



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele společnosti **K. b., a. s.**, zastoupeného JUDr. Petrem Hromkem, Ph.D., advokátem se sídlem v Praze 5, Elišky Peškové 15, za účasti **Celního ředitelství Praha**, se sídlem v Praze 1, Washingtonova 11, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2006, č. j. 8 Ca 170/2005 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozsudkem městského soudu byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha (dále jen „správní orgán“) ze dne 25. 2. 2005, č. j. 13480/04-21-45, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele (dále též „ručitel“) proti rozhodnutí Celního úřadu Beroun ze dne 15. 4. 2004, č. j. R/400045/2004, jímž bylo rozhodnuto o povinnosti ručitele k plnění pohledávky za dlužníka společnost T., s. s. r. o., se sídlem v P. 3, K. 6033 (dále též „dlužník“), neboť se pro případ nesplnění povinnosti dlužníkem zavázal v záruční listině svým písemným prohlášením ve smyslu ust. § 260 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění platném pro projednávanou věc, přijatým rozhodnutím Celního úřadu Beroun 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.

Ve včas podané kasační stížnosti stěžovatel namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí městského soudu. Uvedl, že dne 29. 3. 1996 vystavil záruční listinu (systém globální záruky) ve prospěch Celního úřadu Beroun, kterou se za dlužníka zavázl zaplatit celní dluh až do konečné částky uvedené v záruční listině. Záruka byla poskytnuta až po nejvyšší částku 300 000 Kč, přesto mu bylo uloženo zaplatit celkem padesáti pěti rozhodnutími Celního úřadu Beroun částku v celkové výši 12 499 645 Kč. Ručitelský závazek byl dle názoru stěžovatele zaplacením částky 300 000 Kč zcela vyčerpán a zanikl splněním, s čímž však nesouhlasí správní orgán, který dovozuje, že stěžovatel byl povinen ručit jednotlivě za každý celní dluh. Stěžovatel má za to, že v případě globálního zajištění celního dluhu jde o institut veřejného práva, proto musí být najisto postavena zaručená výše celního dluhu, když se jeho vůle vztahovala pouze na zajištění 300 000 Kč. Výklad provedený městským soudem je nutno odmítnout pro jeho neurčitost, který vede k jeho neplatnosti. Stěžovatel 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. Stěžovatel dále připomenul, že v případě nejasností musí být veřejnoprávní norma vykládána ve prospěch subjektu práva soukromého. Výklad provedený městským soudem je nepřipustně rozšiřující. Stěžovatel rovněž uvedl, že je mu známa určitá nejednotnost a rozkolísanost v rozhodování předmětné právní otázky různými soudy v České republice a dává proto předsedovi senátu v úvahu postup dle ust. § 17 s. ř. s. Stěžovatel dále vyjádřil nesouhlas s právními závěry vyjádřenými v rozsudcích Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 47/2006 a 7 Afs 42/2006, neboť názory v nich uvedené jsou právně velmi sporné, věcně zcela nesprávné, nespravedlivé, nepřesvědčivé a argumentačně nedostatečně podložené. Upozornil na možnost použití ust. § 18 s. ř. s. z praktických důvodů. Stěžovatel upozornil 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 závěry stěžovatele, 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 podotkl, 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. Závěry tohoto rozhodnutí rovněž nesprávně interpretuje i „senát 7 Afs“. Proto má stěžovatel za to, že závěry obsažené v citovaném rozhodnutí Ústavního soudu nikterak nepodporují právní názor celních orgánů a soudu prvního stupně. Stěžovatel 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 stěžovatele znamenal naprosto nekontrolovatelný a neomezený potenciální závazek k plnění za dlužníka. Stěžovatel dále poukázal na reakci Č. n. b. na vyhlášku č. 135/1998 Sb., která zakázala peněžním ústavům globální celní záruky podle této vyhlášky poskytovat, a to právě s ohledem na skutečnost, že je nepřipustné, aby se banky zaručovaly za závazky, jejichž výši nelze předem určit. Stěžovatel rovněž z opatrnosti namítl, že by taková záruka byla ex lege (ust. § 12 odst. 2 zákona o bankách) absolutně neplatná. Rovněž uvedl, že pro výklad jeho vůle je nutno zohlednit ust. § 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. Stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzení stěžovatele o rozpornosti názorů Nejvyššího správního soudu není potvrzeno žádným důkazem. Uvádí, že pro posouzení dané materie je klíčovou skutečností, že se výkladem ust. § 256 celního zákona zabýval Ústavní soud, ze kterého vyplývá, že ručitel ručí za každý dluh samostatně a pokaždé do výše uvedené v záruční listině. Správní orgán uvedl, že stěžovatel musel být v době poskytnutí globální záruky s výkladem celních orgánů srozuměn, neboť jinak by s ohledem na denní objem dovozů celního dlužníka byla výše zajištění celního dluhu naprosto nedostačující. Doplnění textu „každý jednotlivý celní dluh“ do textu přílohy č. 35 k vyhlášce č. 135/1998 Sb. neznamenal žádnou zásadní změnu oproti textu přílohy č. 25 k vyhlášce č. 92/1993 Sb. Dle názoru správního orgánu je závazek ručitele vždy určitý, protože se vztahuje ke konkrétnímu celnímu dluhu spojenému s individuálně určitou operací nebo operacemi, když stěžovatel je bez pochyby profesionální institucí zabývající se poskytováním záruk, a proto je na něm, aby zhodnotil riziko ručení a dle tohoto upravil svůj smluvní vztah s dlužníkem. Názor stěžovatele 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. Správní orgán odkázal na rozsudky č. 55631/00 a 55728/00 Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, ze kterých vyplývá, že předvídatelnost závazku ručení podle ručící listiny nelze zpochybňovat dovoláním se 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 stěžovatele). Správní orgán proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Dle ust. § 254 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „celní zákon“), celní orgány mohou povolit, aby zajištění celního dluhu provedla jiná osoba než ta, od níž se zajištění celního dluhu požaduje.

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

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

Pro posouzení sporné věci je klíčovou otázkou výkladu pojmu globální zajištění celního dluhu dle ust. § 256 celního zákona. Vzhledem k okolnosti, že jeho interpretací se zabývalo v rozhodnutí ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, i plénum Ústavního soudu, považuje Nejvyšší správní soud pro spornou věc za klíčové ocitovat závěry, ke kterým v tomto rozhodnutí Ústavní soud dospěl. Ústavní soud konstatoval, že „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 části záruky na další dovoz, ale musí být vystavena nová samostatná záruka na nový jednotlivý dovoz.“

Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele spatřuje ve výše uvedeném výkladu zákona zcela jednoznačné stanovisko Ústavního soudu, ze kterého vyplývá, že závěr, ke kterému dospěly při svém rozhodování jak městský soud, tak i správní orgány je ústavně konformní a zcela v souladu s celním zákonem. Dále je zřejmé, že pro výklad předmětných ustanovení celního zákona nepostačuje pouhý gramatický výklad, nýbrž je nutno akcentovat i smysl zákona. Z výše citovaného nálezu Ústavního soudu je rovněž nutno dovodit, že se nejedná o jednostranný výklad zvýhodňující zájmy fiskální politiky, nýbrž o výklad, který je v souladu s Ústavou České republiky.

Ze zákonného textu ust. § 256 celního zákona je tak 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 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, nýbrž ve vztahu k neomezenému, 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 ust. § 100 odst. 2 celního zákona zahájeno dnem, kdy celní úřad přijal celní prohlášení na propuštění zboží do navrženého režimu nebo na ukončení režimu. Z ust. § 238 celního zákona pak vyplynulo, 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 celního prohlášení. Teprve odnětím zboží celnímu dohledu je najisto postaveno, že celní dluh vznikl, protože dříve, než byl celní dohled proveden, nebylo možno výši celního dluhu zjistit. Ze znění celního zákona naopak nelze nikterak dovodit vznik jednoho celního dluhu z několika dovozů. Stejně tak ze zákonných dikcí ust. § 256 a § 260 odst. 1 celního zákona, upravujících 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 ve výše citovaných ustanoveních. Taktéž ze samotného textu záruční listiny (jejíž vzor je přílohou č. 25 vyhl. Ministerstva financí 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 „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 „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 pak 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 z textu záruční listiny není možno dovodit 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, stejně tak nevyplývá z textu záruční listiny. Nejvyšší správní soud je v této souvislosti nucen poukázat na skutečnost, že právní úprava celního zákona neumožňuje a ani z ní 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. Takovýto výklad by byl v protikladu ke smyslu a cíli této formy ručení celního dluhu. Z úpravy ručení formou globálního zajištění celního dluhu naopak vyplývá, že tato forma ručení se 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 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 záruky, veškeré dále poskytnuté záruky postrádaly smyslu, resp. žádný z následných dovozů by nebyl zajištěn; tyto se však uskutečnily.

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 výklad učiněný 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 například rozhodnutím ze dne 23. 9. 2005, č. j. 5 Afs 206/2004 - 82, publikovaným na internetových stránkách soudu, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval 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“. Ze starší judikatury je možno odkázat např. na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 1999, č. j. 22 Ca 218/1999 - 40, či na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 1. 1999, č. j. 10 Ca 351/1998 - 28, když je nutno zdůraznit, že Nejvyššímu správnímu soudu je znám rozpor v judikatuře krajských soudů, který byl však výše zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu odstraněn. Rovněž je nutno zdůraznit, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 6 As 30/2005 - 44, na který odkazuje ve své kasační stížnosti stěžovatel, řeší skutkově jinou situaci, a to návrh na omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene k pozemkům pro zřizování a provozování telekomunikační sítě.

Námítku stěžovatele spočívající v neplatnosti záruční listiny z důvodu nepřipustnosti banky zaručovat se za závazky, jejichž výši nelze předem určit, posoudil Nejvyšší správní soud takto. Stěžovatel dovozuje důvod neplatnosti poskytnuté záruční listiny z ust. § 12 odst. 2 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je stanoveno, že banka nesmí uzavírat smlouvy za nápadně nevýhodných podmínek pro banku, zejména takové, které zavazují banku k hospodářsky neodůvodněnému plnění nebo plnění zjevně neodpovídajícímu poskytované protihodnotě. Smlouvy uzavřené v rozporu s tímto ustanovením jsou neplatné. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že toto ustanovení bylo do zákonného textu včleněno až zákonem č. 165/1998 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. 9. 1998. Vzhledem k okolnosti, že předmětná záruční listina, která zavázala stěžovatele k úhradě dluhu za dlužníka, je ze dne 10. 4. 1996, je zřejmé, že tato byla učiněna ještě před účinností novely zakotvující citované ustanovení. S ohledem na obecná vykládací pravidla jako je např. zásada *lex retro non agit*, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětná listina není stížena neplatností, neboť v době počátků její účinnosti neexistoval právní předpis, který by její neplatnost prohlašoval tak, jak tvrdí stěžovatel. Proto je i tato stížní námítka nedůvodná.

K námítkám týkajícím se výkladu projevu vůle stěžovatele či správních orgánů Nejvyšší správní soud s ohledem na ust. § 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nepřihlédl. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nereflektoval ani návrh stěžovatele na aplikaci ust. § 17 a § 18 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel ve své kasační stížnosti. Ze všech shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost jako nedůvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo

na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Správní orgán nárok na náhradu nákladů řízení nevznesl, proto mu ho soud nepřiznal.

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

V Brně dne 31. října 2006

JUDr. Radan Malík
předseda senátu