

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **Č., a. s.**, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Praha**, se sídlem Washingtonova 11, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. července 2005, č. j. 6 Ca 88/2005 – 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. července 2005, č. j. 6 Ca 88/2005 – 34 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Napadeným rozsudkem zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2005, č. j. 11320/04-21-108 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tímto správním rozhodnutím žalovaný změnil k odvolání žalobce rozhodnutí Celního úřadu Praha 2, č. j. 7714/04-1764-21/108, ze dne 15. 6. 2004, kterým bylo žalobci uloženo zaplatit zaručenou částku celního dluhu za dlužníka Ch., a. s. ve výši 14 003 Kč a exekuční náklady ve výši 280 Kč. Žalovaný změnil rozhodnutí Celního úřadu tak, že upustil od povinnosti žalobce uhradit exekuční náklady.

Žalovaný jako stěžovatel napadl výše uvedený rozsudek včas kasační stížností. Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když nesouhlasí s názorem městského soudu, dle kterého je napadené rozhodnutí nezákonné a považuje rozsudek městského soudu za nezákonný pro nesprávný výklad institutu globálního zajištění celního dluhu. Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, který z pojmu globální záruky dovodil, že zárukou jsou zajišťovány do budoucna všechny celní dluhy jednoho dlužníka, které se sčítají.

Stěžovatel se domnívá, že názor Městského soudu v Praze, podle z něhož soud dovozuje povinnost plnění daňového dlužníka do limitu nejvyšší částky uvedené v záruční listině za souhrn dluhů dlužníka, se opírá o účelovou interpretaci § 256 a § 257 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, a tím způsobuje nezákonnost svého rozhodnutí. Stěžovatel ve svém názoru vychází ze stejných ustanovení celního zákona a z ustanovení § 256 celního zákona 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 ustanovení § 121 odst. 1 celního zákona lze citovanou operací rozumět přijetí celního prohlášení s návrhem na propuštění zboží do volného oběhu, případně podle ustanovení § 121 odst. 2 celního zákona podání celního prohlášení a návrhu na propuštění zboží do celních režimů (pokud to právní úprava konkrétního celního režimu předvídá - pozn. stěžovatele) vyjmenovaných v ustanovení § 133 celního zákona. Jako jednu operaci stěžovatel chápe například propuštění zboží do volného oběhu, zatímco příklad pro více operací shledává v okolnostech, kdy deklarant navrhne zboží nejdříve do režimu uskladňování v celním skladu a následně do režimu volný oběh. V obou variantách však přichází v úvahu vznik celního dluhu pouze jednou.

Zásadu jednoznačného určení výše závazku ručitele akcentovanou soudem, s odkazem na citaci ustanovení § 257 celního zákona a text záruční listiny, lze nepopiratelně na základě citovaných ustanovení takto interpretovat, včetně důsledku pro ručitele, který nesmí být na pochybách o tom, k čemu a v jaké výši se zavazuje. Na rozdíl od soudu však stěžovatel vztahuje, v souladu s dikcí ustanovení § 256 a § 257 celního zákona, soudem formulovanou zásadu k vzniklému celnímu dluhu, případně k celnímu dluhu jenž by mohl v souvislosti s dovozní operací vzniknout, tj. ke konkrétnímu celnímu dluhu spojeném s individuálně určitou dovozní operací nebo operacemi. V uvedených souvislostech stěžovatel zdůrazňuje, že nelze mít pochybnosti o tom, že v jednotlivých dovozních případech vztahujících se ke konkrétnímu celnímu dluhu, nelze spravedlivě po ručiteli požadovat zaručení vyšší částky, než je uvedena jako nejvyšší částka v záruční listině. Pokud však 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 výše citované právní úpravy nepřichází v souvislosti s globálním zajišťováním celního dluhu vůbec v úvahu. Uplatnění poslední věty ustanovení § 257 celního zákona, výslovně zmiňující globální zajištění, lze dle názoru stěžovatele interpretovat pouze v těch případech, kdy jde například o zajištění celního dluhu vzniklého v souvislosti s propuštěním zboží do režimu dočasného použití s částečným osvobozením od cla, tj. za okolností, kdy celní dluh pravidelně měsíčně roste o stanovenou procentní míru. Tvrzením soudu nesvědčí ani znění ustanovení § 257 odst. 1 písm. b) celního zákona, které upravuje stanovení výše zajištění celního dluhu a které používá jak pojem celní dluh, tak pojem celní dluhy, a to z důvodu, že upravuje výši zajištění v případech individuálního zajištění celního dluhu a současně v případech globálního či paušálního zajištění celního dluhu, u nichž po dobu zajištění zpravidla dochází k zajištění řady celních dluhů.

Stěžovatel, s poukazem na předchozí úvahy o smyslu a uplatnění pozitivní právní úpravy globálního zajištění celního dluhu, dospěl k závěrům, že zákonná ustanovení jednotlivě i ve vzájemných souvztažnostech svědčí záměru zákonodárce, vztáhnout institut globálního zajištění vždy k individuálně určenému celnímu dluhu, vzniklému za podmínek předvídaných celním zákonem a v logických souvislostech, s odkazem na znění záruční listiny, se ručitel zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu nejvyšší částkou, v záruční listině uvedenou. Současně stěžovatel konstatuje, že v případě konkrétního ručitele může

v krátké době součet zajišťovaných celních dluhů přesáhnout nejvyšší zaručenou částku uvedenou v záruční listině, což však automaticky neznamená, že ručitel bude muset zmíněné zajištěné dluhy splnit, neboť jeho povinnost nastupuje teprve tehdy, není-li celní dluh řádně splněn dlužníkem. V uvedené souvislosti stěžovatel zdůrazňuje, že nebylo možno požadovat po celních orgánech vědomost o konkrétní výši plnění ručitele, zejména zda nejvyšší zaručená částka byla již vyčerpána či nikoli. Tvrzení soudu, že ručitel v systému globální záruky přebírá plnění do výše nejvyšší částky uvedené v záruční listině, a že jeho ručení je takto limitováno ke všem celním dluhům téhož dlužníka, je v uvedených souvislostech neprůchodné, protože celní orgány by v takovém systému nemohly vědět a ani jinak ověřit, zda vznikající celní dluh je ještě krytý existující zárukou nebo nikoli. Dle stěžovatele je nutno odlišit akceptace ručitele pro ručení v systému globální záruky, které má formu písemného povolení - v tomto případě rozhodnutí, od přijetí zajištění při konkrétním propouštění zboží do navrženého režimu, kdy je posuzován jednotlivý případ, na který se vztahuje a kdy jsou kontrolovány podmínky vztahující se ke konkrétnímu celnímu režimu včetně podmínky zajištění celního dluhu. Oba případy jsou i formálně rozlišeny tím, že v prvém případě je vydáváno rozhodnutí o „Přijetí poskytnuté záruky“ a v druhém případě předkládá uživatel záruky - deklarant, „Osvědčení o záruce“, tedy nikoli záruční listinu, kde na zadní straně jsou uvedeny podpisy osob oprávněných vystupovat za deklaranta. Osvědčení o záruce je možno vydat více, podle požadavku uživatele záruky. Z toho plyne, že předpisy 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 zmíněné nejistoty by se promítl, v souladu s ustanovením § 121 celního zákona, do nemožnosti propuštění zboží do navrženého režimu a zajištění celního dluhu 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.

Jestliže soud uvádí, že výklad provedený celními orgány by vedl k situaci, že celková výše ručení požadovaná na ručiteli by nebyla určitá, a závazek takto sjednaný byl absolutně neplatný pro neurčitost a v rozporu s institutem ručení vůbec, stěžovatel namítá, že vzhledem k výše uvedeným důvodům se při výkladu provedeném celními orgány vždy jedná o závazek určitý - pro jednotlivé případy.

Pro úplnost stěžovatel uvádí, že obdobná námitka (určitelnosti a předvídatelnosti závazků vzniklých podle vnitrostátních právních předpisů) byla uplatněna u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Evropský soudní dvůr pro lidská práva rozhodl o stížnosti pod č. 5563l/00 a č. 55728/00. V tomto rozhodnutí byl posuzován postup celních orgánů a soudů ČR právě ve věci uplatňování ručení na ručiteli z titulu záruční listiny vystavené podle Přílohy č. 25 vyhl. č. 92/1993 Sb. Výsledek rozhodnutí byl, že stížnost je nepřijatelná. V rozhodnutí Evropský soudní dvůr pro lidská práva vyjádřil názor, že výklad vnitřní legislativy přísluší v první řadě státním orgánům a jim přísluší znát faktické nebo právní chyby údajně spáchané vnitřní jurisdikcí, s výjimkou, kdy by mohlo dojít k porušení práv a svobod chráněných Úmluvou. Dále uvedl, že celní orgány poskytly od počátku koherentní výklad, který byl poté potvrzen soudy. Bylo tedy na stěžovatelích, finančních ústavech, aby se informovali o praxi celních orgánů a zhodnotili riziko, které pro ně představovalo přijetí ručení.

Z výše uvedeného dle stěžovatele plyne, že předvídatelnost závazku ručení podle ručící listiny uvedené v Příloze č. 25 vyhl. č. 92/1988 Sb., nelze zpochybňovat s dovoláním 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. Žalobce je nepochybně profesionální institucí, která se poskytováním ručení, mimo jiné, zabývá. Celní orgány od počátku ve své většině podávaly výklad globálního ručení jako ručení za každý jednotlivý dluh až do výše uvedené v záruční listině a žalobce se mohl kdykoli informovat o obsahu závazku uvedeného ve vzoru uvedeném v příloze č. 25. V této souvislosti je také zapotřebí odmítnout námitku uplatněnou soudem, že ručení, sjednané podle citované přílohy vyhlášky, by bylo v rozporu s institutem ručení. S poukazem na výše uvedené důvody navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 29. 9. 2005. Ve vyjádření uvedl, že se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze vysloveným v napadeném rozsudku. K výkladu pojmu globální záruka žalobce cituje ustanovení § 256 a § 257 odst. 1 celního zákona, ve kterých byl dle žalobce tento institut velmi stručně vymezen. Veškerá další úprava práv a povinností ručitele byla zakotvena v textu záruční listiny. Žalobce byl nucen se závazné formě formuláře záruční listiny podrobit. V této souvislosti žalobce zmiňuje a srovnává texty záručních listin dle vyhlášky č. 92/1993 Sb. a vyhlášky č. 135/1998 Sb. Dle žalobce byla účelem novely změna výkladu textu ve vzoru záruční listiny s cílem upřesnit dříve platnou formulaci, aby nedocházelo k mylnému výkladu. Žalobce je toho názoru, že při výkladu pojmu globální celní záruky je třeba vycházet pouze ze znění záruční listiny vystavené žalobcem. Žalobce uvádí, že vystavil záruční listinu dle vzoru ve vyhlášce č. 92/1993 Sb. a jakékoliv pozdější změny tohoto právního předpisu nemají na obsah záruční listiny a na výklad jejího textu žádný vliv. Pokud záruční listina výslovně stanoví, že žalobce přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč, aniž by bylo výslovně uvedeno, že se ručení obnovuje v případě vzniku dalšího celního dluhu, pak je nutno trvat na výkladu, že částka uvedená v záruční listině je stanovením maximální výše, do které je ručitel za dlužníka povinen plnit a zároveň výše, která nemůže být překročena. V případě, že by měla záruční listina poskytovat zajištění každého jednotlivého celního dluhu jednoho deklaranta, potom by její text musel odpovídat textu obsaženému v Příloze č. 35 k vyhlášce MF č. 135/1998 Sb., v němž se stanoví, že ručitel se zavazuje splnit do zaručené částky „každý jednotlivý celní dluh“. Tato vyhláška však nabyla účinnosti až dne 1. 7. 1998 a předchozí vyhláška obdobný text neobsahovala, je nutné na základě argumentu *a contrario* dovodit, že záruční listina vystavená žalobcem poskytuje odlišný způsob zajištění.

Od doby publikace výše zmiňované vyhlášky k celnímu zákonu č. 135/1998 Sb. se změnil dle žalobce rozsah ručení a poskytování celních záruk se stalo nepřijatelným, neboť banky nemohly převzít neomezenou záruku. Jako reakci na vyhlášku zakázala ČNB úředním sdělením č. 6/99 peněžním ústavům celní záruky poskytovat.

Navíc dle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, by byla taková celní záruka poskytnutá žalobcem na neurčitou výši celních dluhů neplatná. Žalobce považuje svou interpretaci pojmu globální záruka za logickou a k tomuto uvádí, že mělo-li by být ručení neomezené, pak by naprosto ztratilo svůj smysl ustanovení § 257 odst. 1, poslední věta, celního zákona, které celním orgánům ukládá povinnost určit takovou výši globálního zajištění, aby byl dluh vždy zajištěn.

Stejný názor jako žalobce sdílel taktéž Městský soud v Praze – rozsudek č. j. 10 Ca 46/2004 - 33 ze dne 12. 1. 2005, 10 Ca 45/2004 - 32 ze dne 12. 1. 2005, 6 Ca 53/2004 - 30 ze dne 25. 11. 2004, 6 Ca 54/2004 - 30 ze dne 25. 11. 2004, z nichž žalobce citoval.

Dále žalobce uvádí, že z rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR, ale i Evropského soudu pro lidská práva jednoznačně vyplývá, že právní předpis, na jehož základě je činěn zásah do práv zaručených Listinou základních práv a svobod, popř. Evropskou úmluvou o lidských právech, musí být zcela určitý a jednoznačný a musí umožňovat osobě, které se týká, předvídat důsledky, které z takového zákona vyplývají, aby mohla upravit své chování v souladu s předvídatelnými důsledky určitého aktu (např. rozsudky E. ve věcech K. a H. z roku 1990, A176 - A a A176 - B nebo rozsudek ve věci S. T. z roku 1978, A - 30, popř. plenární nález Ústavního soudu ČR uveřejněný pod č. 25/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek I., str. 197)

Žalobce odkazuje na čl. 2 odst. 2 a dále na čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zmiňuje plenární nález Ústavního soudu uveřejněný pod č. 16/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, který zdůraznil, že příkazy obecně závazných právních předpisů musí být zřetelně a přesně definovány, protože v právním a ústavním státě není důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost, když právní nejistota občanů znamená ztrátu věrohodnosti právního státu a překážku občanské aktivity zároveň.

Ústavní soud rovněž opakovaně ve své rozhodovací praxi jednoznačně konstatoval (plenární nálezy č. 21/1996, č. 98/1996, č. 50/1997, č. 141/1998), že v situaci, kdy z textu veřejnoprávního předpisu a jeho jednotlivých ustanovení nevyplývají jednoznačné povinnosti účastníka vůči orgánu státní správy a kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, nelze taková ustanovení účelově vykládat v neprospěch účastníka za použití nepřiměřeného, extenzivního a účelového výkladu, který zasahuje do některého ústavně garantovaného základního práva a je povinností všech státních orgánů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem. V praxi to znamená, že pokud nejednoznačnost určitého právního předpisu implikuje různé interpretace, nelze přijmout tu, jež je k tíži dotčeného subjektu.

Orgány veřejné moci uložily žalobci povinnost, kterou zákon výslovně neukládá, která ze zákona jednoznačně nevyplývá a která není uložena ani jiným právním předpisem vydaným na základě zákona, čímž porušily zásadu stanovenou v článku 2 odst. 3, v článku 4 odst. 1 a článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Žalobce tak byl nucen činit něco, co zákon neukládá, ale pouze a jenom rozhodnutí orgánu veřejné moci, které se opírá o extenzivní výklad právního předpisu.

Vymáhání plnění na základě záruky dle § 256 celního zákona je zásahem orgánu veřejné moci do majetkové sféry právnické osoby ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny a žalobce má za to, že byl napadeným rozhodnutím orgánu veřejné moci zbaven majetku v rozporu s veřejným zájmem a v rozporu s podmínkami, které stanoví zákon. Podle ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „každý má právo vlastnit majetek“ a „vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“ Dle čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, která je mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, „každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek“ a „nikdo nemůže být zbaven svého majetku

s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva“.

Na závěr svého vyjádření žalobce uvádí, že v době přejímání globální záruky žádné ustanovení celního zákona ani prováděcí předpis nestanovil, že se stanovená výše celní záruky vztahuje vždy k jednotlivému celnímu dluhu. Stěžovatel tak uplatňuje účelový výklad právní normy a nikoli legální aplikaci podle obecných právních zásad. Svůj výklad tak stěžovatel povýšil nad právní normu.

Přijetí opačného názoru by znamenalo, že by ručitel nevěděl, za jaké celní dluhy a v jaké výši ručí. Uvedení přesné částky v záruční listině by ztratilo svůj význam.

Interpretačně sporné ustanovení celního zákona tak nemůže být vykládáno k tíži subjektu dotčeného takovým rozhodnutím. S ohledem na výše uvedené žádá žalobce, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu důvodu kasační stížnosti uplatněného dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z předloženého spisového materiálu vyplynulo, že žalobce vyhotovil dne 8. 3. 1996 dle ustanovení § 256 celního zákona a dle vzoru uvedeného v příloze č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993 Sb., záruční listinu pro „jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky)“ celnímu úřadu Generálnímu ředitelství cel v Praze. Touto se žalobce zavázal uhradit případný celní dluh pro deklaranta CH., a. s., až do částky uvedené v záruční listině. Dne 11. 3. 1996 byla záruční listina přijata Generálním ředitelstvím cel. Dne 27. 3. 1998 byl text záruční listiny změněn tak, že záruka se poskytuje vůči celním úřadům v České republice až po nejvyšší částku 37 000 000 Kč. Podle bodu 3. Záruční listiny záruka byla závazná ode dne, kdy ji příslušný celní orgán přijal. Záruka mohla být kdykoli zrušena ručitelem nebo příslušným celním orgánem. Zrušení nabylo účinnosti 16 dne ode dne přijetí oznámení o této skutečnosti druhou stranou. Ručitel však dále ručil za uhrazení celního dluhu, jestliže příslušná operace byla zajištěna před zrušením ručitelského vztahu, a to i tehdy, bylo-li placení požadováno později. Záruku zrušil žalobce, zrušení došlo Ministerstvu financí - Generálnímu ředitelství cel dne 29. 9. 1998 a Záruční listina a ručení žalobce byly zrušeny dne 15. 10. 1998. Na základě výše uvedené záruky bylo žalobci Celním úřadem Praha 2 dne 15. 6. 2004 rozhodnutím č. j. 7714/04-1764-21/108 uloženo zaplatit celní dluh ve výši 14 003 Kč a exekuční náklady ve výši 280 Kč. Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí odvolání. O odvolání rozhodl stěžovatel dne 23. 2. 2005 (rozhodnutí č. j. 11320/04-21-108) tak, že odvolání změnil, když upustil od povinnosti hradit exekuční náklady. Žalobce obě předmětná rozhodnutí napadl žalobou k Městskému soudu v Praze, který napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil pro vady řízení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

V odůvodnění zrušujícího rozsudku soud konstatoval, že gramatickým výkladem pojmu globální záruka je třeba dovodit, že globální zajištěním (celkovým, úhrnným) jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění. Z pojmu globální záruky je dle soudu nutno dovodit i to, že zárukou jsou zajišťovány všechny celní dluhy jednoho dlužníka, které se sčítají. Soud přitom vycházel z toho, že uvedený institut je veřejnoprávní, proto práva a povinnosti účastníků řízení jsou upraveny kogentně a právní předpisy neumožňují rozšiřující výklad. Z výkladu § 257 celního

zákona soud dovodil, že je povinností celních orgánů určit výši konkrétního zajištění i v případě, že přesná výše celního dluhu není známa, v tom případě musí být jimi odhadnuta nejvýše možná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, které vznikly nebo by mohly vzniknout z operací, které mohou připadat v úvahu stran konkrétního případu a mají být zajištěny.

Městský soud došel k závěru, že výše uvedenou povinnost jsou celní orgány povinny plnit a 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 níž se záruka vztahuje, resp. ručitelský závazek ručitele (dle ust. § 260 odst. 1 celního zákona společně a nerozdílně s celním dlužníkem) splnit zaručenou výši celního dluhu. Mezi ručitelem a celním orgánem tedy musí být postavena najisto mj. zaručená výše celního dluhu. Takto poskytnuté ručení potom může existovat v režimu globálního, paušálního nebo individuálního zajištění celního dluhu. Je povinností celních orgánů dbát o to, aby každý případně vzniklý celní dluh v souvislosti s konkrétní operací či operacemi byl zajištěn odpovídajícím způsobem v dostatečné výši, a je tedy povinností celních orgánů při přijetí globální záruky posoudit, zda výše poskytovaného zajištění je odpovídající výši celního dluhu (dluhů), které mohou vzniknout z jedné nebo více operací, k nimž konkrétně se má zajištění vztahovat.

Jestliže byl přijat závazek limitovaný v záruční listině do výše 37 000 000 Kč, nelze dovozovat nic jiného, než že ručitelský závazek žalobce činí maximálně částku 37 000 000 Kč. Výklad žalovaného, že banka poskytuje záruku za neurčitý počet celních dluhů téhož dlužníka, a to ve vztahu ke každému jednotlivému celnímu dluhu až do výše uvedené v záruční listině, by znamenal, že celková výše poskytovaného ručení není určitá a závazek takto sjednaný by byl absolutně neplatný pro neurčitost a v rozporu s institutem ručení vůbec. Požadoval-li v daném případě správní orgán po žalobci z titulu ručení další částky nad částku limitovanou v záruční listině (a již dříve žalobcem zaplacenou), nemá žalobce povinnost tuto částku zaplatit, neboť není povinen za téhož dlužníka platit další dluhy. Žalobce limitní částku uvedenou v záruční listině již celním úřadům zaplatil (o čemž není mezi účastníky sporu), a proto byl tímto jeho ručitelský závazek splněn. Povinnost k úhrady další dlužné částky byla uložena v rozporu se zákonem.

Městský soud v odůvodnění dále poukázal na judikaturu Ústavního soudu (Pl ÚS 54/2000), přitom z ní dovozuje, že uvedené usnesení obsahuje jiný výklad pojmu globální záruka, než jaký učinily celní orgány; rozhodl-li by městský soud ve shodě se stanoviskem celních orgánů, neakceptoval by výklad učiněný Ústavním soudem.

Proti rozsudku podal stěžovatel včas kasační stížnost.

Kasační stížnost se stěžovatel opírá o důvod, uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle citovaného ustanovení je stížnostním důvodem nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

K tvrzené nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. konstatuje Nejvyšší správní soud, že tato spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena.

Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Nezákonnost spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právní otázky – výkladu pojmu globální záruka dle ustanovení § 256 celního zákona, když nesouhlasí s názorem městského soudu, který z pojmu globální záruky dovodil, že zárukou jsou zajišťovány do budoucna všechny celní dluhy jednoho dlužníka, které se sčítají.

K problematice výkladu pojmu globální záruka, resp. výkladu rozsahu ručení při této záruce ve smyslu ustanovení § 256 celního zákona zaujalo stanovisko plénum Ústavního soudu (usnesení Pl. ÚS 54/2000) dne 23. 1. 2001 tak, aby byly odstraněny rozpory v dosavadní judikatuře krajských soudů.

Ústavní soud ve výše uvedeném usnesení konstatoval, že výklad zákona, který poskytují 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), ale 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 dovoz zajistit, ale je nutno prokázat jeho zajištění individuální zárukou, popř. jiným způsobem.

S výkladem globálního ručení učiněným Ústavním soudem se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil a tento je nutno aplikovat na projednávanou věc, přičemž nesouhlasí se závěry, které městský soud z usnesení Ústavního soudu nesprávně dovodil, dospěl-li k závěru, že výklad tohoto pojmu učiněný Ústavním soudem a celními orgány je jiný.

Jak již tento soud judikoval (rozsudek sp. zn. 5 Afs 206/2004 ze dne 23. 9. 2005), celní dluh při dovozu zboží podléhajícího clu [§ 2 písm. i) zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona] vznikne vždy při každém dovozu a vždy při přijetí každého podaného celního prohlášení dle § 238 odst. 2 celního zákona. Dle ustanovení § 256 celního zákona 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. Zákonnému pojmu „celní dluh z jedné nebo několika operací“ 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; jedna operace celního deklaranta např. přichází v úvahu tehdy, jestliže dovážené zboží je propuštěno do režimu volného oběhu; několik operací např. tehdy, je-li zboží nejprve propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu a teprve poté je propuštěno do režimu volného oběhu.

Obdobné stanovisko zaujal Nejvyšší správní soud i v rozsudcích sp. zn 5 Afs 141-145/2004, 5 Afs 199-204/2004 či 5 Afs 23/2005.

Od závěrů učiněných ve výše uvedených rozsudcích se není důvod odchýlit ani v projednávané věci. Nejvyšší správní soud vycházel při posuzování důvodnosti kasační stížnosti z níže uvedených zákonných ustanovení.

V době učinění prohlášení o ručení i jeho přijetí celní zákon v § 256 ve znění platném do 30. 6. 1997, z něhož Nejvyšší správní soud dále vychází, stanovil, že na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací /s účinností od 1. 7. 1997 § 256 písm. a) celního zákon stanovil, že na žádost celní orgány povolí globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací prováděných jedním dlužníkem/. V § 257 odst. 1 větě poslední celní zákon stanovil, že je-li celní dluh, který v průběhu doby mění svou výši, globálně zajištěn, určí se taková výše zajištění, která umožňuje, aby celní dluh byl vždy zajištěn. Zajištění celního dluhu mohlo být učiněno poskytnutím záruky, ručením (§ 258 celního zákona), což učinil žalobce v daném případě.

Z ustanovení § 256 (výše již citovaného) a § 260 odst. 1 celního zákona (Ručitel se v záruční listině písemným prohlášením zaváže, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu) je zřejmé, že ručením bez ohledu na formu zajištění, se vždy zajišťuje konkrétní celní dluh, čemuž jednoznačně svědčí použití jednotného čísla (singulár) „celní dluh“.

Globální zajištění celního dluhu bylo v rozhodné době upraveno v ustanovení § 256 celního zákona tak, že na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací prováděných jedním dlužníkem. Gramatickým výkladem zákonného textu tohoto ustanovení nutno dovodit, že globálním zajištěním jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění. Stejně tak vyplývá 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 žalobce a následně i Městský soud, nýbrž ve vztahu k neomezenému, blíže neurčenému počtu dovozů.

Ke stejnému závěru nutno dojít též vyložením toho, co je smyslem a účelem globálního zajištění celního dluhu. 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 § 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, upravující 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 (singulár) ve výše citovaných ustanoveních. Taktéž ze samotného textu záruční listiny (Vzor záruční listiny z přílohy č. 25 prováděcího předpisu č. 92/1993 Sb. platného 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 se ručitel 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.

Ujednání v předmětné záruční listině s ohledem na shora uvedené neshledal Nejvyšší správní soud neurčitým. Právní úkon, jímž se žalobce zaručil za deklaranta uhradit případný celní dluh, splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti a není stižen neplatností. Text záruční listiny nevzbuzuje pochybnosti o rozsahu ručení. Výklad, jež učinil žalobce a následně městský soud je v protikladu ke smyslu a cíli této formy ručení celního dluhu.

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, jejíž veřejnoprávní charakter Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá, neumožňuje 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, jež 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 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 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 žalobce 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 žalobcem uvedených 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 o neurčitosti rozsahu plnění co do jeho výše a z toho dovozované absolutní neplatnosti právního úkonu.

Na základě výše uvedeného nelze dospět naopak 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, který je totožný s výkladem stěžovatele, a k němuž dospěl i Nejvyšší správní soud, shledal zákonným taktéž Evropský soud pro lidská práva, který v relevantní věci globální záruky dospěl k závěru, že se národní soudy věnovaly výkladu práva, opírajíc se o logické, gramatické a účelové prvky, které jasně vyslovily ve svých rozhodnutích. Soudy tak plnily úlohu, která jim byla svěřena v právním státě a přitom podle závěrů Ústavního soudu, které Soudní dvůr nezpochybňuje, nepřekročily rámec své hodnotící vymezené pravomoci. 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. Soudní dvůr odmítl návrhy pro nepřijatelnost, neboť ve věci souzené nebyla shledána nepředvídatelnost a neurčitost právní úpravy.

Nejvyšší správní soud shledal námitku uplatněnou v kasační stížnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodnou, a proto postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V novém rozhodnutí je soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 2. února 2007

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu