



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Radana Malíka v právní věci stěžovatele **Celního ředitelství Praha**, se sídlem v Praze 1, Washingtonova 11, za účasti **K., a. s.**, se sídlem v Praze 1, Na Příkopě 33/969, zastoupené JUDr. Petrem Hromkem, Ph.D., advokátem se sídlem v Praze 5, Elišky Peškové 15, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2005, č. j. 11 Ca 141/2005 - 40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2005, č. j. 11 Ca 141/2005 - 40, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozsudkem městského soudu bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 25. 2. 2005, č. j. 13480/04-21-63, kterým bylo zamítnuto odvolání K., a. s. (dále jen „účastník“) proti rozhodnutí Celního úřadu v Berouně ze dne 15. 4. 2004, č. j. R/400063/2004, jímž bylo rozhodnuto o povinnosti účastníka k plnění pohledávky za dlužníka společnost T., s. s. r. o., neboť se pro případ nesplnění povinnosti dlužníkem zavázal v záruční listině písemným prohlášením ve smyslu ust. § 260 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „celní zákon“) přijatým rozhodnutím Celního úřadu v Berouně ze dne 10. 4. 1996, č. j. PR-243/96-044, splnit zaručenou výši pohledávky společně a nerozdílně s dlužníkem, který jemu vyměřený celní dluh neuhradil. Městský soud dospěl ve svém rozhodnutí gramatickým výkladem k závěru, že globálním zajištěním celního dluhu jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění, přičemž je mimo jiných nutné dovodit i to, že zárukou jsou do budoucna zajišťovány všechny dluhy jednoho dlužníka, které se počítají. Dále zdůraznil, že pokud je zajištění celního dluhu zajišťováno ručením, je nezbytné, aby poskytnutá záruka byla přijata a aby bylo povoleno, že určitý subjekt se stal ručitelem

vůči celním úřadům. Celní orgán tímto úkonem dává z pozice vrchnostenské najevo, že akceptuje osobu ručitele a výši částky, na niž se záruka vztahuje. Mezi ručitelem a celním orgánem tedy musí být postavena najisto mj. zaručená výše celního dluhu, tedy konkrétní částka, ke které se při učinění právního úkonu vztahuje ručitelova vůle.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť se domnívá, že názor městského soudu se opírá o účelovou interpretaci o ustanovení § 256 a § 257 celního zákona a tím způsobuje nezákonnost svého rozhodnutí. Stěžovatel ve svém názoru vychází ze stejných ustanovení celního zákona a z § 256 celního zákona dovozuje dopad globální záruky na každý celní dluh, pro který byl tento způsob zajištění celním úřadem akceptován a který vznikl nebo by mohl vzniknout v budoucnu z jedné nebo několika operací, přičemž s poukazem na § 121 odst. 1 celního zákona lze citovanou operací rozumět přijetí celního prohlášení s návrhem na propuštění zboží do volného oběhu, případně podle § 121 odst. 2 celního zákona podání celního prohlášení a návrhu na propuštění zboží do celních režimů vyjmenovaných v § 133 celního zákona. Jako jednu operaci stěžovatel chápe například propuštění zboží do volného oběhu, zatímco příklad pro více operací shledává v okolnostech, kdy deklarant navrhne zboží nejdříve do režimu uskladňování v celním skladu a následně do režimu volný oběh. V obou variantách však přichází v úvahu vznik celního dluhu pouze jednou. Zásadu jednoznačného určení výše závazku ručitele akcentovanou soudem s odkazem na citaci § 257 celního zákona a text záruční listiny, lze nepopíratelně na základě citovaných ustanovení takto interpretovat včetně důsledku pro ručitele, který nesmí být na pochybách o tom, k čemu a v jaké výši se zavazuje. Na rozdíl od soudu však stěžovatel vztahuje v souladu s dikcí §§ 256 a 257 celního zákona soudem formulovanou zásadu k vzniklému celnímu dluhu, případně k celnímu dluhu, jenž by mohl v souvislosti s dovozní operací vzniknout, tj. ke konkrétnímu celnímu dluhu spojenému s individuálně určitou dovozní operací nebo operacemi. V uvedených souvislostech stěžovatel zdůraznil, že nelze mít pochybnosti o tom, že v jednotlivých dovozních případech vztahujících se ke konkrétnímu celnímu dluhu nelze spravedlivě po ručiteli požadovat zaručení vyšší částky než je uvedena jako nejvyšší částka v záruční listině. Pokud však součet takto individuálně vzniklých celních dluhů přesáhne nejvyšší částku uvedenou v záruční listině, je nutno konstatovat, že právní úprava takovou shodu okolností explicitně neřeší, a to zcela zřejmě z toho důvodu, že vzhledem ke smyslu právní úpravy nepřichází v souvislosti s globálním zajišťováním celního dluhu vůbec v úvahu. Uplatnění poslední věty ustanovení § 257 celního zákona výslovně zmiňující globální zajištění lze interpretovat pouze v těch případech, kdy jde například o zajištění celního dluhu vzniklého v souvislosti s propuštěním zboží do režimu dočasněho použití s částečným osvobozením od cla, tj. za okolností, kdy celní dluh pravidelně měsíčně roste o stanovenou procentní míru. Tvrzením městského soudu nesvědčí ani znění ustanovení § 257 odst. 1 písm. b) celního zákona, které používá jak pojem celní dluh, tak pojem celní dluhy, a to z důvodu, že upravuje výši zajištění v případech individuálního zajištění celního dluhu a současně v případech globálního či paušálního zajištění celního dluhu, u nichž po dobu zajištění zpravidla dochází k zajištění řady celních dluhů. Stěžovatel s poukazem na předchozí úvahy dospěl k závěru, že zákonná ustanovení svědčí záměru zákonodárce vztáhnout institut globálního zajištění vždy k individuálně určenému celnímu dluhu vzniklému za podmínek předvídaných celním zákonem a v logických souvislostech. S odkazem na znění záruční listiny se ručitel zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu nejvyšší částkou v záruční listině uvedenou. I když v případě konkrétního ručitele může v krátké době součet zajišťovaných celních dluhů přesáhnout nejvyšší zaručenou částku uvedenou v záruční listině, neznamená to automaticky, že ručitel bude muset zajištěné dluhy splnit, neboť jeho povinnost nastupuje teprve tehdy, není-li celní dluh řádně dlužníkem splněn. Tvrzení městského soudu, že ručitel v systému

globální záruky přebírá plnění do výše nejvyšší částky uvedené v záruční listině a že ručení je takto limitováno ke všem celním dluhům téhož dlužníka, je v uvedených souvislostech neprůchodné, protože celní orgány nemohou vědět, a ani jinak ověřit, zda vznikající celní dluh je ještě krytý existující zárukou nebo nikoli. Hovoří-li městský soud o přijetí globálního zajištění, musí se odlišit akceptace ručitele pro ručení v systému globální záruky, které má formu písemného povolení, od přijetí zajištění při konkrétním propuštění zboží do navrženého režimu. Oba případy jsou i formálně rozlišeny tím, že v prvním případě je vydáváno rozhodnutí o „Přijetí poskytnuté záruky“ a v druhém případě předkládá uživatel záruky „Osvědčení o záruce“, tedy nikoli záruční listinu. Z toho plyne, že předpisy předpokládají, že globální záruka bude používána i souběžně, například ve stejnou hodinu na více celních úřadech. Celní orgány by tak prakticky neměly jistotu, zda celní dluh je v konkrétním případě skutečně zajištěn do výše uvedené v záruční listině. Právní důsledek této nejistoty by se promítl v souladu s § 121 celního zákona do nemožnosti propuštění zboží do navrženého režimu a zajištění celního dluhu globální zárukou by tak ztratilo svůj smysl. Jestliže městský soud uvedl, že výklad provedený celními orgány by vedl k situaci, že celková výše ručení požadovaná na ručiteli by nebyla určitá a závazek takto sjednaný by byl absolutně neplatný pro neurčitost a v rozporu s institutem ručení vůbec, stěžovatel namítl, že vzhledem k výše uvedeným důvodům se při výkladu provedeném celními orgány vždy jedná o závazek určitý – pro jednotlivé případy. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že obdobná námitka (určitelnosti a předvídatelnosti závazků vzniklých podle vnitrostátních předpisů) byla uplatněna u typově shodného případu u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku – rozhodnutí č. 55631/00 a 55728/00. Zároveň stěžovatel upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2005, č. j. 5 Afs 206/2004 – 71, který řešil typově shodný případ, a to jak po stránce skutkové, tak i právní. S poukazem na uvedené důvody navrhl stěžovatel aby rozsudek městského soudu byl zrušen a věc vrácena k dalšímu řízení.

Účastník ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že má za to, že městský soud výstižně a správně posoudil, že vůle účastníka, se vztahovala pouze na celkovou maximální částku 300 000 Kč jako částku konečnou i pro případ více dluhů celního dlužníka, jehož dluhy byly celní zárukou zajišťovány nejvýše do této celkové částky. Účastník se ztotožnil i se závěrem městského soudu, že pokud by měl být výklad stěžovatele správný, pak by to znamenalo neurčitost celkové výše poskytovaného ručení, a takto sjednaný závazek by musel být nutně neplatný právě pro neurčitost a byl by v rozporu se zásadami institutu ručení vůbec. Z pojmu globálního zajištění vyplývá, že se vztahuje na více možných dluhů dlužníka, k zajištění jehož dluhů je celní záruka vystavena, proto „globální“, avšak s tím že tento souhrn dílčích dluhů je omezen nejvyšší částkou uvedenou v záruční listině. Výklad stěžovatele by vedl v praxi k absolutním dopadům i z jiného důvodu. Účastník je bankou a je jeho povinností vytvářet rezervy a opravné položky. Při výkladu provedeném stěžovatelem by toto nebylo možné, protože by nešlo stanovit celkovou možnou expozici účastníka z titulu poskytnutého ručení. V dané věci nelze přehlédnout, že se jedná o otázku výkladu veřejnoprávní normy, která by v případě nejasností měla být vykládána ve prospěch subjektu soukromého práva a nikoliv naopak. Jak správně uvedl městský soud v rozhodnutí ze dne 26. 10. 1999 sp. zn. 38 Ca 87/99, je extenzivní výklad ve veřejném právu, pokud jde o ustanovení o povinnostech fyzických a právnických osob, zcela nepřijatelný. Stěžovatel provedl nepřijatelný rozšiřující výklad nemající oporu v zákoně, který je i v rozporu se zněním záruční listiny vystavené účastníkem. Účastník vyjádřil nesouhlas s tvrzením stěžovatele, že není možno požadovat po celních orgánech vědomost o tom, zda byla celní záruka již vyčerpána či nikoli, protože takto by se logistické (navíc lehko řešitelné) obtíže státní správy nepřijatelně přesouvaly na osoby soukromého práva. V této souvislosti označil za lichou námitku stěžovatele, že účastník měl znát „koherentní“ výklad celních orgánů, který měl být

potvrzen soudy, když je zřejmé, že právě tato právní problematika byla řešena českými soudy po dlouhou dobu nejednotně. K argumentaci stěžovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2005, č. j. 5 Afs 206/2004 - 71, účastník sdělil, že je mu známa určitá nejednotnost a rozkolísanost v rozhodování předmětné právní otázky soudy v České republice, a proto dává předsedovi senátu Nejvyššího správního soudu v úvahu postup podle § 17 s. ř. s. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 254 odst. 3 celního zákona mohou celní orgány povolit, aby zajištění celního dluhu provedla jiná osoba než ta, od níž se zajištění celního dluhu požaduje.

Podle ustanovení § 256 cit. zákona povolí celní orgány na žádost dlužníka globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací.

Podle ustanovení § 260 odst. 1 celního zákona se ručitel v záruční listině písemným prohlášením zaváže, že společně a nerozdílně s dlužníkem splní zaručenou výši celního dluhu.

Pro posouzení dané věci je rozhodující výklad pojmu globální zajištění celního dluhu podle ustanovení § 256 celního zákona. Interpretací tohoto pojmu se v usnesení ze dne 23. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 54/2000 zabývalo plénum Ústavního soudu. Podle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v tomto usnesení „výklad zákona, podle kterého postupují celní orgány při aplikaci globálního zajištění celního dluhu při každém jednotlivém dovozu, má oporu jak v samotném zákonu, jehož postulátem je mj. zabránit celním únikům, i ve slovním textu zákona (singulár "celní dluh", nikoli plurál "celní dluhy" nebo souhrn blíže nespécifikovaných celních dluhů), ale vyplývá i z praxe vlastního celního řízení. Celní zákon je normou veřejného práva. Protože globální záruka se vztahuje na každý jednotlivý dovoz s příslušnými operacemi, musí být clo vyměřeno po ukončení celního řízení o tomto jednotlivém dovozu (tvořeného jednou nebo více operacemi). V případě, kdy celní orgán stanovil (odhadem) nejvýše možný celní dluh nižší, než je jeho konečné vyúčtování, je rozhodující výše přijaté globální záruky. Nad původně stanovenou a přijatou výši celního dluhu ručitel neodpovídá. Pokud clo nedosáhne výše globální záruky, nelze nevyčerpaný rozdíl převádět jako eventuální části záruky na další dovoz, ale musí být vystavena nová samostatná záruka na nový jednotlivý dovoz.“

Z výše uvedeného tedy nade vší pochybnost vyplývá, že závěr, ke kterému ve svém rozhodnutí dospěl jak stěžovatel, tak i celní úřad, je ústavně konformním, a tudíž zcela v souladu s celním zákonem. Pro výklad předmětných ustanovení celního zákona tak nepostačuje pouhý gramatický výklad, který v odůvodnění svého rozhodnutí aplikuje městský soud, nýbrž je nutno akcentovat i smysl zákona.

Ze znění ustanovení § 256 celního zákona je nutno dovodit, že globálním zajištěním jsou zajišťovány všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění, což vyplývá i ze samotného pojmu globální zajištění celního dluhu, 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 ručitel, a následně i městský soud, nýbrž ve vztahu k neomezenému, resp. blíže neurčenému, počtu dovozů.

Ke stejnému závěru je nutno dojít též vyložením smyslu a účelu globálního zajištění celního dluhu, když 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 ustanovení § 100 odst. 2 celního zákona zahájeno dnem, kdy celní úřad přijal celní prohlášení na propuštění zboží do navrženého režimu nebo na ukončení režimu. Při dovozu vznikne podle § 238 odst. 2 celního zákona v okamžiku přijetí celního prohlášení celní dluh. Z výše uvedeného je zřejmé, že celní dluh pro případ dodržení povinnosti předložit zboží celnímu dohledu vzniká vždy v případě každého jednotlivě podaného celního prohlášení. Ze znění celního zákona naopak nelze nikterak dovodit vznik jednoho celního dluhu z několika dovozů. Stejně tak ze zákonných dikcí ustanovení § 256 a § 260 odst. 1 celního zákona upravujících ručení v celním řízení je zřejmé, že ručením, bez ohledu na formu zajištění, ve které se poskytuje, se vždy zajišťuje konkrétní celní dluh, čemuž jednoznačně svědčí použití jednotného čísla ve výše citovaných ustanoveních. Taktéž ze samotného textu záruční listiny, jejíž vzor je přílohou č. 25 vyhl. č. 92/1993 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona, ve znění platném 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 ručitel se zavazuje s dlužníkem uhradit celní dluh a nikoliv 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 „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 téže 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.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský 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 300 000 Kč. Takový závěr nemá oporu v celním zákoně a nevyplývá ani z textu záruční listiny. Podle názoru Nejvyššího správního soudu právní úprava obsažená v celním zákoně neumožňuje, a ani z ní nelze dovodit, sčítání celních dluhů pro potřeby ručení formou globálního zajištění celního dluhu, 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 pojmu globální zajištění celního dluhu městským soudem 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 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 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 stěžovatel ručil za každý ze vzniklých dluhů vždy do výše 300 000 Kč, nikoli pouze do úhrnné výše 300 000 Kč za všechny vzniklé celní dluhy. Vyčerpáním rozsahu ručitelského závazku na některých platbách by tak, při opačném chápání smyslu institutu globální zajištění celního dluhu, veškeré dále poskytnuté záruky postrádaly smysl, resp. žádný z následných dovozů by nebyl zajištěn. Nelze tak akceptovat závěr městského soudu o neurčitosti rozsahu plnění co do jeho výše a z toho dovozované absolutní neplatnosti právního úkonu.

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.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci nemohl rovněž nepřihlédnout k faktu, že názor vyslovený Ústavním soudem shledal zákonným taktéž Evropský soud pro lidská práva, který v relevantní věci globální záruky dospěl k závěru, že národní soudy se věnovaly výkladu práva opírajíc se o logické, gramatické a účelové prvky, které jasně vyslovily ve svých rozhodnutích, když 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.

Řešení předmětné otázky jednoznačně vyplývá i z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu reprezentované např. rozsudkem ze dne 23. 9. 2005, č. j. 5 Afs 206/2004 - 82, ve kterém bylo konstatováno že „v případě globálního zajištění celního dluhu podle ust. § 256 celního zákona, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací, jde o zajištění každého celního dluhu v době trvání záruky až do výše částky uvedené v záruce“.

Z výše uvedeného je proto zřejmé, že rozsudek městského soudu je stižen nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a kasační stížnost stěžovatele je tak s ohledem na dikci ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodná. Nejvyšší správní soud proto postupoval v souladu s ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. a napadený rozsudek zrušil bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. S ohledem na rozhodnutí o meritu věci se Nejvyšší správní soud nezabýval samostatně žádostí stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 31. května 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu