



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně **K., a. s.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Polanským, advokátem se sídlem Elišky Peškové 15, 151 31 Praha 5, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Praha**, se sídlem Washingtonova 11, 113 54 Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 25. 2. 2005, č. j. 13480/04-21-20, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2006, č. j. 8 Ca 166/2005 - 43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2006, č. j. 8 Ca 166/2005 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Shora označeným rozsudkem zamítl Městský soud v Praze žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2005, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Celního úřadu Beroun ze dne 15. 4. 2004, č. j. R/400020/2004. Tímto rozhodnutím celní úřad uložil žalobkyni zaplacení celního dluhu ve výši 205 021,95 Kč z titulu ručení za dlužníka T., spol. s r. o. (dále jen „dlužník“). Celní dluh byl dlužníkovi vyměřen na JCD 11772047003270 ze dne 12. 2. 1997.

Celní orgány ve svých rozhodnutích vycházely z toho, že povinnost žalobkyně jako ručitele vznikla v souladu s ustanovením § 260 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, v platném znění. Žalobkyně se v záruční listině pro jiné operace než režim tranzitu, systém globální záruky, vystavené dne 29. 3. 1996 a přijaté Celním úřadem Beroun pod č. j. PR-243/96-044 dne 10. 4. 1996, zavázala splnit zaručenou výši dluhu společně a nerozdílně s dlužníkem, pokud by dlužník neuhradil celní dluh v zákonné lhůtě, a to až do částky 300 000 Kč uvedené v záruční listině. Ve svém rozhodnutí žalovaný uvedl, že má za prokázané, že žalobkyně již ve prospěch orgánů celní správy uhradila částku 300 000 Kč z titulu ručení za dlužníka. Dlužník však celní dluh vyměřený na výše uvedené

JCD včas nesplnil. Celní úřad vymohl exekuci z účtu dlužníka pouze část dluhu a zbytek předeepsal k úhradě žalobkyni.

Městský soud žalobu zamítl. Poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 15. 2. 2006, č. j. 5 Afs 39/2005 - 68, plně ztotožnil s výkladem institutu globální celní záruky, jak jej provedl Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, a naopak nepřisvědčil dřívějšímu odlišnému názoru městského soudu. Zákonnému pojmu „celní dluh z jedné nebo několika operací“ uvedenému v § 256 celního zákona je podle Nejvyššího správního soudu, o jehož názor se městský soud opřel, nutno rozumět tak, že dovážené zboží může být projednáno a propuštěno do příslušného režimu na základě jedné celní deklarace jednou či několikrát. V každém případě se jedná o situaci, kdy totéž zboží je na základě téže celní deklarace propuštěno postupně do několika režimů; několik operací přichází v úvahu např. tehdy, je-li zboží nejprve propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu a teprve poté je propuštěno do režimu volného oběhu. Z právní úpravy celního zákona, jež má veřejnoprávní charakter, nelze dovozovat sčítání celních dluhů pro potřeby ručení formou globální záruky. Tato úprava 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. Naopak z ní 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 takto zavazuje k zajištění jednotlivého celního dluhu až do výše částky v ní uvedené. V daném případě pak žalobkyně ručila za každý ze vzniklých dluhů vždy do výše 300 000 Kč, nikoliv pouze do úhrnné výše 300 000 Kč za všechny vzniklé celní dluhy.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně včas podanou kasační stížností a domáhala se jeho zrušení a vrácení věci zpět městskému soudu k dalšímu řízení. Jako důvod kasační stížnosti označila nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedla, že dne 29. 3. 1996 vystavila záruční listinu pro jiné operace než režim tranzitu, již se ve prospěch Celního úřadu Beroun zaručila za dlužníka zaplatit celní dluh, který by nebyl splněn v zákonné lhůtě, a to až do konečné částky 300 000 Kč. Tuto částku již žalobkyně zaplatila k výzvě celního úřadu ze dne 2. 6. 1997, č. j. PR-1090/97. Přesto však celní úřad vydal dne 15. 4. 2004 na základě výše zmíněné záruční listiny celkem 55 rozhodnutí, kterými žalobkyni uložil povinnost zaplatit částku v celkovém souhrnu 12 499 645 Kč.

Žalobkyně má za to, že ručitelský závazek byl zaplacením částky 300 000 Kč zcela vyčerpán a zanikl splněním. V případě globálního zajištění celního dluhu jde o institut veřejného práva, proto musí být najisto postavena zaručená výše celního dluhu, neboť vůle žalobkyně se vztahovala pouze na zajištění 300 000 Kč. Žalobkyně zastává názor, že globální zajištění se vztahuje na více možných dluhů celního dlužníka, avšak s tím, že tento souhrn dílčích dluhů je omezen nejvyšší částkou, za kterou se ručení poskytuje a která je uvedena v záruční listině. Dále žalobkyně připomněla, že v případě nejasností musí být veřejnoprávní norma vykládána ve prospěch subjektu práva soukromého. Výklad provedený městským soudem je nepřipustně rozšiřující. Žalobkyně rovněž uvedla, že je jí známa rozkolísanost v rozhodování předmětné právní otázky různými soudy v České republice, a dává proto předsedovi senátu v úvahu postup dle § 17 s. ř. s. Žalobkyně vyjádřila nesouhlas s právními závěry zaujatými v některých rozsudcích Nejvyššího správního soudu, neboť tyto názory jsou právně velmi sporné, věcně nesprávné, nespravedlivé, nepřesvědčivé a argumentačně nedostatečně podložené. Upozornila na možnost použití § 18 a § 19 s. ř. s.

Žalobkyně upozornila rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 6 As 30/2005 – 44, na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 38 Ca 87/99 a na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. 31 Ca 165/99, které svědčí pro její závěry, a také na nález Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. III. ÚS 208/05, deklarující povinnost v případě možnosti několika výkladů právního předpisu upřednostnit výklad ústavně konformní. Dále podotkla, že výklad usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, které je v rozhodnutí městského soudu citováno, není konformní se závěry, ke kterým Ústavní soud ve svém rozhodnutí došel. Tyto závěry nikterak nepodporují právní názor celních orgánů a městského soudu. Žalobkyně se domnívá, že závěr městského soudu vychází zcela jednostranně z pozic fiskální politiky státu ve vztahu k osobám soukromého práva a naprosto ignoruje základní zásady spravedlnosti a právního státu, zejména princip právní jistoty, který by pro žalobkyni znamenal naprosto nekontrolovatelný a neomezený potenciální závazek k plnění za dlužníka. Dále upozornila, že Česká národní banka jako orgán státního dozoru nad bankami „zakázala“ bankám poskytovat globální celní záruky podle vyhlášky č. 135/1997 Sb., a to právě proto, že je nepřípustné, aby se banky zaručovaly za závazky, jejichž výši nelze předem určit. Žalobkyně rovněž z opatrnosti namítla, že by taková záruka byla *ex lege* (§ 12 odst. 2 zákona o bankách) absolutně neplatná. Rovněž uvedla, že pro výklad její vůle je nutno zohlednit § 35 odst. 2 občanského zákoníku či § 266 odst. 1, 3 a 4 obchodního zákoníku a dále všechny předpisy práva veřejného zavazující banky k určitým specifickým činnostem. Vzhledem k okolnosti, že text záruční listiny formuloval jednoznačně stát, resp. Ministerstvo financí, musela by nejednoznačnost termínů či výrazů v listině uvedených být vykládána k tíži celních orgánů.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Tvrzení žalobkyně o rozpornosti názorů Nejvyššího správního soudu považuje za nepodložené. Pro posouzení dané materie je klíčová skutečnost, že se výkladem § 256 celního zákona zabýval Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, ze kterého vyplývá, že ručitel ručí za každý dluh samostatně a pokaždé do výše uvedené v záruční listině. Žalovaný se nedomnívá, že by v daném případě byl výklad uvedeného ustanovení celního zákona coby veřejnoprávního předpisu nejasný, a proto nepovažuje námitku žalobkyně, že by mělo být toto ustanovení vykládáno ve prospěch subjektu soukromého práva, za důvodnou. Doplnění textu „každý jednotlivý celní dluh“ do textu přílohy č. 35 k vyhlášce č. 135/1998 Sb. neznamenalo podle žalovaného žádnou zásadní změnu oproti textu přílohy č. 25 k vyhlášce č. 92/1993 Sb. Podle žalovaného je závazek ručitele vždy určitý, protože se vztahuje ke konkrétnímu celnímu dluhu spojenému s individuálně určitou operací nebo operacemi. Žalobkyně je bez pochyby profesionální institucí zabývající se poskytováním záruk, a proto je na ní, aby zhodnotila riziko ručení a dle toho upravila svůj smluvní vztah s dlužníkem. Názor žalobkyně nemůže obstát, neboť celní orgány by nemohly vědět a ani jinak ověřit, zda vznikající celní dluh je ještě krytý existující zárukou či nikoli. V daném případě je nutno odlišit akceptaci ručitele pro ručení v systému globální záruky, které má formu písemného povolení, a přijetí zajištění při konkrétním propouštění zboží do navrhovaného režimu, kdy je posuzován jednotlivý případ a kdy jsou kontrolovány podmínky vztahující se ke konkrétnímu celnímu režimu včetně podmínky zajištění celního dluhu. Žalovaný odkázal na rozhodnutí č. 55631/00 a 55728/00 Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, ze kterých vyplývá, že předvídatelnost závazku ručení podle záruční listiny nelze zpochybňovat s odvoláním na nejednoznačnost předpisu. Možnost dvojího výkladu předpisu sama o sobě nezpůsobuje jeho nepředvídatelnost, a to zejména v takových případech, kdy se předpis dotýká profesionální činnosti toho, kdo jej hodlá aplikovat (jako je tomu v případě žalobkyně).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů uplatněných žalobkyní v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Spornou výkladovou otázkou v dané věci je, zda maximální částka uvedená v záruční listině znamená konečnou výši ručení, nebo zda celková částka za všechny celní dluhy tohoto dlužníka není omezena a v záruční listině uvedená maximální výše ručení se vztahuje na každý jednotlivý celní dluh po dobu trvání záruky.

Podle § 256 celního zákona (ve znění do účinnosti zák. č. 113/1997 Sb., tj. do 1. 7. 1997) na žádost dlužníka povolí celní orgány globální zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací. Podle § 257 odst. 1 celního zákona, stanoví-li celní předpisy povinné zajištění celního dluhu, určí celní orgány toto zajištění ve výši, kterou je přesná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, jestliže je možno tuto výši bezpečně určit v době, kdy je zajištění požadováno, nebo celními orgány odhadnutá nejvýše možná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, které vznikly nebo by mohly vzniknout, v ostatních případech.

S účinností od 15. 1. 1996 vyhláška Ministerstva financí č. 8/1996 Sb. novelizovala vyhlášku č. 92/1993 Sb., vydanou k provedení některých ustanovení celního zákona, tak, že Příloha č. 25 vyhlášky č. 92/1993 Sb. předepisovala k užití vzor zvaný Záruční listina – Jiné operace než režim tranzitu (systém globální záruky), obsahující závazek uhradit celní dluh až do nejvyšší částky uvedené v záruční listině. Toto znění bylo účinné do 30. 6. 1998, kdy nabyla účinnosti nová prováděcí vyhláška č. 135/1998 Sb.

Právní otázkou nastolenou v kasační stížnosti se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to mimo jiné v rozsudku sp. zn. 5 Afs 206/2004 (publikovaném pod č. 917/2006 Sb. NSS), kdy dospěl k názoru, že v případě globálního zajištění celního dluhu, který vznikl nebo by mohl vzniknout z jedné nebo několika operací, jde o zajištění každého celního dluhu v době trvání záruky až do výše částky uvedené v záruce.

Je však třeba, aby Nejvyšší správní soud tento svůj právní názor revidoval.

K odklonu od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu může v zásadě dojít pouze postupem upraveným v § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy tak, že rozhodující senát postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozhodnutím rozšířeného senátu ke konkrétní předložené právní otázce je pak zformulován právní názor, jež jsou všechny další senáty rozhodující v obdobných věcech povinny *pro futuro* respektovat. Nicméně aktivizace rozšířeného senátu za situace, kdy by skutečnou motivací bylo toliko formální narovnání právních názorů Nejvyššího správního soudu s názory Ústavního soudu, by zjevně neplnila smysl citovaného ustanovení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44, dostupný na www.nssoud.cz).

Pro posouzení předmětné věci je tak podstatné, že právní názor obsažený v rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 5 Afs 206/2004 byl zásadním způsobem zpochybněn nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06. Uvedeným nálezem Ústavní soud zrušil jiné rozsudky Městského soudu v Praze, jimiž městský soud zamítl žaloby ve věcech skutkově shodných s věcí nyní projednávanou, a to poté, co jeho předchozí rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud na základě kasačních stížností celních orgánů; tyto zrušující rozsudky Nejvyššího správního soudu (č. j. 7 Afs 29/2006 - 68 a č. j. 7 Afs 43/2006 - 66, dostupné

na www.nssoud.cz), vycházely z právního názoru vyjádřeného právě v rozsudku sp. zn. 5 Afs 206/2004. Postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s. tak není na místě.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 643/06 především připomněl, že ručení bank za celní dluh je tradičním veřejnoprávním institutem. Konstatoval, že spolupracuje-li osoba s orgánem veřejné moci při tvorbě správního aktu, nelze od ní očekávat vyšší stupeň obezřetnosti než od orgánu veřejné moci samotné. Pochybil-li soukromá osoba při této činnosti neúmyslně anebo není-li prokázáno zanedbání její pečlivosti, má být věc posouzena tak, jako by pochybil orgán veřejné moci sám. S odkazem na svou setrvalou judikaturu rovněž konstatoval, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), tedy při faktickém odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod – tedy v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*). Ústavní soud zdůraznil, že předmětná právní úprava byla zcela nepřehledná, což mělo, s ohledem na vztah kvality zákona představujícího zásah do vlastnictví k jeho výkladu, nutit orgány veřejné moci k výkladové umírněnosti, která by více šetřila základní právo žalobkyně. Celní zákon a prováděcí vyhláška (č. 92/1993 Sb.) byly před datem 1. 7. 1998 podle tohoto nálezu nejasné. Ústavní soud konkrétně uvedl: *„Pro posouzení věci je důležité důsledně rozlišovat jednotlivé časové úseky, vymezené platností té které právní úpravy globálního zajištění celního dluhu (viz bod 55 a násl. nálezu). Stěžovatelka nepochybně musela počítat s možností opakovaného plnění teprve až po přijetí vyhlášky č. 135/1998 Sb. Ani novela celního zákona č. 113/1997 Sb. totiž jasně vodítko nedala. Rozlišování mezi užíváním gramatických tvarů „dluh“ a „dluhy“ takovým vodítkem není, již jen proto, že samy celní úřady používají slovo „dluh“ pro označení souhrnu celních dluhů (srov. body 18 a 36 nálezu), resp. tvar „dluh“ v praxi slouží k označení celé skupiny pohledávek. Ministerstvo financí ČR uvedlo do právního řádu pojmy globální, paušální a individuální záruka (s účinností od 15. 1. 1996), na základě celního zákona, který (bez dalšího) zmiňoval možnost globálního zajištění celního dluhu (§ 256) a (pouze) umožňoval upravit prováděcí vyhláškou podmínky paušálního zajištění (§ 257 odst. 3). Chtělo-li ministerstvo měnit dosavadní stav (a praxi), mělo povinnost zřetelně tento záměr promítnout do textu vyhlášky.“*

V souzené věci se pak jedná o záruční listinu ze stejného období, jaké bylo předmětem rozhodování Ústavního soudu (viz výše).

Ústavní soud tedy došel k názoru, že výklad uplatněný žalovaným *„zasáhl do stěžovatelčina práva vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny), neboť byla nucena zaplatit z titulu ručení více, než mohla v době vystavení záruky s ohledem na znění tehdy platných právních předpisů a tehdejší praxi důvodně očekávat. Snaha státu maximalizovat fiskální výnosy je legitimní a ústavním pořádkem aprobovaná, avšak musí respektovat předem jasně daný zákonný rámec, jinak dochází k ústavně neaprobovatelnému zásahu do vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny. Veřejná moc nemůže využívat nejasnost právní úpravy, kterou sama vyvolala“*.

Pokud jde o rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, na něž žalovaný rovněž poukázal, jejichž aplikovatelnost v daném případě však žalobkyně zpochybňovala, Ústavní soud v citovaném nálezu zejména poukázal na to, že Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutích o nepřijatelnosti stížností č. 55631/00 a 55728/00 pro zjevnou nepodloženost (*„manifestly illfounded“*, *„manifestement mal fondée“* – srov. čl. 35 odst. 3 Úmluvy) *„jasně konstatoval, že mu: nepřísluší zkoumat skutkové nebo právní omyly, jichž se měly dopustit vnitrostátní soudy, s tou výjimkou ...pokud by mohly zasáhnout do práv a svobod chráněných*

Úmluvou, nebo že: má pouze omezenou pravomoc přezkoumávat dodržování vnitrostátního práva“. Jinými slovy, uvedená rozhodnutí o nepřijatelnosti nejsou pro dané řízení relevantní; Evropský soud pro lidská práva jimi zákonnost rozhodnutí celních orgánů nijak nepotvrdil (ani nevyvrátil), ale „pouze“ konstatoval, že otázka, který ze dvou konkurujících si výkladů institutu globální celní záruky byl správný, je otázkou vnitrostátního práva, přičemž z dostupných skutečností vyplynulo, že ani aplikace stěžovateli napadnutého výkladu zjevně nepředstavovala zásah do práv stěžovatelů zaručených Úmluvou, resp. čl. 1 odst. 1 Protokolu k Úmluvě. K interpretaci vnitrostátního práva jsou pak podle Evropského soudu pro lidská práva povolány především soudy vnitrostátní.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu neodpovídá závěrům Ústavního soudu. Jestliže Ústavní soud v některém ze svých rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, je nutno tento výklad respektovat i v ostatních právně a skutkově obdobných případech, byť se jedná o procesně samostatná řízení; pro takové případy představuje judikatura Ústavního soudu závazné interpretační vodítko. Opačný výklad by představoval logickou chybu, jelikož vázanost výkladem norem nadzákonné (ústavní) síly musí být pro soud při aplikaci jednoduchého práva určující. K odchylce od judikatury Ústavního soudu by mohl obecný soud přistoupit pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech, a to např. tehdy, pokud by došlo ke změně právní úpravy; tato judikatura by byla vnitřně nesourodá a nepředstavovala by proto tzv. ustálenou (konstantní) judikaturu; nevypovídala by se dostatečně se všemi možnými a uplatněnými zásadními argumentačními pozicemi a zároveň by bylo z obsahu takového rozhodnutí a z konkrétních okolností věci patrné, že k tomuto nevypovídání nedošlo záměrně, nýbrž v důsledku opomenutí; anebo by došlo k zásadní změně společenských či ekonomických poměrů, což by obecný soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil; o takovou situaci se však v daném případě nejedná.

Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Bude tedy respektovat výše citovaný nálezn Ústavního soudu, a nebude tak přihlížet k dříve vydaným zrušujícím rozsudkům zdejšího soudu vycházejícím z právního názoru vyjádřeného v rozsudku sp. zn. 5 Afs 206/2004. V dalším řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodnutí Ústavního soudu jsou coby interpretační vodítka závazná při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech nejen pro orgány moci soudní, ale i pro orgány moci výkonné, mezi něž patří i žalovaný. Tato skutečnost plyne z článku 2 odst. 2 Ústavy, podle něž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jelikož správní orgány jsou vázány zákonem, tím spíše jsou vázány i ústavními předpisy. Žalovaný tedy musí výše nastíněný výklad Ústavního soudu respektovat ve svém dalším postupu v dané věci.

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

V Brně dne 9. října 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu