



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci stěžovatele **Celního ředitelství Praha**, se sídlem v Praze 1, Washingtonova 11, za účasti **Č., a. s.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2006, č. j. 9 Ca 111/2005 – 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2006, č. j. 9 Ca 111/2005 – 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozsudkem městského soudu bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 23. 2. 2005, č. j. 11320/04-21-72, kterým bylo k odvolání Československé obchodní banky, a. s. (dále též „ručitel“), změněno rozhodnutí Celního úřadu Praha 2 ze dne 15. 6. 2004, č. j. 7714/04-1764-21/72, jímž bylo rozhodnuto o povinnosti ručitele k plnění pohledávky za dlužníka společnost Ch. a. s., se sídlem v P. 10, K. 46 (dále též „dlužník“), neboť pro případ nesplnění povinnosti dlužníkem se zavázal v záruční listině svým písemným prohlášením ve smyslu ustanovení § 260 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „celní zákon“), přijatým Ministerstvem financí – Generálním ředitelstvím cel pod č. j. 03981006, splnit zaručenou výši pohledávky společně a nerozdílně s dlužníkem, který jemu vyměřený celní dluh neuhradil.

Městský soud dospěl ve svém rozsudku gramatickým výkladem k závěru, že globálním zajištěním celního dluhu jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění, přičemž je mimo jiné nutno dovodit i to, že zárukou jsou do budoucna zajišťovány všechny dluhy jednoho dlužníka, které

se počítají. Dále zdůraznil, že pokud je zajištění celního dluhu zajišťováno ručením, je nezbytné, aby poskytnutá záruka byla přijata a aby bylo povoleno, že určitý subjekt se stal ručitelem vůči celním úřadům. Celní orgán tímto úkonem dává z pozice vrchnostenské najevo, že akceptuje osobu ručitele a výši částky, na niž se záruka vztahuje. Mezi ručitelem a celním orgánem tedy musí být postavena najisto mj. zaručená výše celního dluhu, tedy konkrétní částka, ke které se při učinění právního úkonu vztahuje ručitelova vůle.

Ve včas podané kasační stížnosti stěžovatel namítal, že názor městského soudu vyjádřený v napadeném rozhodnutí se opírá o účelovou interpretaci ustanovení § 256 a § 257 celního zákona. Poukázal na skutečnost, že zákonná ustanovení svědčí o záměru zákonodárce vztáhnout institut globálního zajištění vždy k individuálně určenému celnímu dluhu, a to s odkazem na znění záruční listiny, ve které se ručitel zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu nejvyšší částkou uvedenou v záruční listině. Po celních orgánech nebylo možno požadovat vědomost o konkrétní výši plnění ručitele, zejména zda nejvyšší zaručená částka již byla vyčerpána či nikoliv, protože celní orgány by v takovém systému nemohly vědět a ani jinak ověřit, zda vznikající celní dluh je ještě krytý existující zárukou nebo nikoliv. Od přijetí poskytnuté záruky je dle názoru stěžovatele nutno rozlišit osvědčení o záruce, které však není záruční listinou. Stěžovatel dále zdůraznil, že právní předpisy dále předpokládají, že globální záruka bude používána i souběžně, např. ve stejnou hodinu na více celních úřadech. Vzhledem k této možnosti by celní orgány prakticky nikdy neměly jistotu, zda celní dluh je v konkrétním případě skutečně zajištěn do výše uvedené v záruční listině. Právní důsledek této nejistoty by se pak promítl do nemožnosti propuštění zboží do navrženého režimu a zajištění globální zárukou by tak ztratilo svůj smysl, neboť její poskytnutí by celním orgánům nezaručovalo, že v době propuštění zboží do navrženého režimu je celní dluh zajištěn ve správné výši. Stěžovatel dále odkázal na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva č. 55631/00 a č. 55728/00 a dále na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Afs 206/2004 a 5 Afs 38/2005, která výše zmíněný postup neshledala v rozporu Úmluvou či zákonem. Stěžovatel pak ještě namítl, že možnost dvojího výkladu vyhlášky č. 92/1988 Sb. sama o sobě nezpůsobuje její nepředvídatelnost, a to zejména v takových případech, kdy se vyhláška dotýká profesionální činnosti toho, kdo ji hodlá aplikovat. V souzené věci je druhý účastník profesionální institucí, která se mimo jiné zabývá i poskytováním ručení. Vzhledem k okolnosti, že celní orgány od počátku podávaly výklad globálního ručení výše nastiněným způsobem, přičemž banka se mohla kdykoliv informovat o obsahu svého závazku, je třeba odmítnout námitku, že sjednané ručení by bylo v rozporu s institutem ručení. Stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení a přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Československá obchodní banka, a. s., nepodala ke kasační stížnosti žádné vyjádření.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ustanovení § 254 odst. 3 celního zákona celní orgány mohou povolit, aby zajištění celního dluhu provedla jiná osoba než ta, od níž se zajištění celního dluhu požaduje.

Podle ustanovení § 256 cit. zákona na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací.

Podle ustanovení § 260 odst. 1 celního zákona ručitel se v záruční listině písemným prohlášením zaváže, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu.

Pro posouzení sporné věci je klíčovou otázkou výkladu pojmu globální zajištění celního dluhu dle ustanovení § 256 celního zákona. Vzhledem k okolnosti, že jeho interpretaci se zabývalo v rozhodnutí ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, i plénem Ústavního soudu, považuje Nejvyšší správní soud pro spornou věc za klíčové ocitovat závěry, ke kterým v tomto rozhodnutí Ústavní soud dospěl. Ústavní soud konstatoval, že „výklad zákona, podle kterého postupují celní orgány při aplikaci globálního zajištění celního dluhu při každém jednotlivém dovozu, má oporu jak v samotném zákonu, jehož postulátem je mj. zabránit celním únikům, 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. Celní zákon je normou veřejného práva. Protože globální záruka se vztahuje na každý jednotlivý dovoz s příslušnými operacemi, musí být clo vyměřeno po ukončení celního řízení o tomto jednotlivém dovozu (tvořeného jednou nebo více operacemi). V případě, kdy celní orgán stanovil (odhadem) 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 eventuální částí záruky na další dovoz, ale musí být vystavena nová samostatná záruka na nový jednotlivý dovoz.“

Z výše uvedeného tedy nade vší pochybnost vyplývá, že závěr, ke kterému ve svém rozhodnutí dospěl jak stěžovatel, tak i celní úřad, je ústavně konformním, a tudíž zcela v souladu s celním zákonem. Pro výklad předmětných ustanovení celního zákona tak nepostačuje pouhý gramatický výklad, který v odůvodnění svého rozsudku aplikuje městský soud, nýbrž je nutno akcentovat i smysl zákona.

Ze zákonného textu ustanovení § 256 celního zákona je tak nutno dovodit, že globálním zajištěním jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění, což vyplývá i 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. Globálnost poskytnuté záruky je nutno v daném případě chápat nikoli ve vztahu k výši ručení, tak, jak to učinil ručitel a následně i Městský soud v Praze, nýbrž ve vztahu k neomezenému, blíže neurčenému počtu dovozů.

Ke stejnému závěru je nutno dojít též vyložením smyslu a účelu globálního zajištění celního dluhu, když pro vyřešení otázky účelu tohoto zajišťovacího institutu je nutno vycházet ze samotného institutu celního dluhu a jeho vzniku. 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 je podle ustanovení § 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 vyplynulo, že celní dluh při dovozu vzniká vždy při každém jednotlivém dovozu, a to okamžikem přijetí 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. Teprve odnětím zboží celnímu dohledu je najisto postaveno, že celní dluh vznikl, protože dříve, než byl celní dohled proveden, nebylo možno výši celního dluhu zjistit. Ze znění celního zákona naopak nelze

nikterak dovodit vznik jednoho celního dluhu z několika dovozů. Stejně tak ze zákonných dikcí ustanovení § 256 a § 260 odst. 1 celního zákona, upravujících 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 ve výše citovaných ustanoveních. Taktéž ze samotného textu záruční listiny (jejíž vzor je přílohou č. 25 vyhlášky Ministerstva financí č. 92/1993 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona, ve znění platném 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 ručitel se 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.

Zákonnému pojmu „dluh z jedné nebo několika operací“ nutno pak 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.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze pochybil, pokud z textu záruční listiny dovodil projev vůle účastníků ručit za celní dluhy dlužníka souhrnně po dobu trvání zajištění pouze do sjednané částky 37 000 000 Kč. Takový závěr nemá oporu v celním zákoně, stejně tak nevyplývá z textu záruční listiny. Nejvyšší správní soud je v této souvislosti nucen poukázat na skutečnost, že právní úprava celního zákona neumožňuje a ani z ní nelze dovozovat 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. Výklad, který učinil městský soud, je v protikladu ke smyslu a cíli této formy ručení celního dluhu. Z úpravy ručení formou globálního zajištění celního dluhu naopak vyplývá, že tato forma ručení se 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.

Globálním zajištěním celního dluhu je po dobu trvání ručitelského vztahu zajišťován každý celní dluh celního dlužníka, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné či více operací subjektu, pro který byla tato forma zajištění povolena, nikoli souhrnně všechny celní dluhy tohoto subjektu. V daném případě tak ručitel ručil za každý ze vzniklých dluhů vždy do výše 37 000 000 Kč, nikoli pouze do úhrnné výše 37 000 000 Kč za všechny vzniklé celní dluhy. Vyčerpáním rozsahu ručitelského závazku na některých platbách by tak, při opačném chápání smyslu institutu globální záruky, veškeré dále poskytnuté záruky postrádaly smyslu, resp. žádný z následných dovozů by nebyl zajištěn; tyto se však uskutečnily. Nelze tak přisvědčit závěru Městského soudu v Praze o neurčitosti rozsahu plnění co do jeho výše a z toho dovozované absolutní neplatnosti právního úkonu.

Na základě výše uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než že globálním zajištěním celního dluhu jsou po dobu trvání ručitelského vztahu zajišťovány všechny dluhy celního dlužníka, a to tak, že je zajišťován každý z nich, pokud vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné či více operací subjektu, pro který byla tato forma zajištění povolena, a to až do výše částky v záruční listině uvedené.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci nemohl rovněž nepřihlédnout k faktu, že výklad učiněný Ústavním soudem shledal zákonným taktéž Evropský soud pro lidská práva (rozhodnutí tohoto soudu o přijatelnosti stížnosti č. 55631/00 a č. 55728/00), který v relevantní věci globální záruky dospěl k závěru, že národní soudy se věnovaly výkladu práva, opírajíc se o logické, gramatické a účelové prvky, které jasně vyslovily ve svých rozhodnutích, když soudní dvůr přitom sám nemůže zpochybnit závěry vnitrostátních soudů, které z možných výkladů celního zákona zvolily určitou interpretaci, přitom taková interpretace nebyla nepředvídatelná nebo svévolná a tudíž neslučitelná se zásadou legality.

Řešení předmětné otázky jednoznačně vyplývá i z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu reprezentované například rozsudkem ze dne 23. 9. 2005, č. j. 5 Afs 206/2004 - 82, publikovaným na internetových stránkách soudu, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval že „v případě globálního zajištění celního dluhu podle ustanovení § 256 celního zákona, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací, jde o zajištění každého celního dluhu v době trvání záruky až do výše částky uvedené v záruce“.

Z výše uvedeného je proto zřejmé, že rozsudek Městského soudu v Praze je stížen nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky; kasační stížnost stěžovatele je tak s ohledem na dikci ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), důvodná. Nejvyšší správní soud proto postupoval v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. tak, že napadený rozsudek městského soudu zrušil bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.). S ohledem na rozhodnutí o meritu věci se Nejvyšší správní soud nezabýval samostatně žádostí stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 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 21. listopadu 2006

JUDr. Radan Malík
předseda senátu