



Zpráva o šetření na základě podnětu pana A. ve věci souvisejících otázek se zabráním neznačeného lihu

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A. (dále jen „stěžovatel“) s žádostí o prověření postupu celního úřadu při výkonu dozoru nad dodržování zákona o povinném značení lihu. Stěžovatel je provozovatelem vinotéky a doplňkově prodává i tvrdý alkohol. V rámci prováděné kontroly v prostorách stěžovatele celní úřad zadržel a následně zabral cca 40 lahví lihovin, neboť se nepodařilo ověřit platnost jejich kontrolních pásek. Stěžovatel tyto lihoviny nakoupil od společnosti B. Této společnosti však vlivem přibližujícího se konce bankovní záruky ze zákona zanikla registrace osoby povinné značit líh dva dny před převodem lihovin. Stěžovatel uvedl, že v rozhodné době neměl jak informaci ověřit, neboť tato nebyla zanesena v registru značení lihu. Proto se na mě obrátil s žádostí o prošetření věci.

A. Shrnutí závěrů

Generální ředitelství cel pochybilo, když v souladu s tehdy účinným „Funkčním modelem – Povinné značení a distribuce lihu“ nezaneslo informaci o zániku registrace společnosti B., do registru osob povinných značit líh v den následující po zániku registrace v souladu s článkem 37 odst. 3 funkčního modelu.

B. Skutková zjištění

B.1 Základ skutkového stavu

Dne 30. září 2015 zanikla dodavateli ze zákona registrace osoby povinné značit líh¹. Pouhé dva dny poté od něj stěžovatel nakoupil lihoviny. V této době nebyla informace o zániku registrace zveřejněna v registru osob povinných značit líh, stěžovatel ji proto neměl jak ověřit. K zanesení informace o zániku registrace došlo až později, podle výpisu z registru, na nějž odkazuje stěžovatel, dne 16. listopadu 2015.

Dne 16. února 2016 provedl Celní úřad pro Zlínský kraj v provozovně stěžovatele kontrolu, při níž objevil lihoviny, respektive kontrolní pásky je označující, které prostřednictvím aplikace ověřil s negativním výsledkem. Neznačené lihoviny proto na místě zajistil².

Celní úřad pro Zlínský kraj vedl se stěžovatelem řízení o spáchání správního deliktu³, kterého se měl dopustit tím, že jako konečný prodejce lihu nakoupil lihoviny od osoby, která nebyla ani osobou povinnou značit líh, ani distributorem lihu (ani insolvenčním správcem po prohlášení konkurzu). Celní úřad sice řízení zastavil⁴, zároveň však pokračoval

1 Viz § 27 zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, ve znění účinném do 28. července 2016.

2 V souladu s ustanovením § 58 odst. 3 písm. a) zákona o povinném značení lihu.

3 Ve smyslu ustanovení § 64 odst. 1 zákona o povinném značení lihu.

4 Rozhodnutí Celního úřadu pro Zlínský kraj, ze dne 2. února 2017, č. j. 7349/2017-640000-12.



v řízení ohledně zadržovaných lihovin. Následně vydal rozhodnutí o propadnutí věci, které však Generální ředitelství cel (dále jen „GŘC“) v odvolacím řízení zrušilo, neboť propadnutí věci lze uložit pouze pachateli správních deliktů. Celní úřad pro Zlínský kraj poté rozhodl o zabrání věci⁵. Toto rozhodnutí následně potvrdilo i GŘC.⁶

Stěžovatel se následně obrátil na mě. Pověřený zaměstnanec Kanceláře jej zpravil o možnosti podání správní žaloby. Na základě informací stěžovatele jsem v části zahájil šetření a část případu jsem objasnil. Jako správné jsem již na základě stěžovatelem doložených podkladů hodnotil **zastavení řízení pro prokázání liberačních důvodů**. Rovněž jsem stěžovateli vysvětlil, že v případě neznačeného lihu, byť není fakticky jakkoliv závadný a jeho „neznačenost“ jest toliko formální, zákon opravdu předpokládá jeho zabrání i tehdy, je-li jeho hodnota zjevně nepřiměřená závažnosti jednání.

B.2 Vyjádření Generálního ředitelství cel

Šetření jsem zahájil zejména z toho důvodu, že se informace o zániku registrace objevila v registru osob povinných značit líh a distributorů lihu (dále jen „registr značení lihu“) až se zpožděním. Stěžovatel proto nemohl registraci v čase nákupu ověřit. Tato skutečnost pak mohla mít vliv i na vznik škody, která stěžovateli zabráním věci objektivně vznikla.

Zajímalo mě i to, zda GŘC nepovažuje „novou“ úpravu zákona o přestupcích za mírnější, např. v rozsahu okolností vylučujících protiprávnost.

GŘC odpovědělo, že na absenci povinnosti celní správy uvádět v registru značení lihu i informace o zániku registrace reagoval v rozhodné době interní akt řízení, konkrétně *Funkční model – Povinné značení a distribuce lihu*, který byl následně nahrazen *metodickou informací č. 12/2016 Postup celních orgánů podle zákona o povinném značení lihu* (dále společně jen „metodika“). Oba tyto interní akty řízení jsou však neveřejné a obsahují i taktické a operativní postupy celní správy.

V souladu s účinnou metodikou měl příslušný celní úřad měsíc před zánikem registrace kontaktovat registrovanou osobu povinnou značit líh a o této skutečnosti ji zpravit. **V den následující po zániku registrace pak měl tuto skutečnost zanést do registru značení lihu.**

GŘC uvádí, že dle jím zjištěných informací došlo k zápisu zániku registrace dodavatele dne 12. října 2015, nikoliv až dne 16. listopadu 2015, jak tvrdil stěžovatel. GŘC se nepodařilo zjistit, z jakého důvodu k prodlevě došlo.

Ve vztahu k aplikaci nové úpravy správního trestání odkázalo GŘC na to, že usnesením do spisu bylo řízení o správním deliktu ukončeno 12. května 2017, tedy přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy.

Ve vztahu k aplikaci ochranného opatření pak GŘC uvedlo, že zákon o povinném značení lihu představoval a představuje speciální úpravu. Přijetím nové úpravy správního trestání pak nedošlo k věcným změnám, ale pouze legislativně technickým úpravám. Novou úpravu

5 Ve smyslu § 69 odst. 2 písm. a) zákona o povinném značení lihu.

6 Rozhodnutí Generálního ředitelství cel ze dne 23. srpna 2018, č. j. 47879-2/2017-900000-304.4.



tedy nelze považovat za mírnější, neboť je fakticky identická. Správním orgánům tak zůstala zachována možnost okamžitě a razantně zasáhnout v případech, kdy je ohrožen veřejný zájem, který je podle zákonodárcem zvolené koncepce zcela prioritní. Tento veřejný zájem GŘC vykládá jako zájem společnosti na tom, aby byl líh kupován pouze od registrovaných osob. V daném případě byl podle GŘC tento zájem porušen, protože stěžovateli vznikla újma, která je však pouze vedlejším důsledkem ochranného opatření.

C. Právní hodnocení

C.1 Obecná východiska

Předmětem mého šetření byla zejména otázka postupu orgánů celní správy při zanášení údajů do registru značení lihu.

Předesílám, že pro posouzení případu považuji za nezanedbatelný i historický kontext, v němž k přijetí zákona o povinném značení lihu došlo. Jak uvádí i důvodová zpráva, přijetí (nového) zákona o povinném značení lihu bylo mimo jiné i reakcí na tzv. methanolovou aféru⁷ a realizací politiky „nulové tolerance k černému trhu s lihovinami“⁸. Zákon je tak ovlivněn neblahou historickou zkušeností, která se projevila i v tom, jak přísně jsou nastavená pravidla pro nakládání s lihovinami.

Ustanovení § 15 odst. 2 zákona o povinném značení lihu taxativním výčtem stanoví, co se rozumí neznačeným lihem, se kterým zákon zapovídá nakládat.⁹ Mimo jiné se jedná i o líh převedený v rozporu s ustanovením § 42 zákona o povinném značení lihu. To pro osoby povinné značit líh, distributory lihu a konečné prodejce stanoví povinnost nabývat líh (ve spotřebitelském balení) pouze od osob povinných značit líh, distributorů lihu nebo insolvenčního správce. Opačně pak platí povinnost těchto osob prodávat líh pouze těmto vybraným osobám.

Paradoxně tak v případě zániku registrace dodavatele dochází k situaci, kdy se tento dodavatel dostane mimo rámec osobní působnosti zákona, neboť není osobou, jejíž jednání ustanovení § 42 limituje. Zároveň do té doby, než dojde k převodu, nelze takto držený líh (za předpokladu dodržení dalších zákonných podmínek) považovat za neznačený. Tedy ten, kdo by měl primárně na svou registraci dbát a vědět, zda může v souladu se zákonem prodávat bezvadné zboží, není z hlediska práva veřejného za toto konání sankcionován.

Přestupku (podle dřívější koncepce účinné v rozhodné době spáchání správního deliktu) se dopustí pouze nabyvatel lihu, který jej nabyl od osoby se zánikem registrací. **Takové**

7 Poslanecká sněmovna parlamentu ČR a Vláda ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu*. Praha:2013 Sněmovní tisk č. 939/0. In ASPI verze 2018 [právní informační systém]. © 2000 – 2018 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 12. 12. 2018]. ASPI ID: LIT45504CZ.

8 Vláda ČR. Usnesení Vlády České republiky k realizaci „plánu nulové tolerance k černému trhu s lihovinami“. Praha: 2012. In: Elektronická knihovna ODok [online]. Úřad vlády ČR © 2018 [cit. 12. 12. 2018]. Dostupné z https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/D0DA8C19F740AC27C1257A93003338E3/%24FILE/735%20uv121003.0735.pdf.

9 Viz ustanovení § 15 zákona o povinném značení lihu.



zboží pak bude vždy zatíženo právní vadou, neboť se okamžikem nabytí vlastnického práva osobou povinnou značit líh, distributorem lihu nebo konečným prodejcem stává **neznačeným lihem**, se kterým je v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona o povinném značení lihu zakázáno nakládat.¹⁰ **Důsledky takového prodeje je však třeba primárně řešit v rámci civilních odpovědnostních vztahů.**

C.2 K právní úpravě de lege lata

Pro možnost odhalení potenciálních problémů v distribučních vztazích je pro nabyvatele lihu zcela zásadní, aby registr značení lihu poskytoval aktuální informace o (ne)platnosti registrace. Současné znění § 57 zákona o povinném značení lihu přitom zakotvuje pouze povinnost zveřejňovat informace o zrušení registrace, nikoliv o jejím zániku.¹¹ Zákon zároveň nestanoví časový rámec, v rámci něž má k zanesení údajů do registru dojít.¹²

Na tyto skutečnosti reaguje celní správa prostřednictvím metodiky. Je však třeba podotknout, že jak *Funkční model – Povinné značení a distribuce lihu*, tak *metodická informace č. 12/2016 – Postup celních orgánů podle zákona o povinném značení lihu* jsou interní akty řízení, které jsou ze své povahy neveřejné.

Prostřednictvím metodiky je mezera v zákoně¹³ spočívající v absenci povinnosti zanášet do registru značení lihu informace o zániku registrace vyplněna tak, že GŘC musí do registru tuto informaci zanášet. Co se týká časového rámce u zániku a zrušení registrace, tak platí, že **GŘC má informace o nich zanést do registru značení lihu nejpozději den následující po jejich nastání.**

Správní praxe zakotvená v metodice je pro celní správu závazná a osoby pracující s registrem se na ni mohou spolehnout. Na této skutečnosti nic nemění ani to, že je metodika neveřejná. **Rozhodující a pro správní orgán svazující je totiž existence správní praxe.**¹⁴ Metodika pak slouží jako zdroj legitimního očekávání a deklarace toho, jaká správní praxe je.

10 Viz ustanovení § 15 odst. 2 písm. e) zákona o povinném značení lihu v kombinaci s ustanovení § 42 odst. 2 zákona o povinném značení lihu.

11 Viz ustanovení § 57 odst. 2 zákona o povinném značení lihu.

12 Tamtéž.

13 Že jde o mezeru v zákoně, považuji za jasné prima facie. Pro obchodní partnery je z hlediska důsledků zcela nerozhodné, zda osobě povinné značit líh registrace zanikla nebo byla zrušena, neboť ve vztahu k třetím osobám, kterým registr slouží primárně, je důsledek identický. Důsledkem je vždy to, že ten, kdo obchoduje s osobou, jejíž registrace není platná, nakoupí (či jinak získají do svého vlastnictví) líh, který se okamžikem nabytí vlastnického práva stává neznačeným lihem, tedy zbožím, na němž ulpívá právní vada. Od osob s neplatnou registrací nelze tedy líh nabýt v souladu se zákonem o povinném značení lihu. Je třeba podotknout, že zákonodárce nezařadil registr značení lihu mezi veřejné rejstříky. Z toho důvodu se nelze domáhat principu materiální publicity a tvrdit, že líh byl zakoupen od osoby s platnou registrací.

14 Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. 2 Ans 1/2005, nebo ze dne 25. dubna 2006, sp. zn. 2 As 7/2005, či ze dne 13. srpna 2009, sp. zn. 7 As 43/2009, či nálezy Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06.



Pokud tedy došlo k překročení této lhůty, **pak nemohu než konstatovat, že šlo o pochybení GŘC.** Lhůta byla zcela jistě překročena **o minimálně deset dnů**, což lze u jednodenní lhůty považovat za poměrně zásadní.

Stěžovatel ve svých podáních vůči celní správě uváděl, že ke změně informace o zániku registrace dodavatele došlo dne 16. listopadu 2015. Toto tvrzení opírá o příložený výpis z registru značení lihu ze dne 20. června 2016. Orgány celní správy **datum zanesení informace o zániku registrace dodavatele stěžovatele do registru značení lihu v žádném rozhodnutí nerozporovaly, a to přesto, že tuto skutečnost z podání stěžovatele citovaly.** Z hlediska vlivu na případ stěžovatele a na možnost účelně ověřit platnost registrace však nepovažuji za rozhodné, zda se jednalo o překročení lhůty o 12 nebo 47 dnů.

C.3 Poznámka de lege ferenda

Z pohledu poznatelnosti práva **nepovažuji současnou úpravu za žádoucí.** Jsem si vědom toho, že podle GŘC současný stav v praxi nezpůsobuje komplikace. Je však třeba poznamenat, že *pro futuro* bych považoval **za vhodnější**, kdyby povinnost zanášet do registru značení lihu informace o zániku registrace a o časovém rámci pro vkládání informací obecně byla buď **obsažena v zákoně¹⁵**, anebo **alespoň v metodickém pokynu (či informaci), který je veřejný** a z pohledu adresátů práva poznatelný.

Jsem si přitom vědom toho, že současná metodika obsahuje i operativní a taktické postupy, pročež její zveřejnění v současné podobě nelze považovat za žádoucí. Tyto informace jsou zcela neveřejné a nelze se k nim dostat ani v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím¹⁶, neboť jejich zveřejnění by mohlo ohrozit zákonem sledovaný účel.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám generálnímu řediteli brig. gen. Mgr. Milanu Poulíčkoví a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 28. ledna 2019

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

15 Při změně § 75 zákona o povinném značení lihu by je bylo možné začlenit do vyhlášky č. 334/2013 Sb., k provedení některých ustanovení zákona o povinném značení lihu, byť je třeba uznat, že takové umístění by bylo relativně nesystémové, neboť v současnosti upravuje vyhláška téměř výhradně problematiku kontrolních pásek.

16 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.