

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **MERKUR KEY, a. s.**, se sídlem Praha 3, Havlíčkovo náměstí 189/2, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Weigem, advokátem se sídlem Praha 4, Nad Zátiším 22, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 15, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2007, č. j. 25/63 801/2007 - 253, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2010, č. j. 6 Ca 290/2007 - 76,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 27. 8. 2007, č. j. 25/63 801/2007 - 253 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl žalovaný podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) odvolání žalobce proti rozhodnutí Generálního ředitelství cel (dále též „celní orgán prvého stupně“) ze dne 18. 5. 2007, sp. zn. 2007/1575/30/B, o odejmutí povolení být ručitelem, vydanému podle ustanovení § 260 odst. 3 písm. b), c) zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „celní zákon“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci odňato povolení Ministerstva financí – Generálního ředitelství cel ze dne 22. 5. 2001, sp. zn. 01CZ810000M000027, být paušálním ručitelem pro jiné operace než režim tranzitu, které bylo vydáno podle ustanovení § 260 odst. 2 a 3 celního zákona, ve znění platném

v rozhodné době. K datu 1. 7. 2002, s účinností zákona č. 1/2002 Sb., kterým se měnil celní zákon, se výše uvedené povolení stalo povolením k individuálnímu zajištění celního dluhu s použitím záručních dokladů.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, který ji rozsudkem ze dne 4. 3. 2010, č. j. 6 Ca 290/2007 - 76, zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku především konstatoval, že rozlišení jednotlivých žalobních bodů bylo ztíženo tím, jak žalobce přistoupil k jejich vymezení; jednalo se totiž o souvislý text, zpravidla bez bližší konkretizace žalobních bodů. Městský soud tak mohl přezkoumat napadené rozhodnutí toliko obecným způsobem, vyjma těch námitek, které byly dostatečně určité a srozumitelné.

Pokud jde o odejmutí povolení pro poskytování ručení, celní orgány k němu přistoupily ze dvou základních důvodů. Prvním důvodem pro odejmutí povolení byla skutečnost, že celní orgány v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí evidovaly žalobcem neuhrazený celní dluh, který byl uplatněn Celním úřadem Plzeň z titulu ručení žalobce za závazky společnosti FRAB, spol. s r. o. Městský soud především přihlédl k tomu, že žalobce v řízení, vedeném ohledně jeho ručitelské povinnosti, zdůrazňoval vlastní finanční potíže za situace, kdy měl vzniklý celní dluh za dlužníka uhradit. Uvedené jednání je v rozporu se smyslem ručitelského závazku i se samotným předmětem vydaného povolení být ručitelem a podmínkami, za nichž bylo vydáno. Postup žalobce, který svoji ručitelskou povinnost nejen dobrovolně nesplnil, ale bránil se jí všemi dostupnými právními prostředky, je se smyslem právní úpravy ručení neslučitelný. Rozhodujícím aspektem pro posouzení naplnění podmínek pro odejmutí povolení být ručitelem byla právě skutečnost, že žalobce jako ručitel neuhradil v zákonné lhůtě splatný celní dluh, přenesený na něj z titulu ručení. Městský soud zdůraznil, že to, z jakých důvodů nebyl celní dluh zaplacen, zda byl ručiteli správně vyměřen a s tím související právní obrana žalobce, s tímto řízením o odnětí předmětného povolení nikterak nesouvisí. Rozhodující byla pouze ta skutečnost, že žalobce nesplnil povinnosti ručitele. To bylo ostatně v řízení jednoznačně prokázáno.

Druhým důvodem pro odnětí povolení byl výsledek provedené finanční analýzy. Ze Zprávy o provedení finanční analýzy, zpracované Celním ředitelstvím v Olomouci, vyplynul jednoznačný závěr, že žalobce byl hodnocen jako finančně nestabilní společnost. Žalobce pak v žalobě nepodal žádné věcné či právní argumenty, kterými by tento závěr zpochybnil. Nelze proto ani usuzovat, z jakých důvodů se závěry Zprávy nesouhlasí.

Další okruh námitek podřadil městský soud pod námitky proti postupu celních orgánů obou stupňů při provádění dokazování a při vedení řízení. Především jde o námitku, že žalovaný rozhodoval na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu a vydané rozhodnutí tak nemá oporu ve shromážděném spisovém materiálu. Žalobce namítal, že jiní ručitelé mají nedoplatky řádově vyšší a žádné řízení o odnětí povolení s nimi vedeno nebylo a není. Tato žalobní námitka podle městského soudu neobstojí, neboť předmětem správního řízení v této věci bylo splnění konkrétních podmínek povolení, které bylo vydáno právě žalobci, přičemž správní orgány neměly žádný důvod zjišťovat skutečnosti, které s předmětem správního řízení bezprostředně nesouvisely.

Nedůvodné jsou i námitky, týkající se seznámení s obsahem Zprávy o provedení finanční analýzy. Žalobce v žalobě sám uvedl, že mu byl obsah Zprávy znám a že mu byl její text doručen. Vlastní analýza pak vycházela z podkladů, které na výzvu správního orgánu prvého stupně sám předložil; žalobce dokonce sám připustil, že v určité fázi řízení nebyl schopen ručit za dlužníka z vlastních prostředků. Proto městský soud uvedenou námitku shledal nedůvodnou. Rovněž tak není důvodná argumentace tím, že postup Celního úřadu Plzeň při vymáhání celního dluhu neumožňoval žalobci uhradit tento celní dluh prostřednictvím svého pojištění. Tato argumentace nebyla relevantní pro posouzení podmínek, za nichž bylo žalobci vydáno povolení pro poskytování ručení. Předmětem posuzovaného správního řízení bylo objektivní zjištění, zda žalobce předpoklady, které jsou pro provozování ručitelské činnosti na základě povolení nezbytné, splňuje či nikoliv.

Nedůvodnou shledal městský soud taktéž námitku, podle které nebyl žalobce před vydáním rozhodnutí žalovaného seznámen s podklady pro rozhodnutí. Na uvedenou problematiku dopadá dle městského soudu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61, publikovaný pod č. 958/2006 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), který se týká výkladu ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967, o správním řízení (správní řád), účinného do 31. 12. 2005, přičemž tento výklad je použitelný i na ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, účinného od 1. 1. 2006, které má obdobný obsah. Z uvedeného judikátu vyplývá, že za předpokladu, že správní orgán v řízení v druhém stupni nedoplnil skutkový stav prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, nebyl-li účastník znovu zvlášť s těmito podklady seznámen a nedostal možnost se k nim znovu vyjádřit. V posuzovaném případě byl obsah shromážděného spisového materiálu předmětem ústního jednání dne 5. 4. 2007, jehož se žalobce zúčastnil prostřednictvím předsedy představenstva, člena představenstva a předsedy dozorčí rady. Jako kontaktní osoba do budoucna byl určen RNDr. Brázdil, předseda dozorčí rady. Dne 20. 4. 2007 se žalobce vyjádřil ke správnímu řízení, přičemž neuplatnil žádné námitky, připomínky či návrhy na doplnění spisového materiálu. Nic takového nenavrhl ani poté, co dne 6. 6. 2007 podal odvolání a dne 15. 6. 2007 toto odvolání doplnil. Městský soud tak uzavřel, že žalobce nebyl zkrácen na svém právu být seznámen s podklady řízení. Skutkový stav zůstal po celou dobu řízení v podstatě nezměněn, podklady pro rozhodnutí tvořily součást spisu prakticky od samého počátku řízení a byly citovány v obou rozhodnutích celních orgánů. Ze všech podání žalobce je zřejmé, že obsah podkladového materiálu mu byl před vydáním napadeného rozhodnutí znám, přičemž své stanovisko k tomuto materiálu žalobce žalovanému sdělil. Žádné další zásadní důkazy, o kterých by žalobce nevěděl, pak nebyly před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí provedeny. Za těchto okolností by zrušení napadeného rozhodnutí bylo nadbytečné a zbytečně formalistické.

K námitce žalobce, že celní orgány aplikovaly na jeho případ nesprávnou právní úpravu, městský soud konečně uvedl, že byla uplatněna po lhůtě stanovené ustanovením § 71 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého lze rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Městský soud proto k této námitce nepřihlížel.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž (posuzováno dle obsahu) namítá důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s.

Stěžovatel úvodem své kasační stížnosti nejprve rozsáhle rekapituluje dosavadní průběh řízení a vymezuje jednotlivé tvrzené vady postupu celních orgánů. Zdůrazňuje, že jednání dne 5. 4. 2007 proběhlo z jeho iniciativy a jeho předmětem bylo vyjasnění důvodů zahájení řízení. V té době byla součástí správního spisu dokumentace z internetové stránky ARES, výpis z obchodního rejstříku pořízený z internetu, Zpráva o provedení finanční analýzy stěžovatele a stav závazků stěžovatele jako ručitele do března 2007. Jelikož součástí spisu byla pouze Zpráva o provedení finanční analýzy, nikoliv analýza samotná, požádal stěžovatel o její vydání, aby se k ní mohl vyjádřit. Přestože bylo stěžovateli přislíbeno zaslání analýzy, obdržel přípisem celního orgánu prvého stupně ze dne 12. 4. 2007, č. j. 2007/1557/30/A, pouze kopii Zprávy o provedení finanční analýzy. Stěžovatel namítá, že ze Zprávy není zřejmé, podle jakých kritérií byla analýza prováděna. Zároveň ze Zprávy nelze dovozovat, že by stěžovatel byl v takové finanční situaci, že by nemohl splnit celní dluhy, za jejichž splnění se zavázal. Bez znalostí kritérií provedené analýzy se proti ní stěžovatel nemohl účinně bránit.

Přípisem ze dne 20. 4. 2007, zaslaným celnímu orgánu prvého stupně, pak stěžovatel podrobně rozvedl, proč neuhradil celní dluh a poukázal na to, že již v přípise ze dne 11. 2. 2005 nabídl Celnímu ředitelství Plzeň zajištění částky zřízením zástavního práva k nemovitosti a navrhl obdobný postup i nyní. Na návrhy na zřízení zástavního práva však celní orgány nereagovaly. Dále stěžovatel celní orgán prvého stupně informoval o tom, že dne 26. 2. 2007 požádal Celní úřad Plzeň o přerušení výkonu rozhodnutí, což odůvodnil tím, že by mu okamžitým zaplacením vyměřené částky hrozila nenahraditelná škoda, a to až do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jeho kasační stížnosti (ve věci řízení o vyměření celního dluhu stěžovateli jakožto ručiteli).

Stěžovatel dále poukázal na to, že dne 16. 5. 2007 na základě vlastní žádosti (a po opakovaných urgencích) nahlédl do správního spisu, a to prostřednictvím RNDr. Brázdila. Stěžovatel totiž předpokládal, že součástí spisu budou další podklady, týkající se finanční analýzy (tak tomu ostatně bylo u předchozí analýzy z roku 2005). Nahlédnutí do spisu se uskutečnilo, aniž by celní orgán prvého stupně předem stěžovatele informoval o tom, že dokazování je ukončeno a že se stěžovatel bude moci vyjádřit k podkladům rozhodnutí a případně požadovat jejich doplnění. Po nahlédnutí do spisu tak zcela nepředvídaně celní orgán prvého stupně *umožnil* RNDr. Brázdilovi, aby se seznámil s podklady rozhodnutí a vyjádřil se k nim. V úředním záznamu je pak uvedeno, že *„[ú]častník spisový materiál na místě nedoplnil a k jeho obsahu se nevyjádřil.“* Není zde však uvedeno, že by se stěžovatel svého práva vzdal. Dne 18. 5. 2007, tedy pouhé dva dny po nahlédnutí do spisu, pak bylo vydáno rozhodnutí o odnětí povolení poskytovat zajištění celního dluhu, které bylo stěžovateli doručeno dne 24. 5. 2007. V tomto směru tedy stěžovatel napadá postup celního orgánu prvého stupně, neboť má za to, že došlo k porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Celní orgán prvého stupně ani nestanovil stěžovateli přiměřenou lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, čímž ohrozil účel řízení. Stěžovatel argumentoval i tím, že pochybení celního orgánu prvého stupně stran postupu při seznámení se s podklady rozhodnutí mohl napravit žalovaný. Ten

však tak neučinil a ani on nedal stěžovateli možnost, aby se před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřil k jeho podkladům a navrhoval další důkazy.

Další obranu tak již stěžovatel soustředil do odvolání, ve kterém namítl, že celní orgán prvého stupně rozhodl o odnětí povolení, přestože Celní úřad Plzeň doposud nerozhodl o žádosti stěžovatele o odklad výkonu rozhodnutí ve věci neuhrazeného celního dluhu. Podání žádosti o odklad výkonu rozhodnutí nezakládá zákonnou domněnku, že dlužník není schopen plnit celní dluh, za který se zaručil. Dále stěžovatel poukázal na to, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí již nabylo právní moci rozhodnutí Celního úřadu Plzeň o zřízení zástavního práva k movitému a nemovitému majetku stěžovatele. Zástavní právo bylo zřízeno k majetku stěžovatele v účetní hodnotě 60 milionů Kč, což svědčí o pravém opaku finanční a majetkové situace stěžovatele. O tom, že stěžovatel byl schopen uhradit celní dluhy, svědčí i to, že okamžitě po právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 196/2006 – 80, celní dluh uhradil.

Stěžovatel především namítá, že finanční analýza, která byla jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, není součástí spisu a stěžovatel s ní nebyl seznámen. Zprávu o provedení finanční analýzy nelze ztotožňovat se samotnou finanční analýzou. Stěžovatel rozporuje, jakým způsobem se s jeho námitkami, týkajícími se Zprávy o provedení finanční analýzy, vypořádal žalovaný. Ten v napadeném rozhodnutí uvedl, že finanční analýza je souhrnem jednotlivých úkonů a je jejich analytickým zpracováním, přičemž výsledkem tohoto procesu je Zpráva o provedení finanční analýzy; žádná „*kompletní finanční analýza*“ neexistuje. Stěžovatel je však přesvědčen, že Zpráva by měla obsahovat i informace o použitých metodách; bez znalosti kritérií hodnocení se totiž stěžovatel nemohl k této Zprávě relevantním způsobem vyjádřit. Městský soud pak v rozsudku konstatoval, že ze Zprávy o provedení finanční analýzy vyplývá jednoznačný závěr, že stěžovatel byl hodnocen jako finančně nestabilní a že stěžovatel v žalobě neuvedl žádné konkrétní námitky, kterými by tento závěr zpochybnil. Stěžovatel však uvádí, že nemohl namítat konkrétní námitky, neboť pouhé lakonické konstatování, že je finančně nestabilní společností nelze kvalifikovaným způsobem napadnout. Aby tak mohl stěžovatel učinit, musela by být ve Zprávě uvedena alespoň vypočtená hodnota z hodnotových poměrových ukazatelů, vymezení, které ukazatele a jakým způsobem byly počítány, s čím byly výsledky srovnávány atd. Stěžovatel vytýká krajskému soud, že se těmito aspekty vůbec nezabýval.

Stěžovatel se konečně podrobně zabývá obsahem Zprávy o provedení finanční analýzy a vymezuje její nedostatky. Ve Zprávě není uvedena vypočtená hodnota ani u jednoho z hodnocených poměrových ukazatelů – rentability, likvidity, zadluženosti a aktivity. U skupin ukazatelů není uvedeno, které ukazatele a jakým způsobem byly počítány. Dále není zřejmé, s jakými hodnotami jsou výsledky srovnávány, což je nutnou podmínkou pro jakékoliv hodnocení, neboť pro žádné z poměrových ukazatelů nejsou obecně dány hodnoty či intervaly hodnot, kterých musí společnost dosáhnout. Stěžovatel je společností se specifickým předmětem podnikání, které je vázáno na vysokou hodnotu základního kapitálu; výsledky finanční analýzy takové společnosti proto nejsou srovnatelné s jakoukoliv jinou společností. Při definici zdraví podniku se jedná především o jeho schopnost hradit splatné závazky; stěžovatel je v tomto ohledu hodnocen celními orgány negativně, přestože ze Zprávy o provedení finanční analýzy nevyplývá, že by své

splatné závazky nehradil. Pokud stěžovatel nebyl s těmito aspekty finanční analýzy seznámen, nemohl závěry Zprávy smysluplně zpochybnit. Zpráva o provedení finanční analýzy nesplňuje dle přesvědčení stěžovatele základní požadavky na správnost a objektivnost a její závěry jsou zavádějící. Jestliže městský soud uvedl, že stěžovatel neuvedl žádné konkrétní námitky a věcné a právní argumenty, kterými by závěry finanční analýzy zpochybnil, nevzal přitom v potaz, že mu to ani nebylo celními orgány umožněno. Stěžovateli není zřejmé, proč celní orgán prvého stupně postupoval jinak, než tomu bylo v minulosti, kdy bylo možné ověřovat, na základě jakých kritérií je finanční analýza prováděna. Stěžovatel jako příklad uvádí, že na jeho dotaz ze dne 23. 7. 2004, ohledně dosaženého hodnocení a výsledků finanční analýzy, odpověděl celní orgán prvého stupně přípisem ze dne 16. 8. 2004, č. j. 2004/5951/2-Ozn, v jehož příloze zaslal kopii závěrů a doporučení z finanční analýzy, provedené oddělením 140 celního orgánu prvého stupně. K této zprávě byly přiloženy přílohy, z nichž bylo možné zjistit, jak k uvedeným výsledkům toto oddělení dospělo; přílohu tvořil přehled vybraných údajů z účetních výkazů, výpočet poměrových ukazatelů a stanovení ratingu důvěryhodnosti. Když v roce 2005 stěžovatel požádal celní orgán prvého stupně o určité informace týkající se finanční analýzy, bylo mu sděleno, že finanční analýza je vnitřním aktem celních orgánů, kterým se vyhodnocuje finanční zdraví žadatelů a že jde pouze o jeden z podkladů, ze kterých se vychází, a proto nemusí být její závěry rozhodující pro konečný výsledek rozhodnutí. Současně bylo v přípise uvedeno, že má stěžovatel právo nahlížet do všech podkladů, tedy i do finanční analýzy. Městský soud se uvedenými námitkami vůbec nezabýval.

Stěžovatel dále poukazuje na to, že Zpráva o provedení finanční analýzy byla vyhotovena již dne 4. 7. 2006, přičemž řízení o odejmutí povolení bylo zahájeno až osm měsíců poté (dne 23. 3. 2007); důvody tohoto postupu nejsou stěžovateli zřejmé. Rovněž poukazuje na to, že dne 6. 12. 2006 poskytl celnímu orgánu prvého stupně prohlášení, že poskytnuté ručení se vztahuje rovněž na území Bulharské republiky; na základě toho pak tento orgán rozhodnutím ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2006/3420/30, změnil (nikoliv zrušil) rozhodnutí ze dne 22. 5. 2001, sp. zn. 01CZ810000L000025 (kterým bylo stěžovateli povoleno ručení v obdobném případě), a to v době, kdy již byl stěžovatel dle finanční analýzy považován za finančně nestabilní společnost.

Stěžovatel se dále dovolává ustanovení § 51 správního řádu, podle kterého lze k důkazu použít všech důkazních prostředků, včetně listin, přičemž podle odst. 2 téhož ustanovení musí být účastníci včas vyrozuměni o provedení důkazu mimo ústní jednání. Podle ustanovení § 18 odst. 1 správního řádu se sepisuje protokol o ústním jednání a také o provedení důkazu listinou. Jediným protokolem o ústním jednání je protokol ze dne 5. 4. 2007, č. j. 2007/1575/30, ve kterém však není žádná zmínka o tom, že by byl důkaz Zprávou o provedení finanční analýzy proveden. Zpráva byla pouze součástí spisu, nikdo ji však nepřečetl tak, jak vyžaduje ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu. Jmenovaný důkaz nebyl proveden ani při nahlížení do spisu, kdy byl dne 16. 5. 2007 sepsán protokol podle ustanovení § 38 správního řádu. Pokud by byl důkaz prováděn mimo ústní jednání, musel by být stěžovatel podle ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu vyrozuměn. Stěžovatel tak má za to, že důkaz Zprávou o provedení finanční analýzy nebyl řádně proveden. Když tedy celní orgán prvého stupně dne 16. 5. 2007 alibisticky seznámil stěžovatele s podklady rozhodnutí, pak nebyl seznámen se Zprávou o provedení finanční analýzy, neboť ta se nestala důkazem a tedy ani podkladem pro rozhodnutí (§ 50 odst. 1 správního řádu).

Pokud jde o další důvod pro odejmutí předmětného povolení, a to neuhrazený splatný celní dluh, pak stěžovatel poukazuje na to, že v konečném důsledku rozhodnutí, na základě kterého měl stěžovatel celní dluh uhradit, neexistuje, neboť Celní úřad Plzeň ověřil jeho neplatnost. Stěžovatel rekapituluje průběh řízení ve věci celního dluhu, který mu byl vyměřen z titulu ručení za společnost FRAB, spol. s r. o. Dne 6. 4. 2004 vydal Celní úřad Plzeň I rozhodnutí č. j. R/400002/2004/1, kterým vyzval ručitele k zaplacení splatného nedoplatku dlužníka ve výši 5 337 166 Kč. Rozhodnutím Celního ředitelství Plzeň ze dne 12. 8. 2004, č. j. 8442-02/2004-21, bylo odvolání stěžovatele odmítnuto. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 8. 2006, č. j. 58 Ca 74/2004 – 42, byla stěžovatelova žaloba proti tomuto rozhodnutí zamítnuta a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 196/2006 – 80, byla zamítnuta stěžovatelova kasační stížnost. Teprve k podané ústavní stížnosti bylo stěžovatelovi vyhověno, a to nálezem Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. I. ÚS 2345/07; tímto nálezem Ústavní soud zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu i krajského soudu. Krajský soud v Plzni v dalším řízení rozsudkem ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. 57 Ca 43/2008, zrušil rozhodnutí Celního ředitelství Plzeň. Ten pak svým rozhodnutím ze dne 3. 2. 2009, č. j. 19663-2/08-166500-021, ověřil neplatnost rozhodnutí ze dne 6. 4. 2004, č. j. R/400002/2004/1.

Městský soud, dle stěžovatele, v napadeném rozsudku zcela přehlížel protiprávní postup celních orgánů, stejně jako fakt, že se stěžovatel konečně domohl svých práv, když bylo rozhodnutí o výzvě k úhradě celního dluhu ověřeno jako neplatné. Stěžovatel poukazuje na to, že jeho dřívější tvrzení, že okamžitá úhrada celního dluhu by mu způsobila vážné hospodářské potíže a nenahraditelnou újmu, oba celní orgány i městský soud využily ke svým závěrům, že finanční situace stěžovatele není dobrá, ačkoliv již musely vědět, že tomu tak není, byl-li stěžovatel schopen poskytnout do zástavy majetek v účetní hodnotě 60 milionů Kč. Stěžovatel je přesvědčen, že to, že se nesprávně stanovené povinnosti k úhradě celního dluhu bránil všemi dostupnými právními prostředky, není v rozporu se smyslem právní úpravy ručení. Připomíná, že ihned po nabytí právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu příslušnou částku celního dluhu dne 16. 8. 2007 uhradil. Celní úřad Plzeň po ověření neplatnosti rozhodnutí stěžovateli částku dne 29. 3. 2009 vrátil. Stěžovatel podotýká, že za dobu dvou let, kdy mu celní orgány protiprávně zadržovaly zaplacenou částku, vznikla stěžovateli škoda cca 1,5 milionu Kč. Kdyby uhradil celní dluh již v roce 2004, byla by celková výše škody více než 3 miliony Kč. Fakt, že se stěžovatel snažil předejít vzniku této škody, neboť celou dobu věřil v neplatnost rozhodnutí o celním dluhu, považuje městský soud za projev toho, že nebyl schopen plnit své závazky ručitele.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Ke konkrétním kasačním námitkám převážně odkázal na své předchozí vyjádření ve věci. Zdůraznil, že povinností stěžovatele bylo uhradit celní dluh bez zbytečného odkladu ve stanovené lhůtě splatnosti bez ohledu na budoucí výsledek správního či soudního řízení ve věci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109

odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda jsou v případě všech shora uvedených námitek stěžovatele splněny procesní podmínky pro jejich meritorní projednání. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv.

Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

Podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. dále platí, že *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatní poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.*

Ze shora citovaných ustanovení je zřejmé, že soudní řád správní brání tomu, aby byly v řízení o kasační stížnosti projednávány právní (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) či skutkové (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) novoty, které mohly být uplatněny v řízení před městským soudem, avšak z důvodů stojících na straně stěžovatele uplatněny nebyly. O takový případ se jedná i u argumentace stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti, a to v části týkající se tvrzení, že důkaz Zprávou o provedení finanční analýzy nebyl řádně proveden. Zde Nejvyšší správní soud zjistil, že v žalobě takto formulovaná žalobní námitka není. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud tuto dílčí argumentaci stěžovatele považuje za nepřípustnou právní novotu, ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., a věcně se jí proto nezabýval. Obdobně nebylo přihlédnuto ani k tvrzením o rozdílném postupu prvostupňového orgánu při žádosti stěžovatele o zpřístupnění podkladů finanční analýzy v roce 2004 a nyní, ani k věcným výhradám ke Zprávě o provedení finanční analýzy, stejně jako k dalším tvrzením stěžovatele, proč neuhradil celní dluh z důvodu snahy minimalizovat vznik škody úhradou nezákonně vyměřené fiskální povinnosti. V obou případech jde o skutkové novoty, k nimž Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Pokud jde o kasační námitky meritorně projednatelné, ty se ve své podstatě soustřeďují do výhrad ke způsobu, jakým bylo vedeno správní řízení, zejména pak dokazování. Stěžovatel namítá, že mu dosud nebyl zpřístupněn klíčový podklad, z něhož správní orgány při rozhodování vycházely, a sice finanční analýza (seznámen byl toliko se zprávou o jejím zpracování).

Stěžovatel především namítá porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu poté, co RNDr. Brázdil dne 16. 5. 2007 nahlédl do správního spisu, přičemž nebyl předem informován, že je dokazování skončeno a že se bude moci vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Postup podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu ze strany celního orgánu prvého stupně byl pro RNDr. Brázdila překvapivý; stěžovateli pak v tomto směru ani nebyl poskytnut prostor pro učinění jakýchkoliv dalších návrhů. Zde je nutno nejprve konstatovat, že citované ustanovení správního řádu ukládá správním orgánům povinnost umožnit účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (nejedná-li se o specifické případy, což však není případ posuzované věci)

kogentně. Nelze přitom přehlédnout, že správní řád explicitně nevyžaduje, aby upozornění na možnost využít tohoto procesního práva bylo účastníku sděleno písemně a nestanoví též, jaký časový prostor mu pro to musí být vyhrazen. Z povahy věci lze nicméně trvat na tom, aby byl správní orgán v případě pochybností schopen prokázat, že skutečně účastníka na právo plynoucí z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu upozornil; časový prostor, který musí být účastníku pro realizaci tohoto práva vyhrazen se pak vždy nutně odvíjí od konkrétních okolností projednávaného případu. Z uvedeného tedy plyne, že pokud byl účastník řízení vyzván k seznámení se s podklady pro rozhodnutí v rámci ústního jednání či jiného procesního úkonu, jemuž byl přítomen, nemusí být takový postup správního orgánu *a priori* vadný, a to i za situace, kdy této výzvě nepředcházelo upozornění. Jinými slovy, podstatné vždy je, zda byl účastník na možnost využití tohoto práva ze strany správního orgánu prokazatelně upozorněn a zda mohl tohoto práva reálně využít; splnění těchto podmínek je však vždy nutno posuzovat na půdorysu konkrétního posuzovaného případu. Ze skutečností posuzovaného případu má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel byl v daném případě (prostřednictvím RNDr. Brázdila) dne 16. 5. 2007 právně relevantním způsobem upozorněn na skutečnost, že správní orgán považuje skutkové okolnosti věci za dostatečně prokázané a stěžovatel tak má právo se k nim vyjádřit. Otázkou nicméně zůstává, zda takový postup nebyl pro stěžovatele překvapivý, tedy zda mu (i při naplnění formálních podmínek) *fakticky* nebyla upřena procesní práva z citovaného ustanovení správního řádu plynoucí. Právě s ohledem na popsanou situaci nelze tuto argumentaci stěžovatele bez dalšího odmítnout a je nutno vyhodnotit konkrétní okolnosti věci. Jak již bylo uvedeno, z obsahu správního spisu vyplývá, že RNDr. Brázdil se proti popsanému postupu správního orgánu prvého stupně neohradil, neuvedl, že navrhuje provedení dalších důkazů, nepožádal o poskytnutí časového prostoru pro případné uplatnění důkazních návrhů apod. Sama skutečnost, že se tohoto práva explicitně nevzdal (jak na to poukazuje stěžovatel), je přitom zcela bezpředmětná, neboť zákon nevyužití oprávnění plynoucího z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu s takovým jednáním účastníka řízení nespojuje. Dále je zřejmé, že stěžovatel následně (v rámci odvolání) tento postup označil za nezákonný, dovolával se svého práva na reálné seznámení se skutkovými podklady, z nichž chce správní orgán vycházet, konkrétně však žádný důkaz nepředložil ani nevznesl návrh na doplnění dokazování. Stěžovatel v odvolání, stejně jako v žalobě, pouze zopakoval to, co již bylo řečeno v předcházející fázi správního řízení; jeho argumentace je založena na požadavku seznámení se s obsahem finanční analýzy (nikoli se zprávou o jejím provedení), s čímž spojuje možnost polemizovat s jednotlivými skutkovými podklady, které vyústily v závěr o jeho finanční nestabilitě. Tvrzení stěžovatele lze tedy přisvědčit potud, že postup správního orgánu prvého stupně při aplikaci ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu byl procesně problematický; reálně však do práva stěžovatele na zachování podmínek *fair* procesu nikterak nezasáhl. Argumentace stěžovatele je totiž i zde založena na zdůrazňování (spíše tvrzených než reálně existujících) procesních deficitů bez toho, že by prokázal, v čem konkrétně se projevily v jeho právní sféře. Na těchto pozicích stojí i odůvodnění rozsudku městského soudu.

Z pohledu shora uvedených závěrů je pak nutno nahlížet i na kasační námitku, dle které se stejného procesního pochybení (opomenutí postupu dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu) dopustil i žalovaný. Za situace, kdy bylo konstatováno, že způsob, jakým celní orgán prvého stupně při aplikaci tohoto ustanovení postupoval, neměl na možnost

stěžovatele hájit svá práva v řízení negativní vliv, je evidentní, že odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61 (publikovaný pod č. 958/2006 Sb. NSS) plně obstojí. Zdejší soud se v tomto rozsudku vyslovil tak, že *„[s]myslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důležitým prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Jednání účastníka, který správnímu orgánu zaslal listiny sloužící k podpoře jeho tvrzení, již obsahuje i jeho vyjádření k těmto podkladům a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že správní orgán druhého stupně pak řízení nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení zákona, pokud uvedený správní orgán nedal tomuto účastníku možnost vyjádřit se k jím předloženým podkladům pro rozhodnutí, neboť by se jednalo o čistě formální úkon*“. O zcela srovnatelný případ se jedná i v projednávané věci, neboť v odvolacím řízení žalovaný žádným způsobem dokazování nedoplňoval a rozhodoval pouze na základě podkladů, které byly již založeny ve správním spise v řízení před celním orgánem prvého stupně a s jejichž obsahem se stěžovatel seznámil. Pouze pro úplnost lze podotknout, že ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu (z roku 1967), na které odkazuje citovaný judikát, lze vztáhnout i na úpravu recentní (§ 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004), neboť právní norma vyjádřená v obou těchto ustanoveních zůstala stejná.

Lze tedy uzavřít, že skupina kasačních námitek rozporujících způsob, jakým byly hodnoceny okolnosti aplikace ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu v dané věci, není důvodná.

Další skupina kasačních námitek vyjadřuje nesouhlas s tím, jak městský soud vypořádal žalobní argumentaci vztahující se k požadavku stěžovatele na předložení finanční analýzy. Zde je třeba nejprve uvést, že ve správním spisu je (na č. l. 3) založena *Zpráva o provedení finanční analýzy, č. j. 5411/06-1301-20*. S obsahem tohoto dokumentu se stěžovatel v průběhu správního řízení seznámil, setrvale však vznášel požadavek na předložení analýzy jako takové, nikoli zprávy o jejím provedení. Již v průběhu správního řízení však byl ze strany správních orgánů upozorňován na skutečnost, že analýza ve smyslu popsání a hodnocení jednotlivých posuzovaných skutečností a jevů neexistuje, a jde pouze o *„souhrn jednotlivých úkonů a jejich analytického zpracování na základě materiálů předložených analyzovanou společností“*. Není zřejmé, proč stěžovatel tuto skutečnost odmítá vzít na vědomí a neustále vychází z premisy, že pod pojmem *analýza* je nutno rozumět popis analyzovaných skutečností, použitých metod a hodnotících úvah v materializované podobě. Z hlediska sémantického je pod pojmem *analýza* primárně míněn myšlenkový postup, metoda zkoumání určitého problému, nikoli samotný výstup této činnosti. Nejvyšší správní soud tedy, stejně jako před ním městský soud, neshledává nic, co by postupu správních orgánů obou stupňů v tomto směru bylo možno vytknout. Pokud jde o samotný výstup provedené finanční analýzy, ten je popsán v již zmiňované zprávě ze dne 4. 7. 2006, kde je přehledným a srozumitelným způsobem uvedeno, z jakých podkladů bylo při hodnocení bonity stěžovatele vycházeno a jak (dle jakých kritérií) byly hodnoceny. Stěžovatel byl již v průběhu správního řízení taktéž upozorňován na skutečnost, že podkladem analýzy byly podklady vyžádané právě od něj; nadto Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že analýza vychází též ze zpráv opatřených od územních finančních orgánů a peněžních ústavů, které jsou ovšem v kopiích taktéž součástí

správního spisu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tedy stěžovateli nic nebránilo v tom, věcně se Závěry zprávy o provedení finanční analýzy polemizovat a navrhnout případně provedení konkrétních důkazů, které by závěry z této zprávy plynoucí vyvracely či zpochybňovaly. Reálnost vedení této věcné polemiky ostatně dokládá i postup stěžovatele v kasační stížnosti (bod VIII) – k této argumentaci však, jakožto ke skutkové novotě, nemohlo být v řízení před zdejším soudem přihlédnuto (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Stěžovatel v rámci této skupiny kasačních námitek konečně poukazuje na skutečnost, že k zahájení řízení v dané věci došlo až po uplynutí několika měsíců od vyhotovení Zprávy o provedení finanční analýzy. S tím souvisí i poukaz stěžovatele na to, že v době, kdy již existovala tato zpráva, tj. při vědomí stěžovatelovy (údajné) finanční nestability, která byla později jedním z důvodů pro odnětí povolení k ručitelské činnosti, bylo paradoxně celním orgánem prvého stupně rozšířeno stěžovatelovo ručitelské oprávnění i na území Bulharské republiky, a to rozhodnutím z prosince 2006. Jakkoli tato tvrzení odpovídají realitě, není zřejmé, v čem konkrétně by tyto skutečnosti mohly představovat porušení právních předpisů, na jejichž základě bylo rozhodováno; v tomto směru neuvádí ničeho ani kasační stížnost. Ve svých důsledcích ostatně tento postup správních orgánů fakticky umožnil stěžovateli provozovat jeho podnikatelskou činnost po delší dobu a ve větším územním rozsahu. Nadto nelze přehlédnout, že poukaz na existenci rozhodnutí o rozšíření ručitelského oprávnění stěžovatele nebyl v zákonné lhůtě uplatněn v řízení před krajským soudem (jakkoli tomu evidentně nic nebránilo) a jde tak i o nepřípustné uplatnění právní novoty v kasačním řízení (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Lze tedy i ke druhé skupině kasačních námitek uzavřít, že je Nejvyšší správní soud neshledává důvodnými.

Nejvyšší správní soud se konečně zabýval též argumentací stěžovatele poukazující na nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. I. ÚS 2345/07, a důsledky s ním spojené. Je skutečností, že tímto nálezem byl zrušen rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 196/2006 – 80, i jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 8. 2006, č. j. 58 Ca 74/2004 – 42. Tato soudní rozhodnutí byla vydána ve věci soudního přezkumu rozhodnutí Celního ředitelství Plzeň ze dne 12. 8. 2004, č. j. 8442-02/2004 - 21, kterým bylo rozhodnuto ve věci výzvy stěžovatele k uhrazení celního dluhu z titulu jeho ručitelského postavení. V rámci předchozího řízení před celními orgány byl žalobce (jako ručitel) vyzván k zaplacení částky 5 337 166 Kč, tedy částky, ze které (coby neuhrazené pohledávky státu za stěžovatelem) vycházely správní orgány i v nyní posuzované věci. Tato výzva Celního úřadu Plzeň byla již dle tvrzení stěžovatele ověřena jako neplatná, a to v intencích právních závěrů uvedených ve shora citovaném nálezu Ústavního soudu.

Nejvyšší správní soud se touto kasační námitkou zabýval i přes to, že tato argumentace nebyla uplatněna již v žalobě. V souladu s ustálenou judikaturou (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publikovaný pod č. 1275/2007 Sb. NSS) je totiž nutno vycházet z toho, že restrikce v uplatňování skutkových a právních novot (§ 109 odst. 4 s. ř. s. a § 104 odst. 4 s. ř. s.) se nemůže uplatnit tam, kde stěžovatel objektivně určitou argumentaci uplatnit nemohl.

Tento postup musí být ovšem vyhrazen na zcela výjimečné případy, jak je tomu i v nyní projednávané věci; v podrobnostech lze odkázat na výše zmiňovaný judikát.

Pokud jde o samotné posouzení důvodnosti shora uvedené argumentace stěžovatele, zde nelze než konstatovat, že na posouzení zákonnosti rozsudku městského soudu nemá žádný vliv. Nejvyšší správní soud nemá především doloženo, že rozhodnutí celních orgánů ve věci výzvy k uhrazení celního nedoplatku byly skutečně (v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu) v mezidobí odklizeny. Stěžovatel to v kasační stížnosti tvrdí, nicméně nedokládá to kopiemi příslušných rozhodnutí. Daleko podstatnější je však skutečnost, že výzva k zaplacení částky 5 337 166 Kč nebyla v nyní posuzovaném správním řízení použita jako podkladové rozhodnutí, ale jednalo se jen o jeden z podkladů – důkazních prostředků, z nichž celní orgány vycházely. Zmiňovaná výzva (včetně odvolacího rozhodnutí) byla v době rozhodování správních orgánů obou stupňů chápána jako důkaz o existenci pohledávky státu za stěžovatelem, přičemž tento důkaz byl vyhodnocen v kontextu chování stěžovatele, který v řízení o vymáhání takto předepsané částky argumentoval tím, že jejím okamžitým zaplacením mu hrozní nenahraditelná újma, případně že by tato úhrada byla spojena s jeho vážnými hospodářskými obtížemi. Šlo tedy pouze o jeden z důkazů, které byly vyhodnoceny v kontextu ostatních zjištěných důkazů a skutečností. Z tohoto důvodu tedy i za situace, kdy by v mezidobí byla stěžovatelem zmiňovaná výzva ověřena jako neplatná, neznamenalo by to nic jiného, než že se (*ex post*) určitý důkaz, o nějž se napadené rozhodnutí opírá, ukázal jako bezpředmětný a tudíž nepoužitelný. Tato skutečnost může být nepochybně důvodem pro iniciaci obnovy řízení zakončeného napadeným rozhodnutím žalovaného v této věci dle části druhé hlavy X. správního řádu, v žádném případě však nemůže jít o důvod, který by zakládal nezákonnost vydaných správních rozhodnutí a tím méně pak rozsudku městského soudu. I tato kasační námitka tedy nebyla shledána důvodnou.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že mu v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly, a proto mu náhrada nákladů řízení přiznána nebyla.

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

V Brně dne 9. prosince 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu