



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **MERKUR KEY, a. s.**, se sídlem Zlín, Nad Vývozem 4868, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Weigem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Záhonech 71, proti žalovanému **Ministerstvu financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2008, č. j. 11 Ca 297/2007 - 73,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2007, č. j. 25/58 398/2007 – 253 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl žalovaný podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) odvolání žalobce proti rozhodnutí Generálního ředitelství cel (dále též „celní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 5. 2007, sp. zn. 2007/1575/30/A, o zrušení povolení být ručitelem, vydaného za použití ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „celní kodex“) a čl. 348 odst. 1 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí předpis“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva financí – Generálního ředitelství cel o povolení poskytovat ručení k individuálnímu zajištění celního dluhu formou záručních dokladů při propuštění zboží do režimu společného tranzitu ze dne 22. 5. 2001, sp. zn. 01CZ810000L000025, ve znění rozhodnutí ze dne 23. 12. 2005, č. j. 2005/2752/02, ve spojení s rozhodnutím ze dne 30. 1. 2006,

č. j. 2006/203/02 a ve znění rozhodnutí ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2006/3420/30. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, který ji rozsudkem ze dne 10. 4. 2008, č. j. 11 Ca 297/2007 - 73, zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku především konstatoval, že rozlišení jednotlivých žalobních bodů bylo ztíženo tím, jak žalobce přistoupil k jejich vymezení. Žalobu z hlediska její určitosti a srozumitelnosti shledal městský soud na samé hranici přezkoumatelnosti, neboť z jejího textu nebylo možné jednoznačně rozeznat, zda se namítané vady vztahují k rozhodnutí celního orgánu prvního stupně či k rozhodnutí napadenému žalobou, zda a jaké konkrétní vady uplatnil žalobce v odvolacím řízení a jak s nimi žalovaný naložil. Městský soud tak mohl přezkoumat napadené rozhodnutí toliko obecným způsobem, vyjma těch námitek, které byly dostatečně určité a srozumitelné. V této souvislosti upozornil, že podle ustanovení § 71 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) mohou být přezkoumány jen ty žalobní body, které žalobce uvedl v žalobě nebo doplnil či upřesnil ve lhůtě pro její podání. K doplnění či upřesnění žaloby však ve lhůtě pro podání žaloby nedošlo; k podáním učiněným po uplynutí lhůty pro podání žaloby tak již městský soud přihlídnout nemohl.

Pokud jde o jednotlivé žalobní námítky, městský soud nejprve konstatoval, že z výroku žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány nerozhodovaly podle ustanovení § 260 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „celní zákon“), nýbrž podle ustanovení čl. 9 odst. 1 celního kodexu a ustanovení čl. 348 odst. 1 prováděcího předpisu. Žalobní námítka směřující do nesprávné aplikace právní normy při rozhodování o odejmutí povolení, a to ustanovení § 260 celního zákona, které se na daný ručitelský vztah nemělo vůbec vztahovat, tedy městský soud jako bezpředmětnou odmítl.

Pokud jde o odejmutí povolení pro poskytování ručení, celní orgány k němu přistoupily ze dvou základních důvodů. Prvním důvodem byl výsledek finanční analýzy, která byla u žalobce zahájena v březnu 2006. Ze Zprávy o provedení finanční analýzy Celního ředitelství v Olomouci vyplynul závěr, že žalobce je finančně nestabilní společností. Žalobce pak v žalobě nepodal žádné věcné či právní argumenty, kterými by tento závěr zpochybnil. Nelze proto ani usuzovat, z jakých důvodů se závěry zprávy nesouhlasí. Druhým důvodem pro odejmutí povolení pak byla skutečnost, že celní orgány v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí evidovaly žalobcem neuhrazený celní dluh, který byl uplatněn Celním úřadem v Plzni z titulu ručení žalobce za závazky společnosti FRAB, spol. s r. o. Městský soud především přihlédl k tomu, že žalobce v řízení, vedeném ohledně jeho ručitelské povinnosti, zdůrazňoval vlastní finanční potíže za situace, kdy měl vzniklý celní dluh za dlužníka uhradit. Uvedené jednání je v rozporu se smyslem ručitelského závazku i se samotným předmětem vydaného povolení a podmínkami, za nichž bylo vydáno. Postup žalobce, který svoji ručitelskou povinnost nejen dobrovolně nesplnil, ale bránil se jí všemi dostupnými právními prostředky, je se smyslem právní úpravy ručení neslučitelný.

Další okruh námitek podřadil městský soud pod námítky proti postupu celních orgánů obou stupňů při provádění dokazování a při vedení řízení. Především jde o námítka, že žalovaný rozhodoval na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu a vydané rozhodnutí tak nemá oporu ve shromážděném spisovém materiálu. Žalobce namítal, že jiní ručitelé mají nedoplatky řádově vyšší a žádné řízení o odnětí povolení s nimi vedeno nebylo a není. Tato žalobní námítka podle městského soudu neobstojí, neboť předmětem správního řízení v této věci bylo splnění konkrétních podmínek povolení, které bylo vydáno právě žalobci, přičemž správní orgány neměly žádný důvod zjišťovat skutečnosti, které s předmětem správního řízení bezprostředně nesouvisely. Nedůvodné jsou i námítka, týkající se seznámení s obsahem Zprávy o provedení finanční analýzy. Žalobce v žalobě sám uvedl, že mu byl obsah zprávy znám a že mu byl její text

doručen. Vlastní analýza pak vycházela z podkladů, které na výzvu správního orgánu prvního stupně sám předložil; žalobce dokonce sám připustil, že v určité fázi řízení nebyl schopen ručit za dlužníka z vlastních prostředků. Proto městský soud uvedenou námitku shledal nedůvodnou. Rovněž tak není důvodná argumentace tím, že postup Celního úřadu v Plzni při vymáhání celního dluhu neumožňoval žalobci uhradit tento celní dluh prostřednictvím svého pojištění. Tato argumentace nebyla relevantní pro posouzení podmínek, za nichž bylo žalobci vydáno povolení pro poskytování ručení. Předmětem posuzovaného správního řízení bylo objektivní zjištění, zda žalobce předpoklady, které jsou pro provozování ručiteltské činnosti na základě povolení nezbytné, splňuje či nikoliv.

Nedůvodnou shledal městský soud taktéž námitku, podle které nebyl žalobce před vydáním rozhodnutí žalovaného seznámen s podklady pro rozhodnutí. Na uvedenou problematiku dopadá dle městského soudu rozsudek Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 958/2006 Sb. NSS, který se týká výkladu ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967, o správním řízení (správní řád), účinného do 31. 12. 2005, přičemž tento výklad je použitelný i na ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, účinného od 1. 1. 2006, které má obdobný obsah. Z uvedeného judikátu vyplývá, že za předpokladu, že správní orgán v řízení v druhém stupni nedoplnil skutkový stav prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, nebyl-li účastník znovu zvláště s těmito podklady seznámen a nedostal možnost se k nim znovu vyjádřit. V posuzovaném případě byl obsah shromážděného spisového materiálu předmětem ústního jednání dne 5. 4. 2007, jehož se žalobce zúčastnil prostřednictvím předsedy představenstva, člena představenstva a předsedy dozorčí rady. Jako kontaktní osoba do budoucna byl určen RNDr. Brázdil, předseda dozorčí rady. Dne 20. 4. 2007 se žalobce vyjádřil ke správnímu řízení, přičemž neuplatnil žádné námitky, připomínky či návrhy na doplnění spisového materiálu. Nic takového nenavrl ani poté, co dne 6. 6. 2007 podal odvolání a dne 15. 6. 2007 toto odvolání doplnil. Městský soud tak uzavřel, že žalobce nebyl zkrácen na svém právu být seznámen s podklady řízení. Skutkový stav zůstal po celou dobu řízení v podstatě nezměněn, podklady pro rozhodnutí tvořily součást spisu prakticky od samého počátku řízení a byly citovány v obou rozhodnutích celních orgánů. Ze všech podání žalobce je zřejmé, že obsah podkladového materiálu mu byl před vydáním napadeného rozhodnutí znám, přičemž své stanovisko k tomuto materiálu žalobce žalovanému sdělil. Žádné další zásadní důkazy, o kterých by žalobce nevěděl, pak nebyly před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí provedeny. Za těchto okolností by zrušení napadeného rozhodnutí bylo nadbytečné a zbytečně formalistické.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž (posuzováno dle obsahu) namítá důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel úvodem své kasační stížnosti nejprve rozsáhle rekapituluje dosavadní průběh řízení a vymezuje jednotlivé tvrzené vady postupu celních orgánů. Zdůrazňuje, že jednání dne 5. 4. 2007 proběhlo z jeho iniciativy a jeho předmětem bylo vyjasnění důvodů zahájení řízení. Na tomto jednání stěžovatel jako své kontaktní osoby do budoucna označil JUDr. Jana Kunovského (člena představenstva) a RNDr. Jana Brázdila (předsedu dozorčí rady). Tyto osoby nebyly určeny k jednání za stěžovatele, nýbrž pouze pro urychlení styku s celním orgánem prvního stupně. S ohledem na způsob jednání stěžovatele, vyplývající z obchodního rejstříku, by bylo podivné, aby předseda představenstva zmocňoval k jednání za společnost jiného člena představenstva, pokud jeho oprávnění k samostatnému jednání za společnost vyplývá přímo ze zakládajících listin společnosti a z výpisu z obchodního rejstříku. Součástí spisu byla v té době pouze dokumentace z internetové stránky ARES, výpis z obchodního rejstříku stěžovatele pořízený z internetu, Zpráva o provedení finanční analýzy (nikoli tedy analýza jako taková) a stav

závazků stěžovatele jako ručitele k březnu 2007. Nikdo stěžovatele neinformoval, že se jedná o podklady rozhodnutí a že má možnost navrhnout důkazy. Městský soud přitom nesprávně uvedl, že stěžovatel nevznesl žádné námitky či připomínky. Stěžovatel připomínky vznesl v přípisu ze dne 20. 4. 2007 a předpokládal, že se jimi bude správní orgán zabývat a o způsobu vypořádání s nimi bude seznámen ještě před vydáním rozhodnutím. Tak se však nestalo. Není tedy zřejmé, proč městský soud uvedl, že stěžovatel neuplatnil žádné námitky ani připomínky ani poté, co podal odvolání.

V již zmiňovaném přípisu ze dne 20. 4. 2007 stěžovatel podrobně rozvedl, proč neuhradil celní dluh a poukázal na to, že již v přípisu ze dne 11. 2. 2005 nabídl Celnímu ředitelství v Plzni zajištění částky zřízením zástavního práva k nemovitosti a navrhl obdobný postup i nyní. Na návrhy na zřízení zástavního práva však celní orgány nereagovaly. Dále stěžovatel celní orgán prvního stupně informoval o tom, že dne 26. 2. 2007 požádal Celní úřad v Plzni o přerušování výkonu rozhodnutí, což odůvodnil tím, že by mu okamžitým zaplacením vyměřené částky hrozila nenahraditelná škoda, a to až do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jeho kasační stížnosti (ve věci řízení o vyměření celního dluhu stěžovateli jakožto ručiteli). Z toho však celní orgány usoudily, že stěžovatelova situace je taková, že není schopen uhradit každý celní dluh, za který se zaručil. Celní úřad v Plzni posléze zřídil zástavní právo k movitému i nemovitému majetku stěžovatele v hodnotě cca 60 milionů Kč, což svědčí o pravém opaku finanční a majetkové situace stěžovatele. O tom, že stěžovatel byl schopen uhradit celní dluhy, svědčí i to, že okamžitě po právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 196/2006 – 80, celní dluh uhradil.

Dne 16. 5. 2007 stěžovatel na základě vlastní žádosti (a po opakovaných urgencích) nahlédl do správního spisu, a to prostřednictvím RNDr. Brázdila. Nahlédnutí do spisu se uskutečnilo, aniž by celní orgán prvního stupně předem stěžovatele informoval o tom, že dokazování je ukončeno a že se stěžovatel bude moci vyjádřit k podkladům rozhodnutí a případně požadovat jejich doplnění. Po nahlédnutí do spisu tak zcela nepředvídaně celní orgán prvního stupně *umožnil* RNDr. Brázdilovi, aby se seznámil s podklady rozhodnutí a vyjádřil se k nim. V úředním záznamu je pak uvedeno, že „[ú]častník spisový materiál na místě nedoplnil a k jeho obsahu se nevyjádřil.“ Není zde však uvedeno, že by se stěžovatel svého práva vzdal.

Dne 18. 5. 2007 (tedy pouhé dva dny po nahlédnutí do spisu) pak bylo vydáno rozhodnutí o odnětí povolení poskytovat zajištění celního dluhu. Další obranu tak již stěžovatel soustředil do odvolání. Zde uvedl, že považuje za neobvyklé vyjadřovat se k něčemu, o čem nebyl předem informován. Dále stěžovatel poukazuje na to, že RNDr. Brázdil byl označen jen jako kontaktní osoba, nikoliv jako osoba oprávněná jednat za společnost. Proto se ani na místě, aniž by překročil své oprávnění, nemohl vyjadřovat k podkladům rozhodnutí, jelikož takto mohli učinit pouze členové představenstva. Pokud by správní orgán dostal své povinnosti, mohl se stěžovatel na tuto skutečnost připravit a vyslat by kompetentní osoby. Jedinou smysluplnou možností, jak naplnit dikci ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, bylo zaslat písemné vyjádření celnímu orgánu prvního stupně; ten však rozhodl již během dvou následujících dnů. Pochybení správního orgánu prvního stupně nenapravit ani žalovaný. Stěžovatel je současně přesvědčen, že celní orgán prvního stupně porušil i ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu, neuvědomil-li ho o tom, že je dokazování ukončeno a že se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Městský soud však nesprávně považuje dodržování ustanovení § 36 odst. 3 a § 4 odst. 3 správního řádu za nadbytečné a zbytečně formalistické. Postup celního orgánu prvního stupně tedy, dle názoru stěžovatele, představuje zásah do jeho základních procesních práv a je v rozporu s požadavky vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36, publikovaném pod č. 303/2004 Sb. NSS, a nálezů Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04.

Stěžovatel konečně nesouhlasí ani s argumentací Městského soudu, odkazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61, publikovaný pod č. 958/2006 Sb. NSS, neboť situace v něm řešená, dopadá na jiný případ, než ve věci nyní projednáváné. Vychází totiž ze situace, kdy byl účastník řízení s podklady rozhodnutí řádně seznámen již v řízení v prvním stupni. Tato podmínka však v nyní projednáváném případě splněna nebyla.

Součástí spisu byla totiž pouze Zpráva o provedení finanční analýzy, nikoliv analýza jako taková. Stěžovatel proto požádal o její vydání, aby se k ní mohl vyjádřit. Přípisem ze dne 12. 4. 2007, č. j. 2007/1557/30/FA, však obdržel pouze kopii Zprávy o provedení finanční analýzy. Z té však není zřejmé, podle jakých kritérií byla analýza prováděna. V závěru je uvedeno, že ke dni 31. 12. 2005 byl stěžovatel shledán finančně nestabilním; z ničeho však nelze vyvodit, že by stěžovatel byl v takové finanční situaci, aby nemohl splnit celní dluhy, za něž se zavázal. Bez znalostí použitých kritérií hodnocení se ovšem stěžovatel nemohl k takové zprávě kvalifikovaně vyjádřit a účinně se bránit, což městský soud při svých úvahách zcela přehlíží. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že závěry celního orgánu prvního stupně o tom, že není schopen splnit každý celní dluh, za který se zaručil, nemají oporu ve spisovém materiálu, tudíž nejsou založeny na žádných důkazech. Stěžovatel dále poukazuje na to, že Zpráva o provedení finanční analýzy byla vyhotovena dne 4. 7. 2006, přičemž řízení o odejmutí povolení bylo zahájeno až osm měsíců poté; důvody tohoto postupu nejsou zřejmé. Dále stěžovatel rozporuje, jakým způsobem se s jeho námitkami, týkajícími se Zprávy o provedení finanční analýzy, vypořádal žalovaný. Ten v napadeném rozhodnutí uvedl, že finanční analýza je souhrnem jednotlivých úkonů a je jejich analytickým zpracováním, přičemž výsledkem tohoto procesu je Zpráva o provedení finanční analýzy; žádná „kompletní finanční analýza“ neexistuje. Tato tvrzení žalovaného jsou však v rozporu s tím, co celní orgány uváděly v minulosti. Stěžovatel jako příklad uvádí, že na jeho dotaz ze dne 23. 7. 2004 ohledně dosaženého hodnocení a výsledků finanční analýzy, odpověděl celní orgán prvního stupně přípisem ze dne 16. 8. 2004, č. j. 2004/5951/2-Ozn, v jehož příloze zaslal kopii závěrů a doporučení z finanční analýzy, provedené oddělením 140 celního orgánu prvního stupně. K této zprávě byly přiloženy přílohy, z nichž bylo možné zjistit, jak k uvedeným výsledkům toto oddělení dospělo; přílohu tvořil přehled vybraných údajů z účetních výkazů, výpočet poměrových ukazatelů a stanovení ratingu důvěryhodnosti. Když v roce 2005 stěžovatel požádal celní orgán prvního stupně o určité informace týkající se finanční analýzy, bylo mu sděleno, že finanční analýza je vnitřním aktem celních orgánů, kterým se vyhodnocuje finanční zdraví žadatelů, a že jde pouze o jeden z podkladů, ze kterých se vychází, a proto nemusí být její závěry rozhodující pro konečný výsledek rozhodnutí. Současně bylo v přípisu uvedeno, že má stěžovatel právo nahlížet do všech podkladů, tedy i do finanční analýzy. Městský soud se uvedenými námitkami vůbec nezabýval.

Stěžovatel se konečně podrobně zabývá obsahem Zprávy o provedení finanční analýzy a vymezuje její nedostatky. Ve zprávě není uvedena vypočtená hodnota ani u jednoho z hodnocených poměrových ukazatelů – rentability, likvidity, zadluženosti a aktivity. U skupin ukazatelů není uvedeno, které ukazatele a jakým způsobem byly počítány. Dále není zřejmé, s jakými hodnotami jsou výsledky srovnávány, což je nutnou podmínkou pro jakékoliv hodnocení, neboť pro žádné z poměrových ukazatelů nejsou obecně dány hodnoty či intervaly hodnot, kterých musí společnost dosáhnout. Stěžovatel je společností se specifickým předmětem podnikání, které je vázáno na vysokou hodnotu základního kapitálu; výsledky finanční analýzy takové společnosti proto nejsou srovnatelné s jakoukoliv jinou společností. Při definici zdraví podniku se jedná především o jeho schopnost hradit splatné závazky; stěžovatel je v tomto ohledu hodnocen celními orgány negativně, přestože ze Zprávy o provedení finanční analýzy nevyplývá, že by své splatné závazky nehradil. Pokud stěžovatel nebyl s těmito aspekty finanční analýzy seznámen, nemohl závěry zprávy smysluplně zpochybnit. Zpráva o provedení finanční

analýzy nesplňuje dle přesvědčení stěžovatele základní požadavky na správnost a objektivnost a její závěry jsou zavádějící. Jestliže městský soud uvedl, že stěžovatel neuvedl žádné konkrétní námítky a věcné a právní argumenty, kterými by závěry finanční analýzy zpochybnil. Nevzal přitom v potaz, že mu to ani nebylo celními orgány umožněno.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Ke konkrétním kasačním námítkám převážně odkázal na své předchozí vyjádření ve věci.

Stěžovatel v dalším podání, označeném jako *Replika*, zdůraznil, že na jeho případ bylo nutno přednostně aplikovat právo Evropského společenství a nikoliv ustanovení § 260 celního zákona, což vyplývá i z nadpisu hlavy XIII, dílu druhého celního zákona, který je nazván *Zajištění celního dluhu s výjimkou tranzitních operací*. Stěžovatel proto nikdy nemohl porušit ustanovení celního zákona. Ustanovení čl. 195 celního kodexu pak neobsahuje žádné ustanovení o tom, jaká by měla být finanční situace osoby žádající o udělení povolení. Tyto podmínky stanovuje jen ustanovení § 260 odst. 2 písm. b) celního zákona; to se však vztahuje na všechny jiné případy, než je případ tranzitu. Dále stěžovatel poukazuje na rozpornost tvrzení žalovaného v jednotlivých fázích řízení před soudem. Závěrem pak stěžovatel opětovně popisuje celou genezi věci, včetně problematiky řízení o vyměření celního dluhu ručiteli. Stěžovatel především poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. I. ÚS 107/2000, kterým byl zrušen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 196/2006 – 80, i rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 8. 2006, č. j. 58 Ca 74/2004 – 42. V důsledku tohoto nálezu se řízení ve věci vyměření celního dluhu stěžovateli jakožto ručiteli vrátilo před Krajský soud v Plzni. Stěžovatel dovozuje, že Celní úřad v Plzni bude nyní muset ověřit neplatnost svého rozhodnutí ze dne 6. 4. 2006, č. j. R/40002/2004/1, označeného jako *Výzva ručiteli k zaplacení splatného nedoplatku za dlužníka*, a tudíž nebude existovat žádné rozhodnutí, kterým by stěžovateli vznikla jakákoliv povinnost k plnění. Nebude tak existovat titul pro zrušení jeho povolení k individuálnímu zajištění celního dluhu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda jsou v případě všech shora uvedených námitek stěžovatele splněny procesní podmínky pro jejich meritorní projednání. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv.

Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

Podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. dále platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

Ze shora citovaných ustanovení je zřejmé, že soudní řád správní brání tomu, aby byly v řízení o kasační stížnosti projednávány právní (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) či skutkové (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) novoty, které mohly být uplatněny v řízení před krajským (městským) soudem, avšak

z důvodů stojících na straně stěžovatele uplatněny nebyly. O takový případ se jedná i u argumentace stěžovatele uplatněné v replice k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, a to v části týkající se nemožnosti aplikace celního zákona na daný případ, z důvodu přednosti komunitárního práva. Zde Nejvyšší správní soud zjistil, že v žalobě takto formulovaná žalobní námitka není; předmětná argumentace se objevila poprvé až v replice stěžovatele k vyjádření žalovaného k žalobě a později pak na nařízeném soudním jednání. Tato argumentace však byla zcela jednoznačně uplatněna až po uplynutí lhůty určené zákonem pro formulaci žalobních bodů (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), případně pro jejich rozšíření (§ 71 odst. 2 *in fine* s. ř. s.). Nejedná se tedy o žalobní námitku, na kterou by měl městský soud ve svém rozsudku reagovat; předmětem soudního přezkumu jsou (v intencích žalobních tvrzení) toliko důvody správního rozhodnutí vtělené do jeho odůvodnění, nikoli argumenty vyslovené správním orgánem *ex post* (například při sdělení procesního stanoviska v soudním řízení). Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud tuto dílčí argumentaci stěžovatele považuje za nepřijatelnou právní novotu, ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., a věcně se jí proto nezabýval. Obdobně nebylo přihlédnuto ani k tvrzením o rozdílném postupu prvostupňového orgánu při žádosti stěžovatele o zpřístupnění podkladů finanční analýzy v roce 2004 a nyní, stejně jako k věcným výhradám ke Zprávě o provedení finanční analýzy. V obou případech jde o skutkové novoty, k nimž, jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud nepřihlíží (§ 109 odst. 9 s. ř. s.).

Pokud jde o kasační námitky meritorně projednatelné, ty se ve své podstatě soustřeďují do výhrad ke způsobu, jakým bylo vedeno správní řízení, zejména pak dokazování. Argumentace stěžovatele se koncentruje do dvou základních výhrad. Za prvé jde o nesouhlas s názorem městského soudu, že na ústním jednání dne 16. 5. 2007 byl stěžovatel (prostřednictvím svého zástupce) řádně seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu; za druhé stěžovatel namítá, že mu dosud nebyl zpřístupněn klíčový podklad, z něhož správní orgány při rozhodování vycházely, a sice finanční analýza (seznámen byl toliko se zprávou o jejím zpracování).

V případě první skupiny námitek (posouzení výstupu z ústního jednání dne 16. 5. 2007) je argumentace stěžovatele vystavěna na tvrzení, že RNDr. Brázdil, který se tohoto jednání zúčastnil, nebyl oprávněn stěžovatele v řízení zastupovat; dále je namítáno, že protokolární seznámení jmenovaného s postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu bylo předčasné a překvapivé, neboť v řízení dosud nebyly provedeny potřebné důkazy a stěžovateli fakticky ani nebyl dán prostor pro jakékoli návrhy v tomto směru.

Pokud jde o první dílčí otázku, a sice jaké bylo postavení RNDr. Brázdila v předmětném správním řízení, je nutno vycházet z protokolu o ústním jednání sepsaném dne 5. 4. 2007 (č. l. 7 spisu), kde přítomní předseda představenstva stěžovatele a jeho další člen uvedli (bez toho, že by k tomu byli ze strany pracovníků prvostupňového orgánu jakkoli vyzýváni), že „kontaktní osobou pro další jednání za (naši) společnost ...“ budou RNDr. Brázdil a JUDr. Kunovský (posledně jmenovaný byl členem představenstva přítomným u jednání). Vzhledem k tomu, že pojem *kontaktní osoba* není pojmem, se kterým by pracoval správní řád či celní zákon, je nutno vyložit, jaké postavení mělo být jmenovaným osobám z tohoto titulu ve správním řízení přiznáno. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že celnímu orgánu prvního stupně nelze vytýkat, vycházel-li z předpokladu, že jde o osoby, které stěžovatel zmocnil k tomu, aby za něj v průběhu tohoto konkrétního správního řízení jednali. Za situace, kdy je účastníkem řízení právnická osoba, která je (v běžně užívaném smyslu slova) kontaktní, lze jen obtížně nalézt rozumný důvod pro ustanovení *kontaktních osob*, jejíž účelem by bylo pouze zprostředkovávat styk mezi statutárním orgánem stěžovatele a správním orgánem, bez možnosti za stěžovatele v řízení jednat. Skutečnost, že RNDr. Brázdil skutečně v řízení nevystupoval jen jako *zprostředkovatel kontaktů* mezi stěžovatelem a správním orgánem prvního stupně, dokládá i faxová zpráva ze dne

15. 5. 2007 (založená na č. 1. 15 spisu), kde se RNDr. Brázdil, jménem stěžovatele, obracel na ověřeného pracovníka správního orgánu prvního stupně s žádostí o „*zajištění možnosti seznámit se se stavem výše uvedeného spisového materiálu*“. Z úředního záznamu na č. 1. 16 spisu vyplývá, že jmenovanému byl tento procesní úkon dne 16. 5. 2007 umožněn. V tomto záznamu je taktéž výslovně uvedeno, „*podle § 36 odst. 3 správního řádu byl účastník řízení seznámen s podklady pro rozhodnutí a byla mu dána možnost se k těmto podkladům vyjádřit. Účastník spisový materiál na místě nedoplnil a k jeho obsahu se nevyjádřil*“. Je tedy evidentní, že RNDr. Brázdil při podpisu tohoto protokolu byl srozuměn s tím, že je ze strany správního orgánu považován za zástupce stěžovatele, s odpovídajícími procesními právy; proti tomuto postupu se neohradil, protokol podepsal a nevyužil ani případně možnosti postupu dle § 18 odst. 3 *in fine* správního řádu, tedy možnost odepřít podpis protokolu a vznést proti jeho obsahu námitky. Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud i správní orgány obou stupňů, má za to, že statutární orgán stěžovatele i RNDr. Brázdil svým počínáním v řízení před správním orgánem prvního stupně dávali dostatečně jasným způsobem najevo, že posledně jmenovaný je osobou, která je oprávněna stěžovatele v řízení zastupovat. Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru, že to byl stěžovatel, který (i z dalších důvodů, o kterých bude pojednáno dále) svým počínáním řízení spíše zpřehledňoval a navozoval procesně sporné situace, s jejichž vyústěním spojoval tvrzení o nezákonném procesním postupu.

Výše uvedený dílčí závěr je významný pro posouzení další argumentace stěžovatele, zpochybňující možnost reálné aplikace § 36 odst. 3 správního řádu poté, co RNDr. Brázdil dne 16. 5. 2007 nahlédl do správního spisu. Zde je nutno nejprve konstatovat, že citované ustanovení správního řádu ukládá správním orgánům povinnost umožnit účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (nejedná-li se o specifické případy, což však není případ posuzované věci) kogentně. Nelze přitom přehlédnout, že správní řád explicitně nevyžaduje, aby upozornění na možnost využít tohoto procesního práva bylo účastníku sděleno písemně a nestanoví též, jaký časový prostor mu pro to musí být vyhrazen. Z povahy věci lze nicméně trvat na tom, aby byl správní orgán v případě pochybností schopen prokázat, že skutečně účastníka na právo plynoucí z § 36 odst. 3 správního řádu upozornil; časový prostor, který musí být účastníku pro realizaci tohoto práva vyhrazen se pak vždy nutně odvíjí od konkrétních okolností projednávaného případu. Z uvedeného tedy plyne, že pokud byl účastník řízení vyzván k seznámení se s podklady pro rozhodnutí v rámci ústního jednání či jiného procesního úkonu, jemuž byl přítomen, nemusí být takový postup správního orgánu *a priori* vadný, a to i za situace, kdy této výzvě nepředcházelo upozornění. Jinými slovy: podstatné vždy je, zda byl účastník na možnost využití tohoto práva ze strany správního orgánu prokazatelně upozorněn a zda mohl tohoto práva reálně využít; splnění těchto podmínek je však vždy nutno posuzovat na půdorysu konkrétního posuzovaného případu. Ze skutečností, které již byly konstatovány, má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel byl v daném případě (prostřednictvím RNDr. Brázdila) dne 16. 5. 2007 právně relevantním způsobem upozorněn na skutečnost, že správní orgán považuje skutkové okolnosti věci za dostatečně prokázané a stěžovatel tak má právo se k nim vyjádřit. Otázkou nicméně zůstává, zda takový postup nebyl pro stěžovatele překvapivý, tedy zda mu (i při naplnění formálních podmínek) *fakticky* nebyla upřena procesní práva z citovaného ustanovení správního řádu plynoucí. Právě s ohledem na popsanou situaci nelze tuto argumentaci stěžovatele bez dalšího odmítnout a je nutno vyhodnotit konkrétní okolnosti věci. Jak již bylo uvedeno, z obsahu správního spisu vyplývá, že RNDr. Brázdil se proti popsanému postupu správního orgánu prvního stupně neohradil, neuvedl, že navrhuje provedení dalších důkazů, nepožádal o poskytnutí časového prostoru pro případné uplatnění důkazních návrhů apod. Sama skutečnost, že se tohoto práva explicitně nevzdal (jak na to poukazuje stěžovatel), je přitom zcela bezpředmětná, neboť zákon nevyužití oprávnění plynoucího z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu s takovým jednáním účastníka řízení nespojuje. Dále je zřejmé, že stěžovatel následně (v rámci odvolání) tento postup označil



za nezákonný, dovolával se svého práva na reálné seznámení se skutkovými podklady, z nichž chce správní orgán vycházet, konkrétně však žádný důkaz nepředložil ani nevznosl návrh na doplnění dokazování. Stěžovatel v odvolání, stejně jako v žalobě, pouze zopakoval to, co bylo již řečeno v předcházející fázi správního řízení; jeho argumentace je založena na požadavku seznámení se s obsahem finanční analýzy (nikoli se zprávou o jejím provedení), s čímž spojuje možnost polemizovat s jednotlivými skutkovými podklady, které vyústily v závěr o jeho finanční nestabilitě. Tvrzení stěžovatele lze tedy přisvědčit potud, že postup správního orgánu prvního stupně při aplikaci ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu byl procesně problematický; reálně však do práva stěžovatele na zachování podmínek *fair* procesu nikterak nezasáhl. Argumentace stěžovatele je totiž i zde založena na zdůrazňování (spíše tvrzených než reálně existujících) procesních deficitů bez toho, že by prokázal, v čem konkrétně se projeví v jeho právní sféře. Na těchto pozicích stojí i odůvodnění rozsudku městského soudu.

Z pohledu shora uvedených závěrů je pak nutno nahlížet i na poslední z předmětné skupiny kasačních námitek, dle které se stejného procesního pochybení (opomenutí postupu dle § 36 odst. 3 správního řádu) dopustil i žalovaný. Za situace, kdy bylo konstatováno, že způsob, jakým správní orgán prvního stupně při aplikaci tohoto ustanovení postupoval, neměl na možnost stěžovatele hájit svá práva v řízení negativní vliv, je evidentní, že odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61 (publikovaný pod č. 958/2006 Sb. NSS) plně ob stojí. Zdejší soud se v tomto rozsudku vyslovil tak, že „[s]myslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důležitým prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Jednání účastníka, který správnímu orgánu zaslal listiny sloužící k podpoře jeho tvrzení, již obsahuje i jeho vyjádření k těmto podkladům a ke způsobu jejich zjištění. Za předpokladu, že správní orgán druhého stupně pak řízení nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení zákona, pokud uvedený správní orgán nedal tomuto účastníku možnost vyjádřit se k jím předloženým podkladům pro rozhodnutí, neboť by se jednalo o čistě formální úkon“. O zcela srovnatelný případ se jedná i v projednávané věci, neboť v odvolacím řízení žalovaný žádným způsobem dokazování nedoplňoval a rozhodoval pouze na základě podkladů, které byly již založeny ve správním spise v řízení před správním orgánem prvního stupně a s jejichž obsahem se stěžovatel seznámil. Pouze pro úplnost lze podotknout, že ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu (z roku 1967), na které odkazuje citovaný judikát, lze vztáhnout na úpravu recentní (§ 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004), neboť právní norma vyjádřená v obou těchto ustanoveních zůstala stejná.

Lze tedy uzavřít, že skupina kasačních námitek rozporujících způsob, jakým byly hodnoceny okolnosti aplikace § 36 odst. 3 správního řádu v dané věci, není důvodná.

Další skupina kasačních námitek vyjadřuje nesouhlas s tím, jak městský soud vypořádal žalobní argumentaci vztahující se k požadavku stěžovatele na předložení finanční analýzy. Zde je třeba nejprve uvést, že ve správním spisu je (na č. l. 3) založena *Zpráva o provedení finanční analýzy č. j. 5411/06-1301-20*. S obsahem tohoto dokumentu se stěžovatel v průběhu správního řízení seznámil, setrval však vznášel požadavek na předložení analýzy jako takové, nikoli zprávy o jejím provedení. Již v průběhu správního řízení však byl ze strany správních orgánů upozorňován na skutečnost, že analýza ve smyslu popsání a hodnocení jednotlivých posuzovaných skutečností a jevů neexistuje, a jde pouze o „*souborní jednotlivých úkonů a jejich analytického zpracování na základě materiálů předložených analyzovanou společností*“. Není zřejmé, proč stěžovatel tuto skutečnost odmítá vzít na vědomí a neustále vychází z premisy, že pod pojmem *analýza* je nutno rozumět popis analyzovaných skutečností, použitých metod a hodnotících úvah v materializované podobě. Z hlediska sémantického je pod pojmem *analýza* primárně míněn myšlenkový postup, metoda zkoumání určitého problému, nikoli samotný výstup této činnosti.

Nejvyšší správní soud tedy, stejně jako před ním městský soud, neshledává nic, co by postupu správních orgánů obou stupňů v tomto směru bylo možno vytknout. Pokud jde o samotný výstup provedené finanční analýzy, ten je popsán v již zmiňované zprávě ze dne 4. 7. 2006, kde je přehledným a srozumitelným způsobem uvedeno, z jakých podkladů bylo při hodnocení bonity stěžovatele vycházeno a jak (dle jakých kritérií) byly hodnoceny. Stěžovatel byl již v průběhu správního řízení taktéž upozorňován na skutečnost, že podkladem analýzy byly podklady vyžádané právě od něj; nadto Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že analýza vychází též ze zpráv opatřených od územních finančních orgánů a peněžních ústavů, které jsou ovšem v kopiích taktéž součástí správního spisu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tedy stěžovateli nic nebránilo v tom, věcně se závěry zprávy o provedení finanční analýzy polemizovat a navrhnout případně provedení konkrétních důkazů, které by závěry z této zprávy plynoucí vyvracely či zpochybňovaly. Realnost vedení této věcné polemiky ostatně dokládá i postup stěžovatele v kasační stížnosti (bod VI) – tato argumentace však, jakožto právní novota, nemohla být připuštěna k meritornímu projednání v řízení před zdejšímu soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Stěžovatel v rámci této skupiny kasačních námitek konečně poukazuje na skutečnost, že k zahájení řízení v dané věci došlo až po uplynutí několika měsíců od vyhotovení zprávy o provedení finanční analýzy. Jakkoli toto tvrzení odpovídá realitě, není zřejmé, v čem konkrétně by tato skutečnost mohla představovat porušení právních předpisů, na jejichž základě bylo rozhodováno; v tomto směru neuvádí ničeho ani kasační stížnost. Ve svých důsledcích ostatně ten postup správních orgánů fakticky umožnil stěžovateli provozovat jeho podnikatelskou činnost po delší dobu.

Lze tedy i ke druhé skupině kasačních námitek uzavřít, že je Nejvyšší správní soud neshledává důvodnými.

Nejvyšší správní soud se konečně zabýval též argumentací stěžovatele poukazující na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. I. ÚS 2345/07, a důsledky s ním spojené. Je skutečností, že tímto nálezem byl zrušen rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 7 Afs 196/2006 – 80, i jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 8. 2006, č. j. 58 Ca 74/2004 – 42. Tato soudní rozhodnutí byla vydána ve věci soudního přezkumu rozhodnutí Celního ředitelství Plzeň ze dne 12. 8. 2004, č. j. 8442-02/2004 - 21, kterým bylo rozhodnuto ve věci výzvy stěžovatele k uhrazení celního dluhu z titulu jeho ručitelského postavení. V rámci předchozího řízení před celními orgány byl žalobce (jako ručitel) vyzván k zaplacení částky 5 337 166 Kč, tedy částky, ze které (coby neuhrazené pohledávky státu za stěžovatelem) vycházely správní orgány i v nyní posuzované věci.

Nejvyšší správní soud se touto kasační námitkou zabýval i přes to, že tato argumentace nebyla uplatněna již v žalobě. V souladu s ustálenou judikaturou (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publikovaný pod č. 1275/2007 Sb. NSS) je totiž nutno vycházet z toho, že restrikce v uplatňování skutkových a právních novot (§ 109 odst. 4 s. ř. s. a § 104 odst. 4 s. ř. s.) se nemůže uplatnit tam, kde stěžovatel objektivně určitou argumentaci uplatnit nemohl. Tento postup musí být ovšem vyhrazen na zcela výjimečné případy, jak je tomu i v nyní projednávané věci; v podrobnostech lze odkázat na výše zmiňovaný judikát.

Pokud jde o samotné posouzení důvodnosti shora uvedené argumentace stěžovatele, zde nelze než konstatovat, že na posouzení zákonnosti rozsudku městského soudu nemá žádný vliv. Není především doloženo, že rozhodnutí celních orgánů ve věci výzvy k uhrazení fiskálního nedoplatku byly skutečně (v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu) v mezidobí odklizeny; Nejvyšší správní soud o takové skutečnosti nemá z úřední činnosti povědomost a nic v tomto

smyslu ostatně netvrdí ani stěžovatel. Daleko podstatnější je však skutečnost, že výzva k zaplacení částky 5 337 166 Kč nebyla v nyní posuzovaném správním řízení použita jako podkladové rozhodnutí, ale jednalo se jen o jeden z podkladů – důkazních prostředků, z nichž celní orgány vycházely. Zmiňovaná výzva (včetně odvolacího rozhodnutí) byla v době rozhodování správních orgánů obou stupňů chápána jako důkaz o existenci pohledávky státu za stěžovatelem, přičemž tento důkaz byl vyhodnocen v kontextu chování stěžovatele, který v řízení o vymáhání takto předepsané částky argumentoval tím, že jejím okamžitým zaplacením mu hrozí nenahraditelná újma, případně že by tato úhrada byla spojena s jeho vážnými hospodářskými obtížemi. Šlo tedy pouze o jeden z důkazů, které byly vyhodnoceny v kontextu ostatních zjištěných důkazů a skutečností. Z tohoto důvodu tedy i za situace, kdy by v mezidobí byla stěžovatelem zmiňovaná výzva zrušena, neznamenalo by to nic jiného, než že se (*ex post*) určitý důkaz, o němž se rozhodnutí opírá, ukázal jako bezpředmětný a tudíž nepoužitelný. Tato skutečnost může být nepochybně důvodem pro iniciaci obnovy řízení zakončené rozhodnutím žalovaného v této věci dle části druhé hlavy X. správního řádu, v žádném případě však nemůže jít o důvod, který by zakládal nezákonnost vydaných správních rozhodnutí a tím méně pak rozsudku městského soudu. I tato kasační námitka tedy nebyla shledána důvodnou.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že mu v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly, a proto mu náhrada nákladů řízení přiznána nebyla.

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

V Brně dne 26. března 2010

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu