



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně: **A. M.**, zastoupená JUDr. Jaromírem Heto, advokátem se sídlem Vodní 1972, Zlín, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Olomouc**, se sídlem Blanická 19, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2002, č. j. 3486/2002-01, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 1. 2005, č. j. 22 Ca 459/2003–76,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včasnou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2002, č. j. 3486/2002-01, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Celního úřadu Zlín ze dne 15. 2. 2002, č. j. 10-7534/2000, jímž jí byl vyměřen celní dluh. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobkyně podala písemné celní prohlášení k propuštění zboží (automobil Audi A 8) do režimu volného oběhu s deklarací návrhu na úplné osvobození zboží od dovozního cla. K celnímu prohlášení přiložila mj. fakturu ze dne 2. 3. 1997 na částku 35 000 DEM za nákup tohoto zboží v SRN. Celní úřad zboží propustil do navrženého režimu s přiznáním nároku na úplné osvobození od cla podle § 237 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb. za podmínek stanovených vyhláškou č. 136/1998 Sb. o osvobození zboží od dovozního cla. Poté celní úřad ve spolupráci s německými celními orgány zjistil, že dovezený automobil byl ve skutečnosti zakoupen od jiného prodejce v SRN za kupní cenu 72.000 DEM,

a to dne 15. 9. 1998, takže automobil byl od cla osvobozen neoprávněně a v rozporu s podmínkou stanovenou v § 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 136/1998 Sb., neboť nebyl užíván žalobkyní v místě obvyklého pobytu v zahraničí nejméně 6 měsíců přede dnem, ke kterému ukončila svůj obvyklý pobyt v zahraničí. Pro nesplnění podmínek pro osvobození od cla, jí bylo toto dodatečně vyměřeno.

Žalobkyně v podané žalobě především uvedla, že se neúčastnila nákupu vozidla, fakturu neplatila a nebyla jí známa ani cena vozidla, rovněž celním orgánům nepředkládala žádné doklady o jeho nákupu. Nebyla tedy deklarantem ve smyslu § 2 písm. a) ani ve smyslu § 107 celního zákona v řízení o propuštění zboží do volného oběhu. Celní dluh jí proto nevznikl, žádným rozhodnutím jí nebyly stanoveny podmínky pro propuštění zboží s úplným či částečným osvobozením od dovozního cla a nevztahují se na ni ani zákonná ustanovení týkající se práv a povinností deklaranta. Celní prohlášení není podepsáno žalobkyní, bylo celním orgánům předloženo neznámou osobou. Na základě něho proto celní úřad vydal rozhodnutí, které jí nezavazovalo, nebylo jí ani doručeno. Celní výměr ze dne 30. 9. 1998, č. j. 137260800563, považuje za nadbytečný, rovněž postrádá základní náležitosti a rovněž jí nebyl doručen. Žalobkyně se nemohla proto stát dlužníkem podle § 241 odst. 1 písm. b) celního zákona, zboží jí nebylo totiž propuštěno do volného oběhu a nebyly jí stanoveny žádné povinnosti.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl a rozhodl, že žalobkyně je povinna zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 1 145 Kč. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu, z něhož zjistil, že na základě celního prohlášení ze dne 29. 9. 1998 a návrhu na propuštění osobního majetku osob při jejich přistěhování z místa obvyklého pobytu v zahraničí Celní úřad Zlín vydal celní platební výměr ze dne 30. 9. 1998, jímž bylo rozhodnuto o propuštění zboží do režimu volného oběhu. Téhož dne stejný správní orgán rozhodl, že osobní majetek žalobkyně – vozidlo Audi A 8 byl propuštěn do volného oběhu v tuzemsku beze cla. Podkladem pro vydání předmětného rozhodnutí byla i připojená faktura na nákup vozidla v hodnotě 35 000 DEM. V protokolu o podaném vysvětlení ze dne 21. 6. 2000 žalobkyně uvedla, že v roce 1997 získala trvalý pobyt v České republice a v roce 1998 si přivezla pro vlastní potřebu osobní vozidlo AUDI A 8 a veškeré doklady od vozidla předala po jeho dovozu Celnímu úřadu ve Zlíně, kde podepsala návrh na zahájení celního řízení. Nákup vozidla provedl na její jméno manžel N. M., clo ani DPH žalobkyně neplatila, neboť si automobil přivezla pro vlastní potřebu. Dne 15. 2. 2000 auto prodala bulharské firmě, což doložila kupní smlouvou. Přípisem policejního ředitelství v B. ze dne 29. 3. 2000 byla Celnímu úřadu Zlín předložena faktura o nákupu předmětného osobního automobilu vystavená firmou A. C. R. dne 15. 9. 1998 na částku 72 500 DEM. Na základě této skutečnosti vydal celní úřad rozhodnutí, kterým žalobkyni celní dluh vyměřil s tím, že automobil byl od dovozního cla osvobozen neoprávněně.

V odůvodnění rozsudku soud uvedl zejména, že přezkoumání rozhodnutí vydaného v celním řízení, jímž bylo propuštěno zboží do režimu volného oběhu a osvobozeno od dovozního cla, se nelze domáhat v přezkumném řízení směřujícím proti rozhodnutí, jímž byl následně vyměřen žalobkyni celní dluh. Tvrzení, žalobkyně, že jí nebyla rozhodnutí o propuštění zboží a jeho osvobození nikdy doručena, soud odmítl jako účelová, neboť v protokolu ze dne 21. 6. 2000 uvedla, že vozidlo do České republiky přivezla pro vlastní potřebu, i když nákup obstarával její manžel. Automobil v tuzemsku rovněž užívala a následně jej prodala. Postupem a rozhodnutím celních orgánů ze dne 30. 9. 1998 se necítila být krácena na svých právech až do zjištění skutečností rozhodných pro stanovení celního dluhu.

Soud odmítl rovněž tvrzení žalobkyně, že nemá postavení dlužníka ve smyslu celního zákona, neboť § 241 odst. 3 celního zákona jednoznačně stanoví, že při vzniku celního dluhu nedodržení podmínek pro propuštění zboží s úplným osvobozením od dovozního cla v důsledku jeho konečného použití, je dlužníkem ten, kdo má plnit povinnosti stanovené pro použití režimu, do něhož bylo toto zboží propuštěno. Takovou osobou je žalobkyně. Právní úprava stanoví povinnost osoby, v jejíž prospěch je zboží propuštěno. Žalobkyně podmínku pro propuštění zboží nesplnila (jak bylo dodatečně zjištěno) a proto je povinna uhradit celní dluh.

Soud proto dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, dle jejího obsahu z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Předně namítla, že soud posoudil nesprávně právní otázku neplatnosti, respektive nicotnosti rozhodnutí o propuštění zboží do volného oběhu a o propuštění zboží do volného oběhu bez cla – obě ze dne 30. 9. 1998, jakož i rozhodnutí na ně navazující, včetně rozhodnutí napadeného žalobou. Soud se nevypořádal s jejím tvrzením o nicotnosti, přesto, že konkrétní vady těchto rozhodnutí výslovně tvrdila. Rozhodnutí jí navíc nebylo nikdy doručeno, a proto ani nemohlo nabýt právní moci. S touto otázkou se rovněž soud nezabýval, ač byla v žalobě tvrzena.

Nesprávně byla posouzena i otázka, zda se mohla žalobkyně stát dlužníkem. Aby tomu tak bylo, muselo by být zboží pravomocným rozhodnutím propuštěno do volného oběhu a toto rozhodnutí by muselo být platné. Dokazování o doručení bylo na celních orgánech, tyto však své důkazní břemeno neunesly. Námitky žalobkyně se koncentrují do tvrzení, že rozhodnutí o propuštění zboží do volného oběhu, jakož i rozhodnutí o osvobození od dovozního cla jsou nulitní a proto jsou nulitní, nebo alespoň neplatná i rozhodnutí, která na ně navazují a jež byla předmětem žaloby. Z toho důvodu se žalobkyně nemohla stát dlužníkem a nebylo možno proto po ní úhradu celního dluhu požadovat. Nemůže obstát závěr soudu, že rozhodnutí muselo být žalobkyni doručeno, neboť by jinak nemohla přihlásit vozidlo na dopravním inspektorátu. Stěžovatelka totiž zde vozidlo nepřihlašovala, na dopravním inspektorátu nebylo potřeba předložit rozhodnutí o propuštění zboží do volného oběhu, ale postačovalo potvrzení celního úřadu.

Kdyby byli s manželem správně informováni, že budou platit clo, nikdy by zboží do České republiky nedovezli. Vůz byl nakonec prodán do Bulharska. Dle jejího názoru neměl rozdíl v ceně nákupu vozidla vliv na propuštění zboží s osvobozením od dovozního cla. Protože napadenému rozhodnutí předchází rozhodnutí neplatná, je neplatným i rozhodnutí, kterým je po ní požadována úhrada celního dluhu. Vzhledem k této skutečnosti byl § 241 celního zákona ve vztahu k žalobkyni aplikován nesprávně.

Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti své vyjádření k výzvě soudu nepodal.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nicotnosti (resp. neplatnosti) napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí jemu předcházejícímu, neboť od jejího zodpovězení je nutno pak dále odvíjet rozhodnutí o věci samotné. Zde je nutno zdůraznit, že stěžovatelka považuje za neplatná či nicotná rozhodnutí Celního úřadu Zlín ze dne 30. 9. 1998, z nichž první se týkalo propuštění zboží do režimu volného oběhu v tuzemsku (celní výměr) a druhé propuštění vozidla do volného oběhu v tuzemsku bez cla. Tato rozhodnutí však nebyla předmětem přezkumu v rámci správního soudnictví. Stěžovatelka je nikdy žalobou nenapadla; její žaloba směřuje až proti rozhodnutí Celního ředitelství v Olomouci ze dne 4. 6. 2002. Žalobní námitky tedy mohly být úspěšné pouze potud, pokud zpochybňovaly nezákonnost tohoto rozhodnutí (resp. prvostupňového rozhodnutí Celního úřadu Zlín ze dne 15. 2. 2002), resp. pokud by vytýkaly vady řízení jím předcházejícího, které mohly mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Je však nemyslitelné, aby žaloba brojila i proti zcela jiným a samostatným rozhodnutím (poznává se, že rozhodnutí z roku 1998 nemají ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí povahu podkladového rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.), a zpochybněním jejich platnosti či existence se snažila otřást zákonností rozhodnutí žalobou napadených.

Cítí-li se fyzická nebo právnická osoba rozhodnutím správního orgánu zkrácena na svých subjektivních právech, může proti němu brojit žalobou. Z důvodu právní jistoty je však tato možnost časově limitována: podle úpravy platné v roce 1998 i nyní to jsou zásadně dva měsíce od doručení napadeného rozhodnutí [§ 250b odst. 1 o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002; § 72 odst. 1 s. ř. s.]. Po marném uplynutí lhůty pro podání žaloby již zákonnost rozhodnutí správního orgánu před správními soudy zpochybňovat nelze, přičemž platí, že jeho adresát je jím vázán (je povinen v souladu s ním se chovat) a správní soud z takového rozhodnutí vychází. Jiný přístup by vnesl velkou entropii do společenských vztahů: pokud by bylo možno kdykoliv – třeba i hluboko do minulosti – zpochybňovat rozhodnutí správních orgánů, znamenalo by to chaos především v majetkových vztazích a naprostou destabilizaci společnosti. Jinak řečeno: požadavek právní jistoty je po uplynutí určité přiměřené lhůty, v níž je možno proti správnímu aktu brojit, přednější, neboť si to vyžaduje potřeba bezporuchového fungování společnosti.

Z těchto hledisek považuje Nejvyšší správní soud za zcela správný závěr, který krajský soud učinil v žalobou napadeném rozhodnutí: přezkoumání rozhodnutí vydaného v celním řízení, jímž bylo propuštěno zboží do režimu volného oběhu a osvobozeno od dovozního cla, se nelze domáhat v přezkumném řízení směřujícím proti rozhodnutí, jímž byl následně vyměřen žalobkyni celní dluh.

Krom toho *obiter dictum* Nejvyšší správní soud poznamenává, že k problematice nicotnosti a neplatnosti se vyslovil např. v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96. Vyslovil v něm právní názor, že pojmy nicotnosti a neplatnosti správního aktu nelze navzájem směšovat, neboť každý z nich má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního

podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti. Dílčí nedostatky platebního výměru nemohou způsobit jeho nicotnost. Co se týče druhého odlišného pojmu - tedy neplatnosti –, pak pouhý nedostatek některé ze základních náležitostí rozhodnutí uvedených v § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (formální aspekt), nemůže sám o sobě způsobit neplatnost rozhodnutí; tento nedostatek musí dosahovat určité intenzity (materiální aspekt). K vadám způsobujícím neplatnost rozhodnutí soud přihlíží zásadně jenom k námitce žalobce. K výkladu § 32 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, přitom nelze přistupovat formálně či formalisticky, nýbrž je vždy nutné hledat jeho smysl a účel, tedy zkoumat, proč je určitá náležitost daňového rozhodnutí jeho součástí a zda její případný nedostatek je natolik intenzivní, aby zakládal jeho neplatnost. Platební výměr je zapotřebí vykládat jako celek; k závěru o neplatnosti proto nelze dospět na základě zjištění, že určitá náležitost rozhodnutí je uvedena pouze na jiném místě, než uvedena být měla. I nad rámec své přezkumné činnosti v této věci však Nejvyšší správní soud poznamenává, že ani neplatnost ani nicotnost se ze správního spisu nepodává.

Námítka stěžovatelky se dále ve značné míře týká otázky, zda jí byla doručena rozhodnutí Celního úřadu ve Zlíně o propuštění vozidla Audi A 8 do volného oběhu; stěžovatelka jejich doručení zpochybňuje, v důsledku čehož zboží vlastně nikdy nebylo pravomocně propuštěno do režimu volného oběhu. S otázkou doručení se nevypořádal ani krajský soud ani správní orgán. Z důvodu nedostatku doručení stěžovatelka dovozuje též závěr, že se nikdy nemohla stát dlužníkem podle § 241 odst. 3 celního zákona.

Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí.

V první řadě není pravda, že se krajský soud nezabýval tvrzenými vadami doručení. Krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku výslovně konstatoval, že tvrzení žalobkyně, že jí nebyla rozhodnutí o propuštění zboží a jeho osvobození nikdy doručena, jsou účelová, neboť v protokolu ze dne 21. 6. 2000 uvedla, že vozidlo do České republiky přivezla pro vlastní potřebu, i když nákup obstarával její manžel. Automobil v tuzemsku rovněž užívala a následně jej prodala. Postupem a rozhodnutím celních orgánů ze dne 30. 9. 1998 se necítila být krácena na svých právech až do zjištění skutečností rozhodných pro stanovení celního dluhu.

Je pravda, že součástí správního spisu nejsou doručky od rozhodnutí (celního výměru) ze dne 30. 9. 1998 o propuštění zboží do režimu volného oběhu v tuzemsku podle vyhlášky č. 136/1998 Sb., č. 137260800563, oznámení o propuštění z téhož dne, ani od rozhodnutí o propuštění do volného oběhu v tuzemsku bez cla z téhož data. To ovšem samo o sobě neznamená, že by rozhodnutí nebylo žalobkyni doručeno, resp. že by tuto skutečnost nebylo možno prokázat jiným způsobem.

Doručenka je toliko jedním z důkazních prostředků, jimiž se prokazuje skutečnost, zda došlo či nedošlo k doručení písemnosti, byť důkazním prostředkem nejčastějším, nejobvyklejším a patrně i nejspolehlivějším. Je-li doručenka neúplná, nesprávně vyplněná, popřípadě chybí-li zcela, je nutno zvážit, zda závěr, že bylo doručeno, spolehlivě nevyplyvá z jiných důkazních prostředků.

V dané věci je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že na doručení uvedených rozhodnutí lze bezpečně usuzovat z chování samotné stěžovatelky. Stěžovatelka v České republice dovezený automobil užívala, a posléze jej dokonce prodala, tj. vykonávala obsah

vlastnického práva k tomuto automobilu. Stěžovatelka by nikdy nemohla automobil v tuzemsku užívat, pokud by jí nesvědčilo pravomocné rozhodnutí o propuštění zboží do volného oběhu; pokud by tak přesto činila, jednala by v rozporu s právem. Ostatně tvrzení, že by jí rozhodnutí o propuštění automobilu do režimu volného oběhu nebyla nikdy doručena, že z tohoto důvodu nenabyla právní moci a že proto dovezený automobil nemohl být v tuzemsku užíván, stěžovatelka poprvé uplatnila teprve v souvislosti s doměřením cla za dovoz tohoto automobilu; předtím se jej nikdy nedovolávala a nesnažila se odstranit překážku, která by jí v užívání automobilu v tuzemsku podle práva bránila (kdyby tomu bylo tak, jak tvrdí stěžovatelka). Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že ze samotného chování stěžovatelky lze spolehlivě usuzovat na to, že jí rozhodnutí o propuštění automobilu do režimu volného oběhu doručena byla.

Důvodná není ani námitka, podle níž by žalobkyně vůz nikdy nedovezla, kdyby byla s manželem správně informována, že bude platit clo. I v době, kdy byl vůz propuštěn do režimu volného oběhu, měla stěžovatelka možnost využít institutu závazné celní informace podle § 46 celního zákona č. 13/1993 Sb. a požadovat od celních orgánů informaci o celních předpisech uplatňovaných v konkrétním případě. Pokud však stěžovatelka míří na to, že v roce 1998 bylo vozidlo propuštěno bez cla, a že clo jí bylo doměřeno až v roce 2002, pak je tato její námitka bezdůvodná dvojnásob, neboť se tím vlastně dovolává faktu, že celní orgány neměly – nikoliv vlastní vinou – původně k dispozici pravdivé informace o době koupě a kupní ceně vyplacené za dovážený automobil. Pokud by pravdivé informace o těchto skutečnostech znaly již v době rozhodování o propuštění zboží do režimu volného oběhu v roce 1998, tj. pokud by pravdivé údaje byly uvedeny již v návrhu na propuštění osobního majetku při jejich přestěhování z místa obvyklého pobytu v zahraničí do tuzemska ze dne 30. 9. 1998, clo by stěžovatelce bezpochyby vyměřily.

Z těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tvrzený kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s. není dán, neboť v rozsudku Městského soudu v Praze nebyla zjištěna nezákonnost, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud proto považuje kasační stížnost za nedůvodnou a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Žalobkyně nedosáhla v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému náklady řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 1. března 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu