



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatelky **K. b., a. s.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Polanským, advokátem se sídlem v Praze 5, Elišky Peškové 15, za účasti **Celního ředitelství Praha**, se sídlem v Praze 1, Washingtonova 7, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2006, č. j. 7 Ca 139/2005 – 40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2006, č. j. 7 Ca 139/2005 - 40, byla zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha (dále jen „celní ředitelství“) ze dne 25. 2. 2005, č. j. 13480/04-21-19, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Celního úřadu Beroun ze dne 15. 4. 2004, č. j. R/000019/2004, kterým byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit částku 273 789,86 Kč z titulu ručení za dlužníka T., s. s r. o. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Tento závěr přijal i přesto, že v minulosti zaujímal stejný názor jako stěžovatel, ale nemohl přehlédnout, že Nejvyšší správní soud zaujal ve svých rozsudcích stejné stanovisko k dané problematice jako Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000. Podle spisového materiálu stěžovatel vystavil dne 29. 3. 1996 záruční listinu pro jiné operace než režim tranzit ve prospěch celních úřadů v obvodu Celního úřadu Beroun. Touto záruční listinou se stěžovatel zavázal za celního deklaranta T., s. s r. o. zaplatit celní dluh až do částky 300 000 Kč. Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu tak stěžovatel ručil za každý

ze vzniklých dluhů vždy do uvedené výše. Globálním zajištěním celního dluhu jsou po dobu trvání ručitelského závazku zajišťovány všechny dluhy celního dlužníka, a to tak, že je zajišťován každý z nich, pokud vznikl nebo mohl vzniknout z jedné či více operací, pro který byla tato forma zajištění povolena, a to až do výše částky v záruční listině uvedené. Výklad Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu shledal zákonným i Evropský soud pro lidská práva.

Stěžovatelka v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uvedla, že dne 29. 3. 1996 vystavila záruční listinu ve prospěch Celního úřadu Beroun, kterou se za dlužníka zavázala zaplatit celní dluh až do konečné částky uvedené v záruční listině. Záruka byla poskytnuta až po nejvyšší částku 300 000 Kč, přesto jí bylo uloženo zaplatit celkem padesáti pěti rozhodnutími Celního úřadu Beroun částku v celkové výši 12 499 645 Kč. Ručitelský závazek byl proto zaplacením částky 300 000 Kč zcela vyčerpán a zanikl splněním. Stěžovatelka má za to, že v případě globálního zajištění celního dluhu jde o institut veřejného práva, a proto musí být najisto postavena zaručená výše celního dluhu, když se její vůle vztahovala pouze na zajištění 300 000 Kč. Výklad městského soudu je tedy nutno odmítnout pro jeho neurčitost. Sama zastává názor, že globální zajištění se vztahuje na více možných dluhů celního dlužníka, avšak s tím, že souhrn dílčích dluhů je omezen nejvyšší částkou, za kterou se ručení poskytuje a která je uvedena v záruční listině. V případě nejasností musí být veřejnoprávní norma vykládána ve prospěch subjektu práva soukromého, a výklad provedený městským soudem je proto nepřipustně rozšiřující. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas i s právními závěry vyjádřenými v rozsudcích Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 42/2006 a sp. zn. 7 Afs 47/2006, neboť názory v nich uvedené jsou právně velmi sporné, věcně zcela nesprávné, nespravedlivé, nepřesvědčivé a argumentačně nedostatečně podložené. V této souvislosti musí upozornit na možnost použití ustanovení § 18 s. ř. s. z praktických důvodů, protože i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. 6 As 30/2005, rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 38 Ca 87/99 a rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. 31 Ca 165/99 svědčí pro její závěry. Ostatně nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. III. ÚS 208/05 deklaruje povinnost, že v případě možnosti několika výkladů právního předpisu musí být upřednostněn výklad ústavně konformní. Výklad usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, který je v rozsudku městského soudu uveden, není konformní se závěry, ke kterým Ústavní soud ve svém rozhodnutí dospěl. Závěry tohoto rozhodnutí Ústavního soudu rovněž nesprávně interpretuje „senát 7 Afs“. Závěry obsažené v citovaném rozhodnutí Ústavního soudu tedy nikterak nepodporují právní názor celních orgánů a městského soudu. Závěr městského soudu vychází zcela jednostranně z pozic fiskální politiky státu ve vztahu k osobám soukromého práva a naprosto ignoruje základní zásady spravedlnosti a právního státu, zejména princip právní jistoty, který pro ni znamená naprosto nekontrolovatelný a neomezený potenciální závazek k plnění za dlužníka. V reakci na vyhlášku č. 135/1998 Sb., která nahradila původní vyhlášku č. 92/1993 Sb., proto Č. zakázala poskytovat peněžním ústavům globální celní záruky podle této vyhlášky, a to právě s ohledem na skutečnost, že je nepřipustné, aby se banky zaručovaly za závazky, jejichž výši nelze předem určit. Stěžovatelkou vystavená záruční listina za dlužníka je též ex lege (konkrétně na základě ustanovení § 12 zákona o bankách) absolutně neplatným právním úkonem. Na základě takto neplatného právního úkonu pak nemůže vzniknout celním orgánům jakékoliv právo na plnění vůči stěžovateli, jelikož neplatný právní úkon nemůže způsobit zamýšlené právní účinky, tj. založit závazkový vztah mezi věřitelem a ručitelem. K absolutní neplatnosti právního úkonu musí soud při své rozhodovací činnosti přihlížet z úřední

povinnosti, a to v jakémkoliv stádiu řízení. Proto navrhla, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena k dalšímu řízení.

Celní ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že tvrzení stěžovatelky o rozpornosti názorů Nejvyššího správního soudu není potvrzeno žádným důkazem. Pro posouzení dané materie je klíčovou skutečností, že se výkladem ustanovení § 256 celního zákona zabýval Ústavní soud, ze kterého vyplývá, že ručitel ručí za každý dluh samostatně a pokaždé do výše uvedené v záruční listině. Stěžovatelka musela být v době poskytnutí globální záruky s výkladem celních orgánů srozuměna, neboť jinak by s ohledem na denní objem dovozů celního dlužníka byla výše zajištění celního dluhu naprosto nedostačující. Závazek ručitele je vždy určitý, protože se vztahuje ke konkrétnímu celnímu dluhu spojenému s individuálně určitou operací nebo operacemi. Stěžovatelka je bezpochyby profesionální institucí zabývající se poskytováním záruk, a proto je na ní, aby zhodnotila riziko ručení a podle tohoto upravila svůj smluvní vztah s dlužníkem. V daném případě je nutno odlišit akceptaci ručitele pro ručení v systému globální záruky, které má formu písemného povolení, a přijetí zajištění při konkrétním propouštění zboží do navrhovaného režimu, kdy je posuzován jednotlivý případ a kdy jsou kontrolovány podmínky vztahující se ke konkrétnímu celnímu režimu včetně podmínky zajištění celního dluhu. Z rozsudků č. 55631/00 a 55728/00 Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku vyplývá, že předvídatelnost závazku ručení podle ručící listiny nelze zpochybňovat dovoláním se na nejednoznačnost právního předpisu. Možnost dvojího výkladu předpisu sama o sobě nezpůsobuje jeho nepředvídatelnost, a to zejména v takových případech, kdy se předpis týká profesionální činnosti toho, kdo jej hodlá aplikovat, jako je tomu v případě stěžovatelky. Celní ředitelství proto navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 254 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dále jen „celní zákon“) mohou celní orgány povolit, aby zajištění celního dluhu provedla jiná osoba než ta, od níž se zajištění celního dluhu požaduje.

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

Podle 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.

Pro posouzení sporné věci je klíčový výklad pojmu globální zajištění celního dluhu podle ustanovení § 256 celního zákona. Vzhledem k okolnosti, že se jeho interpretací zabývalo dne 23. 1. 2001 pod sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 i plénum Ústavního soudu, považuje Nejvyšší správní soud za nutné ocitovat závěry Ústavního soudu, který 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 eventuelní části záruky na další dovoz, ale musí být vystavena nová samostatná záruka na nový jednotlivý dovoz.“

Podle Nejvyššího správního soudu, na rozdíl od stěžovatelky, Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, zaujal zcela jednoznačné stanovisko, ze kterého vyplývá, že závěr, ke kterému dospěly při svém rozhodování jak správní orgány, tak městský soud, je ústavně konformní a v souladu s celním zákonem. Dále z něj vyplývá, že pro výklad citovaných ustanovení celního zákona nepostačuje pouhý gramatický výklad, nýbrž je nutno akcentovat i smysl zákona. Z citovaného usnesení Ústavního soudu je rovněž nutno dovodit, že se nejedná o jednostranný výklad zvýhodňující zájmy fiskální politiky, nýbrž o výklad, který je v souladu s Ústavou České republiky.

Ze znění 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, 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 jeho výše 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 vyplývá, 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 dovodit vznik jednoho celního dluhu z několika dovozů. Stejně tak z dikce ustanovení § 256 a § 260 odst. 1 celního zákona 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. Také z textu záruční listiny, jejíž vzor je přílohou č. 25 vyhlášky č. 92/1993 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona, ve znění platném do 1. 7. 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 pak jedná 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 propuštěno do režimu volného oběhu.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že z textu záruční listiny není možno dovodit projev vůle účastníků ručit za celní dluhy dlužníka souhrnně po dobu trvání zajištění pouze do sjednané částky 300 000 Kč. Takový závěr nemá oporu v celním zákoně, stejně tak nevyplývá ani z textu záruční listiny. Nejvyšší správní soud je v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že právní úprava obsažená v celním zákoně 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. Takový výklad by byl 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 proto 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 stěžovatelka ručila za každý ze vzniklých dluhů vždy do výše 300 000 Kč, nikoli pouze do úhrnné výše 300 000 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, ačkoliv se uskutečnil.

Nelze tudíž 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 tomu, že výklad učiněný Ústavním soudem shledal zákonným taktéž Evropský soud pro lidská práva, který ve věci globální záruky dospěl k závěru, že národní soudy se věnovaly náležitě výkladu práva, opírajíc se o logické, gramatické a účelové prvky, které jasně vyslovily ve svých rozhodnutích. Tento soud 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 např. rozsudkem ze dne 23. 9. 2005, č. j. 5 Afs 206/2004 - 82, ve kterém 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“. Ze starší judikatury je možno odkázat např. na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 1999, č. j. 22 Ca 218/1999 - 40, nebo na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 1. 1999, č. j. 10 Ca 351/1998 - 28. Nejvyššímu správnímu soudu je znám rozpor v judikatuře krajských soudů, který byl však výše zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu odstraněn. Rovněž je nutno zdůraznit, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 6 As 30/2005 - 44, na který odkazuje v kasační stížnosti stěžovatelka, řeší skutkově jinou situaci, a to návrh na omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene k pozemkům pro zřizování a provozování telekomunikační sítě.

Námitku stěžovatelky týkající se neplatnosti záruční listiny z důvodu nepřípustnosti banky zaručovat se za závazky, jejichž výši nelze předem určit, posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Stěžovatelka dovozuje důvod neplatnosti poskytnuté záruční listiny z ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je stanoveno, že banka nesmí uzavírat smlouvy za nápadně nevýhodných podmínek pro banku, zejména takové, které zavazují banku k hospodářsky neodůvodněnému plnění nebo plnění zjevně neodpovídajícímu poskytované protihodnotě. Smlouvy uzavřené v rozporu s tímto ustanovením jsou neplatné. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že toto ustanovení bylo do zákonného textu včleněno až zákonem č. 165/1998 Sb. s účinností od 1. 9. 1998. Vzhledem k okolnosti, že předmětná záruční listina, která zavázala stěžovatelku k úhradě dluhu za dlužníka, je ze dne 10. 4. 1996, je zřejmé, že tato byla učiněna ještě před účinností novely zakotvující citované ustanovení. S ohledem na obecná vykládací pravidla, jako je např. zásada *lex retro non agit*, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětná listina není stížena neplatností, neboť v době počátků její účinnosti neexistoval právní předpis, který by její neplatnost prohlašoval tak, jak tvrdí stěžovatelka.

K námitkám týkajícím se výkladu projevu vůle stěžovatelky či správních orgánů Nejvyšší správní soud s ohledem na ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., nepřihlédl. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nereflektoval ani návrh stěžovatelky na aplikaci ustanovení § 17 až § 19 s. ř. s.

Ze všech shora uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost neopodstatněnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 citovaného zákona, podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému

z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a celnímu ředitelství žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 29. března 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu