



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Komerční banka, a. s.**, se sídlem Na Příkopě 33/969, Praha 1, zastoupena JUDr. Jaroslavem Polanským, advokátem se sídlem Elišky Peškové 15/735, Praha 5, proti žalovanému: **Celní ředitelství v Praze**, se sídlem Washingtonova 7, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2007, č. j. 8 Ca 172/2005 - 46,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. srpna 2007, č. j. 8 Ca 172/2005 – 46, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2007, č. j. 8 Ca 172/2005 - 46, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Celního ředitelství v Praze (dále jen „celní ředitelství“) ze dne 25. 2. 2005, zn. 13480/04-21-55, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Celního úřadu Beroun ze dne 15. 4. 2004, č. j. R/400055/2004, o povinnosti stěžovatelky jako ručitele k plnění dluhu ve výši 300 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty za dlužníka TOLL, spol. s r. o. na základě Jednotné celní deklarace č. 11772047004316, ze dne 17. 2. 1997. Dluh byl vyměřen podle § 260 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., ve znění účinném do 1. 7. 1997 (dále jen „celní zákon“). V odůvodnění svého rozsudku městský soud uvedl, že spornou právní otázkou mezi účastníky je, zda omezení ručení do maximální výše uvedené v záruční listině se vztahuje na všechny celní dluhy téhož dlužníka, které vzniknou po dobu trvání globálního zajištění, či zda se vztahuje na každý jednotlivý celní dluh s tím, že celková zaručená částka za všechny celní dluhy není omezena (není v celkové výši určena). Městský soud vycházel ve svém rozhodnutí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2006, č. j. 5 Afs 39/2005 - 68, podle kterého se Nejvyšší správní soud přiklonil k názoru Ústavního soudu vysloveného v usnesení Pl. ÚS 54/2000 a poukázal na skutečnost, že nelze z celního zákona platného v rozhodné době vyvozovat, že celní dluhy pro potřeby ručení formou globální záruky lze počítat, resp. neřeší případy, kdy součet celních dluhů přesáhne částku uvedenou v záruční listině. Proto lze dospět k jedinému závěru, podle kterého jsou globálním

zajištěním celního dluhu po dobu trvání ručitelského vztahu zajišťovány všechny dluhy celního dlužníka, pokud vznikly ze stejných operací až do výše částky v záruční listině uvedené.

Stěžovatelka v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uvedla, že se neztotožňuje s výkladem příslušných ustanovení celního zákona tak, jak jej provedl městský soud. Zdůraznila, že podle jejího názoru je zřejmé, že z pojmu globálního zajištění vyplývá, že se vztahuje na více možných dluhů dlužníka, k zajištění jehož dluhů je celní záruka vystavena, avšak s tím, že souhrn dílčích dluhů je omezen nejvyšší částkou, pro kterou se ručení poskytuje a která je uvedena v záruční listině. Stěžovatelka dále konstatovala, že výklad celního ředitelství by vedl k absurdním dopadům i z toho důvodu, že stěžovatelka jako banka má povinnost vytvářet rezervy a opravné položky pro případ, že by musela z titulu ručení plnit. Při použití výkladu provedeného celním ředitelstvím by toto nebylo možné, protože by nešlo stanovit celkovou možnou částku. Připomněla, že se v předmětné věci jedná o výklad veřejnoprávní normy, která má být v případě nejasností vykládána ve prospěch subjektu soukromého práva a ne naopak (v této souvislosti odkázala na rozhodnutí městského soudu ze dne 26. 10. 1999, č. j. 38 Ca 87/99, a dále na níže uvedenou judikaturu Ústavního soudu). Celní ředitelství podle názoru stěžovatelky provedlo nepřipustný rozšiřující výklad dokonce bez opory v zákoně a v rozporu se zněním záruční listiny. Stěžovatelka nesouhlasí také s tvrzením celního ředitelství, že po něm není možno požadovat vědomost o tom, zda byla celní záruka již vyčerpána či nikoliv. Logistické obtíže státní správy podle něj nelze přesouvat na osoby soukromého práva. Za lichou stěžovatelka považuje i námitku, že měla znát koherentní výklad celních orgánů, když je zřejmé, že tato problematika byla řešena českými soudy po dlouhou dobu nejednotně. V souvislosti s argumentací městského soudu poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2006, č. j. 5 Afs 39/2005 – 68, poukázala na to, že byl již překonán nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06. Ústavní soud se ve svém nálezu zabýval rozsáhle problematikou závazku za záruční listiny i institutu globální celní záruky a právní názor v napadeném rozhodnutí vyvrátil. Proto stěžovatelka navrhla zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Celní ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedlo, že se zcela ztotožňuje s výkladem příslušných ustanovení celního zákona provedeným městským soudem. Poukázalo na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 54/2000, který podle jeho názoru dal za pravdu celním orgánům a jejich postupu, jenž je nyní napaden. Celní ředitelství dále doplnilo argumentaci zdůrazněním, že slovním výkladem pojmu "celní dluh" v singuláru, a ne plurálu, lze dojít k obhájení postupu předcházejícího napadeným rozhodnutím. Stěžovatelka byla s takovým výkladem, jenž se v praxi používal po dlouhou dobu, srozuměna a akceptovala jej. Při novém výkladu, jak jej prosazuje stěžovatelka v kasační stížnosti, by byla záruka na objem dovezeného zboží v letech 1996 a 1997 zcela nedostačující. Navíc by bylo pro celní orgány nemožné, např. při souběžném použití záruky na různých místech zjistit, zda již byla záruční částka vyčerpána či nikoli. Celní ředitelství také poukázalo na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech č. 55631/00 a 55728/00 k určitosti a předvídatelnosti závazků podle vnitrostátních právních předpisů, v nichž soud dospěl k závěru o nepřijatelnosti stížnosti, přičemž výklad vnitrostátních předpisů podle něj náleží pouze českým soudům, které rozhodly v těchto věcech jasně a v souladu s platnou legislativou. K nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, podle kterého v případě nekoherentního výkladu měly celní orgány postupovat umírněně, uvedlo, že nesouhlasí s názorem, že výklad neexistoval či se měnil. Dále zdůraznilo, že stěžovatelka jako profesionální podnikatelský subjekt poskytuje záruky za úplatu a musí nést rizika tohoto podnikání a nemůže následně tvrdit, že jí obsah poskytnuté záruky nebyl znám. Celní ředitelství setrvalo na svém názoru, že výklad pojmu globální zajištění celního dluhu lze provést pouze tak, jak jej činily celní orgány, odpovídala tomu

i jejich praxe, jež byla neměnná. Stěžovatelka institut nepochopila, to však nemůže jít k tíži celního ředitelství. Proto navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatelka v replice k vyjádření celního ředitelství poukázala na to, že jeho námitky nevyvrací hlavní důvody a argumenty nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/06, které jsou podrobné a přesvědčivé. Skutečnost, že celní orgány změnilý výklad, dosvědčují jak publikované rozsudky městského soudu, tak citovaný náleze Ústavního soudu, ve kterém jsou popsána opatření ČNB z roku 1999 a stanoviska guvernéra ČNB i Národního výboru Mezinárodní obchodní komory. Stěžovatelka poukázala rovněž na závaznost právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v citovaném nálezu a na to, že právní výklad v něm pojatý není nijak ojedinělý. Nejvyšší správní soud nadto vydal v mezidobí již celou řadu rozhodnutí, která již vychází z uvedeného právního názoru Ústavního soudu.

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 uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z předloženého zjistil Nejvyšší správní soud, že rozhodnutím ze dne 15. 4. 2004, č. j. R/400055/2004, Celní úřad Beroun rozhodl o povinnosti stěžovatelky jako ručitele k plnění za dlužníka, kterým uložil stěžovatelce povinnost podle § 260l celního zákona uhradit pohledávku ve výši 300 000 Kč, na kterou se v záruční listině, přijaté rozhodnutím č. 044 Celního úřadu Beroun pod č. j. PR-243/96-044, ze dne 10. 4. 1996, zavázala ve smyslu § 260 odst. 1 celního zákona splnit zaručenou výši pohledávky společně a nerozdílně s dlužníkem TOLL, spol. s r. o., již tato ve stanovené lhůtě splatnosti neuhradila. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které celní ředitelství žalobou napadeným rozhodnutím zamítlo.

Podle § 256 celního zákona povolí celní orgány na žádost dlužníka 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.

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 výše se vztahuje pouze na jednotlivý celní dluh.

Touto právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 23. 9. 2005, č. j. 5 Afs 206/2004 - 71 (publikováno pod č. 917/2006 Sb. NSS) a 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. Tento svůj právní názor je však Nejvyšší správní soud nucen revidovat, a to z následujících důvodů.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné v projednávané věci uvést, že podstata právního názoru obsaženého v uvedeném rozsudku byla zásadním způsobem zpochybněna nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06. Situací nesouladu mezi právním názorem vyjádřeným v nálezu Ústavního soudu a rozsudku Nejvyššího správního soudu

se zdejší soud zabýval např. již v rozhodnutí ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44 (dostupné na www.nssoud.cz) a dospěl k závěru, že správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu jsou povinny ve své další rozhodovací činnosti respektovat právní názor Ústavního soudu, byť zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 206/2004 - 71 nebude nahrazeno žádným rozhodnutím rozšířeného senátu. Konstatoval přitom, že setrvalou a vnitřně nerozpornou judikaturu Ústavního soudu nelze vnímat jako na roveň postavenou právním předpisům (zákonům), nýbrž jako závazná interpretační vodítka při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech, od nichž je sice možný odklon, avšak pouze ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech.

Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 9. 2007, 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. Pochybí-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 podle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny), tedy při de facto 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 žalobce. Zákon a prováděcí vyhláška byly před datem 1. 7. 1998 podle tohoto nálezu nejasné. Ústavní soud konkrétně uvedl, že „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.). 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 jasné 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. např. výše body 18 a 36), resp. tvar „dluh“ v praxi slouží k označení celé skupiny pohledávek (tzv. synekdocha, užívající logiku *pars pro toto*). 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.

Ústavní soud tedy dospěl k názoru, že výklad uplatněný celním ředitelstvím „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.“

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že napadené rozhodnutí městského soudu odporuje závěrům Ústavního soudu.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu podle odst. 2 citovaného ustanovení vrátil k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. března 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu