



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **Celního ředitelství Praha**, se sídlem v Praze 1, Washingtonova 11, za účasti **K. b., a. s.**, 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 10. 2. 2006, č. j. 9 Ca 144/2005 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2006, č. j. 9 Ca 144/2005 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2006, č. j. 9 Ca 144/2005 – 41, byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Celního ředitelství (dále jen „celní ředitelství“) ze dne 25. 2. 2005, zn. 13480/04-21-11, jímž bylo zamítnuto rozhodnutí Celního úřadu Beroun ze dne 15. 4. 2004, č. j. R/400011/2004, kterým byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit částku 300 000 Kč z titulu ručení za dlužníka T., s. s. r. o. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že mezi účastníky je sporným to, zda se omezení ručení do maximální výše uvedené v záruční listině (300 000 Kč) vztahuje na všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění či zda se omezení ručení do této výše vztahuje vždy na každý jednotlivý celní dluh s tím, že celková zaručená částka za všechny celní dluhy není omezena (není v celkové výši určena). Z ustanovení § 257 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „celní zákon“) vyplývá, že je povinností celních orgánů určit výši konkrétního zajištění i v případě, že přesná výše celního dluhu není známa, musí být však jimi odhadnuta nejvýše možná výše příslušného celního dluhu nebo dluhů, které vznikly, nebo by mohly vzniknout z operací, které mohou připadat v úvahu stran konkrétního případu a mají být zajištěny. Podle názoru městského

soudu totiž nelze opominout, že správní orgán který vydal prohlášení o přijetí záruky, přijal poskytnutou záruku stěžovatele, tedy obsah smluvního ujednání, který je vyjádřen v záruční listině, v daném případě v záruční listině přijaté celním úřadem dne 10. 4. 1996, z níž jednoznačně vyplývá závazek stěžovatele limitovaný částkou 300 000 Kč. Jestliže tento závazek byl vložen do záruční listiny a byl takto celním orgánem přijat, nelze dovozovat nic jiného, než že ručitelství závazek stěžovatele činí maximálně částka 300 000 Kč. Výklad celního ředitelství, že banka poskytuje záruku za neurčitý počet celních dluhů téhož dlužníka vždy do výše uvedené v záruční listině, by znamenal, že celková výše poskytovaného ručení není určitá a závazek takto sjednaný by byl absolutně neplatný pro neurčitost a byl by v rozporu s institutem ručení vůbec. Vzhledem k tomu, že mezi účastníky není sporné, že stěžovatel limitní částku uvedenou v záruční listině již celním orgánům zaplatil, nezbyvá než konstatovat, že tímto byl ručitelství závazek stěžovatele splněn. Povinnost k úhradě další dlužné částky za téhož dlužníka z titulu ručení tedy byla stěžovateli uložena v rozporu se zákonem. Pro úplnost městský soud uvedl, že celní ředitelství poukázalo na právní názor Ústavního soudu vyjádřený v rozhodnutí Pl. ÚS 54/2000 s tím, že podle něho samotný pojem globální záruka svým jazykovým významem vyjadřuje, že zajišťuje do budoucna všechny celní dluhy jednoho dlužníka. Ale neuvedl, že toto rozhodnutí výslovně uvádí že: „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.“ S ohledem na výše uvedené je podle názoru městského soudu zřejmé, že výklad Ústavního soudu není totožný se stanoviskem celních orgánů.

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, z něhož dovozuje povinnost plnění daňového dlužníka do limitu nejvyšší částky uvedené v záruční listině za souhrn dluhů dlužníka, se opírá o účelovou interpretaci ustanovení § 256 a § 257 celního zákona. Zásadu jednoznačného určení výše závazku ručitele akcentovanou soudem, s odkazem na ustanovení 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 ust. § 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 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 citované právní úpravy nepřichází v souvislosti s globálním zajišťováním celního dluhu vůbec v úvahu. Uplatnění poslední věty § 257 celního zákona lze dle názoru stěžovatele interpretovat pouze v těch případech, kdy jde například o zajištění celního dluhu vzniklého v souvislosti s propuštěním zboží do režimu dočasného 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 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 z pravidla dochází k zajištění řady celních dluhů. Jestliže městský soud uvádí, že výklad provedený celními orgány by vedl situaci, že sjednaný závazek by byl absolutně neplatný pro neurčitost a v rozporu s institutem ručení vůbec, stěžovatel namítal, že vzhledem k jím uvedeným důvodům se vždy jedná o závazek určitý – pro jednotlivé případy. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že obdobná námitka, tj. určitelnosti a předvídatelnosti závazků vzniklých podle vnitrostátních právních předpisů byla uplatněna u evropského soudu pro lidská práva a tento soud vyjádřil svůj názor v rozhodnutích č. 55631/00 a 55728/00. Proto stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Účastník ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s výkladem příslušných ustanovení celního zákona (§ 256 a § 257) jak jej provedl městský soud, neboť výstižně a správně posoudil, že vůle účastníka řízení se vztahovala pouze na celkovou maximální částku 300 000 Kč jako částku konečnou i pro případ více dluhů celního deklaranta. Účastník se také ztotožnil se závěrem městského soudu, že pokud by měl být výklad stěžovatele správný, znamenalo by to neurčitost celkové výše poskytovaného ručení a takový závazek by musel být nutně neplatný. 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 učinil stěžovatel. Účastník sdělil, že je mu známa určitá nejednotnost a rozkolísanost v rozhodování předmětné právní otázky různými soudy, a proto dal v úvahu postup podle ust. § 17 s. ř. s. Z těchto důvodů navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

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 přihlídnout 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 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 nespecifikovaných 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 částí 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 globálního 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 uvedených důvodů je rozsudek městského soudu nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky, a proto jej Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil 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 merituu věci se Nejvyšší správní soud nezabýval samostatně žádostí stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

V dalším řízení je městský 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 12. října 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu