



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce Č., a. s., proti žalovanému **Celnímu ředitelství Brno**, se sídlem Koliště 21, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2004, č. j. 30 Ca 207/2004 – 20,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2004, č. j. 30 Ca 207/2004 – 20 **se** ve výrocích I. a II. **zrušuje** a věc **se vrací** v tomto rozsahu tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozsudkem zrušil Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatele“) ze dne 25. 11. 2002, č. j. 8037-03/ 2001-01-0101 pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tímto správním rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu Brno II. ze dne 4. 10. 1998, č. j. 292-0162-98-F/4, kterým bylo žalobci uloženo zaplatit celní dluh ve výši 7406 Kč z titulu ručení ze záruky č. H61N04116.

Stěžovatel napadl výše uvedený rozsudek (výroky I. a II.) včas kasační stížností.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když napadá závěr krajského soudu o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného spočívající v nesprávném posouzení rozsahu ručení žalobce.

Dle názoru stěžovatele krajský soud pochybil, pokud se nezabýval věcí v celém rozsahu a pouze z právního názoru stěžovatele a dikce záruční listiny dovedl případnou absolutní neplatnost ručitelského právního vztahu a po odmítnutí možnosti uplatnění právní věty Pléna Ústavního soudu (Pl. ÚS 54/2000) na přezkoumávanou věc a vlastní výklad projevu vůle druhého účastníka řízení, ručit za celní dluh dlužníka souhrnně do částky 37 000 000 Kč sjednané v záruční listině, učinil závěr o nedůvodnosti požadavku stěžovatele na plnění žalobce nad zaručenou výši.

Rozsudek krajského soudu spojil s právním názorem stěžovatele absolutní neplatnost záruční listiny. V této souvislosti stěžovatel namítá, že sčítání částek jednotlivých celních dluhů odmítl již v odůvodnění zrušeného rozhodnutí, formulující zajištění jako obnovování stále stejné globální záruky, je interpretací nepřesnou. Stěžovatel zdůrazňuje s poukazem na text odůvodnění zrušeného správního rozhodnutí, že vztahuje zajištění celního dluhu vždy k individuálně určitému dovozu a v něm vzniklému celnímu dluhu, jenž je zajištěn až do částky uvedené v záruční listině.

Dle názoru stěžovatele ani text bodu 1. záruční listiny (příloha 25 k vyhlášce č. 92/1993 Sb. odpovídající textu záruční listiny č. H61N04116), nezavádá žalobci důvod pro tvrzení o sčítání částek celních dluhů, případně sčítání jednotlivých zajištění celního dluhu. Názoru stěžovatele svědčí i text bodu 2. záruční listiny, kterým se ručitel zavázal ve stanovené lhůtě běžící ode dne vyměření cla, daní a poplatků vybíraným při dovozu (tedy celního dluhu, který dle názoru stěžovatele v konkrétním dovozu vzniká pouze jednou), že zaplatí požadovanou částku až do výše uvedené v záruční listině. S poukazem na předchozí text stěžovatel popírá, že ujednání mezi ručitelem a příslušným celním orgánem je neurčité ohledně výše ručení a dodává, že formulace vztahující se k jednomu celnímu dluhu se uplatňovaly vždy znovu a znovu, kdykoli byla záruční listina k zajištění celního dluhu deklarantem použita. V další argumentaci, opírající se o pozitivní právní úpravu, odkazuje stěžovatel na odůvodnění zrušeného správního rozhodnutí a vzhledem k uvedenému opakovaně poukazuje na nesprávnost závěru soudu.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti uvádí, že krajský soud označil odkaz stěžovatele na usnesení Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 54/2000 za nesprávný s tím, že toto usnesení na předmětný případ nedopadá a poukaz na bankovní dovozní záruky není případný. Stěžovatel se v uvedené souvislosti dovolává textu odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 212/02, který ve skutkově i právně obdobné věci ústavní stížnosti žalobce, s touto věcí stěžovatelem napadenou, odkazuje mimo jiné na zmíněné usnesení Pléna Ústavního soudu.

Vzhledem k výše uvedenému se stěžovatel domnívá, že zmíněné usnesení Pléna ÚS je pro posuzovanou věc právně významné.

Z odůvodnění rozsudku krajského soudu v Brně týkající se posuzování textu záruční listiny je dále patrné, že postrádal explicitní formulaci, z které by dovedl vztah nejvyšší zaručované částky záruční listině uvedené, k jednomu nebo více dovozům a dle názoru stěžovatele nedůvodně dovedl textem v závorce, ručení poskytnuté za „celní dluhy“ a následně i úmysl účastníků závazku, ručit za celní dluh dlužníka souhrnně..., pouze do sjednané částky. Pro závěr, že žalobce nemá povinnost plnit z titulu ručení nad již zaplacenou nejvyšší částku uvedenou v záruční listině, shledal krajský soud oporu rovněž ve skutečnostech, spočívajících v absenci výslovného prohlášení žalobce o závazku platit za dlužníka tyto další celní dluhy neplyne z celního zákona. Stěžovatel má za to,

že uplatnění plurálu v souvislosti s textem záruční listiny a celním dluhem bylo krajským soudem dovozeno nepřipustně extenzivním výkladem, přičemž ze stejného důvodu zpochybňuje i deklarovaný úmysl účastníků, ručit za celní dluh dlužníka souhrnně. Stěžovatel popírá oprávněnost interpretace provedené soudem ohledně textu záruční listiny, sčítání celních dluhů, případně označování jednotlivě zajištěných celních dluhů jako „další celní dluhy“, neboť pro takovou interpretaci či formulaci neexistují relevantní důvody.

S poukazem na výše uvedené stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu o nezákonnosti zrušeného rozhodnutí.

Pro své názory stěžovatel shledává oporu i v širších souvislostech zmiňovaných v rozhodnutí ESLP, o stížnostech podaných žalobcem a společností O., a. s., jehož znění ve francouzském jazyce s neoficiálním překladem stěžovatel ke kasační stížnosti přikládá.

Stěžovatel svým podáním současně sleduje ujednacení rozhodovací praxe krajských soudů, které v typově shodných případech rozhodovaly rozdílně.

S ohledem na shora uvedené navrhuje stěžovatel rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Součástí kasační stížnosti je i návrh stěžovatele s ohledem na větší počet rozsudků krajského soudu v souladu s ustanovením § 39 odst. 1 s. ř. s. na spojení věcí stěžovatele a žalobce ke společnému projednání.

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 25. 3. 2005. Ve vyjádření žalobce uvedl, že se ztotožňuje s názorem vysloveným v napadeném rozsudku. Dále uvedl, že se stěžovatel v čl. II a III. kasační stížnosti zabývá právními novotami, jejichž pramenem je usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, a které měl vzít krajský soud v úvahu při svém rozhodování.

Žalobce odkazuje na čl. 98 odst. 2 Ústavy, dle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Obecnou závaznost u těch rozhodnutí ÚS týkajících se platnosti právních předpisů žalobce považuje za správnou a logickou. Naproti tomu u ostatních vykonatelných rozhodnutí ÚS, které se týkají jen konkrétních právních poměrů a určitých osob, nemůže obecná závaznost znamenat nic jiného, než povinnost uznávat jejich závaznost právě jen pro ony konkrétní poměry. Ústavní soud přezkoumával v předmětném usnesení napadené rozhodnutí soudu pouze z hlediska ústavně zaručených práv a svobod, nikoli z hlediska jeho věcné správnosti.

Žalobce považuje rovněž za nutné zmínit se o problematice závaznosti nálezů a usnesení Ústavního soudu. V této věci žalobce zastává stanovisko, které prezentují autoři V. M. a V. S., tj. že vykonatelnými rozhodnutími Ústavního soudu se rozumí jen výrok jeho nálezů, nikoli však usnesení (jako pouhé procesní rozhodnutí), to plyne i z toho, že pouze nálezy jsou vykonatelné.

Právní názory Ústavního soudu, vyjádřené v odůvodněních jeho nálezů, jsou poté závazné jen pro tento soud. Pro jiné orgány veřejné moci, jakož i pro fyzické a právnické osoby nejsou názory Ústavního soudu závazné právně, nýbrž jen silou své myšlenkové a názorové přesvědčivosti.

K výkladu pojmu globální záruka žalobce cituje ustanovení § 256 a § 257 odst. 1 celního zákona, ve kterých byl dle žalobce tento institut velmi stručně vymezen. Veškerá další úprava práv a povinností ručitele byla zakotvena v textu záruční listiny. Žalobce byl nucen se závazné formě formuláře záruční listiny podrobit, přičemž text a z něho vyplývající obsah práv a povinností chápal tak, že ručitel přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč. Pokud záruční listina vystavená žalobcem výslovně stanoví, že ručitel přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč, aniž by bylo výslovně uvedeno, že ručení se obnovuje v případě dalšího celního dluhu, pak je nutno trvat na výkladu, že částka uvedená v záruční listině je stanovením maximální výše, do které se ručitel zavázal za dlužníka plnit a zároveň výše, která nemůže být překročena. V této souvislosti žalobce zmiňuje a srovnává texty záručních listin dle vyhlášky č. 92/1993 Sb. a vyhlášky č. 135/1998 Sb. Dle žalobce byla účelem nové novely změna výkladu textu ve vzoru záruční listiny s cílem upřesnit dříve platnou formulaci, aby nedocházelo k mylnému výkladu. Žalobce je toho názoru, že při výkladu pojmu globální celní záruky je třeba vycházet pouze ze znění záruční listiny vystavené žalobcem dle vzoru ve vyhlášce č. 92/1993 Sb. a jakékoliv pozdější změny tohoto právního předpisu nemají na obsah záruční listiny a na výklad jejího textu žádný vliv. Pokud záruční listina výslovně stanoví, že žalobce přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč, aniž by bylo výslovně uvedeno, že se ručení obnovuje v případě vzniku dalšího celního dluhu, pak je nutno trvat na výkladu, že částka uvedená v záruční listině je stanovením maximální výše, do které je ručitel za dlužníka povinen plnit. V případě, že by měla záruční listina poskytovat zajištění každého jednotlivého celního dluhu jednoho deklaranta, potom by její text musel odpovídat textu obsaženému v Příloze č. 35 k vyhlášce MF č. 135/1998 Sb., v němž se stanoví, že ručitel se zavazuje splnit do zaručené částky „každý jednotlivý celní dluh“. Tato vyhláška však nabyla účinnosti až dne 1. 7. 1998.

Od doby publikace výše zmiňované novely se změnil dle žalobce rozsah ručení a poskytování celních záruk se stalo nepřijatelným, neboť banky nemohly převzít neomezenou záruku. Jako reakci na vyhlášku zakázala ČNB úředním sdělením č. 6/99 peněžním ústavům celní záruky poskytovat. Navíc dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, by byla taková celní záruka poskytnutá žalobcem neplatná, neboť by žalobce zavazovala k plnění zjevně neodpovídajícímu poskytnuté protihodnotě.

Žalobce považuje svou interpretaci pojmu globální záruka za logickou a k tomuto uvádí, že mělo-li by být ručení neomezené, pak by naprosto ztratilo svůj smysl ustanovení § 257 odst. 1 poslední věta celního zákona, které celním orgánům ukládá povinnost určit takovou výši globálního zajištění, aby byl dluh vždy zajištěn.

Stejný názor jako žalobce a Krajský soud v Brně sdílí taktéž Městský soud v Praze (10 Ca 46/2004 - 33 ze dne 12. 1. 2005, 10 Ca 45/2004 - 32 ze dne 12. 1. 2005, 6 Ca 53/2004 - 30 ze dne 25. 11. 2004, 6 Ca 54/2004 - 30 ze dne 25. 11. 2004. Žalobce dále cituje z odůvodnění výše uvedených rozsudků.

Dále žalobce uvádí, že z rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR, ale i Evropského soudu pro lidská práva jednoznačně vyplývá, že právní předpis, na jehož základě je činěn zásah do práv zaručených Listinou základních práv a svobod, popř. Evropskou úmluvou o lidských právech, musí být zcela určitý a jednoznačný a musí umožňovat osobě, které se týká, předvídat důsledky, které z takového zákona vyplývají, aby mohla upravit své chování v souladu s předvídatelnými důsledky určitého aktu (např. rozsudky ESLP ve věcech Kruslin a Huvig z roku 1990, A176-A a A176-B nebo rozsudek ve věci Sunday Times z roku

1978, A-30, popř. plenární nález Ústavního soudu ČR uveřejněný pod č. 25/1994 Sbírky nálezů a usnesení ústavního soudu, svazek I., str. 197).

Žalobce odkazuje na čl. 2 odst. 2 a dále na čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zmiňuje plenární nález ÚS uveřejněný pod č. 16/1994 Sbírky nálezů a usnesení ústavního soudu, který zdůraznil, že příkazy obecně závazných právních předpisů musí být zřetelné a přesně definovány, protože v právním a ústavním státě není důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost, když právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň.

Ústavní soud rovněž opakovaně ve své rozhodovací praxi jednoznačně konstatoval (plenární nálezy č. 21/1996, č. 98/1996, č. 50/1997, č. 141/1998), že v situaci, kdy z textu veřejnoprávního předpisu a jeho jednotlivých ustanovení nevyplývají jednoznačné povinnosti účastníka vůči orgánu státní správy a kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, nelze taková ustanovení účelově vykládat v neprospěch účastníka za použití nepřiměřeného, extenzivního a účelového výkladu, který zasahuje do některého ústavně garantovaného základního práva a je povinností všech státních orgánů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem. V praxi to znamená, že pokud nejednoznačnost určitého právního předpisu implikuje různé interpretace, nelze přijmout tu, jež je k tíži dotčeného subjektu.

Orgány veřejné moci uložily žalobci povinnost, kterou zákon výslovně neukládá, která ze zákona jednoznačně nevyplývá a která není uložena ani jiným právním předpisem vydaným na základě zákona, čímž porušily zásadu stanovenou v článku 2 odst. 3, v článku 4 odst. 1 a článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Žalobce tak byl nucen činit něco, co zákon neukládá, ale pouze a jenom rozhodnutí orgánu veřejné moci, které se opírá o extenzivní výklad právního předpisu.

Vymáhání plnění na základě záruky dle § 256 celního zákona je zásahem orgánu veřejné moci do majetkové sféry právnické osoby ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny a žalobce má za to, že byl napadeným rozhodnutím orgánu veřejné moci zbaven majetku v rozporu s veřejným zájmem a v rozporu s podmínkami, které stanoví zákon.

Na závěr svého vyjádření žalobce uvádí, že v době přejímání globální záruky žádné ustanovení celního zákona ani prováděcí předpis nestanovil, že se stanovená výše celní záruky vztahuje vždy k jednotlivému celnímu dluhu. Stěžovatel tak uplatňuje účelový výklad právní normy a nikoli legální aplikaci podle obecných právních zásad. Svůj výklad tak povýšilo nad právní normu.

Přijetí opačného názoru by znamenalo, že by ručitel nevěděl, za jaké celní dluhy a v jaké výši ručí. Uvedení přesné částky v záruční listině by ztratilo svůj význam.

Interpretačně sporné ustanovení celního zákona tak nemůže být vykládáno k tíži subjektu dotčeného takovým rozhodnutím. S ohledem na výše uvedené žádá žalobce, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Z předloženého spisového materiálu vyplynulo, že žalobce vyhotovil dne 8. 3. 1996 dle ustanovení § 256 celního zákona a dle vzoru uvedeného v příloze č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993Sb, záruční listinu pro „jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky)“ ve prospěch Generálního ředitelství cel v Praze. Touto se žalobce zavázal uhradit případný celní dluh pro deklaranta CH., a. s., až do částky uvedené v záruční listině. Dne 11. 3. 1996 byla záruční listina přijata Generálním ředitelstvím cel. Dne 27. 3. 1998 byl text záruční listiny změněn tak, že záruka se poskytuje vůči celním úřadům v České republice až po nejvyšší částku 37 000 000 Kč. Na základě výše uvedené záruky bylo žalobci Celním úřadem Brno II. rozhodnutím č. j. 292-0162/98/F/4 ze dne 4. 10. 1998 uloženo zaplatit 7406 Kč z titulu ručení. Dne 19. 10. 1998 podal žalobce odvolání s odůvodněním, že na základě vystavené celní záruky již celním orgánům uhradil částku 37 000 000 Kč a že výše celního dluhu již byla vyčerpána a ručitelský závazek tímto zanikl. O odvolání rozhodl celní úřad Brno II. (rozhodnutí č. j. TR 1429/98/1/A-3) tak, že odvolání v plném rozsahu dne 19. 1. 1999 vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Dne 7. 10. 1999 nařídilo Celní ředitelství v Brně v souladu s ustanovením § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků zrušující rozhodnutí přezkoumat. Výsledkem přezkumu bylo dne 3. 11. 1999 zrušení rozhodnutí č. j. TR 1429/98/1/A-3. Celní úřad Brno II. postoupil odvolání žalobce k vyřízení žalovanému, který dne 13. 3. 2000 odvolání rozhodnutím č. j. 516-0101-01-2000 zamítl. Žalobce výše uvedenému rozhodnutí napadl žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který dne 25. 9. 2002 rozsudkem č. j. 30 Ca 262/2000 - 42 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Důvodem zrušujícího rozhodnutí soudu byla zejména skutečnost, že z rozhodnutí žalovaného č. j. 516-0101-01-2000 nebylo zřejmé čeho se vlastně týká, neboť prvoinstanční rozhodnutí založilo daňovému dlužníku povinnost uhradit celní dluh a citované rozhodnutí o odvolání žalovaného svým výrokem potvrdilo důvodnost předpisu penále z prodlení. Toto rozhodnutí s poukazem na formulaci výroku a obsah odůvodnění označil soud za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Žalovaný řídící se právním názorem soudu o odvolání opětovně rozhodl dne 25. 11. 2002, kdy odvolání rozhodnutím č. j. 8037-03/2001-01-0101 zamítl. Žalobce i proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud podanou žalobu přezkoumal a došel k závěru, že je důvodná a proto rozhodnutí žalovaného kasační stížností napadeným rozsudkem dne 30. 11. 2004 zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění zrušujícího rozsudku konstatoval, že výklad pojmu globální záruka, tak jak jej vyložil žalovaný je v rozporu s požadavky kladenými zákonem na jakýkoli právní úkon. Dále uvedl, že ze záruční listiny nepochybně vyplývá, že ručení za celní dluh deklaranta je limitováno do výše 37 000 000 Kč. Podle názoru soudu je projev vůle svědčící o úmyslu účastníků závazku ručit za celní dluh dlužníka souhrnně po dobu trvání zajištění pouze do sjednané částky, z formulace prohlášení o záruce objektivně seznatelný, ať už se bude jednat o celní dluh vzniklý z jednoho nebo více dovozů.

Proti rozsudku podal stěžovatel však kasační stížnost.

Kasační stížnost se stěžovatel opírá o důvod, uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle citovaného ustanovení je stížnostním důvodem nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

K tvrzené nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. konstatuje Nejvyšší správní soud, že tato spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Nezákonnost spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právní otázky – výkladu pojmu globální záruka dle ustanovení § 256 celního zákona, když krajský soud po odmítnutí možnosti uplatnění právní věty Pléna Ústavního soudu (Pl. ÚS 54/2000) na přezkoumávanou věc učinil vlastní výklad projevu vůle žalobce ručit za celní dluh dlužníka souhrnně do částky 37 000 000 Kč.

Stěžovatel nesouhlasí s právními závěry soudu o nedůvodnosti požadavku stěžovatele na plnění od žalobce nad zaručenou výši. Dle názoru stěžovatele ani text bodu 1. záruční listiny (příloha 25 k vyhlášce č. 92/1993 Sb. odpovídající textu záruční listiny č. H61N04116), nezavdává žalobci důvod pro tvrzení o sčítání částek celních dluhů, případně sčítání jednotlivých zajištění celního dluhu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Při závěru o důvodnosti námitek obsažených v kasační stížnosti vyšel přitom z výkladu jednotlivých ustanovení celního zákona upravující institut ručení v celním řízení, jakož i z právního názoru Ústavního soudu, obsaženého v usnesení pléna sp. zn. Pl. ÚS 54/2000.

Právní rámec výchozích úvah Nejvyššího správního soudu v posuzované věci tvoří níže uvedená ustanovení celního zákona ve znění platném v rozhodném období.

Dle ustanovení § 2 písm. i) se pro účely celního zákona rozumí celním dluhem povinnost osoby zaplatit příslušné dovozní clo (celní dluh při dovozu) nebo příslušné vývozní clo (celní dluh při vývozu).

Dle ustanovení § 238 odst. 1 celního zákona celní dluh při dovozu vzniká a) propuštěním zboží podléhajícího dovoznímu clu do volného oběhu, b) propuštěním zboží podléhajícího dovoznímu clu do režimu dočasného použití s částečným osvobozením od dovozního cla.

Dle odstavce druhého celní dluh vznikne v okamžiku přijetí celního prohlášení.

Dle ustanovení § 254 odst. 1 celního zákona mohou-li celní orgány v souladu s celními předpisy vyžadovat zajištění celního dluhu, musí být toto zajištění poskytnuto dlužníkem nebo tím, kdo by se mohl dlužníkem stát.

Dle ustanovení § 256 celního zákona v rozhodné době na žádost celní orgány povolí a) globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací prováděných jedním dlužníkem, b) paušální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací prováděných několika dlužníky, c) individuální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné operace prováděné jedním dlužníkem.

Dle ustanovení § 257 odst. 1 citovaného zákona stanoví-li celní předpisy povinné zajištění celního dluhu, určí celní orgány toto zajištění ve výši, kterou je

a) přesná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, jestliže je možno tuto výši bezpečně určit v době, kdy je zajištění celního dluhu požadováno,

b) celními orgány odhadnutá nejvýše možná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, které vznikly nebo by mohly vzniknout, v ostatních případech.

Je-li celní dluh, který v průběhu doby mění svou výši, globálně zajištěn, určí se taková výše zajištění, která umožňuje, aby celní dluh byl vždy zajištěn.

Dle ustanovení § 260 odst. 1) celního zákona se ručitel se v záruční listině písemným prohlášením zaváže, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu. Dle odstavce druhého může být ručitelem pouze osoba, které to na žádost dlužníka povolil příslušný celní orgán.

Vzor záruční listiny z přílohy č. 92/1993 platný do 1. července 1998:

„Níže podepsaný ručitel poskytuje celnímu orgánu záruku až do maximální výše ... Kč a zavazuje se, že společně s dlužníkem zaplatí celní dluh s úroky až do výše stanovené záruční listinou přijatou celním úřadem“.

V daném případě se žalobce záruční listinou pro „jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky)“ vyhotovenou dle ustanovení § 256 celního zákona a dle vzoru uvedeného v příloze č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993 Sb. zavázal uhradit případný celní dluh pro deklaranta CH., a. s., a to až do částky 37 000 000 Kč uvedené v záruční listině. Na základě výše uvedené záruky bylo žalobci Celním úřadem Brno II. rozhodnutím č. j. 292-0162/98/F/4 ze dne 4. 10. 1998 uloženo zaplatit 7406 Kč z titulu ručení. Žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolání s odůvodněním, že na základě vystavené celní záruky již celním orgánům uhradil částku 37 000 000 Kč a že výše celního dluhu již byla vyčerpána a ručitelský závazek tímto zanikl.

Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání nesouhlasil s výkladem žalobce a ustanovení § 256 celního zákona pak stěžovatel vyložil tak, že globální záruka se vztahuje na každý celní dluh, pro který byl tento způsob zajištění celním úřadem akceptován. Krajský soud se s výkladem stěžovatele v kasační stížnosti napadeném rozsudku neztotožnil, když došel k závěru, že výklad pojmu globální záruka, tak jak je prezentován v rozhodnutí stěžovatele vzhledem k tomu, že v záruční listině nebyl stanoven počet dovozů, a ručitel by tak ručil za clo do výše neurčité a neodhadnutelné, je v rozporu s požadavky kladenými zákonem na jakýkoliv právní úkon. Dále krajský soud v odůvodnění rozsudku zdůraznil, že přijmout argumentaci stěžovatele by tak znamenalo, že ujednání v záruční listině je neurčité ohledně výše ručení, neboť jestliže je tatáž záruční listina, byť je v ní uvedena maximální výše ručení, použitelné pro neurčené množství dovozů, pak v ní uvedená výše ručení je pouze iluzorní. Proto by se jednalo v případě záruční listiny č. H61N04116 o právní úkon ve smyslu ustanovení § 37 občanského zákoníku absolutně neplatný. To by v konečném důsledku znamenalo, že by dosavadní uhrazení celního dluhu ručitelem za dlužníka bylo plnění bez právního důvodu. Podle krajského soudu z prohlášení žalobce nepochybně vyplývá, že ručení za celní dluh deklaranta je limitováno do výše 37 mil. Kč. To znamená, že zajištění celního dluhu na základě prohlášení v záruční listině se váže jen k částce 37 mil. Kč a zaplatí-li žalobce jako ručitel za dlužníka celní dluh, resp. celní dluhy v celkové výši 37 mil. Kč, nemá již povinnost platit za téhož dlužníka další celní dluhy, neboť se k takové povinnosti výslovně nezavázal. Taková povinnost pro něj neplyne ani z žádného ustanovení celního zákona. Krajský soud došel k závěru, že stěžovatel nesprávně posoudil rozsah ručení, a proto rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se však s uvedeným výkladem krajského soudu dovozujícího rozsah ručení a případnou absolutní neplatnost právního úkonu, jímž se žalobce zavázal globálně ručit za celní dluhy dlužníka, neztotožnil.

Rozsah ručení v případě sjednané globální záruky, tak jak jej krajský soud vyložil v odůvodnění svého rozsudku, nemá oporu v zákoně.

V době podpisu záruční listiny žalobcem, tedy ve znění před novelou přijatou zák. č. 113/1997 Sb. ČR upravoval celní zákon globální zajištění v ustanovení § 256 tak, že na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací. Stejná formulace je obsažena ve znění § 256 písm. a) po novele účinné od 1. 7. 1997 pouze s tou změnou, že v závěru ustanovení je doplněno „prováděných jedním dlužníkem“. Výše zajištění celního dluhu je upravena § 257 celního zákona, přičemž o přijetí záruky rozhodují celní orgány.

Ze zákonného textu i gramatického výkladu tohoto ustanovení nutno dovodit, že globálním zajištěním jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění. Stejně tak vyplývá ze samotného pojmu globální záruky, který svým jazykovým významem vyjadřuje, že zajišťuje do budoucna všechny celní dluhy určitého dlužníka. Kdyby se nejednalo o zajištění všech takových celních dluhů, pak by globálního zajištění nebylo třeba a postačovalo by zajištění individuální /zajištění celního dluhu podle § 256 písm. c) celního zákona/. Globálnost poskytnuté záruky je nutno v daném případě chápat nikoli ve vztahu k výši ručení, tak, jak to učinil žalobce a následně i krajský soud, nýbrž ve vztahu k neomezenému počtu dovozů.

Ke stejnému závěru nutno dojít též vyložením toho, co je smyslem a účelem globálního zajištění celního dluhu. Pro vyřešení otázky účelu tohoto zajišťovacího institutu má význam celní dluh a jeho vznik. Celní zákon definuje celní dluh jako povinnost osoby zaplatit příslušné dovozní clo (celní dluh při dovozu) nebo příslušné vývozní clo (celní dluh při vývozu). Celní dluh vzniká několika zákonem předpokládanými způsoby a výše dluhu nemusí být v době zahájení celního řízení známa. Celní řízení se podle § 100 odst. 2 celního zákona zahájeno dnem, kdy celní úřad přijal celní prohlášení na propuštění zboží do navrženého režimu nebo na ukončení režimu.

Z ustanovení § 238 celního zákona pak vyplývá, že celní dluh při dovozu vzniká vždy při každém jednotlivém dovozu, a to okamžikem přijetím celního prohlášení. Z výše uvedeného je zřejmé, že celní dluh pro případ dodržení povinnosti předložit zboží celnímu dohledu vzniká vždy v případě každého jednotlivě podaného celního prohlášení. Stejně tak ze zákonných dikcí ustanovení § 256 a § 260 odst. 1 celního zákona, upravující ručení v celním řízení, je zřejmé, že ručením, bez ohledu na formu zajištění, ve které se ručení poskytuje, se vždy zajišťuje konkrétní celní dluh, čemuž jednoznačně svědčí použití jednotného čísla (singulár) ve výše citovaných ustanoveních. Taktéž ze samotného textu záruční listiny (Vzor záruční listiny z přílohy č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993 platného do 1. července 1998), kdy „níže podepsaný ručitel poskytuje celnímu orgánu záruku až do maximální výše ... Kč a zavazuje se, že společně s dlužníkem zaplatí celní dluh s úroky až do výše stanovené záruční listinou přijatou celním úřadem.“ vyplývá, že se ručitel zavazuje „společně a nerozdílně s dlužníkem uhradit celní dluh, nikoli celní dluhy. Je-li tedy záruční listina použita k zajištění celního dluhu v konkrétním případě (pro konkrétní operaci), tak tento dluh zajišťuje v tomto konkrétním případě až do částky uvedené v záruční listině, resp. ručitel v případě nečinnosti dlužníka odpovídá v tomto konkrétním případě za nezaplacený celní dluh až do částky uvedené v záruční listině. Pak ovšem mohlo dojít k tomu, že vzniklé dluhy ve svém součtu mohly dosáhnout částky, která převyšuje limit stanovený záruční listinou pro jednotlivý dluh.

Zákonnému pojmu „celní dluh z jedné nebo několika operací“ nutno rozumět tak, že dovážené zboží může být projednáno a propuštěno do příslušného režimu na základě jedné celní deklarace jednou či několikrát. V každém případě se jedná pak o situaci, kdy totéž zboží je na základě téže celní deklarace propouštěno postupně do několika režimů, např. jedna operace celního deklaranta přichází v úvahu tehdy, jestliže dovážené zboží je propuštěno do režimu volného oběhu. Několik operací pak přichází v úvahu např. tehdy, je-li zboží nejprve propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu a teprve poté je propouštěno do režimu volného oběhu.

Pro výklad pojmu globální zajištění celního dluhu je dále podstatné, že jde o kogentní právní úpravu, a též zánik záruky je regulován zákonem.

Na uvedených závěrech nic nemění ani žalobcem namítaná skutečnost, že vyhláška č. 92/1993 Sb. ČR, která globální zajištění celního dluhu upravovala, byla nahrazena vyhláškou č. 135/1998 Sb. ČR, která byla s účinností od 1. 7. 1999 též novelizována. Vyhlášky jakožto normy podzákonné, byly vydány k provedení celního zákona, přičemž zákonná úprava globálního zajištění celního dluhu zůstala novelizací celního zákona téměř nedotčena. Změna učiněná ve vzoru záruční listiny v příloze vyhlášky č. 135/1998 Sb. pouze upřesňovala formulaci prováděcích předpisů, aniž by se měnil obsah zákona či jeho výklad.

Nelze se proto ztotožnit s názorem žalobce, že by vyhláška č. 135/1998 Sb. upravila odlišný způsob zajištění, resp. rozšířila rozsah poskytovaného ručení.

Ujednání v předmětné záruční listině s ohledem na shora uvedené neshledal Nejvyšší správní soud neurčitým. Právní úkon, jímž se žalobce zaručil za deklaranta uhradit případný celní dluh, splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti a není stížen neplatností. Text záruční listiny nevzbuzuje pochybnosti o rozsahu ručení. Výklad, jež učinil žalobce a následně krajský soud je v protikladu ke smyslu a cíli této formy ručení celního dluhu.

Krajský soud proto pochybil, pokud z textu záruční listiny dovodil projev vůle účastníků ručit za celní dluh dlužníka souhrnně po dobu trvání zajištění pouze do sjednané částky. Takový závěr nemá oporu v celním zákoně, stejně tak nevyplývá z textu záruční listiny.

Nejvyšší správní soud shodně s odůvodněním rozhodnutí stěžovatele je v této souvislosti nucen poukázat na skutečnost, že právní úprava celního zákona neupravuje sčítání celních dluhů pro potřeby ručení formou globální záruky, resp. neřeší případy, kdy součet celních dluhů přesáhne částku uvedenou v záruční listině, neboť vzhledem k povaze tohoto zajišťovacího institutu nepřichází sčítání celních dluhů v úvahu. Z úpravy ručení formou globálního zajištění celního dluhu naopak vyplývá, že se tato forma ručení vztahuje vždy k individuálně určenému celnímu dluhu vzniklému za podmínek zákonem stanovených a předvídaných a s odkazem na text záruční listiny se touto ručitel zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu až do výše částky v ní uvedené.

Ke stejnému výkladu došel taktéž Ústavní soud ve svém rozhodnutí – usnesení Pl. ÚS 54/2000 ze dne 23. 1. 2001, kde konstatoval, že výklad zákona, které poskytují celní orgány při aplikaci globálního zajištění celního dluhu při každém jednotlivém dovozu má oporu v zákoně, jehož postulátem je mimo jiné zabránit celním únikům, ale i ve slovním textu zákona (singulár „celní dluh“, nikoli plurál „celní dluhy“ nebo souhrn blíže nespecifikovaných celních dluhů), ale vyplývá i z praxe vlastního celního řízení. Protože

se globální záruka vztahuje na každý jednotlivý dovoz s příslušnými operacemi, musí být clo vyměřeno po ukončení celního řízení o tomto jednotlivém dovozu. V případě, kdy celní orgán stanovil nejvýše možný celní dluh nižší než je jeho konečné vyúčtování, je rozhodující výše přijaté globální záruky. Nad původně stanovenou a přijatou výši celního dluhu ručitel neodpovídá. Pokud clo nedosáhne výše globální záruky, nelze nevyčerpaný rozdíl převádět jako event. části záruky na další dovoz, ale musí být vystavena nová samostatná záruky na nový jednotlivý dovoz.

Krajský soud shledal odkaz stěžovatele ve vyjádření k žalobě na výše uvedené usnesení plně za nesprávný, neboť jak v odůvodnění svého rozsudku uvedl, usnesení nedopadá na předmětný případ.

Nejvyšší správní soud názor krajského soudu nesdílí, a má naopak za to, že závěry Ústavního soudu jsou v daném případě plně aplikovatelné. Předmětným usnesením plénem Ústavního soudu podalo výklad pojmu globální záruka tak, aby byly odstraněny rozpory v judikatuře. Předmětné interpretační usnesení je třeba odlišit od usnesení o odmítnutí ústavních stížností z důvodů čistě formálních – procesních (dle ustanovení § 43 odst. 1 zákona o ústavním soudu). Již z gramatického znění výrazu „zjevná neopodstatněnost“ vyplývá, že tento důvod odmítnutí znamená odmítnutí z obsahových příčin, k jehož závěru lze dojít až po prostudování celého spisového materiálu. Ústavní soud v daném případě přezkoumal podstatu jemu předložených stížností s cílem zachovat jednotnost judikatury a zkoumal ústavnost výkladu podaného nižšími soudy.

K závaznosti právního názoru vyjádřeného Ústavním soudem je nutno uvést, že celý vnitrostátní právní řád je založen na principu vnitřního souladu (konzistence) a hierarchického uspořádání. Tato základní maxima musí být nazírána jako dominující hledisko při výkladu jeho jednotlivých součástí. Je proto chybný takový náhled na právní řád, který jeho jednotlivé vrstvy vnímá relativně izolovaně, a to z hlediska materiálního i formálního. Článek 95 Ústavy představuje mimo jiné potvrzení zmíněné hierarchie právního řádu a též prostředek komunikace mezi Ústavním soudem na straně jedné a mezi soudy obecnými na straně druhé. Především z něj lze dovodit, že obecné soudy jsou při svém rozhodování vázány nejen zákonem, nýbrž také ústavním pořádkem (arg. a minori ad maius). Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle čl. 83 Ústavy ČR ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nežádka v ústavních textech *expressis verbis* nevyjádřených. Pokud takový výklad možný není, je namístě protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit. V tomto kontextu viděno, jestliže Ústavní soud v některém svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad, je nutno tento výklad respektovat i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení. Krajský soud se proto dopustil logické chyby, když neaplikoval na projednávanou věc právní názor Ústavního soudu, jelikož tato vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být soud při aplikaci jednoduchého práva určující. Navíc nelze přehlédnout, že opačný závěr by ve svých důsledcích vedl k nerovnosti účastníků jednotlivých soudních řízení a k nepředvídatelnosti soudního rozhodování, což samozřejmě představuje pochybení dosahující ústavní intenzity.

Nejvyšší správní soud proto došel k závěru, že jakkoliv se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedentálního práva, jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat. K odchylce od ní by mohly přistoupit pouze ve výjimečných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy, tato judikatura by byla vnitřně nekonzistentní anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by soud přesvědčivě odůvodnil.

Výklad učiněný Ústavním soudem shledal zákonným taktéž Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soudní dvůr“), když stížnost žalobce č. 55728/00 prohlásil za nepřijatelnou pro zjevnou neopodstatněnost. V předmětné stížnosti žalobce mimo jiné namítal rozpory ve výkladu výrazu globální celní záruka různými státními orgány, který způsobují porušení zásady právní jistoty. Soudní dvůr v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že se národní soudy věnovaly výkladu práva, opírajíc se o logické, gramatické a účelové prvky, které jasně vyslovily ve svých rozhodnutích. Soudy tak plnily úlohu, která jim byla svěřena v právním státě a přitom podle závěrů Ústavního soudu, které Soudní dvůr nezpochybňuje, nepřekročily rámec své hodnotící pravomoci vymezené ústavním řádem. Pokud se jedná o rozporné názory uváděné žalobcem, Soudní dvůr poznamenal, že tyto tvoří důsledek obsažený v každém soudním systému. Navíc nelze říci, že by stát neplnil svou povinnost reagovat s největší koherencí, aby zaručil právní jistotu, jelikož tato otázka byla zkoumána plénem Ústavního soudu s úmyslem odstranit rozpory v judikatuře. Od doby přijetí rozhodnutí pléna se všechny soudy k názoru pléna připojily.

Podle Soudního dvoru on sám nemůže zpochybnit závěry vnitrostátních soudů, které z možných výkladů celního zákona určitou interpretaci zvolily, s tím, že taková interpretace byla nepředvídatelná nebo svévolná a tudíž neslučitelná se zásadou legality. Soudní dvůr uvedl, že systém globální záruky sleduje legitimní cíl, totiž výběr cel a potírání podvodů, a právě v oblasti rozpočtové politiky požívají státy určité míry volnosti při hodnocení toho, co je pro společnost jako celek potřebné. Státům je třeba ponechat široký prostor pro co nejefektivnější zajištění výběru rozpočtových příjmů.

Nejvyšší správní soud tak došel k závěru, že byl naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když Krajský soud v Brně nesprávně právně posoudil rozsah ručení v případě globálního zajištění celního dluhu.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Brně dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Při výkladu pojmu globální záruka je nutno vyjít zejména ze závěrů, které vyslovil Ústavní soud v usnesení pléna Pl. ÚS 54/2000, kde podal výklad tohoto pojmu s cílem sjednotit judikaturu v dané problematice.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 25. listopadu 2005

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu