyl důvod, neboť nejde o případ, kdy rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno. Městský soud se omezil na závěr, podle nějž byla žalobkyně podstatně zkrácena na právech a tato vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí; argumenty svědčící pro tento závěr však neuvedl a nezkoumal, nakolik byly důsledky této vady odstraněny v odvolacím řízení. Žalovaný přitom ve snaze zhojit vady postupu celního úřadu poskytl žalobkyni maximum procesních práv.

pokračování

[7] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Pokud by měl platit názor žalovaného, bylo by zbytečné, aby bylo v první instanci vůbec vedeno daňové řízení: stačilo by vydat rozhodnutí, oznámit jej účastníkovi a dále už vést jen odvolací řízení. Daňové řízení, stejně jako správní řízení obecně, je však dvojinstanční. Rovněž je podle žalobkyně otázkou, zda se v řízení o propadnutí vybraných výrobků má postupovat podle daňového řádu, nebo podle správního řádu: zjevně v něm totiž nejde o *správu daní* ve smyslu § 1 odst. 2 daňového řádu.

III. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce v kasační stížnosti namítl nesprávné posouzení právní otázky, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku. S odkazem na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 31/08 zopakoval, že nelze uložit propadnutí dopravního prostředku osobě, u níž nebylo prokázáno zavinění ve vztahu ke spáchání daňového deliktu. Městský soud uvedl, že žalobce není odpovědný za to, že příjemce zboží nepodal daňové přiznání a nezaplatil daň, ani za to, že razítko Celního úřadu Most na dokladech bylo padělané. Žalobci je tedy dáváno za vinu jen to, že doklad AAD neobsahoval údaj o aktuálním sídle společnosti Ekol gas PB (registrovaného příjemce zboží); to je však jen administrativní chyba způsobená neaktuálními údaji v systému odesílatele. Žalobce nebyl povinen ani oprávněn kontrolovat správnost dokladů AAD a nemohl se seznámit ani s obsahem povolení, které bylo vydáno příjemci. I kdyby snad byly splněny podmínky pro uložení sankce (propadnutí dopravních prostředků), měl soud zajistit, aby sankce nebyla zjevně nepřiměřená. Pokud není žalobce odpovědný za daňový delikt (neodvedení daně), nemůže být přiměřenost sankce zdůvodněna právě celkovou výší neodvedené daně. Přiměřenost by měla být poměřována jednáním, které je žalobci kladeno za vinu – tj. neuvedením aktuálního sídla příjemce v dokladu AAD (což však žalobce nemohl ovlivnit).

[9] Podle městského soudu může být místem přímého dodání jen místo povolené na základě žádosti registrovaného příjemce. Žalobce si však nemůže ověřit obsah povolení vydaného registrovaným příjemcem. Soud nemůže ignorovat úmluvu CMR, která má přednost před zákonem. Dovozovat žalobcovo zavinění za formální nedostatek dokladu AAD je v přímém rozporu s mezinárodní smlouvou (úmluvou CMR), neboť za vyplnění dokladu odpovídá odesílatel a dopravce není povinen zkoumat, zda jsou doklady správné a dostačující. Rozsudkem byl zrušen výrok o propadnutí vybraných výrobků, kdežto propadnutí dopravních prostředků bylo potvrzeno. Druhý z výroků však navazuje na výrok první a bez něj nemůže obstát.

[10] Ve správním řízení ani v řízení o žalobě nebylo jednáno se společností Petr car, a. s., která byla dopravcem (žalobce byl jen vlastníkem dopravních prostředků), ačkoli žalobce k tomu předložil listinné důkazy (civilní rozsudky Městského soudu v Praze a Vrchního soudu v Praze) a navrhl i výslech svědků. Městský soud v řízení o správní žalobě nevzal v potaz předložené rozsudky, čímž porušil § 52 odst. 2 větu druhou s. ř. s. a popřel presumpci správnosti soudních rozhodnutí. Městský soud také neprávem žalobci vytkl, že se nebránil správní žalobou již proti zajištění dopravních prostředků – žalobce přitom žaloby podal (byly vedeny pod sp. zn. 7 Af 23/2010 a 7 Af 24/2010). Městský soud

pochybil i tím, že nezhodnotil probíhající trestní řízení ve věci daňových deliktů. Mezi obviněnými není žalobce ani žádné osoby z jeho okolí a správní soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, kdo trestný čin spáchal.

[11] Žalobce proto navrhl, aby NSS zrušil výroky I a III napadeného rozsudku městského soudu spolu s rozhodnutím žalovaného, a pokud by považoval trest uložený za správní delikt za nepřiměřeně vysoký, aby od něj upustil.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nález Pl. ÚS 31/08 řešil jinou skutkovou situaci: v ní bylo rozhodnuto o propadnutí dopravního prostředku ve vlastnictví třetí osoby, odlišné od dopravce, a vlastník dopravního prostředku tak neměl na deliktu žádný podíl. Na závadu napadenému rozsudku rozhodně není, že v něm městský soud nad rámec zákonného požadavku dovodil přímo i žalobcovo zavinění. Městský soud jasně konstatoval, v čem spatřuje žalobcovo pochybení: žalobce sice doklady AAD pouze přebíral, ale doklady CMR sám vyplňoval, přitom ignoroval jejich vzájemný nesoulad, o němž měl vědět již před započetím přepravy; nahodilé pochybení vylučuje celá série shodně provedených přeprav od 4. 1. do 19. 1. 2010. Žalovaný se krom toho domnívá, že doklady AAD mohly být nepravdivé celé a jen formálně zastíraly skutečný stav (žalobce od počátku věděl, že podle nich dopravovat nebude, a naopak dopraví vybrané výrobky zcela jinam než do místa dodání). Ani v otázce proporcionality sankce městský soud podle žalovaného nepochybil. Konečně rozhodnutí o propadnutí dopravních prostředků může obstát, i když bylo zrušeno rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků, neboť jde o správní rozhodnutí *ad rem*, která mohou mít různý osud. Žalovaný krom toho usiluje svou vlastní kasační stížností o to, aby rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků opět obživlo.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

IV.A Kasační stížnost žalovaného

[13] Kasační stížnost žalovaného je důvodná.

[14] Městský soud zdůvodnil zrušení výroku vztahujícího se k žalobkyni velmi stručně: připustil sice, že žalovaný nemůže napravovat vady řízení na prvním stupni jinak než přímo v odvolacím řízení, ale považoval za nepřijatelné, aby žalovaný svým postupem nahradil celé řízení v prvním stupni.

[15] NSS uznává, že nejde o situaci běžnou ani žádoucí; je však třeba ji posuzovat s ohledem na pravidla odvolacího řízení stanovená v daňovém řádu a zejména s ohledem na to, jak intenzivně se projevilo pochybení celního úřadu v prvním stupni v právním postavení žalobkyně v průběhu *celého* daňového řízení.

[16] Jak už uvedl žalovaný, na rozdíl od obecného správního řízení, upraveného správním řádem, nemůže odvolací orgán v daňovém řízení reagovat na zjištěné procesní vady v řízení na prvním stupni tak, že napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. Zjistí-li vady, pro které nemůže rozhodnutí vydané v prvním stupni obstát, má jen tyto možnosti:

pokračování

- Vrátí věc k autoremeduře správnímu orgánu prvního stupně (§ 116 odst. 3 a § 113 odst. 1 daňového řádu). Odvolací orgán při tomto postupu pochopitelně neruší rozhodnutí prvního stupně a další osud napadeného rozhodnutí ponechává v rukou orgánu prvního stupně.
- Zruší napadené rozhodnutí a zastaví řízení. To je ale namístě jen tehdy, když napadené rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno pro nedostatek *hmotněprávních* předpokladů (typicky: uplynula lhůta pro vyměření daně nebo byl zdaněn předmět, který dani nepodléhá či je od ní osvobozen).
- Sám změní napadené rozhodnutí. Jde o „zbytkový" (a patrně nejčastější) postup v situacích, kdy je rozhodnutí sice vadné, ale současně tu ani není prostor pro autoremeduru, ani neplatí, že pro vydání rozhodnutí nebyly splněny hmotněprávní předpoklady.

[17] Situace posuzovaná v projednávané věci spadá do třetí kategorie. Ani městský soud, ani žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti netvrdí, že tu nebyly splněny hmotněprávní předpoklady pro propadnutí vybraných výrobků (nebylo tedy zpochybněno, že výrobky byly přepravovány s dokladem obsahujícím nesprávné údaje a že jejich vlastníkem byla právě žalobkyně, která ve skutečnosti – a v rozporu s obsahem dokladů – byla jejich příjemcem). Chybou bylo pouze to, že celní úřad neoznámil žalobkyni zahájení řízení o propadnutí vybraných výrobků a logicky jí ani následně neumožnil seznámit se s podklady pro rozhodnutí a případně se k nim vyjádřit. Žalobkyně se tak dozvěděla o propadnutí vybraných výrobků až z vydaného rozhodnutí.

[18] Tato situace sama o sobě nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků. Naopak je na odvolacím orgánu, aby procesní vady na prvním stupni zhojil. To žalovaný v této věci splnil: nejprve výzvou ze dne 2. 7. 2012 umožnil žalobkyni, aby se seznámila se spisem. Této možnosti žalobkyně využila a byla jí vydána kopie úplného správního spisu. V další výzvě ze dne 21. 9. 2012 žalovaný seznámil žalobkyni jak se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, tak se svým právním názorem, a umožnil jí se vyjádřit a případně navrhnout další důkazy. I této možnosti žalobkyně využila.

[19] Podle NSS tak byly procesní vady, jichž se celní úřad vůči žalobkyni dopustil, napraveny. Žalobkyně se seznámila s podklady, z nichž celní úřad vycházel, a reagovala na jeho právní závěry; dále se pak v odvolacím řízení vyjádřila i k poněkud odlišnému náhledu žalovaného na věc. Městský soud sice nezrušil (současně s částečným zrušením rozhodnutí žalovaného) i rozhodnutí prvního stupně v části týkající se žalobkyně, ale jeho postup by k tomuto výsledku nakonec musel vést. Právní důvod pro to přitom nebyl dán, protože konstrukce odvolacího přezkumu podle daňového řádu nemá vést k tomu, aby se „pouhé" procesní vady na prvním stupni stávaly nezhojitelnými okamžikem vydání rozhodnutí v prvním stupni.

[20] Žalovaný vhodně poukázal na judikaturu (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2017, čj. 48 Af 6/2015-43), podle níž není neobvyklé, že někteří účastníci řízení o zajištění (a následně o propadnutí) vybraných výrobků se stanou známými až po vydání

rozhodnutí v prvním stupni. Tento nedostatek je pak třeba zhojit tím, že se dříve neznámým účastníkům doručí rozhodnutí a i oni se pak budou moci odvolat. NSS k tomu doplňuje odkaz na svůj rozsudek ze dne 8. 4. 2010, čj. 2 Afs 6/2009-64. V něm byla řešena situace, v níž byla účastníku vyměřena daň jen na základě místního šetření (bez daňové kontroly) a se svým odvoláním ani žalobou neuspěl. NSS vyslovil, že takový postup je chybný, ale není důvod, aby kvůli němu byla rušena rozhodnutí správce daně v obou stupních a daňové řízení skončilo bez věcného výsledku: naopak je na odvolacím orgánu, aby provedl daňovou kontrolu, v níž budou účastníku poskytnuta dostatečná procesní práva, a pak rozhodl o odvolání.

[21] Žalobkyně ve svém vyjádření namítla, že benevolentní postup, jaký zvolil žalovaný, v podstatě ruší dvojinstančnost daňového řízení a nabádá k tomu, aby řízení v prvním stupni sestávalo jen z vydání a doručení rozhodnutí, jímž se řízení končí. S touto námitkou nelze souhlasit. Postup celního úřadu byl chybný a nemá být obecným vodítkem pro další správce daně. Ani NSS nevybízí správce daně k ignorování jejich procesních povinností – pouze pro účely konkrétního případu zhodnotil, že i závažnou procesní chybu může a má v daňovém řízení napravit odvolací orgán (srov. též rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, čj. 9 Afs 169/2015-97).

[22] Správný není ani názor žalobkyně, podle nějž se v řízení o propadnutí vybraných výrobků má postupovat podle správního řádu. Žalobkyně nijak nezdůvodnila své tvrzení, že tu nejde o *správu daní*; proto postačí jen uvést, že i propadnutí vybraných výrobků směřuje k zabezpečení úhrady spotřební daně ve smyslu § 1 odst. 2 daňového řádu.

IV.B Kasační stížnost žalobce

[23] Kasační stížnost žalobce není důvodná.

[24] Podle § 42 odst. 11 písm. b) zákona o spotřebních daních v rozhodném znění (před novelizací provedenou zákonem č. 95/2011 Sb. k 1. 5. 2011) jsou celní ředitelství nebo celní úřad *oprávněny uložit propadnutí vybraných výrobků, u kterých se prokáže, že s nimi bylo nakládáno způsoby uvedenými v odstavcích 1 a 2* (zde: údaje na povinném průvodním dokladu jsou nesprávné nebo nepravdivé), *nebo dopravního prostředku, který takové výrobky dopravoval, jestliže osoba, která tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní, je celnímu ředitelství nebo celnímu úřadu známa*.

[25] Nález Pl. ÚS 31/08 ze dne 12. 12. 2012 nemůže žalobci prospět. NSS jako navrhovatel se v citované věci domáhal vyslovení protiústavnosti § 42 odst. 11 písm. b) ve slovech „nebo dopravního prostředku“. Měl za to, že toto ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem, protože při propadnutí dopravních prostředků se nezkoumá, zda vlastník dopravního prostředku věděl o nezákonně uskutečňované přepravě vybraných výrobků nebo zda s ní byl srozuměn. Upozorňoval na to, že v trestním i v přestupkovém právu lze vyslovit propadnutí věci, jen když věc patří pachateli. Ústavní soud návrh zamítl, protože napadené ustanovení lze vyložit ústavně konformně. Celní orgán není povinen rozhodnout o propadnutí – je k tomu pouze oprávněn; rozhodnout o propadnutí však nelze „*bez toho, že by bylo zjištěno zavinění vlastníka dopravního prostředku směřující ke spáchání daňového deliktu*“. Svou stručnou úvahu Ústavní soud uzavřel citací zásady *žádný*

pokračování

trestný čin bez zákona. Nijak však nerozvedl, proč by se zrovna v souvislosti s tímto (správním) deliktem mělo zkoumat zavinění, tedy subjektivní stránka trestného činu či přestupku v režimu subjektivní odpovědnosti, ačkoli obecně se u správních deliktů v režimu objektivní odpovědnosti zavinění nevyžaduje.

[26] NSS v navazujícím řízení zamítl kasační stížnost správního orgánu proti rozsudku, kterým krajský soud zrušil rozhodnutí o odvolání proti propadnutí dopravního prostředku. Zřejmě i s ohledem na nepříliš propracovanou argumentaci Ústavního soudu nezdůrazňoval ve svém rozsudku pojem *zavinění* a raději se přidržel opatrnější terminologie. Podle něj by celní orgány neměly vyslovit *propadnutí dopravního prostředku ve vlastnictví třetí osoby, která se na spáchání deliktu nikterak nepodílela*, a správní orgán pochybil, *jestliže se bez dalšího odmítl zabývat námitkou žalobce týkající se míry jeho účasti na daňovém deliktu*. K tomu je třeba ještě dodat, že v oné věci bylo propadnutí dopravního prostředku uloženo osobě, která se na dopravě vybraných výrobků nijak nepodílela právně ani fakticky: pouze pronajala své vozidlo dopravci, a ten je použil k převážení nezdaněného lihu.

[27] V nyní projednávané věci jde o odlišnou situaci a žalovaný i městský soud dostatečně podrobně popsali všechny konkrétní okolnosti, z nichž lze usuzovat na žalobcův nikoli nepodstatný podíl na dovozu vybraných výrobků (vozidla žalobci nejen patřila, ale řídili je i jeho zaměstnanci; nešlo o nahodilý dovoz, ale o jeden dovoz ze série zcela stejných dovozů intenzivně probíhajících v lednu 2010; zhruba polovinu takto dovezených pohonných hmot si žalobce od příjemce, tedy od žalobkyně, ihned odkoupil za dobrou cenu).

[28] Žalobce si vykládá závěr městského soudu nesprávně, spatřuje-li jediné své pochybení v tom, že doklad AAD neobsahoval údaj o aktuálním sídle společnosti Ekol gas PB (která již nesídlila v Milevsku, ale v Písku). Jak už to podrobně popsal žalovaný, to by skutečně mohla být jen administrativní chyba; nesměl by k ní však přistoupit fakt, že nepravdivé bylo i místo dodání. Kolonka nebyla vyplněna, proto platilo jako místo dodání Milevsko (uvedená, byť již neaktuální, adresa sídla údajného příjemce); ve skutečnosti však žalobcovi řidiči přivezli zboží vždy do Prahy, a to dílem na čerpací stanice žalobkyně, dílem na žalobcovu vlastní čerpací stanici. Jde k tíži žalobce, že před započetím dopravy nezkontroloval údaje na dokladech AAD; i pokud se nemohl seznámit s obsahem povolení, které bylo vydáno společnosti Ekol gas PB, měl si povšimnout rozdílných údajů na dokladech AAD a na nákladních listech CMR (kde byl jako sídlo příjemce správně uveden Písek).

[29] Judikatura, kterou žalobce cituje, na jeho věc nedopadá. Ve věci 7 Afs 69/2007 byla zamítnuta žaloba i kasační stížnost skladovatele vybraných výrobků. Ve věci 5 Afs 106/2013 byla zamítnuta kasační stížnost celního orgánu, který ovšem pochybil tím, že nekontaktoval účastníkova dodavatele, ačkoli podle předloženého daňového dokladu byla účastníku dodána motorová nafta (a ne plynový olej, což celní orgán zjistil až laboratorní zkouškou). Je pravda, že v řízení ve věci propadnutí vybraných výrobků je na celních orgánech, aby prokázaly splnění podmínek pro postup podle § 42 zákona o spotřebních daních; to však celní orgány v projednávané věci splnily. Dopravní prostředky žalobci

propadly právem, i když není přímo odpovědný za to, že příjemce neodvedl daň a že razítko Celního úřadu Most na dokladech AAD, které jeho řidiči po skončení dopravy vraceli odesílajícímu daňovému skladu Total v Německu, bylo padělané.

[30] Další žalobcův odkaz na judikaturu je nejen nepřiléhavý, ale vysloveně zavádějící. Celý rozsudek ve věci 5 Afs 34/2008 se týká propadnutí vybraných výrobků. O dopravních prostředcích, kterými byly vybrané výrobky přepravovány, je zmínka jen v rekapitulační části, kde se říká, že dopravní prostředky byly vráceny jejich vlastníku – žalobci v oné věci. Proti propadnutí vybraných výrobků se dopravce odvolal, ač nebyl jejich vlastníkem. Protože se jejich propadnutí mohlo promítnout do jeho závazkového vztahu s vlastníkem vybraných výrobků, shledal NSS, že i dopravce byl legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků. Žalobce v projednávané věci používá tento rozsudek jako doklad *rozhodovací praxe*, podle níž je dopravní prostředek vrácen vlastníkovi, prováděl-li pouze přepravu v rámci závazkového vztahu. Nic takového ale z citovaného rozsudku neplyne; nejsou z něj vůbec zřejmé okolnosti případu ani důvody, pro které celní úřad vrátil dopravci jeho dopravní prostředky, a řeší se tu jen otázka aktivní žalobní legitimace dopravce vybraných výrobků. O žádné rozhodovací praxi tu proto nemůže být řeč.

[31] Stejně tak rozsudkem ve věci 1 Afs 12/2010 byla zamítnuta kasační stížnost dopravce proti propadnutí vybraných výrobků (nikoli dopravního prostředku). Nejen že jde z tohoto důvodu o situaci odlišnou, ale žalobce navíc opírá své tvrzení, podle nějž *dopravce nemá objektivní odpovědnost*, o rekapitulaci závěrů předchozího rozsudku krajského soudu, který NSS již dříve zrušil.

[32] V rozporu s žalobcovým tvrzením se městský soud dostatečně zabýval jednáním samotného žalobce i jeho důsledky. Při zvažování, zda kromě vybraných výrobků propadnou i dopravní prostředky) hodnotily celní orgány jednání žalobce, a nikoli jiných osob (tj. příjemce vybraných výrobků, který neodvedl daň, a neznámé osoby, která padělala razítko Celního úřadu Most za účelem potvrzení dokladů AAD). Konkrétní skutkové okolnosti, které dokládají, jak žalobce přispěl k nezákonnému nakládání s vybranými výrobky, jsou shrnuty v odst. [27]; proti nim nevznesl žalobce žádné podstatné námitky. To, zda žalobci propadnou dopravní prostředky, bylo za rozhodného znění zákona věcí správního uvážení celního orgánu, a ani NSS neshledal, že by celní orgány v této věci překročily meze správního uvážení tím, že porovnaly hodnotu jeho dopravních prostředků s výší spotřební daně z vybraných výrobků, které žalobce dopravil do ČR v lednu 2010 (hodnota obou tahačů s návěsem činila 2,8 mil. Kč, kdežto daň dosahovala výše 8,5 mil. Kč). K tomu lze pro inspiraci poukázat na novější znění zákona o spotřebních daních (od 1. 5. 2011), podle jehož § 42c odst. 2 může celní orgán rozhodnout o uvolnění dopravního prostředku, je-li hodnota dopravního prostředku ve zjevném nepoměru k výši daně. V této věci naopak výše daně několikrát převyšovala hodnotu dopravních prostředků.

[33] Městský soud se věnoval i pojmu *místo přímého dodání* a vysvětlil, proč dopravce nemůže dovézt vybrané výrobky na libovolné místo. Žalovaný objasnil, že místem dodání nemohla být Praha jen proto, že tento údaj figuroval na nákladním listu CMR: ten totiž nenahrazuje doklad AAD (podle nějž se mělo dodávat do sídla společnosti Ekol gas PB) a

nemůže nad ním „převážit“. Celní orgány ani soud tedy neignorovaly úmluvu CMR: pouze přiznávaly nákladnímu listu CMR takové postavení, jaké mu náleží (jde o soukromoprávní doklad, nikoli o veřejnoprávně vyžadovaný doklad AAD).

[34] Je pravda, že celní orgán by nemohl rozhodnout o propadnutí dopravních prostředků, aniž předtím (či současně) rozhodl o propadnutí vybraných výrobků [to plyne už z textu § 42 odst. 1 písm. d) zákona o spotřebních daních v rozhodném znění]. Tím ale vzájemná souvislost obou výroků končí a jejich další procesní osudy se už mohou odvíjet nezávisle na sobě. To, že městský soud zrušil propadnutí vybraných výrobků, tedy neznamená, že se tím „automaticky“ stává nezákonným i propadnutí dopravních prostředků. Ostatně propadnutí dopravních prostředků bylo zrušeno jen z důvodů procesních a nyní je bude městský soud přezkoumávat znovu.

[35] Žalobce se ohradil proti tvrzení městského soudu, podle nějž nepodal žaloby proti rozhodnutí o zajištění dopravních prostředků, ačkoli tato rozhodnutí bylo možné soudně přezkoumat. NSS si neověřoval informaci, podle níž žalobce tyto žaloby podal a u městského soudu byly projednány pod sp. zn. 7 Af 23/2010 a 7 Af 24/2010, ale není to ani nutné. Městský soud uvedl toto tvrzení, aby zdůvodnil, proč se nebude zabývat žalobními námitkami mířícími proti zajištění (a nikoli proti vlastnímu propadnutí) dopravních prostředků. Pokud žalobce podal žaloby proti zajištění (a soud je projednal), je tím pouze v lepší situaci, protože soud mu již v minulosti odpověděl na jeho námitky vztahující se k zajištění. Bez ohledu na to, jestli žalobce podal žaloby proti zajištění, nebo ne, však není úkolem soudu zabývat se tímto typem námitek v žalobě proti propadnutí dopravních prostředků.

[36] Městský soud nepochybil ani tím, že neprovedl dokazování rozsudky civilních soudů, které mu žalobce předložil. Žalobce jimi chtěl prokázat, že dopravcem vybraných výrobků ve skutečnosti nebyl on, ale akciová společnost Petr car, které žalobce pronajal své dopravní prostředky.

[37] Soudní řád správní nebrání tomu, aby žalobce předložil důkazní prostředky, které se vztahují ke skutkovému stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), až v průběhu soudního řízení, pokud tyto důkazní prostředky ještě při podání žaloby neexistovaly nebo je žalobce neměl k dispozici. Správní soud však neprovede důkaz listinami (zde rozsudky civilních soudů) vztahujícími se ke skutkovým otázkám, které žalobce mohl zpochybňovat jak ve správním řízení, tak v žalobě, ale neučinil tak. Tyto nové listiny totiž přinášejí i nové žalobní body, a to v době, kdy již uplynula dvouměsíční lhůta pro jejich uplatnění.

[38] Už jen s ohledem na to nepovažuje NSS za účelné hlouběji se zabývat tím, proč se zde neuplatní § 52 odst. 2 s. ř. s. (stanovící, čím je správní soud vázán, o čem si učiní úsudek a z čeho vychází) v té míře, v jaké si to představuje žalobce. Postačí jen dodat, že spor před civilními soudy byl veden jednak o platbu za dodané pohonné hmoty, jednak o náhradu škody, a vítězně z něj vyšla společnost Petr car. Správní soud tedy s ohledem na výrok pravomocných civilních rozsudků má považovat za dané, že nynější žalobkyně (společnost MV plus) má zaplatit společnosti Petr car náhradu škody; další úvahy civilních

soudů, vedené v odůvodnění rozsudků, pro něj nejsou nijak závazné. Je ještě vhodné připomenout, že žalobce (P. P.) se v tomto žalobním bodu distancoval od dopravy vybraných výrobků, protože on byl pouze vlastníkem dopravních prostředků, kdežto dopravcem byla akciová společnost Petr car. Předsedou představenstva této společnosti je ovšem sám žalobce a v této funkci také podepsal smlouvu o „*pronájmu*“ ze dne 31. 1. 2008, kterou P. P. coby fyzická osoba pronajal společnosti Petr car své dopravní prostředky. Není proto zřejmé, jak by s ohledem na tyto skutkové okolnosti chtěl žalobce přesvědčit správní soud, že se ve skutečnosti na dopravě vybraných výrobků nijak nepodílel.

[39] Podobně nepřípadná je i námitka poukazující na probíhající trestní řízení. Již z formulace námitky plyne, že trestní soud dosud nerozhodl o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal (což zakládá správnímu soudu ve smyslu § 52 odst. 2 s. ř. s. povinnost respektovat tento výrok). Protože žalobce není mezi obviněnými, nelze očekávat, že bude shledána jeho trestní odpovědnost. To jej ale nezbavuje odpovědnosti za to, že dovážel do ČR vybrané výrobky na základě nepravdivě vyplněných dokladů. Dopravní prostředky mu propadly právě z tohoto důvodu, nikoli proto, že by snad on sám byl podezřelý z trestného činu krácení daně nebo jím byl přímo vinen.

[40] Žalobce nemohl být úspěšný ani se svým eventuálním návrhem na upuštění od trestu, protože pravomoc upustit od trestu nebo jej snížit náleží pouze správnímu soudu prvního stupně. K tomu vede výklad jazykový i systematický.

[41] NSS podotýká, že povaha institutu propadnutí dopravního prostředku není zcela jasná: někdy bývá propadnutí označováno za sankci, jindy za ochranné opatření. Protože se ale žalobce domáhal *moderace trestu* v kasačním řízení, považoval NSS za potřebné vypořádat se v obecné rovině s takto navrhovaným procesním postupem.

[42] Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. platí, že ruší-li NSS rozhodnutí krajského soudu, může současně sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti, pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody; ustanovení § 75, § 76 a § 78 se použijí přiměřeně. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, upustit od trestu nebo jej snížit, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši.

[43] Jednak je třeba zdůraznit, že § 78 se užije v řízení o kasační stížnosti pouze přiměřeně - to znamená, že se pravidla zde upravená nepoužijí v plném rozsahu, ale jen v míře, v jaké to povaha kasačního řízení umožňuje. Jednak už ze znění obou citovaných ustanovení je patrné, že základním předpokladem pro to, aby NSS „dosáhl“ až na vadné rozhodnutí správního orgánu, je zrušení rozhodnutí krajského soudu. NSS nemůže moderovat už proto, že v takovém (hypotetickém) případě by nebylo namístě *zrušit* rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, ale *částečně nahradit* jeho zamítavý výrok vlastním výrokem (jímž by NSS moderoval) a ve zbytku žalobu *zamítnout*. Ve vztahu k žalobě [tj. při postupu podle § 110 odst. 2 písm. a)] přitom Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší jiné oprávnění než jí *plně* vyhovět (tj. zrušit rozhodnutí správního orgánu jako celek).

pokračování

[44] Především ale NSS není oprávněn sám moderovat z povahy věci. Ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) je výjimkou z pravidla, podle nějž je úkolem NSS přezkoumat rozhodnutí krajského soudu (a pouze *zprostředkovaně* i rozhodnutí správního orgánu); tato výjimka proto musí být vykládána restriktivně. Pokud tedy krajský soud užil své vlastní uvážení podle § 78 odst. 2 a zmírnil uložený správní trest, přezkoumá NSS k námitce, zda se tak stalo v souladu se zákonem. Není však na něm, aby uvážení krajského soudu nahrazoval svým uvážením vlastním: jeho role je zde přísně kasační, a jestliže se neztotožní se závěry krajského soudu, může jeho rozhodnutí pouze zrušit. Pokud naopak krajský soud tohoto oprávnění nevyužil, uzavírá se tím cesta k užití § 78 odst. 2 i Nejvyššímu správnímu soudu.

[45] Zbývá dodat, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný, což žalobce také namítal v kasační stížnosti. Městský soud se řádně zabýval všemi žalobními námitkami, v odůvodnění srozumitelně sdělil své úvahy a ve vztahu k žalobě P. P. také dospěl ke správným závěrům.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Protože žalovaný se svou kasační stížností uspěl, zrušil Nejvyšší správní soud napadený rozsudek ve výrocích II a IV týkajících se žalobkyně MV plus a propadnutí vybraných výrobků a v tomto rozsahu vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem NSS vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[47] Žalobce naopak v řízení neuspěl, a jeho kasační stížnost proti výrokům I a III napadeného rozsudku proto NSS zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[48] O náhradě nákladů řízení o žalobcově kasační stížnosti rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly v řízení o žalobcově kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. března 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu