



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobce **Č., a. s.**, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Brno**, se sídlem Koliště 21, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2004, č. j. 30 Ca 412/2002 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2004, č. j. 30 Ca 412/2002 – 41 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2002, č. j. 7820-02/2001-01-0101 pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení; důvod nezákonnosti přitom soud spatřoval v nerespektování právního názoru soudu, který vyslovil ve svém předchozím rozsudku. Výše označeným správním rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu Břeclav ze dne 31. 3. 1999 č. j. 1442/22-0211/99, kterým bylo žalobci uloženo zaplatit zaručenou částku celního dluhu ve výši 2388 Kč.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když napadá závěr krajského soudu o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného spočívající v nerespektování právního názoru vysloveném v předchozím rozsudku.

Dle názoru stěžovatele krajský soud pochybil, pokud neposoudil žalobou napadené rozhodnutí v kontextu důvodů, které k jeho vydání vedly. Stěžovatel má zejména na mysli právní novoty, jejichž pramenem jsou ve zrušeném správním rozhodnutí citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, vydaná v typově shodných případech, a to jak po stránce skutkové, tak i stránce právní.

V uvedené souvislosti poukazuje stěžovatel na četnou judikaturu Ústavního soudu, podle které právní názory mající obecnou povahu obsažené v odůvodnění rozhodnutí, resp. v právních větech Ústavního soudu, mají obecnou závaznost při řešení typově shodných případů – např. I. ÚS 70/96, II. ÚS 355/02 a další, přičemž uvedená pravidla se odvíjí od znění čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR. Stěžovatel posléze řešil, při respektování výroku předchozího rozsudku, konflikt právních názorů jimiž se cítil vázán tak, jak jej v následném procesu řešil, neboť tehdejší právní úprava neumožňovala právní názor vyslovený v předchozím rozsudku legálně napadnout. V uvedené souvislosti stěžovatel poukazuje i na usnesení Ústavního soudu III. ÚS 94/2000 odmítající ústavní stížnost Celního ředitelství Praha pro absenci aktivní legitimace, podanou ve věci právně shodné skutkově obdobné s touto stěžovanou věcí, v níž další procesní stranou byl druhý účastník řízení.

Krajský soud ve svém rozsudku stručně zrekapituloval právní názor vyslovený v předchozím rozsudku, spočívající v konstatování, že globální záruka se vztahuje na každý celní dluh téhož dlužníka, přičemž se ručitel zavázal uhradit jednotlivé celní dluhy do maximální výše uvedené v záruční listině a dodal, že vázanost právním názorem soudu může být prolomena pouze v důsledku nových skutkových zjištění, nebo změny právní úpravy, přičemž z dalšího odůvodnění rozsudku krajského soudu plyne, že změnu právní úpravy Krajský soud v Brně chápe jako případnou změnu ustanovení původního právního předpisu provedenou ustanovením právního předpisu nového, s dovětkem, že o tento případ se v přezkoumávané věci nejedná.

Stěžovatel dále odkazuje na odůvodnění zrušeného správního rozhodnutí, kde jsou uvedeny důvody pro výklad pojmu globální záruka učiněný stěžovatelem a dodává, že při rozhodování o právních poměrech žalobce, v době vydání zrušeného správního rozhodnutí, řešil konflikt právních názorů prezentovaných na jedné straně v individuálně rozhodnuté věci rozsudkem krajského soudu a na druhé straně v typově shodných případech rozhodovaných Ústavním soudem o ústavních stížnostech, podaných i žalobcem (např. II. ÚS 158/2000, II. ÚS 212/02). Z výroku zrušeného správního rozhodnutí je patrné jak stěžovatel zmíněný konflikt právních názorů vyřešil. Vycházel zejména z judikatury Ústavního soudu, z níž lze dovodit, že právní věty a právní názory v odůvodněních rozhodnutí ÚS působí v typově shodných případech *erga omnes* (např. I. ÚS 70/96, II. ÚS 355/02).

S poukazem na předchozí argumentaci stěžovatel popírá důvodnost interpretace odůvodnění zrušeného správního rozhodnutí, jak činí v rozsudku krajský soud, v tom směru, že se stěžovatel domáhá rozsouzení své věci analogicky s rozhodnutími Ústavního soudu, čímž stěžovatel zároveň popírá očekávání, že rozhodnutí Ústavního soudu bude použit jako precedens a pramen práva. Předmět řízení před Ústavním soudem chápe stěžovatel především jako nalézání práva v konkrétní věci ve vztahu k ústavnímu pořádku z pohledu ochrany ústavnosti. Velmi zjednodušeně řečeno, bez ohledu na výsledek řízení z hlediska ochrany ústavnosti, však Ústavní soud jakož i soudy obecné právo nalézají a nikoli tvoří. Vedlejším produktem je dle názoru stěžovatele v nalézacím procesu výklad právních norem provedený příslušným soudem v konkrétní věci, přičemž stěžovatel považuje za žádoucí a domáhá se jednotného soudního výkladu právních norem a nikoli jednotného rozhodování

v obdobných věcech. Z uvedených důvodů popírá stěžovatel i nezákonnost zrušeného správního rozhodnutí.

Stěžovatel svým podáním současně sleduje ujednocení rozhodovací praxe krajských soudů, které v typově shodných případech rozhodovaly rozdílně. V uvedené souvislosti stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby se zabýval i výkladem sporných ustanovení celního zákona a textu záruční listiny.

S ohledem na shora uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s názorem vysloveným v napadeném rozsudku. Stěžovatel se v kasační stížnosti zabývá právními novotami, které měl dle jeho názoru vzít i Krajský soud v Brně do úvahy před vydáním kasační stížností napadeného rozsudku. Stěžovatel dovozuje, že na základě čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, tj. i pro něj jako odvolací orgán a pro krajský soud. Žalobce uvádí, že obecnou závaznost těch vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se platnosti právních předpisů považuje za správnou a logickou. Naproti tomu u ostatních vykonatelných rozhodnutí, které se týkají jen konkrétních právních poměrů a určitých osob, nemůže obecná závaznost znamenat nic jiného, než povinnost uznávat jejich závaznost právě jen pro ony konkrétní poměry. Ústavní soud přezkoumával v předmětném usnesení napadené rozhodnutí soudu pouze z hlediska ústavně zaručených práv a svobod, nikoli z hlediska jeho věcné správnosti.

Žalobce považuje rovněž za nutné zmínit se o problematice závaznosti nálezů a usnesení Ústavního soudu. V této věci žalobce zastává stanovisko, které prezentují autoři V. M. a V. S., tj., že vykonatelnými rozhodnutími Ústavního soudu se rozumí jen výrok jeho nálezu, nikoli však usnesení (jako pouhé procesní rozhodnutí), to plyne i z toho, že pouze nálezy jsou vykonatelné. Právní názory Ústavního soudu, vyjádřené v odůvodněních jeho nálezů, jsou poté závazné jen pro tento soud. Pro jiné orgány veřejné moci, jakož i pro fyzické a právnické osoby nejsou názory Ústavního soudu závazné právně, nýbrž jen silou své myšlenkové a názorové přesvědčivosti.

Rovněž rozhodnutí Ústavního soudu I. ÚS 70/96 a II. ÚS 355/02, na které stěžovatel odkazuje, se ve věci závaznosti týkají pouze nálezů Ústavního soudu, nikoli však jeho usnesení jako pouhých procesních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že ve věci globální celní záruky za společnost Ch., a. s. vydával Ústavní soud pouze usnesení, nelze o jejich závaznosti ve vztahu k soudům vůbec hovořit.

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, přičemž z jeho textu vyplývající obsah práv a povinností chápal tak, že ručitel přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč. Pokud záruční listina vystavená žalobcem výslovně stanoví, že ručitel přebírá ručení do výše 37 000 000 Kč, aniž by bylo výslovně uvedeno, že ručení se obnovuje v případě dalšího celního dluhu, pak je nutno trvat na výkladu, že částka uvedená v záruční listině je stanovením maximální výše, do které se ručitel zavázal za dlužníka plnit a zároveň výše, která nemůže být překročena. 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 nové 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 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. 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.

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. 38 Ca 87/99, Krajský soud v Hradci Králové – rozsudek č. j. 31 Ca 165/99, 31 Ca 166/99, Krajský soud v Ústí nad Labem – rozsudek č. j. 15 Ca 318/99, Krajský soud v Brně – rozsudky č. j. 29 Ca 355/99 - 38, 29 Ca 384/99 - 27, 30 Ca 89/99 - 42, 30 Ca 224/99 - 31. Dále žalobce zmiňuje rozhodnutí celních orgánů, kdy bylo žalobci vyhověno v odvoláních a dále zmiňuje obsah celního řízení ve věci O., a. s.

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 namohly převzít neomezenou záruku. Jako reakci na vyhlášku zakázala ČNB úředním sdělením č. 6/99 peněžním ústavům celní záruky poskytovat.

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 ESLP ve věcech *Kruslin a Huvig* z roku 1990, A176- A a A176-B nebo rozsudek ve věci *Sunday Times* z roku 1978, A- 30, popř. plenární nález Ústavního soudu ČR uveřejněný pod č.25/1994 Sbírkou 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 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu, který zdůraznil, že příkazy obecně závazných právních předpisů musí být zřetelné 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. 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 povýšilo 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 Krajského soudu v Brně v rozsahu důvodu kasační stížnosti uplatněného dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze spisu vyplynulo, že žalobce vystavil dne 8. 3. 1996 záruční listinu č. H661NO4116 pro jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky); tuto následně doplnil dne 27. 3. 1998. Poskytnutou globální zárukou 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. Z titulu výše uvedené záruky plnil ve prospěch deklaranta Ch. a. s. dne 9. 9. 1998 částku 25 462 073 Kč a dne 1. 10. 1998 částku 11 537 927 Kč (celkem 37 000 000 Kč) na účet Ministerstva financí – GŘ cel. Rozhodnutím Celního úřadu v Břeclavi ze dne 31. 3. 1999 bylo žalobci uloženo zaplatit celní dluh ve výši 2388 Kč za dlužníka Ch. a. s., a to na základě záruční listiny č. H61NO4116, ve které se žalobce zavázal, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu; zaručená výše činí 37 000 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl stěžovatel dne 21. 6. 1999 (rozhodnutí č. j. 2202-0101-01/99-22) tak, že odvolání zamítl. Žalobce předmětné rozhodnutí napadl žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který dne 17. 10. 2001 rozsudkem č. j. 30 Ca 298/99 - 27 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění zrušujícího rozsudku soud konstatoval, že globální záruka zajišťuje do budoucna všechny celní dluhy jednoho dlužníka, avšak vzhledem k obsahu záruční listiny s omezením do maximální výše nepřesahující v daném případě částku 37 000 000 Kč. Žalovaný znovu o odvolání žalobce rozhodl dne 17. 10. 2002, č. j. 7820-02/2001-01-0101 tak, že je zamítl, přitom v odůvodnění poukázal na výklad učiněný Ústavním soudem v usnesení Pléna ÚS Pl. 54/2000, dále na rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 158/2000, sp. zn. III. ÚS 144/99 a následně i na rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 212/02. Stěžovatel s odkazem na Čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR dospěl k závěru, že výše citovaná rozhodnutí Ústavního soudu ČR jsou také pro něj závazná a proto nerespektoval právní názor krajského soudu vyjádřený ve zrušujícím rozsudku. Nové rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Brně, když namítal, že stěžovatel nerespektoval právní názor soudu. Krajský soud námitce vyhověl a rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost z tohoto důvodu zrušil. V odůvodnění rozsudku uvedl, že vázanost právním názorem soudu může být prolomena pouze v důsledku nových skutkových zjištění, nebo v důsledku nové právní úpravy, k čemuž v projednávané věci nedošlo. Dále konstatoval, že nesdílí názor stěžovatele, že rozhodnutí Ústavního soudu, byť v obdobné věci, by mohlo být důvodem, jenž by vázanost právním názorem soudu dle ustanovení § 250j odst. 3 o. s. ř. prolomoval. V soustavě českého soudnictví nepůsobí rozsudky soudů jako precedens, tj. závazná norma pro obdobné případy a rozhodnutí žádného soudu není natolik zavazující, že by se od něj jiný soud nemohl odchýlit. O individuální stížnosti pro porušení Ústavou či Listinou zaručených práv fyzických a právnických osob rozhoduje Ústavní soud v kontradiktorním řízení, a i pro tato rozhodnutí platí, že jsou závazná pouze pro strany sporu. Obdobná situace je i u rozhodnutí (nálezy) Ústavního soudu publikovaných ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, které i přes svou nespornou integrující a sjednocující roli působí pouze tak, jako by se o pramen práva jednalo, nicméně z hlediska právního pramenem práva nejsou. Normativní sílu mají pouze nálezy Ústavního soudu vydávané v rámci kontroly ústavnosti určitého právního předpisu, pokud nějaký zákon či některá jeho ustanovení svým rozhodnutím pro rozpor s Ústavou ruší.

Stran argumentace stěžovatele ustanovením čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR, z něhož dovozuje obecnou závaznost rozhodnutí ÚS uvedl, že takové pojetí by bylo v rozporu s ustanovením čl. 95 odst. 1 Ústavy, v němž je však zakotveno, že soudce je při rozhodování vázán zákonem. Připuštění všeobecné závaznosti publikovaných rozhodnutí ÚS, by mělo za následek, že by tato rozhodnutí musela být přinejmenším na úrovni zákona; pro toto tvrzení však nelze nalézt oporu v zákoně. Krajský soud dospěl k závěru, že z čl. 89 odst. 2 Ústavy nelze dovést všeobecnou závaznost všech vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu ve smyslu jejich obligatorního dodržování všemi orgány a osobami. Článek 89 odst. 2 by měl být chápán pouze v tom smyslu, že rozhodnutí ÚS jsou závazná pro zúčastněné orgány

a osoby, nikoli pro všechny, kteří jsou sice povinni taková rozhodnutí respektovat, nikoli je však aplikovat v budoucnu.

Stěžejní námitkou stěžovatele je nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tvrzená nezákonnost by mohla být v zásadě dána buď tím, že krajský soud nerespektoval kogentní znění aplikovaného právního předpisu, anebo tím, že tento právní předpis umožňuje vícero možných výkladů, přičemž výklad zvolený krajským soudem odporuje základním výkladovým pravidlům (teleologický, jazykový, systematický, logický apod.), popř. že ve svých důsledcích není souladný s ústavností, a to ve smyslu jednotlivých ústavních norem i ústavních principů a hodnot.

Nejvyšší správní soud se musel především vypořádat s argumentací krajského soudu, obsaženou v odůvodnění napadeného rozsudku, podle níž normativní sílu mají toliko nálezy Ústavního soudu vydávané v rámci řízení o kontrole norem a nálezy o ústavních stížnostech nemohou být pramenem práva, a to s odkazem na čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, když právě tato byla jedinou argumentací pro závěr soudu stran jeho postupu.

Jak již Nejvyšší správní soud judikoval (rozsudek č. j. 2 Afs 180/2004 ze dne 14. 9. 2005), celý vnitrostátní právní řád je založen na principu vnitřního souladu (konzistence) a hierarchického uspořádání. Tato základní maxima musí být nazírána jako dominující hledisko při výkladu jeho jednotlivých součástí. Je proto chybný takový náhled na právní řád, který jeho jednotlivé vrstvy vnímá relativně izolovaně, a to z hlediska materiálního i formálního. V tomto kontextu představuje krajským soudem citovaný čl. 95 Ústavy mj. potvrzení zmíněné hierarchie právního řádu a též prostředek komunikace mezi Ústavním soudem na straně jedné a mezi soudy obecnými na straně druhé. Především z něj lze dovodit, že obecné soudy jsou při svém rozhodování vázány nejen zákonem, nýbrž také ústavním pořádkem (arg. *a minori ad maius*). Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle čl. 83 Ústavy ČR ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nežádka v ústavních textech *expressis verbis* nevyjádřených. Pokud takový výklad možný není, je namístež protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit. V tomto kontextu viděno, jestliže Ústavní soud v některém svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad, je nutno tento výklad respektovat i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení. Krajský soud se proto dopouští logické chyby, když s odkazem na vázanost soudce zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR odmítá respektovat právní názor Ústavního soudu, jelikož tato vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být pro soud při aplikaci jednoduchého práva určující. Navíc nelze přehlédnout, že opačný závěr by ve svých důsledcích vedl k nerovnosti účastníků jednotlivých soudních řízení a k nepředvídatelnosti soudního rozhodování, což samozřejmě představuje pochybení dosahující ústavní intenzity.

Logická chyba krajského soudu se projevuje dále v tom, že srovnává rozhodnutí Ústavního soudu se zákonem a formuluje názor, že vázanost těmito rozhodnutími by byla dána jen tehdy, když by měly právní sílu přinejmenším zákona. Tato chyba je dána tím,

že samozřejmě zákon představuje normativní právní akt a rozhodnutí je aktem aplikace práva, tzn. individuálním právním aktem, a jedná se proto o kvalitativně zcela odlišné pojmy. Tato odlišnost však nemůže vést k jejich stavění do vzájemné kontrapozice, neboť úkoly Ústavního soudu i soudů obecných jsou stejné v tom směru, že pro tyto obě složky soudní moci platí zmíněné principy hierarchie a vnitřní souladnosti právního řádu a jejich společným posláním je ochrana základních práv a svobod (čl. 4 Ústavy). V podmínkách právního státu je proto nemyslitelné, aby obecný soud – s vědomím jednotné a jasně seznatelné judikatury Ústavního soudu – s odvoláním na dikci zákona zvolil takovou jeho interpretaci, kterou Ústavní soud považuje za protiústavní.

Nejvyšší správní soud proto činí závěr, že jakkoliv se Česká republika nenachází v tradičním prostředí precedentálního práva, jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat. K odchylce od ní by mohly přistoupit pouze ve výjimečných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy, tato judikatura by byla vnitřně nekonzistentní anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by soud přesvědčivě odůvodnil. Žádná z naznačených možností však v projednávané věci zjevně nenastala, krajský soud tak byl povinen shora citovanou judikaturu Ústavního soudu respektovat a pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí nezákonností v popsáném smyslu.

V projednávané věci byla spornou otázkou výkladu pojmu globální záruka, resp. výkladu rozsahu ručení při této záruce ve smyslu ustanovení § 256 celního zákona. K této otázce zaujalo již dříve stanovisko Plénum Ústavního soudu (usnesení Pl. ÚS 54/2000) dne 23. 1. 2001 tak, aby byly odstraněny rozpory v dosavadní judikatuře krajských soudů. Předmětné interpretační usnesení je třeba v daném případě odlišit od usnesení o odmítnutí ústavních stížností z důvodů čistě formálních, resp. procesních (§ 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Již z gramatického znění výrazu „zjevná neopodstatněnost“ vyplývá, že tento důvod odmítnutí znamená odmítnutí z důvodů obsahových, k takovému závěru lze přitom dojít až po prostudování celého spisového materiálu. Ústavní soud v daném případě přezkoumal podstatu jemu předložených stížností s cílem zachovat jednotnost judikatury a zkoumal ústavnost výkladu podaného nižšími soudy. V odůvodnění usnesení Ústavní soud popsal rozhodovací důvody, které jej vedly k odmítnutí ústavních stížností ve skutkově a procesně obdobných věcech. V dalších svých rozhodnutích, kdy jednotně odmítal ústavní stížnosti brojící proti rozsahu tzv. globálního ručení odkazoval Ústavní soud na rozhodovací důvody uvedené v předmětném usnesení pléna. Předmětné stanovisko pléna bylo taktéž publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Samotná publikace předmětného usnesení za situace, kdy publikace usnesení ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu není povinná, je výrazem obecného významu vybraného usnesení, o němž rozhodlo plénum Ústavního soudu.

Ústavní soud v něm konstatoval, že výklad zákona, které 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, ale 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 výší celního dluhu ručitel neodpovídá. Pokud clo nedosáhne výše globální záruky, nelze nevyčerpaný rozdíl převádět

jako event. části záruky na další dovoz, ale musí být vystavena nová samostatná záruka na nový jednotlivý dovoz.

S výkladem globálního ručení učiněným Ústavním soudem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a konstatuje, že je na místě jej aplikovat v projednávané věci.

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.

Ze zákonného textu i gramatického výkladu 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 krajský soud, nýbrž ve vztahu k neomezenému 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 vyplývá, že celní dluh při dovozu vzniká vždy při každém jednotlivém dovozu, a to okamžikem přijetí celního prohlášení. Z výše uvedeného je zřejmé, že celní dluh pro případ dodržení povinnosti předložit zboží celnímu dohledu vzniká vždy v případě každého jednotlivě podaného a přijatého celního prohlášení. 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.

Zákonnému pojmu „celní dluh z jedné nebo několika operací“ nutno pak rozumět tak, že dovážené zboží může být projednáno a propuštěno do příslušného režimu na základě jedné celní deklarace jednou či několikrát. V každém případě se jedná o situaci, kdy totéž zboží je

na základě těže celní deklarace propouštěno postupně do několika režimů, např. jedna operace celního deklaranta přichází v úvahu tehdy, jestliže dovážené zboží je propuštěno do režimu volného oběhu. Několik operací pak přichází v úvahu např. tehdy, je-li zboží nejprve propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu a teprve poté je propouštěno do režimu volného oběhu.

Pro výklad pojmu globální zajištění celního dluhu je dále podstatné, že jde o kogentní právní úpravu, a též zánik záruky je regulován zákonem.

Na uvedených závěrech nic nemění ani žalobcem namítaná skutečnost, že vyhláška č. 92/1993 Sb. ČR, která globální zajištění celního dluhu upravovala, byla nahrazena vyhláškou č. 135/1998 Sb. ČR, která byla s účinností od 1. 7. 1999 též novelizována. Vyhlášky jakožto normy podzákonné, byly vydány k provedení celního zákona, přičemž zákonná úprava globálního zajištění celního dluhu zůstala novelizací celního zákona téměř nedotčena. Změna učiněná ve vzoru záruční listiny v příloze vyhlášky č. 135/1998 Sb. pouze upřesňovala formulaci prováděcích předpisů, aniž by se měnil obsah zákona či jeho výklad.

Nelze se proto ztotožnit s názorem žalobce, že by vyhláška č. 135/1998 Sb. upravila odlišný způsob zajištění, resp. rozšířila rozsah poskytovaného ručení, tedy že právní úprava předchozí upravovala institut globální záruky odlišně.

Krajský soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 26. 9. 2001 právní názor Ústavního soudu nerespektoval, rozhodnutí stěžovatele zrušil, ačkoliv jeho výklad globálního ručení byl totožný s výkladem učiněným Ústavním soudem. V odůvodnění svého rozsudku potom vyložil pojem globální záruka a z něho vyplývající rozsah ručení zcela odlišně a zavázal stěžovatele v dalším řízení postupovat v intencích tohoto názoru.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud pochybil, pokud z textu záruční listiny dovodil projev vůle účastníků ručit za celní dluhy dlužníka souhrnně po dobu trvání zajištění pouze do sjednané částky. 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 neumožňuje ani tak 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 krajský soud je v protikladu ke smyslu a cíli této formy ručení za celní dluh. 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 celkové výše 37 000 000 Kč, nikoli pouze do úhrnné výše 37 000 000 Kč za všechny vzniklé celní dluhy. Vyčerpáním rozsahu ručitelského závazku na dvou žalobcem uvedených platbách by tak, při opačném chápání smyslu institutu globální záruky, veškeré dále poskytnuté záruky postrádaly smyslu.

Na základě výše uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než že globálním zajištěním celního dluhu jsou po dobu trvání ručitelského vztahu zajišťovány všechny dluhy celního dlužníka, a to tak, že je zajišťován každý z nich, pokud vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné či více operací subjektu, pro který byla tato forma zajištění povolena, a to až do výše částky v záruční listině uvedené.

Vzhledem k výše popsanému závěru, dle kterého jsou obecné soudy povinny judikaturu Ústavního soudu respektovat, neshledává Nejvyšší správní soud postup stěžovatele, který nerespektoval právní názor zrušujícího rozsudku a aplikoval právní závěry Ústavního soudu nezákonným. Stěžovatel nepochybil, pokud se při opětovném rozhodování o odvolání žalobce, přesto, že ho krajský soud zavázal v předchozím zrušujícím rozsudku k odlišnému výkladu pojmu globální záruka, cítil být vázán a respektoval v souladu s ustanovením § 89 odst. 2 Ústavy právní názor Ústavního soudu, vyslovený v jeho rozhodnutích, zejména pak usnesení pléna č. j. Pl. ÚS 54/2000 ze dne 23. 1. 2001. Důvody, pro které se odchýlil od právního názoru krajského soudu, byť si byl vědom závaznosti právního názoru vyplývající z ustanovení § 250j odst. 3 o. s. ř., podrobně popsal v odůvodnění svého rozhodnutí, kde odkázal na výše citované usnesení pléna a dále na rozhodnutí ÚS č. j. II. 212/02 a IV. ÚS 239/02. Odůvodnění tohoto postupu shledává Nejvyšší správní soud dostačujícím, když je v daném případě patrné, že se nejedná o svévoli stěžovatele, nýbrž o aplikaci závazného výkladu, jenž učinil ve svém rozhodnutí v obdobném případě Ústavní soud. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že závěry stanoviska Pléna Ústavního soudu byly v daném případě plně aplikovatelné.

Nejvyšší správní soud došel k závěru, že krajský soud pochybil, když opětovně při projednání žaloby zcela pominul právní názor Ústavního soudu a opětovně nové rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení, když se neztotožnil s názorem stěžovatele, že rozhodnutí Ústavního soudu, byť v obdobné věci, by mohlo být důvodem pro prolomení vázanosti právním názorem soudu dle ustanovení § 250j a odst. 3 o. s. ř., nyní § 78 odst. 5 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci nemohl rovněž nepřihlídnout k faktu, že výklad učiněný Ústavním soudem shledal zákonným taktéž Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soudní dvůr“), když stížnost žalobce č. 55728/00 prohlásil za nepřijatelnou pro zjevnou neopodstatněnost. Soudní dvůr 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.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že byl naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost a odmítl respektovat výklad učiněný Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Brně dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku; při výkladu pojmu globální záruka je nutno vyjít zejména ze závěrů, které vyslovil Ústavní soud v usnesení pléna

Pl. ÚS 54/2000, kde podal výklad tohoto pojmu s cílem sjednotit judikaturu v dané problematice.

V novém rozhodnutí rozhodne Krajský soud v Brně i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst.2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. října 2005

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu