



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **Komerční banka, a. s.**, se sídlem Na Příkopě 33/969, Praha 1, zastoupené JUDr. Jaroslavem Polanským, advokátem se sídlem Elišky Peškové 15, Praha 5, proti žalovanému: **Celní ředitelství Praha**, se sídlem Washingtonova 7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2005, čj. 13480/04-21-34, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2006, čj. 7 Ca 141/2005 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2006, čj. 7 Ca 141/2005 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 25. 2. 2005, čj. 13480/04-21-34, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Celního úřadu v Berouně ze dne 15. 4. 2004, čj. R/000034/2004, jímž celní úřad rozhodl o povinnosti ručitelky (žalobkyně) k plnění za dlužníka a uložil jí podle § 260l zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, povinnost uhradit pohledávku v celkové výši 232 458,89 Kč na základě záruční listiny přijaté Celním úřadem Beroun pod čj. PR-243/96-044 ze dne 10. 4. 1996, jíž se žalobkyně zavázala splnit zaručenou výši pohledávky společně a nerozdílně s dlužníkem, společností TOLL, spol. s r. o., přičemž celní dluh byl uhrazen pouze částečně exekucí z účtu dlužníka.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 19. 6. 2006, čj. 7 Ca 141/2005 - 38. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v minulosti zastával shodný právní názor jako žalobkyně. Městský soud však přihlédl k tomu, že jeho rozsudky v obdobných věcech, v nichž tento právní názor vyjádřil, Nejvyšší správní soud ke kasačním stížnostem celních orgánů zrušil. Městský soud proto aplikoval právní názor Nejvyššího správního soudu vyplývající ze zrušovacích rozsudků a dříve již vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Afs 206/2004.

Městský soud poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil s výkladem institutu globální celní záruky, jak jej provedl Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 54/2000. V něm Ústavní soud konstatoval, že výklad zákona, který poskytuje celní orgány při aplikaci globálního zajištění celního dluhu při každém jednotlivém dovozu, má oporu jak v zákoně, jehož postulátem je mimo jiné zabránit celním únikům, tak i ve slovním textu zákona (singulár „celní dluh“, nikoli plurál „celní dluhy“ nebo souhrn blíže nespecifikovaných celních dluhů), a 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. Pokud clo naopak přesáhne výši globální záruky, nelze touto zárukou dovoz zajistit, ale je nutno prokázat jeho zajištění individuální zárukou, popř. jiným způsobem.

S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu městský soud uvedl, že celní dluh vznikne při každém dovozu a vždy při přijetí každého podaného celního prohlášení dle § 238 odst. 2 celního zákona. Zákonnému pojmu „celní dluh z jedné nebo několika operací“ uvedenému v § 256 celního zákona 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 o situaci, kdy totéž zboží je na základě téže celní deklarace propuštěno postupně do několika režimů; několik operací 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. Pro výklad pojmu globální zajištění celního dluhu je dále podstatné, že jde o kogentní právní úpravu, a též zánik záruky je regulován zákonem. Z právní úpravy celního zákona, jež má veřejnoprávní charakter, nelze dovozovat sčítání celních dluhů pro potřeby ručení formou globální záruky. Tato úprava 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. Naopak z ní 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 ručitel takto zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu až do výše částky v ní uvedené.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem

v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Konkrétně nesouhlasí s výkladem institutu globálního zajištění celního dluhu, provedeným městským soudem.

Stěžovatelka uvedla, že dne 29. 3. 1996 vystavila záruční listinu pro jiné operace než režim tranzitu, již se ve prospěch Celního úřadu Beroun zaručila za dlužníka zaplatit celní dluh, který by nebyl splněn v zákonné lhůtě, a to až do konečné částky 300 000 Kč. Tuto částku stěžovatelka zaplatila již k výzvě celního úřadu ze dne 2. 6. 1997, čj. PR-1090/97. Celní úřad přesto vydal na základě výše zmíněné záruční listiny celkem 55 rozhodnutí, kterými uložil žalobkyni povinnost zaplatit částku v celkovém souhrnu 12 499 645 Kč.

Žalobkyně má za to, že ručitelský závazek byl zaplacením částky 300 000 Kč zcela vyčerpán a zanikl splněním. V případě globálního zajištění celního dluhu jde o institut veřejného práva, proto musí být najisto postavena mj. zaručená výše celního dluhu. Vůle žalobkyně se přitom vztahovala pouze na zajištění 300 000 Kč. Žalobkyně zastává názor, že globální zajištění se vztahuje na více možných dluhů celního dlužníka, avšak s tím, že tento souhrn dílčích dluhů je omezen nejvyšší částkou, za kterou se ručení poskytuje a která je uvedena v záruční listině. Dále připomněla, že v případě nejasností musí být veřejnoprávní norma vykládána ve prospěch subjektu práva soukromého. Výklad provedený městským soudem je nepřipustně rozšiřující. Rovněž uvedla, že je jí známa rozkolísanost v rozhodování předmětné právní otázky různými soudy v České republice, a dává proto předsedovi senátu v úvahu postup dle § 17 s. ř. s. Nesouhlasí s právními závěry zaujatými v některých rozsudcích Nejvyššího správního soudu, neboť tyto názory jsou právně velmi sporné, věcně nesprávné, nespravedlivé, nepřesvědčivé a argumentačně nedostatečně podložené. Upozornila na možnost použití § 18 a § 19 s. ř. s. a dále i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 6 As 30/2005 - 44, na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 38 Ca 87/99 a na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. 31 Ca 165/99, které svědčí pro její závěry, a také na nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. III. ÚS 208/05, deklarující povinnost v případě možnosti několika výkladů právního předpisu upřednostnit výklad ústavně konformní. Podotkla, že výklad usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, které je v rozhodnutí městského soudu citováno, není konformní se závěry, ke kterým Ústavní soud ve svém rozhodnutí došel. Tyto závěry 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 by pro žalobkyni znamenal naprosto nekontrolovatelný a neomezený potenciální závazek k plnění za dlužníka. Poukázala i na skutečnost, že Česká národní banka „zakázala“ bankám poskytovat globální celní záruky podle vyhlášky č. 135/1997 Sb., a to právě proto, že je nepřipustné, aby se banky zaručovaly za závazky, jejichž výši nelze předem určit. Žalobkyně rovněž z opatrnosti namítla, že by taková záruka byla *ex lege* (§ 12 odst. 2 zákona o bankách) absolutně neplatná a uvedla, že pro výklad vůle je nutno zohlednit § 35 odst. 2 občanského zákoníku či § 266 odst. 1, 3 a 4 obchodního zákoníku a dále všechny předpisy práva veřejného zavazující banky k určitým specifickým činnostem. Vzhledem k okolnosti, že text záruční listiny formuloval jednoznačně stát, resp. Ministerstvo financí, musela by být nejednoznačnost termínů či výrazů uvedených v listině vykládána k tíži celních orgánů.

Podáním ze dne 27. 9. 2007 žalobkyně poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu napadený kasační stížností zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 9. 2006 ztotožnil s právním názorem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Tvzení žalobkyně o rozpornosti názorů Nejvyššího správního soudu považuje za nepodložené. Pro posouzení dané materie je klíčová skutečnost, že se výkladem § 256 celního zákona zabýval Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, ze kterého vyplývá, že ručitel ručí za každý dluh samostatně a pokaždé do výše uvedené v záruční listině. Žalovaný se nedomnívá, že by v daném případě byl výklad uvedeného ustanovení celního zákona coby veřejnoprávního předpisu nejasný, a proto nepovažuje námitku žalobkyně, že by mělo být toto ustanovení vykládáno ve prospěch subjektu soukromého práva, za důvodnou. Doplnění textu „každý jednotlivý celní dluh“ do textu přílohy č. 35 k vyhlášce č. 135/1998 Sb. neznamenal podle žalovaného žádnou zásadní změnu oproti textu přílohy č. 25 k vyhlášce č. 92/1993 Sb. Podle žalovaného je závazek ručitele vždy určitý, protože se vztahuje ke konkrétnímu celnímu dluhu spojenému s individuálně určitou operací nebo operacemi. Žalobkyně je bezpochyby profesionální institucí, zabývající se poskytováním záruk, a proto je na ní, aby zhodnotila riziko ručení a dle toho upravila svůj smluvní vztah s dlužníkem. Názor žalobkyně nemůže obstát, neboť celní orgány by nemohly vědět a ani jinak ověřit, zda vznikající celní dluh je ještě krytý existující zárukou či nikoli. 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. Žalovaný odkázal na rozhodnutí č. 55631/00 a 55728/00 Evropského soudu pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku, ze kterých vyplývá, že předvídatelnost závazku ručení podle záruční listiny nelze zpochybňovat s odvoláním na nejednoznačnost předpisu. Možnost dvojího výkladu předpisu sama o sobě nezpůsobuje jeho nepředvídatelnost, a to zejména v takových případech, kdy se předpis dotýká profesionální činnosti toho, kdo jej hodlá aplikovat - jako je tomu v případě žalobkyně.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že kasační stížnost je přípustná (§ 102 a násl. s. ř. s.) a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka především namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku interpretace zákonné úpravy institutu globální celní záruky, konkrétně 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. Nejvyšší správní soud pak přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud předesílá, že názor k posouzení předložené právní otázky již předestřel např. v rozsudku ze dne 4. 10. 2007, čj. 2 Afs 74/2006 - 103 (www.nssoud.cz), a že neshledal důvod odchýlit se od něj.

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.

Ve věci bylo sporné, zda maximální částka uvedená v záruční listině znamená konečnou výši ručení, anebo zda celková částka za všechny celní dluhy tohoto dlužníka není omezena a v záruční listině uvedená výše se vztahuje pouze na jednotlivý celní dluh.

Kasační stížností nastolenou právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 23. 9. 2005, čj. 5 Afs 206/2004 - 71 (publikováno 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. Tento svůj právní názor je však Nejvyšší správní soud nucen revidovat, a to z následujících důvodů:

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné v projednávané věci uvést, že podstata právního názoru, obsaženého ve výše uvedeném rozsudku zdejšího soudu, byla zásadním způsobem zpochybněna nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06. Situací nesouladu mezi právním názorem vyjádřeným v nálezu Ústavního soudu a rozsudku Nejvyššího správního soudu se zdejší soud zabýval např. již v rozsudku ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004 - 44 (www.nssoud.cz) a dospěl k podrobně odůvodněnému závěru, že správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu jsou povinny ve své další rozhodovací činnosti respektovat právní názor Ústavního soudu, byť zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (čj. 5 Afs 206/2004 - 71) nebude nahrazeno rozhodnutím rozšířeného senátu. Konstatoval přitom, že setrvalou a vnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu nelze vnímat jako naroveň postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazná interpretační vodítka při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, od nichž je sice možný odklon, to však pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech.

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 pro 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 žalobce. Zákon a prováděcí vyhláška 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.). 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. např. výše body 18 a 36), resp. tvar „dluh“ v praxi slouží k označení celé skupiny pohledávek (tzv. synekdocha, užívající logiku *pars pro toto*). 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.

Ústavní soud tedy došel k názoru, že výklad uplatněný stěžovatelem „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 jasné 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.“

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu neodpovídá závěrům Ústavního soudu, proto tento rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2008

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

