

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **M. Č.**, proti žalovanému: **Celní ředitelství Plzeň,** se sídlem Antonína Uxy 11, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2009, čj. 10365-2/2009-160100-21, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2011, čj. 57 Af 10/2010 - 34,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2011, čj. 57 Af 10/2010 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I.

1. Celní úřad Plzeň dodatečným platebním výměrem na clo ze dne 2. 9. 2009, čj. 15573-8/2009-166500-021, doměřil žalobci clo ve výši 12 169 Kč podle čl. 220 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 (dále jen „celní kodex“). Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 19. 11. 2009, čj. 10365-2/2009-160100-21.

### II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 29. 11. 2011, čj. 57 Af 10/2010 - 34, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

3. K první žalobní námitce, že správní orgány označily nepřesně použité právní předpisy, krajský soud uvedl, že byť bylo používání zkratek bez předchozí dostatečné

identifikace právního předpisu nedostatkem odůvodnění rozhodnutí, nemohlo způsobit jeho nezákonnost.

4. Ani druhou námitku krajský soud neshledal důvodnou. Podle čl. 33 odst. 1 Protokolu č. 3 o definici pojmu „původní produkty“ a o metodách správní spolupráce k Dohodě mezi Evropským hospodářským společenstvím a Švýcarskou konfederací (pro posuzovanou věc je rozhodné znění publikované v Úř. Věst. L 45, 15. 2. 2006, s. 3–20, dále jen „Protokol“) celní orgány ověřují dodatečně doklady o původu zboží (a) namátkově v jakémkoliv případě nebo (b) cíleně vždy v případě, kdy mají odůvodněné pochybnosti o pravosti předložených dokladů. V posuzované věci celní úřad prováděl namátkovou kontrolu, nemusela být tudíž odůvodněna žádnými pochybnostmi.

5. Dále krajský soud poznamenal, že na základě dodatečného ověření průvodního osvědčení EUR.1 švýcarskými celními orgány došlo k jeho odvolání a zneplatnění. Z rozsudku Soudního dvora ze dne 9. 2. 2006, *Sfakianakis*, spojené věci C-23/04 až C-25/04, a stanoviska generální advokátky Verici Trstenjak ze dne 13. 3. 2008 ve věci *C.A.S. SpA*, C-204/07 P, vyplývá, že celním orgánům země dovozu nepřísluší hodnotit výsledky verifikace provedené celními orgány země vývozu. České celní orgány byly proto závěrem svých švýcarských protějšků vázány.

6. Ke zneplatnění průvodního osvědčení došlo proto, že vývozce nebyl k zastižení na adrese uvedené v osvědčení, proto švýcarské celní orgány nebyly schopny určit původ předmětného zboží (osobního automobilu). Podle krajského soudu však švýcarské celní orgány nezpochybnily pravost průvodního osvědčení a nepředaly českým celním orgánům informace, které by postačovaly k určení skutečného původu zboží či nasvědčovaly, že povinnosti stanovené Protokolem nebyly splněny. Žádné informace nenasvědčovaly ani tomu, že došlo k podvodu. Tyto skutečnosti však nemohly nic změnit na závaznosti zneplatnění průvodního osvědčení.

7. Podle krajského soudu odvolání průvodního osvědčení EUR.1 celními orgány země vývozu neznamená automaticky, že celní orgány země dovozu mohou doměřit dovozci clo. Z rozsudku Soudního dvora ze dne 9. 3. 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, vyplývá, že pokud celní orgány země dovozu po odvolání průvodního osvědčení EUR.1 zahájí s dovozcem celní řízení, jsou povinny postupovat podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu.

8. Z prvního pododstavce čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu vyplývá, že se dodatečné zaúčtování cla neprovede, pokud jsou splněny dvě podmínky. Zaprvé, částka dlužného cla nebyla zaúčtována následkem chyby celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo rozumným způsobem zjistit. Zadruhé, osoba povinná zaplatit clo jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se průvodního osvědčení.

9. Vydání průvodního osvědčení EUR.1 bylo podle krajského soudu chybou celních orgánů, kterou žalobce nemohl rozumným způsobem zjistit. Vydání nesprávného průvodního osvědčení by podle názoru soudu nebylo chybou celních orgánů pouze tehdy, pokud by předmětné osvědčení bylo založeno na nesprávném popisu skutečností podaném

vývozcem, resp. pokud by žalobce neprokázal, že osvědčení bylo založeno na správném popisu skutečností, nebylo-li by současně zřejmé, že orgány vydávající potvrzení si byly vědomy nebo si měly být vědomy, že zboží nesplňuje podmínky pro preferenční zacházení.

10. Celní řízení, ve kterém bylo žalobci doměřeno clo, nebylo podle krajského soudu provedeno v souladu se zákonem. Na základě čl. 34 Protokolu a čl. 217 odst. 2 celního kodexu krajský soud dospěl k závěru, že po odvolání průvodního osvědčení EUR.1 je třeba postupovat podle zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, resp. daňového řádu [srov. § 320 odst. 1 písm. c) celního zákona]. Vzhledem k tomu, že ke kontrole celního prohlášení došlo až po propuštění zboží do režimu volného oběhu, celní orgány měly postupovat podle § 127 a násl. celního zákona. Obecný rámec pro kontrolu prohlášení po propuštění zboží nadto upravuje čl. 78 celního kodexu.

11. Krajský soud uvedl, že celní orgán měl při doměřování cla nejprve posoudit, zda je schopen předložit důkaz o tom, že osvědčení EUR.1 bylo vydáno na základě správného či nesprávného popisu skutečností předloženého vývozcem. Vzhledem k tomu, že se důkazní břemeno přenáší na osobu povinnou zaplatit clo až ve chvíli, kdy jej nemůže unést celní orgán na základě nedbalosti výlučně na straně vývozce, správní orgán I. stupně byl povinen učinit vše ke zjištění, jaký popis skutečností vývozce předložil švýcarským celním orgánům.

12. Podle krajského soudu české celní orgány dosud neučinily vše ke zjištění, jaký popis skutečností předložil vývozce švýcarským celním orgánům. Pro zjištění, jaký popis skutečností vývozce uvedl, jsou zásadní informace obsažené na druhé straně žádosti o vydání průvodního osvědčení. Z obsahu správního spisu nevyplynulo, že by si tuzemské celní orgány tyto či jiné dokumenty vyžádaly, přičemž švýcarské celní orgány jsou povinny uchovávat formuláře těchto žádostí po dobu nejméně tří let. Za této situace se důkazní břemeno nemohlo přenést na žalobce a celní orgány rozhodovaly v rozporu s čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Nelze vyloučit, že při správném postupu by k dodatečnému zaúčtování cla nedošlo.

13. Dále krajský soud vytkl celnímu úřadu, že z oznámení o zahájení řízení nebylo zřejmé, jaké konkrétní řízení bylo se žalobcem zahájeno, protože bylo odůvodněno pouze odkazem na § 21 daňového řádu, který určuje okamžik zahájení správního řízení. Z oznámení bylo dále možno usuzovat, že celní úřad vyšel z nesprávného právního názoru, podle něhož po odvolání průvodního osvědčení EUR.1, dojde bez dalšího k doměření cla. Dále celní úřad pochybil, vyzval-li žalobce k předložení důkazů, které by „*vyvracely výsledek verifikačního řízení*“. Tuzemské celní orgány jsou výsledkem verifikačního řízení švýcarských celních orgánů vázány, proto jej nelze zpochybnit či vyvrátit.

14. S odkazem na čl. 78 odst. 3 celního kodexu krajský soud uvedl, že celní orgány byly povinny přihlédnout k prohlášení společnosti General Motors Suisse SA Glattburg jako k důkaznímu prostředku. Pokud by se totiž tímto způsobem žalobci dodatečně podařilo prokázat původ předmětného zboží, jen stěží by bylo možné setrvat na stanovisku, že osvědčení EUR.1 bylo založeno na nesprávném popisu skutečností uvedeném vývozcem.

15. Odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02, byl nepřípadný, protože se týkal odlišných okolností.

16. S odkazem na § 71 odst. 1 s. ř. s. a vymezení žalobního bodu se krajský soud nezabýval námitkami, které žalobce uplatnil v žalobě pouze souhrnným odkazem na námitky uvedené v odvolání, aniž by je blíže upřesnil. Námitku týkající se nepřípustnosti zpráv švýcarských celních orgánů jako důkazního prostředku ve smyslu § 31 daňového řádu soud odmítl s odůvodněním, že tuzemské celní orgány v tomto ohledu postupovaly v souladu s Protokolem.

## III.

17. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

18. Stěžovatel vytkl krajskému soudu, že porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., protože se nad rámec uplatněných žalobních námitek zabýval aplikací čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Rozšířil tak meze soudního přezkumu, aniž by účastníkům řízení umožnil vyjádřit se k následně přezkoumávaným skutečnostem.

19. Podle stěžovatele navíc byly závěry krajského soudu týkající se čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a rozsudku *Beemsterboer* nesprávné. Stěžovatel zdůraznil, že žádost o vydání průvodního osvědčení EUR.1 obsahuje pouze tvrzení vývozce, která nasvědčují splnění podmínek pro vydání průvodního osvědčení. Tato tvrzení je následně třeba ověřit zkoumáním podpůrných dokladů. Žádost o vydání průvodního osvědčení obsahuje pouze seznam těchto podkladů, nikoliv tyto podklady samotné (byť mohou být přílohou žádosti). Pouhá žádost tudíž k ověření tvrzení vývozce nepostačuje.

20. Z výsledku verifikačního řízení podle stěžovatele vyplynulo, že švýcarské celní orgány nedisponovaly podklady, které by umožňovaly ověřit původ zboží a správnost tvrzení vývozce. Pokud by totiž tyto podklady měly k dispozici, provedly by verifikaci bez nutnosti kontaktování vývozce. V této souvislosti stěžovatel poukázal na čl. 17 odst. 7 Protokolu, podle kterého záleží na celních orgánech státu vývozu, jaké požadují doklady či jaké provádí kontroly pro ověření původu zboží.

21. Stěžovatel byl názoru, že žádost o vydání osvědčení EUR.1 nemohla mít pro prokázání správnosti popisu skutečností podaného vývozcem význam, jaký jí přiložil krajský soud v napadeném rozsudku. V opačném případě by Soudní dvůr označil v rozsudku *Beemsterboer* za podmínku pro doměření cla, aby si celní orgány dovozního státu tuto žádost či její podklady vyžádaly. To ovšem neučinil. Nedbalost výlučně na straně vývozce, která znemožnila provedení verifikačního řízení, způsobila přenos důkazního břemene na osobu povinnou zaplatit clo.

22. Přestože krajský soud vytkl stěžovateli odchýlení se od závěrů vyslovených v rozsudku *Beemsterboer*, neupřesnil, jak k tomuto pochybení mělo dojít. Výklad krajského soudu opomíjí zřejmá pochybení na straně vývozce a přenáší povinnosti vývozce v rámci důkazního řízení na stát dovozu. Napadený rozsudek je v rozporu s rozsudkem

*Beemsterboer*, ve kterém Soudní dvůr odmítl připustit dopad negativních důsledků nedbalosti vývozců na příjmy cel Společenství.

23. Podle stěžovatele je předmětem dokazování ve vztahu k čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu kvalita popisu skutečností předloženého vývozcem při podání žádosti o vydání průvodního osvědčení, nikoliv preferenční původ zboží. Vzhledem k tomu, že švýcarské celní orgány v rámci ověřování původu zboží vyžadovaly po vývozci součinnost, je zřejmé, že samy nedisponovaly žádnými relevantními podklady, které by případně byly uvedeny v žádosti o vydání osvědčení EUR.1. Pokud by celní orgány státu dovozu požadovaly po celních orgánech státu vývozu formulář žádosti o vydání průvodního osvědčení, který však nemá pro prokázání skutkového stavu žádný význam, bezpochyby by porušovaly zásadu hospodárnosti a rychlosti řízení. V této souvislosti stěžovatel upozornil na rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 42/2011 - 209 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

24. Stěžovatel se také ohradil proti výtce krajského soudu, že celní orgány nepřihlédly k čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, resp. nezjišťovaly rozhodné okolnosti pro jeho aplikaci. Stěžovatel byl názoru, že přezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně pouze v rozsahu odvolacích námitek v souladu s § 50 odst. 3 daňového řádu. Žalobce nevznesl v odvolání ve vztahu k čl. 220 odst. 2 písm. b) žádné námitky, proto se stěžovatel nemusel zabývat touto otázkou z úřední povinnosti. Možnou aplikaci tohoto ustanovení stěžovatel přesto zkoumal, dospěl ovšem k závěru, že by na výsledek řízení, tj. doměření cla, neměla vliv.

25. Krajský soud nesprávně posoudil také verifikaci průvodního osvědčení jako následnou kontrolu po propuštění zboží ve smyslu čl. 78 celního kodexu. Závěry, ke kterým na základě tohoto článku krajský soud dospěl, jsou proto chybné. Celní orgány mohou po propuštění zboží do celního režimu provést následné ověření prohlášení o původu zboží, které je vůči následné kontrole zboží zvláštním postupem založeným na ustanoveních hlavy VI. Protokolu. Čl. 78 celního kodexu tedy na posuzovanou věc nedopadá.

26. Dále stěžovatel vytkl krajskému soudu, že směšuje proces kontrolní a proces doměření cla. Proces kontrolní je upraven Protokolem, nejedná se proto o řízení podle daňového řádu a jeho smyslem není vydání rozhodnutí ve věci. Výsledek tohoto procesu je závazným podkladem pro řízení o doměření cla podle daňového řádu. V tomto ohledu je napadený rozsudek nesrozumitelný a nelogický.

27. K výtce neurčitosti oznámení o zahájení řízení před správním orgánem I. stupně stěžovatel uvedl, že zákon na toto oznámení neklade žádné obsahové či formální požadavky. Je však nepochybné, že z něj musí být patrno, jaké řízení je zahajováno a co je jeho předmětem. Těmto požadavkům stěžovatel dostál. Skutečnost, že v oznámení chyběl odkaz na právní normu, na základě níž bylo řízení zahájeno, nemůže zapříčinit zrušení správního rozhodnutí. Krajský soud setrval na formalistickém posouzení předmětného oznámení, aniž by hodnotil průběh celého řízení, v němž žalobce mohl uplatnit svá procesní práva. Závěrem stěžovatel připomněl, že nedostatky tohoto oznámení se krajský

soud zabýval nad rámec uplatněných žalobních námitek, a opětovně tak porušil dispoziční zásadu.

## IV.

28. Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

## V.

29. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

30. Kasační stížnost je důvodná.

### *(Článek 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a důkazní břemeno)*

31. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že krajský soud vybočil z rozsahu žalobních bodů, a tím porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., pokud se zabýval splněním podmínek čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Žalobce vznesl v žalobě námitku nesprávného posouzení důkazního břemene. Tvrdil, že se důkazní břemeno přeneslo v souladu s § 31 daňového řádu na celní orgány, protože předložil důkaz o původu zboží, který však celní orgány odmítly. Celní orgány měly podle žalobce tento důkaz vyvrátit. Článek 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu stanoví zvláštní úpravu rozložení důkazního břemene ve věcech doměření celního dluhu a do jisté míry modifikuje rozložení důkazního břemene podle § 31 daňového řádu. Krajský soud byl proto oprávněn posoudit použití čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a související judikaturu. Dokonce tak učinit i musel, měl-li určit, kdo nesl v posuzované věci důkazní břemeno.

32. Krajský soud ovšem posoudil použití čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu nesprávně a v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Věcné námitky stěžovatele k této otázce jsou proto důvodné.

33. Podle krajského soudu bylo povinností českých celních orgánů při doměřování cla nejprve posoudit, zda jsou schopny předložit důkaz o tom, že osvědčení EUR.1 bylo vydáno na základě správného či nesprávného popisu skutečností předloženého vývozcem, a vyžádat si od švýcarských celních orgánů žádost o vydání průvodního osvědčení EUR.1. Pokud celní orgány nesplnily tyto povinnosti, důkazní břemeno se nemohlo podle krajského soudu přenést na žalobce. Nejvyšší správní soud tomuto závěru nepřisvědčil.

34. Úvodem je třeba připomenout, že účelem dodatečné kontroly je ověření správnosti původu uvedeného v osvědčení EUR.1. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že pokud dodatečná kontrola neumožňuje potvrdit původ zboží uvedený v osvědčení EUR.1, je třeba dovodit, že zboží je neznámého původu, a že tedy osvědčení EUR.1 a preferenční sazba byly poskytnuty neprávem (viz rozsudky ze dne 7. 12. 1993, *Huygen a další*, C-12/92, body 17 a 18; ze dne 15. 12. 2011, *Afasia*, C-409/10, bod 44, či *Beemsterboer*, bod 34). Běžným důsledkem skutečnosti, že dodatečné ověření neumožňuje potvrdit původ zboží, je dodatečný výběr cla neuhrazeného při dovozu. Výjimku z dodatečného výběru cla představuje mimo jiné čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu (viz *Afasia*, body 46 a 47), jehož výklad je sporný v nyní posuzované věci.

35. Článek 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu v rozhodném znění stanoví následující: *„S výjimkou případů uvedených v čl. 217 odst. 1 druhém a třetím pododstavci se dodatečné zaúčtování neprovede, pokud* […]
*(b) částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo rozumným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení.*
*Pokud byl preferenční status zboží zjištěn na základě systému správní spolupráce s orgány třetí země, považuje se vydání potvrzení těmito orgány v případě, že se ukáže jako nesprávné, za chybu, kterou nebylo možné rozumným způsobem zjistit ve smyslu prvního pododstavce.*
*Vydání nesprávného potvrzení však není chybou, je-li potvrzení založeno na nesprávném popisu skutečností podaném vývozcem, není-li zřejmé, že orgány vydávající potvrzení si byly vědomy nebo si měly být vědomy toho, že zboží nesplňuje podmínky pro preferenční zacházení.*
*Osoba povinná zaplatit clo se může odvolat na dobrou víru, pokud je schopna prokázat, že v období dotyčných obchodních operací jednala s náležitou péčí, aby zajistila splnění všech podmínek pro preferenční zacházení.*
*Osoba povinná zaplatit clo se však nemůže odvolat na dobrou víru, pokud Evropská komise zveřejní v Úředním věstníku Evropských společenství oznámení o tom, že existují odůvodněné pochybnosti, zda daná země správně uplatňuje preferenční režim*. […]“

36. Výklad čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu Soudní dvůr provedl v řadě svých rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 12. 7. 1989, *Binder*, 161/88, body 15 a 16; ze dne 14. 5. 1996, *Faroe Seafood*, C-153/94 a C-204/94, bod 83; *Beemsterboer*, bod 28 a násl.; či *Afasia*, bod 41 a násl.; viz také usnesení ze dne 9. 12. 1999, *CPL Imperial 2*, C-299/98 P, bod 22; či ze dne 11. 10. 2001, *Hinton*, C-30/00, body 68 až 72). Z uvedené judikatury vyplývá, že celní orgány neprovedou dodatečné zaúčtování cla, pokud jsou zároveň naplněny tři podmínky: (1) clo nebylo vybráno následkem chyby ze strany celních orgánů, (2) osoba povinná zaplatit clo jednající v dobré víře nemohla tuto chybu rozumným způsobem zjistit, a (3) tato osoba dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se jejího celního prohlášení. Pokud jsou tyto podmínky splněny, osoba povinná zaplatit clo má právo na to, aby clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno (viz rozsudek ze dne 27. 6. 1991, *Mecanarte*, C-348/89, bod 12). Tyto závěry Nejvyšší správní soud plně převzal např. v rozsudcích ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 Afs 27/2008 - 97, č. 1701/2008 Sb. NSS, ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 42/2011 - 209, ze dne 3. 8. 2011, čj. 1 Afs 39/2011 - 95, či ze dne 19. 7. 2012, čj. 9 Afs 38/2011 - 94.

37. Naplnění druhé a třetí podmínky nebylo v posuzované věci sporné. Zbývá proto posoudit splnění první podmínky, tj. zda clo nemělo být zaúčtováno v důsledku chyby ze strany celních orgánů. Z judikatury Soudního dvora k této podmínce vyplývá, že cílem čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu je chránit legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo, pokud jde o opodstatněnost všech skutečností uvedených v rozhodnutí o vybrání cla. Legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo je však hodné ochrany pouze tehdy, pokud základ, na kterém toto očekávání spočívá, způsobily „*samotné*“ příslušné orgány. Jinými slovy, pouze chyby přičitatelné aktivnímu jednání příslušných orgánů zakládají právo na to, aby dovozní clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno (viz rozsudek *Mecanarte*, body 19 a 23).

38. Uvedenou podmínku výrazně pozměňuje možné použití druhého a třetího pododstavce citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že hypotéza druhého pododstavce byla v posuzované věci splněna. Švýcarské celní orgány totiž vydaly potvrzení (průvodní osvědčení EUR.1), které se později ukázalo jako nesprávné. Vydání průvodního osvědčení švýcarskými celními orgány lze považovat za „*chybu*“, kterou nemohl žalobce (osoba povinná zaplatit clo) rozumným způsobem zjistit.

39. Dále proto Nejvyšší správní soud posoudil možné použití třetího pododstavce a otázku přenosu důkazního břemene. Vydání nesprávného potvrzení totiž není chybou, pokud jsou splněny podmínky třetího pododstavce, tedy pokud je potvrzení založeno na nesprávném popisu skutečností podaném vývozcem, není-li zřejmé, že orgány vydávající potvrzení si byly vědomy nebo si měly být vědomy toho, že zboží nesplňuje podmínky pro preferenční zacházení.

40. V rozsudku *Beemsterboer* Soudní dvůr uvedl, že „*předložení důkazu nezbytného pro úspěch jejího nároku přísluší osobě, která se dovolává třetího pododstavce čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, ve znění nařízení č. 2700/2000. V zásadě tedy přísluší celním orgánům, které se za účelem přistoupení k dodatečnému výběru cla hodlají dovolávat uvedeného čl. 220 odst. 2 písm. b) třetího pododstavce, initio, aby předložily důkaz, že vydání nesprávných osvědčení bylo způsobeno nesprávným popisem skutečností ze strany vývozce. Nicméně, pokud následkem nedbalosti výlučně na straně vývozce nejsou celní orgány schopny předložit nezbytný důkaz, že osvědčení EUR.1 bylo vydáno na základě správného, či nesprávného popisu skutečností tímto posledně uvedeným, přísluší osobě povinné zaplatit clo, aby dokázala, že uvedené osvědčení vydané orgány třetí země bylo založeno na správném popisu skutečností*“ (bod 46). Nadto Soudní dvůr zdůraznil, že „*Evropské společenství nemůže nést negativní důsledky nesprávného jednání dodavatelů dovozců*“ (bod 43) a že „*přísluší hospodářským subjektům, aby v rámci svých smluvních vztahů přijaly ustanovení nezbytná pro to, aby se předem zabezpečily proti rizikům opatření k dodatečnému výběru cla*“ (bod 41). Tyto závěry lze bezpochyby vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.

41. Za situace, kdy celní orgány státu vývozu sdělí celním orgánům země dovozu, že verifikaci dokladů prokazujících původ předmětného zboží není možno provést, a celní orgány dovozního státu jsou těmito legálně vyslovenými závěry vázány (srov. rozsudek ze dne 7. 2. 2008, čj. 5 Afs 37/2007 - 49), dochází ke zneplatnění a odvolání průvodního osvědčení EUR.1. Celní orgány dovozního státu jsou pak oprávněny dodatečně zaúčtovat clo. Ovšem pouze tehdy, pokud jsou schopny prokázat, že popis skutečností podaný vývozcem nebyl správný. To mohou celní orgány země dovozu učinit např. tehdy, dospějí-li celní orgány země vývozu v rámci procesu verifikace k závěru, že příslušné zboží s deklarovaným preferenčním původem nesplňuje ve skutečnosti některý z požadavků článků 2 až 14 Protokolu nebo některou z konkrétních podmínek uvedených v příloze II a III k tomuto Protokolu (např. nedodržení určitého výrobního postupu nebo překročení maximální procentuální hodnoty nepůvodních složek v konečném výrobku apod.). To ovšem předpokládá součinnost vývozce, který k takovým zjištěním poskytne celním orgánům země vývozu potřebné podklady demonstrativně uvedené v čl. 28 Protokolu, které mohou být následně poskytnuty celním orgánům země dovozu k unesení jejich důkazního břemene, že popis skutečností podaný vývozcem nebyl správný.

42. Pokud však vývozce potřebnou součinnost neposkytne, tj. potřebné doklady nemá nebo je nekontaktní (srov. rozsudky čj. 1 Afs 42/2011 - 209 či čj. 9 Afs 38/2011 - 94), takže celní orgán země vývozu nemůže ověřit preferenční původ zboží, celní orgán státu dovozu se dostává do důkazní nouze a není schopen prokázat, že tvrzení vývozce byla založena na nesprávném popisu skutečností. Protože je však důkazní nouze celních orgánů země dovozu způsobena výlučně chováním vývozce v rozporu s Protokolem, důkazní břemeno přechází na osobu povinnou zaplatit clo, která musí prokázat, že popis skutečností podaný vývozcem byl správný, a vydání nesprávného osvědčení tak bylo „*chybou*".

43. Nesprávné jednání nebo chyba vývozce patří k běžným obchodním rizikům osoby povinné zaplatit clo a nemohou být v rámci jejích obchodních vztahů považovány za nepředvídatelné. Ačkoliv totiž osoba povinná zaplatit clo nemá žádný vliv na jednání svých smluvních partnerů, může svobodně volit tyto partnery a musí učinit vhodná opatření proti riziku jejich nesprávného počínání (viz stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 8. 9. 2005 ve věci *Beemsterboer*, bod 51). Obrácení důkazního břemene v případě, že vývozce nesplnil své povinnosti, je také v souladu se zájmem EU, zabránit nesrovnalostem a podvodům při dovozu zboží do preferenčního systému (viz tamtéž).

44. V posuzované věci byl vývozce nekontaktní, proto švýcarské celní orgány (a tím spíše ani tuzemské celní orgány) nebyly schopny získat doklady potřebné k ověření původu předmětného zboží. České celní orgány se dostaly do důkazní nouze v důsledku nesprávného počínání vývozce, důkazní břemeno tak nutně muselo přejít na žalobce.

45. Požadavek krajského soudu, aby si stěžovatel od švýcarských celních orgánů vyžádal formulář žádosti o vydání průvodního osvědčení EUR.1, případně další dokumenty, je nesprávný a rozporný s judikaturou Soudního dvora. Důkazní břemeno spočívalo na žalobci, proto celní orgány nebyly povinny opatřovat důkazy svědčící pro nesprávnost tvrzení vývozce.

46. Krajský soud by měl proto v dalším řízení posoudit, zda žalobce unesl své důkazní břemeno předložením prohlášení společnosti General Motors Suisse SA Glattburg, jak tvrdil v žalobě. Krajský soud by měl přihlédnout zejm. k tomu, že osoba povinná zaplatit clo může unést své důkazní břemeno tehdy, pokud prokáže, že předmětné osvědčení vydané orgány třetí země bylo založeno na správném popisu skutečností (viz rozsudek *Beemsterboer*, bod 46). V případě průvodního osvědčení EUR.1 je třeba „*za správný popis skutečností*" považovat pouze to, že zboží má preferenční původ, protože k ničemu jinému nemůže ani žádost o vydání průvodního osvědčení EUR.1 směřovat (viz rozsudky čj. 1 Afs 42/2011 - 209 či 9 Afs 38/2011 - 94). Právě a jen tuto skutečnost musí žalobce prokázat, chce-li využít dobrodiní čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu.

47. Pokud švýcarské celní orgány v rámci verifikačního řízení dospěly k závěru, že preferenční původ dovezeného zboží nelze prokázat, protože vývozce nebyl schopen předložit příslušné doklady, je spravedlivé, aby možnost prokázat tento preferenční původ byla umožněna dovozci, kterému by jinak scházela jakákoliv obrana. Žalobce je tedy oprávněn v rámci řízení o doměření cla prokázat, že popis skutečností vývozcem byl správný, jinými slovy, že zboží svědčí preferenční původ. V tomto ohledu je obstarávání

žádosti a dalších dokumentů založených ve spisech švýcarských orgánů zjevně neužitečné, protože i bez nich je zjevné, co má žalobce prokazovat.

48. Požadavek krajského soudu, aby si stěžovatel od švýcarských celních orgánů vyžádal formulář žádosti o vydání průvodního osvědčení (případně další dokumenty), byl dále v rozporu s rozdělením pravomocí mezi celní orgány státu dovozu a vývozu, protože výše uvedené dokumenty mohou hodnotit pouze celní orgány vývozního státu a celní orgány dovozního státu jsou jejich závěry plně vázány. Vyžádání těchto dokumentů by nadto bylo zcela zbytečné, protože samy švýcarské celní orgány na jejich podkladě nemohly dovodit, že zboží má preferenční původ. Zdejší soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že kdyby byl takový požadavek legitimní a způsobilý ulehčit celním orgánům dovozního státu jejich důkazní situaci, Soudní dvůr by jej v rozsudku *Beemsterboer* bezpochyby označil za nutný předpoklad pro přenesení důkazního břemene na osobu povinnou zaplatit clo, což ovšem ani náznakem neučinil.

49. Nesprávný názor krajského soudu může být do značné míry způsoben zaměňováním preferenčního původu zboží a prostého původu zboží. Zatímco prostý původ zboží, tj. kde byl určitý výrobek vyroben, nemá zpravidla na celní řízení žádný vliv a jeho určení nebývá problematické, ověření a doložení preferenčního původu zboží může být skutkově náročnou záležitostí. Neznamená totiž pouhé zjišťování toho, ve které zemi byl výrobek vyroben, ale musí být naplněny i požadavky Protokolu a jeho příloh ohledně původu a zpracování surovin, součástek a směsí, které byly na jeho výrobu použity. Pouhá žádost o průvodní osvědčení EUR.1 a případné dokumenty k ní připojené – nepostačovaly-li již celním orgánům země vývozu - k určení preferenčního původu zboží dostačovat nemohou (viz rozsudky čj. 1 Afs 42/2011 - 209 či 9 Afs 38/2011 - 94; srov. také rozsudek ze dne 24. 4. 2008, čj. 9 Afs 107/2007 - 77).

*(Vady celního řízení shledané krajským soudem)*

50. Druhý okruh námitek stěžovatele se týkal zejména procesních pochybení, která krajský soud vytkl stěžovateli. Celní orgány měly podle jeho názoru postupovat podle § 127 celního zákona a čl. 78 odst. 3 celního kodexu, které upravují následnou kontrolu, což neučinily. Za stěžejní důvod pro zrušení napadených rozhodnutí pak krajský soud označil formální a zvláště obsahové vady oznámení o zahájení řízení.

51. Aniž se Nejvyšší správní soud blíže zabýval oprávněností těchto výtek vůči celním orgánům, musel dát stěžovateli za pravdu v tom, že krajský soud v této části vykročil z mezí žalobních bodů. Žalobce totiž v žalobě ani náznakem nenapadal zahájení a průběh řízení, náležitosti oznámení a ani neuváděl, že by si nebyl vědom, o čem je řízení vedeno. Krajský soud pochybil, pokud se zabýval formálními a obsahovými nedostatky oznámení o zahájení řízení před správním orgánem I. stupně. Vady vytčené krajským soudem nebylo možno považovat za taková pochybení, která by znemožňovala posouzení věci v mezích žalobních bodů, proto krajský soud nemohl zrušit rozhodnutí stěžovatele pro tyto vady řízení ani z úřední povinnosti (blíže viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 - 84).

*(Závěr)*

52. Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že odůvodnění rozsudku krajského soudu v nyní posuzované věci je téměř totožné jako odůvodnění rozsudku téhož soudu ze dne 28. 2. 2011, čj. 57 Af 40/2010 - 153, který Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 42/2011 - 209. Zdejší soud nepopírá právo krajského soudu vést dialog s Nejvyšším správním soudem a vyvracet jeho argumenty, není-li ovšem krajský soud přímo vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. Pokud se však krajský soud chce odchýlit od názoru dříve vysloveného Nejvyšším správním soudem v obdobné věci, musí svůj odlišný právní názor podepřít komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací (blíže viz rozsudek ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011 - 347). Z § 12 s. ř. s. lze dovodit, že je v něm implicitně vyjádřena povinnost krajského soudu řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu také v obdobných věcech (blíže viz např. rozsudek ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006 - 68). Postup krajského soudu, který téměř doslova převzal odůvodnění jiného rozsudku, který byl již několik měsíců zrušený pro nezákonnost (a jehož zrušení si musel být vědom již jen proto, že o něm rozhodoval stejný senát krajského soudu), aniž by předestřel jakékoliv důvody, proč na svém názoru trvá, porušuje zásadu právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování.

53. Také lze dodat, že Nejvyšší správní soud přes postavení soudu posledního stupně nestíhala povinnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou k výkladu čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu (viz čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa a další*, 28/62 až 30/62; ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, bod 14; či ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, bod 29). Judikatura Soudního dvora plně zodpovídá veškeré otázky rozhodné pro nyní posuzovanou věc a Nejvyšší správní soud setrvale tuto judikaturu respektuje (viz výše bod 36). Napadený rozsudek krajského soudu, který se odchýlil od ustáleného výkladu, lze s ohledem na výše uvedené považovat za ojedinělý exces, který není způsobilý zpochybnit, že výklad dané otázky představuje *acte éclairé*.

54. Z výše uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí krajského soudu je nezákonné v důsledku nesprávného posouzení právní otázky a porušení dispoziční zásady.

55. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

56. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 29. srpna 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu