



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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: **Č., a. s.**, proti žalovanému: **Celní ředitelství Praha**, se sídlem Praha 1, Washingtonova 11, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2005, č. j. 11320/04-21-80, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2006, č. j. 9 Ca 113/2005 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobkyni **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 :

Shora označeným rozsudkem zrušil městský soud rozhodnutí žalovaného, kterým bylo k odvolání žalobkyně rozhodnutí Celního úřadu Praha 2 ze dne 15. 6. 2004, č. j. 7714/04-1764-21/80, o uložení povinnosti zaplatit částku 15 331 Kč (z toho celní dluh 15 031 Kč a 300 Kč exekuční náklady) změněno tak, že bylo upuštěno od povinnosti žalobkyně uhradit exekuční náklady. Celní úřad žalobkyni uložil zaplacení celního dluhu a exekučních nákladů z titulu ručení za dlužníka Ch., a. s., (dále jen „dlužník“). Celní dluh byl dlužníkovi vyměřen na základě celního prohlášení JCD 11764218097822 ze dne 26. 8. 1998.

Žalovaný vycházel z toho, že povinnost žalobkyně jako ručitele vznikla v souladu s ustanovením § 260l odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, v platném znění, když se v záruční listině pro jiné operace než režim tranzitu č. H61N04116, ze dne 8. 3. 1996 zavázala splnit zaručenou výši dluhu společně a nerozdílně s dlužníkem, přičemž dlužník neuhradil výše uvedený celní dluh včas. Ve svém rozhodnutí žalovaný uvedl,

že má za prokázané, že žalobkyně již ve prospěch orgánů celní správy uhradila částku 37 000 000 Kč z titulu ručení za dlužníka.

V žalobě žalobkyně především namítala, že celní úřad vydal své rozhodnutí po té, co svůj ručitelský závazek splnila. Požadavek na zaplacení dlužné částky tak byl uplatněn nad rámec uvedené záruky. Argumentovala tím, že globální celní záruku vystavila na základě § 256 celního zákona, ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 113/1997 Sb. Zavázala se tak uhradit celní dluh, který dlužník nesplní v zákonné lhůtě a za nějž žalobkyně převzala záruku do částky uvedené v záruční listině, kterou celní úřad přijal k zajištění celního dluhu. Podle žalobkyně bylo možné vycházet pouze ze znění záruční listiny, přičemž v ní nebylo uvedeno, že by se ručení obnovovalo v případě vzniku dalšího celního dluhu. Proto je částka stanovená v záruční listině maximální výší, do které se ručitel zavazuje za dlužníka plnit a která nemůže být překročena. Žalobkyně v této souvislosti poukázala na vyhlášku č. 135/1998 Sb., která nabyla účinnosti až dne 1. 7. 1998 a která, narozdíl od vyhlášky č. 92/1993 Sb., stanovila, že ručitel se zavazuje „splnit až do výše zaručené částky každý jednotlivý celní dluh“. Žalobkyně nevystavila svou záruku podle vyhlášky č. 135/1998 Sb., ale podle vyhlášky č. 92/1993 Sb.

Žalobkyně také uvedla, že si lze jen obtížně představit, že by ručitel vědomě a dobrovolně převzal ručení za závazek do výše, kterou nelze předem odhadnout. Celní záruka, v níž by nebyla určena výše zajišťovaného závazku, by byla ve smyslu § 37 odst. 1 Občanského zákoníku neplatná. Kromě toho žalobkyně poukazovala na skutečnost, že Česká národní banka v reakci na vyhlášku č. 135/1998 Sb., zakázala bankám globální celní záruky poskytovat, a to právě proto, že nebylo možno dopředu určit výši zajišťovaného dluhu. Jestliže by mělo být ručení vyplývající z celní záruky neomezené, ustanovení § 257 odst. 1 celního zákona by ztratilo svůj smysl, protože ukládá celním orgánům povinnost určit takovou výši globálního zajištění, aby byl dluh vždy zajištěn.

Žalobkyně dále uvedla, že usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 a II. ÚS 508/98 a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o stížnostech č. 55631/00 a 55728/00, na něž se žalovaný ve svém rozhodnutí odvolával, nelze na daný případ vztáhnout. Naopak na podporu své argumentace poukázala na předcházející judikaturu městského soudu.

Městský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud především akceptoval námitku, že žalobkyně již ze záruky v plné výši plnila, a na základě této – mezi stranami nesporné – skutečnosti správní žalobě vyhověl. Za podstatu sporu soud označil výklad pojmu „globální zajištění celního dluhu“ v § 256 celního zákona. Jazykovým výkladem citovaného § 256 dospěl k závěru, že globálním zajištěním jsou souhrnně zajištěny všechny celní dluhy jednoho dlužníka, k nimž byla záruka přijata. Protože jde o institut finančního práva, není na místě rozšiřující výklad. Pokud § 257 odst. 1 písm. b) celního zákona pamatuje na situaci, kde výše celního dluhu není známa a musí se proto odhadnout, pak zároveň stanoví celním orgánům povinnost stanovit nejvyšší možnou výši dluhu či dluhů. Výše ručitelského závazku, k níž se vztahuje ručitelova vůle, již celní orgán vrchnostenským aktem přijímá, musí být mezi ručitelem a celním orgánem postavena najisto. Přitom je povinností celního orgánu dbát na to, aby každý případně vzniklý celní dluh v souvislosti s konkrétní operací či operacemi byl zajištěn odpovídajícím způsobem v dostatečné výši. Z ujednání obsaženého v záruční listině podle soudu jednoznačně vyplývá, že ručitelský závazek činí maximálně 37 000 000 Kč, a výklad žalovaného by znamenal, že celková výše ručení by nebyla určitá.

Závazek by byl absolutně neplatný pro neurčitost a byl by v rozporu s institutem ručení vůbec. Celní orgány měly povinnost posoudit adekvátnost výše záruky v daném konkrétním případě. Ručitel nemusí plnit nad uvedený limit.

Pokud jde o usnesení Ústavního soudu, o něž se žalovaný ve svém rozhodnutí opíral, městský soud závěrem konstatoval, že stanovisko celních orgánů není totožné s výkladem Ústavního soudu.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný včas podanou kasační stížností opřenou o důvod nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a domáhal se jeho zrušení a vrácení věci zpět k dalšímu řízení. Žalovaný se neztotožnil s interpretací § 256 a § 257 celního zákona provedenou městským soudem. Z citovaných ustanovení totiž žalovaný dovozuje dopad globální záruky na každý celní dluh, pro který byl tento způsob zajištění celním úřadem akceptován a který vznikl nebo by mohl vzniknout v budoucnu z jedné nebo několika operací, přičemž s poukazem na § 121 odst. 1 celního zákona lze operací rozumět přijetí celního prohlášení s návrhem na propuštění zboží do volného oběhu, případně podle § 121 odst. 2 celního zákona podání celního prohlášení a návrhu na propuštění zboží do celních režimů vyjmenovaných v § 133 celního zákona. Jako příklad pro více operací žalovaný používá situaci, kdy deklarant navrhne zboží nejdříve do režimu uskladňování v celním skladu a následně do režimu volný oběh, i tak však celní dluh vzniká pouze jednou.

Žalovaný sice souhlasil s tím, že z § 257 celního zákona a textu celní záruky lze dovodit zásadu jednoznačného určení výše závazku ručitele, přičemž ručitel nesmí být na pochybách ohledně výše svého ručení. Na rozdíl od městského soudu však žalovaný vztahuje tuto zásadu ke konkrétnímu celnímu dluhu spojenému s individuálně určitou dovozní operací nebo operacemi. Pokud součet takto individuálně vzniklých celních dluhů přesáhne nejvyšší částku uvedenou v záruční listině, je nutno konstatovat, že právní úprava takovou shodu okolností explicitně neřeší, a to zcela zřejmě z toho důvodu, že vzhledem ke smyslu právní úpravy nepřichází v souvislosti s globálním zajišťováním celního dluhu vůbec v úvahu. Závěrům městského soudu nesvědčí ani znění ustanovení § 257 odst. 1 písm. b) celního zákona, které používá pojmy „celní dluh“ i „celní dluhy“, protože upravuje výši zajištění v případech individuálního zajištění celního dluhu a současně v případech globálního či paušálního zajištění celního dluhu. S poukazem na znění záruční listiny, žalovaný konstatoval, že ručitel se zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu nejvyšší částkou v záruční listině uvedenou. I když v případě konkrétního ručitele může v krátké době součet zajišťovaných celních dluhů přesáhnout nejvyšší zaručenou částku uvedenou v záruční listině, neznamená to automaticky, že ručitel bude muset zajištěné dluhy splnit, neboť jeho povinnost nastupuje teprve tehdy, není-li celní dluh řádně dlužníkem splněn. Jde o závazek určitý, a to pro jednotlivé případy. Závěr městského soudu, je nesprávný, protože celní orgány by při jeho aplikaci nemohly vědět, a ani jinak ověřit, zda vznikající celní dluh je ještě krytý existující zárukou nebo nikoli. Pokud jde o přijetí globálního zajištění, musí se odlišit akceptace ručitele pro ručení v systému globální záruky, které má formu písemného povolení (rozhodnutí o „Přijetí poskytnuté záruky“), od přijetí zajištění při konkrétním propuštění zboží do navrženého režimu, kdy uživatel záruky předkládá „Osvědčení o záruce“, nikoli záruční listinu. Globální záruka může být používána i souběžně, ve stejnou dobu na více celních úřadech.

Žalovaný rovněž uvedl, že námitka určitelnosti a předvídatelnosti závazků vzniklých podle vnitrostátních předpisů byla uplatněna u typově shodného případu u Evropského soudu

pro lidská práva ve Štrasburku – rozhodnutí č. 55631/00 a 55728/00. V této souvislosti žalovaný také uvedl, že celní orgány od počátku ve své většině podávaly takový výklad institutu globálního ručení, jaký je prezentován v kasační stížnosti. Upozornil také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2005 č. j. 5 Afs 206/2004 – 71, který řešil skutkově a právně shodný případ.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů uplatněných žalovaným v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Spornou výkladovou otázkou v dané věci je, zda maximální částka uvedená v záruční listině znamená konečnou výši ručení, nebo zda celková částka za všechny celní dluhy tohoto dlužníka není omezena a v záruční listině uvedená maximální výše ručení se vztahuje na každý jednotlivý celní dluh po dobu trvání záruky.

Podle § 256 celního zákona (ve znění do účinnosti zák. č. 113/1997 Sb., tj. do 1. 7. 1997) *na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl, nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací.* Podle § 257 odst. 1 celního zákona, *stanoví - li celní předpisy povinné zajištění celního dluhu, určí celní orgány toto zajištění ve výši, kterou je přesná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, jestliže je možno tuto výši bezpečně určit v době, kdy je zajištění požadováno, nebo celními orgány odhadnutá nejvýše možná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, které vznikly nebo by mohly vzniknout, v ostatních případech.*

S účinností od 15. 1. 1996 vyhláška Ministerstva financí č. 8/1996 Sb., novelizovala vyhlášku č. 92/1993 Sb., vydanou k provedení některých ustanovení celního zákona tak, že Příloha č. 25 vyhlášky č. 92/1993 Sb. předepisovala k užití vzor zvaný *Záruční listina Jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky)*, obsahující závazek uhradit celní dluh až do nejvyšší částky uvedené v záruční listině. Toto znění bylo účinné do 30. 6. 1998, kdy nabyla účinnosti nová prováděcí vyhláška č. 135/1998 Sb.

Kasační stížností nastolenou právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to mimo jiné v rozsudku sp. zn. 5 Afs 206/2004 (publikovaném pod č. 917/2006 Sb. NSS), kdy dospěl k názoru, že v případě globálního zajištění celního dluhu, 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.

Je však třeba, aby Nejvyšší správní soud tento svůj právní názor revidoval.

K odklonu od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu může v zásadě dojít pouze postupem upraveným v § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy tak, že rozhodující senát *postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.* Rozhodnutím rozšířeného senátu ke konkrétní předložené právní otázce je pak zformulován právní názor, jež jsou všechny další senáty rozhodující v obdobných věcech povinny pro futuro respektovat. Nicméně aktivizace rozšířeného senátu za situace, kdy by skutečnou motivací bylo toliko formální narovnání právních názorů Nejvyššího správního soudu s názory Ústavního soudu, by zjevně neplnilo smysl citovaného ustanovení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44, dostupný na www.nssoud.cz).

Pro posouzení předmětné věci je tak podstatné, že právní názor, obsažený v rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 5 Afs 206/2004, byl zásadním způsobem zpochybněn nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp.zn. I. ÚS 643/06. Uvedeným nálezem Ústavní soud zrušil jiné rozsudky Městského soudu v Praze, jimiž městský soud zamítl žaloby ve věcech skutkově shodných s věcí nyní projednávanou, a to po té, co jeho předchozí rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud na základě kasačních stížností celních orgánů; tyto zrušující rozsudky Nejvyššího správního soudu (č. j. 7 Afs 29/2006 - 68, a č. j. 7 Afs 43/2006 - 66, dostupné na www.nssoud.cz), vycházely z právního názoru vyjádřeného právě v rozsudku sp. zn. 5 Afs 206/2004. Postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s. tak není na místě.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 643/06 především připomněl, že ručení bank za celní dluh je tradičním veřejnoprávním institutem. Konstatoval, že spolupracuje-li osoba s orgánem veřejné moci při tvorbě správního aktu, nelze od ní očekávat vyšší stupeň obezřetnosti než od orgánu veřejné moci samotné. Pochybí-li soukromá osoba při této činnosti neúmyslně anebo není-li prokázáno zanedbání její pečlivosti, má být věc posouzena tak, jakoby pochybil orgán veřejné moci sám. S odkazem na svou setrvalou judikaturu rovněž konstatoval, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*). Ústavní soud zdůraznil, že předmětná právní úprava byla zcela nepřehledná, což mělo, s ohledem na vztah kvality zákona představujícího zásah do vlastnictví k jeho výkladu, nutit orgány veřejné moci k výkladové umírněnosti, která by více šetřila základní právo žalobkyně. Celní zákon a prováděcí vyhláška (č. 92/1993 Sb.) byly před datem 1. 7. 1998 podle tohoto nálezu nejasné. Ústavní soud konkrétně uvedl, že: „Pro posouzení věci je důležité důsledně rozlišovat jednotlivé časové úseky, vymezené platností té které právní úpravy globálního zajištění celního dluhu (viz bod 55 a násl. nálezu). Stěžovatelka nepochybně musela počítat s možností opakovaného plnění teprve až po přijetí vyhlášky č. 135/1998 Sb. Ani novela celního zákona č. 113/1997 Sb. totiž jasné vodítko nedala. Rozlišování mezi užíváním gramatických tvarů dluh a dluhy takovým vodítkem není, již jen proto, že samy celní úřady používají slovo dluh pro označení souhrnu celních dluhů (srov. body 18 a 36 nálezu), resp. tvar „dluh“ v praxi slouží k označení celé skupiny pohledávek. Ministerstvo financí ČR uvedlo do právního řádu pojmy globální, paušální a individuální záruka (s účinností od 15. 1. 1996), na základě celního zákona, který (bez dalšího) zmiňoval možnost globálního zajištění celního dluhu (§ 256) a (pouze) umožňoval upravit prováděcí vyhláškou podmínky paušálního zajištění (§ 257 odst. 3). Chtělo-li ministerstvo měnit dosavadní stav (a praxi), mělo povinnost zřetelně tento záměr promítnout do textu vyhlášky.“

V souzené věci se pak jedná o záruční listinu ze stejného období, jaké bylo předmětem rozhodování Ústavního soudu (viz výše).

Ústavní soud tedy došel k názoru, že výklad uplatněný žalovaným: „zasáhl do stěžovatelčina práva vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny), neboť byla nucena zaplatit z titulu ručení více, než mohla v době vystavení záruky s ohledem na znění tehdy platných právních předpisů a tehdejší praxi důvodně očekávat. Snaha státu maximalizovat fiskální výnosy je legitimní a ústavním pořádkem aprobovaná, avšak musí respektovat předem jasně daný zákonný rámec, jinak dochází k ústavně neaprobovatelnému zásahu do vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny. Veřejná moc nemůže využívat nejasnost právní úpravy, kterou sama vyvolala.“

Pokud jde o rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, na něž žalovaný rovněž poukazoval, jejichž aplikovatelnost v daném případě však žalobkyně zpochybňovala, Ústavní soud v citovaném nálezu zejména poukázal na to, že Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutích o nepřijatelnosti stížností č. 55631/00 a 55728/00 pro zjevnou nepodloženost („manifestly illfounded“ nebo „manifestement mal fondée“ - srov. čl. 35 odst. 3 Úmluvy) „jasně konstatoval, že mu: nepřísluší zkoumat skutkové nebo právní omyly, jichž se měly dopustit vnitrostátní soudy, s tou výjimkou ...pokud by mohly zasáhnout do práv a svobod chráněných Úmluvou, nebo že: má pouze omezenou pravomoc přezkoumávat dodržování vnitrostátního práva“. Jinými slovy, uvedená rozhodnutí o nepřijatelnosti nejsou pro dané řízení relevantní; Evropský soud pro lidská práva jimi *zákonnost* rozhodnutí celních orgánů nijak nepotvrdil (ani nevyvrátil), ale „pouze“ konstatoval, že otázka, který ze dvou konkurujících si výkladů institutu globální celní záruky byl správný, je otázkou vnitrostátního práva, přičemž z dostupných skutečností vyplynulo, že ani aplikace stěžovateli napadnutého výkladu zjevně nepředstavovala zásah do práv stěžovatelů zaručených Úmluvou, resp. čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. K interpretaci vnitrostátního práva jsou pak podle Soudu povolány především soudy vnitrostátní.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu plně odpovídá závěrům Ústavního soudu. Jestliže Ústavní soud v některém ze svých rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, je nutno tento výklad respektovat i v ostatních právně a skutkově obdobných případech, byť se jedná o procesně samostatná řízení; pro takové případy představuje judikatura Ústavního soudu závazné interpretační vodítko. Opačný výklad, by představoval logickou chybu, jelikož vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být pro soud při aplikaci jednoduchého práva určující. K odchylce od judikatury Ústavního soudu by mohl obecný soud přistoupit pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypočítávala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takového rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrné, že k tomuto nevypořádání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil. O takovou situaci se však v daném případě nejedná.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodnutí Ústavního soudu jsou coby interpretační vodítka závazná při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech nejen pro orgány moci soudní, ale i pro orgány moci výkonné, mezi něž patří i žalovaný. Tato skutečnost plyne z článku 2 odst. 2 Ústavy, podle něž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jelikož správní orgány jsou vázány zákonem, tím spíše jsou vázány i ústavními předpisy. Žalovaný tedy musí výše nastíněný výklad Ústavního soudu respektovat ve svém dalším postupu v dané věci.

Ze všech výše uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud námitky žalovaného důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí zdejší soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), kasační stížnost žalovaného jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 2 (§ 120) s. ř. s., když žalovaný ve věci úspěšný nebyl a žalobkyni náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 9. října 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu