



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 5. července 2017¹

Věc C-224/16

**Asociacija na bulgarskite predpriyatija za mezdunarodni prevozi i patistata (AEBTRI)
proti
Načalniku na Mitnica Burgas**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Celní unie – Vnější tranzit – Úmluva TIR – Přeprava na podkladě karnetu TIR – Nevyřízená operace TIR – Odpovědnost záručního sdružení – Společná a nerozdílná odpovědnost – Povinnost příslušných orgánů podle možnosti žádat o zaplacení osobu nebo osoby, které jsou přímými dlužníky, dříve než svůj nárok uplatní vůči záručnímu sdružení – Články 203 a 213 celního kodexu Společenství – Vymezení dlužníků celního dluhu – Osoby, které získaly nebo držely zboží a byly si nebo si měly být vědomy, že zboží bylo odňato celnímu dohledu“

I. Úvod

1. Turecká společnost, která přepravuje zboží do Rumunska, předložila vstupnímu celnímu úřadu na turecko-bulharské hranici karnet TIR. Ačkoliv se mohlo zdát, že samotné zboží bylo přijato v Rumunsku, na celním úřadu určení v Rumunsku nebyla operace TIR řádně vyřízena. Došlo tak ke vzniku celního dluhu. Při vymáhání dlužných částek se bulharské orgány nejprve obrátily na držitele karnetu TIR. Nebyly úspěšné. Nyní žádají v rámci režimu TIR o zaplacení záručního sdružení.

2. Záruční sdružení rozhodnutí o vymáhání vydané bulharskými orgány napadlo. Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) se v těchto souvislostech táže, zda příslušné vnitrostátní orgány splnily povinnost, kterou stanoví Úmluva TIR, požádat o zaplacení dlužných částek osoby, které je přímo dluží, dříve než svůj nárok uplatnily vůči záručnímu sdružení². Předkládající soud se konkrétně táže, jaká opatření je třeba přijmout za účelem toho, aby bylo požádáno o zaplacení, a jak lze vymežit osoby, které přímo dluží celní dluh.

3. Vedle těchto dvou konkrétních otázek vyvstávají v projednávané věci i obecnější otázky týkající se vzájemného vztahu pravidel Úmluvy TIR a ustanovení celního kodexu Společenství (dále jen „celní kodex“)³ a povahy odpovědnosti záručního sdružení podle Úmluvy TIR.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Celní úmluva o mezinárodní přepravě zboží na podkladě karnetů TIR (Úmluva TIR) podepsaná dne 14. listopadu 1975 (UNTS, svazek 1079, s. 89, svazek 1142, s. 413), která byla schválena jménem Evropského hospodářského společenství nařízením Rady (EHS) č. 2112/78 ze dne 25. července 1978 (Úř. věst. 1978, L 252, s. 1; Zvl. vyd. 02/01, s. 208) a vstoupila v platnost dne 20. června 1983. Znovu vyhlášena rozhodnutím Rady 2009/477/ES ze dne 28. května 2009 (Úř. věst. 2009, L 165, s. 1).

3 – Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307), naposledy pozměněné nařízením Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. 2006, L 363, s. 1).

II. Právní rámec

1. Úmluva TIR

4. Článek 1 písm. o) Úmluvy TIR definuje „držitele“ karnetu TIR jako „osob[u], které byl vydán karnet TIR v souladu s příslušnými ustanoveními úmluvy a jejímž jménem bylo podáno celní prohlášení formou karnetu TIR a která projevuje vůli umístit zboží do režimu TIR na celním úřadu odeslání. Je odpovědný za předvedení silničního vozidla, jízdní soupravy nebo kontejneru společně s nákladem a příslušným karnetem TIR celnímu úřadu odeslání, *pohraničnímu* celnímu úřadu a celnímu úřadu určení a za řádné dodržování dalších příslušných ustanovení této úmluvy“.

5. Podle čl. 1 písm. q) Úmluvy TIR se „záručním sdružením“ rozumí „sdružení schválené celními orgány smluvní strany za tím účelem, aby se zaručovalo za osoby používající režimu TIR“.

6. Článek 8 Úmluvy TIR zní následovně:

„1. Záruční sdružení se zavazuje zaplatit splatná dovozní nebo vývozní cla a poplatky zvýšené o případné úroky z prodlení, které by měly být zaplacený podle celních zákonů a nařízení země, ve které byl porušen předpis týkající se operace TIR. Toto sdružení ručí za zaplacení výše uvedených částek společně a nerozdílně s osobami, které je dluží.

2. Jestliže v případech uvedených v odstavci 1 tohoto článku zákony a nařízení smluvní strany nestanoví placení dovozních nebo vývozních cel a poplatků, zavazuje se záruční sdružení zaplatit za týchž podmínek částku rovnající se výši dovozních nebo vývozních cel a poplatků zvýšených o případné úroky z prodlení.

[...]

7. Při nastalé splatnosti částek uvedených v odstavcích 1 a 2 tohoto článku příslušné orgány mají podle možnosti žádat o zaplacení osobu nebo osoby, které je přímo dluží, dříve než svůj nárok uplatní vůči záručnímu sdružení.“

7. Článek 11 Úmluvy TIR stanoví:

„1. Jestliže operace TIR nebyla vyřízena, nejsou příslušné orgány oprávněny požadovat na záručním sdružení zaplacení částek uvedených v odstavcích 1 a 2 článku 8, pokud do jednoho roku od přijetí karnetu TIR těmito orgány neuvědomily tyto orgány písemně sdružení o nevyřízení operace TIR. Toto ustanovení platí rovněž v případě, kdy potvrzení o ukončení operace TIR bylo získáno neoprávněně nebo protizákonně, avšak v takovém případě je lhůta dvouletá.

2. Žádost o zaplacení částek uvedených v odstavcích 1 a 2 článku 8 se zasílá záručnímu sdružení nejdříve tři měsíce ode dne, kdy toto sdružení bylo uvědomeno o nevyřízení operace TIR nebo o potvrzení o ukončení operace TIR získaném neoprávněně] nebo protizákonně, a nejpozději do dvou let od téhož dne. V případech, které však ve shora uvedené dvouleté lhůtě byly předány soudu, zasílá se žádost o zaplacení do roka ode dne, kdy se soudní rozhodnutí stalo vykonatelným.

3. K zaplacení požadovaných částek má záruční sdružení tříměsíční lhůtu ode dne, ke kterému mu byla žádost o zaplacení zaslána. Zaplacené částky budou sdružení vráceny, jestliže se do dvou let ode dne uvedeného na žádosti o zaplacení celním orgánům prokáže, že při dané dopravní operaci nebyly porušeny předpisy.“

2. Celní kodex

8. Podle článku 203 celního kodexu platí:

„1. Celní dluh při dovozu zboží vzniká

– odnětím zboží podléhajícího dovoznímu clu celnímu dohledu.

2. Celní dluh vzniká okamžikem, kdy je zboží odňato celnímu dohledu.

3. Dlužníky jsou

– osoba, která zboží odňala celnímu dohledu,

– každá osoba, která se tohoto odnětí zúčastnila a byla nebo měla si být vědoma, že zboží je odnímáno celnímu dohledu,

– každá osoba, která získala nebo držela dotyčné zboží a v okamžiku získání nebo přijetí zboží si byla nebo měla být vědoma, že zboží bylo odňato celnímu dohledu,

– případně také osoba, která má plnit povinnosti vyplývající z dočasného uskladnění zboží nebo z použití celního režimu, do kterého bylo zboží propuštěno.“

9. Článek 213 celního kodexu stanoví, že „[j]e-li za splnění celního dluhu odpovědno několik osob, považují se za společné a nerozdílné dlužníky“.

3. Prováděcí nařízení

10. Prováděcí ustanovení k celnímu kodexu jsou obsažena v nařízení Komise (EHS) č. 2454/93⁴. V oddílu 2 kapitoly 9 hlavy II části II (články 454 až 457b) jsou uvedena specifická pravidla „režimu TIR“⁵.

11. Podle článku 455 prováděcího nařízení platí:

„1. Celní orgány členského státu určení nebo výstupu neprodleně a nejpozději do jednoho měsíce od ukončení operace TIR vrátí příslušnou část útržkového listu č. 2 karnetu TIR celním orgánům členského státu vstupu nebo odeslání.

2. Pokud není příslušná část útržkového listu č. 2 karnetu TIR vrácena celním orgánů[m] členského státu vstupu nebo odeslání do dvou měsíců od data přijetí karnetu TIR, vyzovují tyto orgány o této skutečnosti dotyčné záruční sdružení, aniž je dotčeno oznámení, jež má být učiněno v souladu s čl. 11 odst. 1 Úmluvy TIR.

O skutečnosti rovněž vyzovují držitele karnetu TIR a vyzvou držitele i dotyčné záruční sdružení, aby poskytli důkaz o tom, že operace TIR byl[a] ukončena.

4 – Nařízení ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1993, L 253, s. 1; Zvl. vyd. 02/06, s. 3), naposledy pozměněné nařízením Komise (ES) č. 214/2007 ze dne 28. února 2007 (Úř. věst. 2007, L 62, s. 6) (dále jen „prováděcí nařízení“).

5 – Vnitrostátní soud poukázal v předkládacím usnesení na článek 455a prováděcího nařízení ve znění nařízení Komise (ES) č. 1192/2008 ze dne 17. listopadu 2008 (Úř. věst. 2008, L 329, s. 1). Jak ovšem správně zdůraznila na jednání Komise, podle článku 3 tohoto nařízení se nové znění článku 455 uplatní až od 1. ledna 2009 a nové znění článku 455a až od 1. července 2009. S ohledem na skutkové okolnosti posuzované věci a lhůty stanovené v těchto ustanoveních jsou použitelnými zněními článků 455 a 455a znění obsažená v nařízení č. 2454/93, naposledy pozměněném nařízením č. 214/2007, které je zmíněno v poznámce pod čarou 4 tohoto stanoviska.

[...]“

12. Článek 455a prováděcího nařízení stanoví:

„1. Není-li celním orgánům členského státu vstupu nebo odeslání do čtyř měsíců ode dne přijetí karnetu TIR ukončení operace prokázáno, neprodleně zahájí šetření směřující k získání údajů potřebných buď k vyřízení operace TIR, nebo není-li to možné, ke zjištění okolností vzniku celního dluhu, ke zjištění dlužníka a k určení celních orgánů příslušných k zaúčtování dluhu.

Jestliže celní orgány obdrží informace nebo nabudou podezření o neukončení operace TIR dříve, zahájí šetření okamžitě.

[...]

5. Pokud šetření prokáže, že operace TIR byla řádně ukončena, vyzoomí o tom celní orgány členského státu vstupu nebo odeslání neprodleně záruční sdružení a držitele karnetu TIR a případně všechny celní orgány, které zahájily vybírání celního dluhu podle článků 217 až 232 kodexu.“

13. Článek 457 prováděcího nařízení stanoví:

„1. Pro účely čl. 8 odst. 4 Úmluvy TIR a v případě, že se operace TIR uskutečňuje na celním území Společenství, se může kterýkoli záruční sdružení usazené ve Společenství stát odpovědným za úhradu zaručené výše celního dluhu za zboží v rámci operace TIR do výše 60 000 EUR na jeden karnet TIR nebo do výše rovnocenné částky v národní měně.

2. Záruční sdružení usazené v členském státě příslušném k vybrání celního dluhu podle článku 215 kodexu je odpovědné za úhradu zaručené výše celního dluhu.

3. Oznámení o nevyřízení operace TIR, které učinily celní orgány jednoho členského státu, jež jsou příslušné k vybrání celního dluhu podle třetí odrážky čl. 215 odst. 1 kodexu, záručnímu sdružení schválenému těmito orgány je platné i tehdy, pokud celní orgány jiného členského státu, jež jsou příslušné podle čl. 215 odst. 1 první nebo druhé odrážky kodexu, později zahájí vybírání celního dluhu od záručního sdružení schváleného posledně uvedenými celními orgány.“

III. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

14. Dne 11. listopadu 2008 byl u vstupního celního úřadu Kapitan Andrejevo na turecko-bulharské hranici předložen karnet TIR. Držitelem karnetu TIR byla společnost Sargut OOD se sídlem v Turecké republice. Deklarovaným místem určení předmětného zboží bylo Rumunsko.

15. Bulharské orgány neobdržely ve stanovené lhůtě příslušnou část útržkového listu č. 2 karnetu TIR. Požádaly proto rumunské celní orgány, aby prošetřily vyřízení předmětné operace TIR. Rumunské orgány odpověděly, že zboží přepravované na podkladě karnetu TIR jim nebylo předloženo. Útržkový list č. 2 karnetu TIR, který později poskytlo jako důkaz záruční sdružení, nebyl celnímu úřadu určení v Rumunsku předložen. Předkládající soud je toho názoru, že zmíněný útržkový list je podle všeho chybný nebo padělaný.

16. Dne 10. září 2009 ředitel celního úřadu Kapitan Andrejevo vydal vůči společnosti Sargut OOD rozhodnutí, v němž byla uvedena výše celního dluhu a daně z přidané hodnoty (DPH) spolu se zákonným úrokem. Toto rozhodnutí bylo zasláno společnosti Sargut OOD coby držiteli karnetu TIR a záručnímu sdružení Asociacija na balgarskite predprijetija za meždunarodni prevozi i patištata (Sdružení bulharských podniků mezinárodní silniční dopravy a silnic, dále jen „AEBTRI“). Společnost Sargut OOD toto rozhodnutí napadla, Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) je ovšem v rozsudku ze dne 2. listopadu 2010 potvrdil.

17. Dne 22. listopadu 2010 bylo AEBTRI informováno, že se předmětnou operaci TIR nepodařilo dokončit, a bylo požádáno o uhrazení dluhu. AEBTRI dluh ve lhůtě stanovené v čl. 11 odst. 3 Úmluvy TIR neuhradilo.

18. Dne 7. června 2011 ředitel celního úřadu Svilengrad požádal příslušné oblastní ředitelství Národní agentury pro veřejné příjmy, aby vůči společnosti Sargut OOD zahájilo vykonávací řízení v souvislosti s částkami dlužnými podle rozhodnutí ze dne 10. září 2009. Příslušné orgány nicméně následně celní úřad Svilengrad informovaly, že dluhy nebyly vymoženy.

19. Dne 5. září 2012 ředitel celního úřadu Svilengrad vydal rozhodnutí o vymáhání neuhrazených cel a DPH spolu se zákonnými úroky (dále jen „rozhodnutí o vymáhání“). Rozhodnutí o vymáhání bylo zasláno AEBTRI coby záručnímu sdružení. V tomto rozhodnutí bylo uvedeno, že bylo učiněno vše pro to, aby byl dluh vymožěn od držitele karnetu TIR, společnosti Sargut OOD.

20. V průběhu řízení, které vedlo k přijetí rozhodnutí o vymáhání, bylo předloženo několik důkazů: mezinárodní konosament, v němž je uvedeno, že příjemcem přepravovaného zboží byla společnost Irem Corporation SRL Romania; mezinárodní nákladní list s podpisem a razítkem příjemce; potvrzení o přijetí zboží s podpisem a razítkem společnosti Irem Corporation SRL a dopis dopravce (společnosti Sargut OOD) adresovaný celnímu úřadu Svilengrad, v němž je uvedeno, že přeprava uskutečněná na základě režimu TIR byla dokončena v Rumunsku a že „rumunské celní oddělení dalo na karnet po vyložení zboží razítko“.

21. Z těchto dokumentů lze podle předkládacího usnesení dovodit, že zboží obdržela společnost Irem Corporation SRL. Neexistuje ovšem žádný důkaz, že k tomuto zboží bylo na celním úřadě určení podáno celní prohlášení.

22. AEBTRI napadlo rozhodnutí o vymáhání u Administrativen sad Chaskovo (Správní soud v Chaskovo, Bulharsko). Tato žaloba byla zamítnuta. AEBTRI se odvolalo k předkládajícímu soudu, jímž je Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud).

23. Ve světle výše uvedeného se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „(1) Má Soudní dvůr – vzhledem ke snaze zabránit protichůdným soudním rozhodnutím – pravomoc k výkladu [Úmluvy TIR] závaznému pro soudy členských států, pokud jde o rozsah působnosti článků 8 a 11 této úmluvy, a to v souvislosti s posouzením odpovědnosti záručního sdružení upravené i v čl. 457 odst. 2 [prováděcího nařízení]?
- (2) Lze mít na základě výkladu čl. 457 odst. 2 [prováděcího nařízení] ve spojení s čl. 8 odst. 7 (nyní čl. 11 odst. 2) [Úmluvy TIR] a vysvětlivek k tomuto ustanovení v takové situaci, o jakou se jedná v projednávaném případě, kdy nastala splatnost dluhů uvedených v čl. 8 odst. 1 a 2 [Úmluvy TIR], za to, že celní orgány podle možnosti žádaly o jejich zaplacení držitele karnetu TIR, který je přímo dluží, dříve než svůj nárok uplatnily vůči záručnímu sdružení?

- (3) Je třeba příjemce, který získal nebo držel zboží, o němž je známo, že bylo přepravováno na podkladě karnetu TIR, ale u kterého nebylo prokázáno, že bylo předloženo a nahlášeno celnímu úřadu určení, považovat pouze na základě těchto okolností za osobu, která si měla být vědoma, že toto zboží bylo odňato celnímu dohledu, a je tak společným a nerozdílným dlužníkem ve smyslu čl. 203 odst. 3 třetí odrážky [celního kodexu Společenství], ve spojení s jeho článkem 213?
- (4) Brání v případě kladné odpovědi na třetí otázku skutečnost, že celní správa nepožádala příjemce zboží o zaplacení celního dluhu, odpovědnosti záručního sdružení podle čl. 1 [písm. q)] [Úmluvy TIR] ve smyslu čl. 457 odst. 2 [prováděcího nařízení]?”

24. Písemná vyjádření předložili bulharská vláda, ředitel celního úřadu Burgas (coby právní nástupce celního úřadu Svilengrad), AEBTRI a Evropská komise. Ústního jednání, které se konalo dne 26. dubna 2017, se zúčastnili všichni uvedení, s výjimkou AEBTRI.

IV. Analýza

25. Struktura tohoto stanoviska bude následovná. Nejdříve krátce rozeberu první otázku, která se týká pravomoci Soudního dvora vykládat Úmluvu TIR (A), a poté přejdu ke druhé otázce, která se týká druhu opatření, jež musí přijmout vnitrostátní orgány, aby splnily požadavky stanovené v čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR (B). Dále společně posoudím otázky 3 a 4, které se týkají toho, zda lze příjemce zboží považovat za osobu, která je přímým dlužníkem ve smyslu čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR, a jaké jsou důsledky toho závěru (C).

A. První otázka: pravomoc Soudního dvora

26. V rámci první otázky se předkládající soud táže, zda má Soudní dvůr pravomoc k výkladu Úmluvy TIR.

27. Komise, bulharská vláda a ředitel celního úřadu Burgas tvrdí, že odpověď na tuto otázku by měla být kladná. S tím souhlasím.

28. Úmluva TIR byla schválena jménem Evropského hospodářského společenství nařízením Rady (EHS) č. 2112/78 ze dne 25. července 1978 a vstoupila v platnost dne 20. června 1983⁶. Stala se tedy nedílnou součástí unijního právního řádu. Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu mezinárodní smlouvy, která je součástí unijního právního řádu⁷.

29. Dále lze připomenout, že Soudní dvůr není žádán o výklad ustanovení Úmluvy TIR poprvé⁸.

B. Druhá otázka: povinnost podle možnosti žádat o zaplacení osobu nebo osoby, které jsou přímými dlužníky

1. Úvodní poznámky

30. Před tím, než přistoupím k rozboru věci samé, je v této fázi namístě učinit čtyři úvodní poznámky.

6 – Úř. věst. 1978, L 252, s. 1; Zvl. vyd. 02/01, s. 208. V rozhodnutí Rady 2009/477 bylo specifikováno, že právním základem přístupu Evropské unie k této mezinárodní smlouvě byla Smlouva o založení Evropského společenství a zejména její článek 133 ve spojení s první větou jejího čl. 300 odst. 3 (nyní články 207 a 218 SFEU).

7 – Viz například rozsudek ze dne 4. května 2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, bod 60 a citovaná judikatura).

8 – Viz například rozsudky ze dne 23. září 2003, BGL (C-78/01, EU:C:2003:490); ze dne 14. května 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, EU:C:2009:308), a ze dne 22. prosince 2010, ASTIC (C-488/09, EU:C:2010:820).

31. Zprvce v tomto stanovisku nebude dopodrobna vysvětleno fungování Úmluvy TIR. A to nejen z důvodu stručnosti, ale také proto, že touto problematikou se již zevrubně zabýval generální advokát P. Léger ve stanovisku ve věci BGL, na které v tomto směru odkazují⁹.

32. Zadruhé je třeba připomenout, že práva a povinnosti záručních sdružení upravuje Úmluva TIR, unijní celní předpisy a odpovídající dohody uzavřené těmito sdruženími a vnitrostátními orgány¹⁰. Na posledně uvedené dohody se vztahuje vnitrostátní právo¹¹. Toto stanovisko se týká pouze Úmluvy TIR a unijních celních předpisů. V žádném případě tedy nevylučuje práva a povinnosti záručních sdružení vyplývající z takových dohod ani se jich netýká.

33. Zatřetí v obecné rovině společné všem ostatním otázkám položeným vnitrostátním soudem je třeba připomenout, že práva a povinnosti plynoucí z Úmluvy TIR by se měly odlišovat od práv a povinností plynoucích z unijního práva. Úmluva TIR je nástroj mezinárodního práva, k němuž Evropská unie přistoupila. Následně přijala svá vlastní pravidla k provedení Úmluvy TIR do unijního právního řádu. Tato unijní pravidla budou samozřejmě relevantní při aplikaci Úmluvy TIR vnitrostátními orgány. *Nejsou* ovšem *určující* pro výklad Úmluvy TIR jako takové. Jinými slovy, ustanovení unijního práva přijatá k provedení Úmluvy TIR je třeba vykládat ve světle této úmluvy. To rozhodně neznamená a znamenat by nemělo, že se má Úmluva TIR vykládat ve světle unijních sekundárních právních předpisů.

34. Začtvrté druhá otázka položená vnitrostátním soudem se týká především *druhu opatření*, jež musí přijmout příslušné vnitrostátní orgány, aby splnily povinnost „podle možnosti“ žádat o zaplacení osobu nebo osoby, které přímo dluží příslušné částky, dříve než svůj nárok uplatní vůči záručnímu sdružení, jež je stanovena v čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR. Je pravda, že v této otázce se do určité míry skrývá i dotaz na okruh osob, které lze považovat za osoby, které „přímo [...] dluží“. Problematika toho, zda lze za osoby, které jsou přímými dlužníky ve smyslu čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR, považovat i příjemce zboží, je ovšem předmětem otázek 3 a 4. Považuji tedy za vhodné posoudit tuto problematiku, tedy určení „*osoby nebo osob, které [...] přímo dluží*“, ve společné odpovědi na tyto otázky.

2. Posouzení druhé otázky

35. Předkládající soud se v rámci druhé otázky táže na výklad čl. 457 odst. 2 prováděcího nařízení ve spojení s čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR. Táže se, zda v takové situaci, o jakou se jedná v projednávaném případě, celní orgány „podle možnosti“ žádaly o zaplacení osoby, které jsou přímými dlužníky. Soud chce tudíž v podstatě vědět, zda byly splněny požadavky stanovené v čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR. Podle tohoto ustanovení platí, že „příslušné orgány mají podle možnosti žádat o zaplacení osobu nebo osoby, které [...] přímo dluží [částky uvedené v odstavcích 1 a 2], dříve než svůj nárok uplatní vůči záručnímu sdružení“¹².

36. Celní kodex ani prováděcí nařízení neuvádějí ohledně provedení požadavku čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR žádná konkrétní pravidla. Nejsou stanovena žádná konkrétní opatření, která by měla být přijata, aby byla splněna povinnost žádat před uplatněním nároku vůči záručnímu sdružení o zaplacení osobu/osoby, které jsou přímými dlužníky. Ustanovením unijního práva, které odkazuje na povinnosti

9 – Viz stanovisko ve věci BGL (C-78/01, EU:C:2003:14, body 3 až 14).

10 – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 23. září 2003, BGL (C-78/01, EU:C:2003:490, bod 45); ze dne 5. října 2006, Komise v. Německo (C-105/02, EU:C:2006:637, bod 78), a ze dne 5. října 2006, Komise v. Belgie (C-377/03, EU:C:2006:638, bod 84).

11 – Tamtéž.

12 – S účinností od 13. září 2012 byl čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR zrušen. Byl však nahrazen novým čl. 11 odst. 2, který zní téměř stejně: „Při splatnosti částek uvedených v čl. 8 odst. 1 a 2 mají příslušné orgány, dříve než svůj nárok uplatní vůči záručnímu sdružení, pokud možno požádat o zaplacení osobu nebo osoby, které je přímo dluží“. [Změna Celní úmluvy o mezinárodní přepravě zboží na podkladě karnetů TIR (Úmluva TIR z roku 1975) – Podle oznámení depozitáře OSN C. N.326.2011.TREATIES-2 vstoupily tyto změny Úmluvy TIR v platnost ode dne 13. září 2012 pro všechny smluvní strany, Úř. věst. 2012, L 244, s. 1].

záručních sdružení v rámci tranzitního režimu TIR, je článek 457 prováděcího nařízení. Toto ustanovení v odstavci 1 pouze určuje, že v případě, že se operace TIR uskutečňuje na celním území Unie, se může kterákoli záruční sdružení usazené v Unii stát odpovědným za zaručenou výši celního dluhu za zboží do stanovené výše.

37. Podstatou otázky tedy je, zda samotný čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR vyžaduje, aby příslušné orgány osobu/osoby, které jsou přímými dlužníky, o zaplacení (pouze) požádaly, nebo zda vyžaduje také to, aby ve vztahu k těmto osobám uplatnily před tím, než požádají o zaplacení záruční sdružení, (veškeré další) prostředky k vymožení příslušné částky.

38. Stanoviska účastníků řízení se v tomto ohledu rozcházejí. AEBTRI tvrdí, že před uplatněním nároku u záručního sdružení je nutné vyčerpat vůči osobám, které jsou přímými dlužníky, všechny možné prostředky vymáhání. Bulharská vláda a ředitel celního úřadu Burgas tvrdí, že příslušné orgány učinily v posuzované věci vše v rámci možností, aby jim držitel karnetu TIR platbu uhradil. Komise na jednání potvrdila, že čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR podle jejího názoru nevyžaduje, aby byly vůči osobě/osobám, které jsou přímými dlužníky, uplatněny prostředky k vymožení příslušné částky.

39. Souhlasím s názorem Komise, bulharské vlády a celního úřadu Burgas. Na základě doslovného, systematického i teleologického výkladu čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR lze podle mého názoru dospět k závěru, že příslušné orgány jsou povinny pouze požádat o zaplacení (oznámít a uplatnit nárok). K tomu, aby mohly žádat o zaplacení záruční sdružení, nemusí zároveň vyčerpat všechny možnosti pro vybrání příslušné částky pomocí prostředků k vymáhání.

40. Co se týče *znění* uvedeného ustanovení, čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR stanoví pouze povinnost *žádat* o zaplacení osoby, které jsou přímými dlužníky¹³.

41. Konkrétnější vodítko v tomto ohledu poskytují vysvětlivky k výkladu Úmluvy TIR¹⁴. Ve vysvětlivce k čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR se konkrétně uvádí, že „opatření, jež mají příslušné orgány přijmout za účelem vyžádání zaplacení od osoby nebo osob, které jim přímo dluží, spočívají přinejmenším v oznámení o nevyřízení operace TIR a/nebo zaslání platebního výměru [žádosti o zaplacení] držiteli karnetu TIR“¹⁵.

42. Ve vysvětlivce jsou tedy jako opatření, kterými se žádá o zaplacení, chápána pouze *oznámení o nevyřízení operace a platební výměr [žádost o zaplacení]*. Z toho zjevně plyne, že k tomu, aby mohly příslušné orgány žádat o zaplacení záruční sdružení podle čl. 8 odst. 1 a 7 Úmluvy TIR, není nezbytné přijmout opatření k nucenému vymáhání dluhu.

43. Skutečnost, že z čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR nelze dovozovat požadavek vyčerpání prostředků vymáhacího řízení, tedy zjevně plyne ze samotného znění daného článku a tento závěr nadto podporuje i vysvětlivka k uvedenému ustanovení. Není-li platba učiněna ve lhůtě stanovené v žádosti o zaplacení, podmínka „požádání o zaplacení“ je podle mého názoru splněna.

13 – Ve francouzštině, která je závaznou jazykovou verzí Úmluvy TIR, toto ustanovení zní: „les autorités compétentes doivent, dans la mesure du possible, en requérir le paiement de la (ou des) personne(s) directement redevables de ces sommes avant d'introduire une réclamation près l'association garante“.

14 – Článek 43 Úmluvy TIR stanoví, že vysvětlivky podávají výklad ustanovení úmluvy a přebírají doporučené postupy. Článek 51 dále stanoví, že přílohy (včetně přílohy 6, která obsahuje vysvětlivky) tvoří nedílnou součást úmluvy.

15 – Jak bylo uvedeno výše v poznámce pod čarou 12, byl čl. 8 odst. 7 nahrazen novým čl. 11 odst. 2. Vysvětlivka k novému čl. 11 odst. 2 Úmluvy TIR zní takto: „[ú]silí, jež mají příslušné orgány vynaložit s ohledem na žádost o zaplacení osobou nebo osobami, které příslušnou částku dluží, zahrnuje přinejmenším zaslání žádosti o zaplacení držiteli karnetu TIR na adresu uvedenou v karnetu TIR nebo osobě či osobám, které příslušnou částku dluží (pokud se liší), určeným v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Žádost o zaplacení určenou držiteli karnetu TIR je možno spojit s oznámením uvedeným v odst. 1 písm. a) tohoto článku“.

44. Tento výklad podporují i *systematické* argumenty. Zaprvé je třeba zdůraznit, že čl. 8 odst. 1 Úmluvy TIR vymezuje povahu odpovědnosti záručních sdružení jako *společnou a nerozdílnou*. Tento druh odpovědnosti v obecné rovině znamená¹⁶, že každý dlužník odpovídá za celou výši dluhu a věřitel v zásadě může žádat o zaplacení jednoho či více dlužníků podle svého uvážení¹⁷.

45. Z tohoto hlediska představuje požadavek stanovený v čl. 8 odst. 7 povinnost, která je předpokladem pro vznik takové odpovědnosti stanoveným Úmluvou TIR. Orgány se musí pokusit požádat o zaplacení nejprve osobu/osoby, které jsou přímými dlužníky. Jakmile je však splněn procesní požadavek oznámení a žádosti o zaplacení od osoby/osob, které jsou přímými dlužníky podle čl. 8 odst. 7, vzniká společná a nerozdílná odpovědnost záručního sdružení a vnitrostátní orgány mohou požadovat zaplacení po tomto sdružení.

46. Zadruhé požadavek stanovený v čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR je třeba vykládat i ve spojení s časovými omezeními stanovenými v článku 11 této úmluvy. Konkrétně podle čl. 11 odst. 2 Úmluvy TIR se žádost o zaplacení zasílá záručnímu sdružení nejdříve tři měsíce od oznámení nevyřízení operace a nejpozději do dvou let od téhož dne¹⁸. Lze si jen stěží představit, jak by příslušné orgány byly schopny dodržet uvedené lhůty a zároveň vůči přímému dlužníkovi/dlužníkům uplatnit všechny dostupné prostředky vymáhání.

47. Konečně je třeba mít na paměti, že *cílem* Úmluvy TIR je usnadnění mezinárodní přepravy zboží. Úmluva stanoví, že takové zboží nepodléhá u *pohraničních* celních úřadů placení nebo složení dovozních nebo vývozních cel a poplatků (článek 4). Zmíněné usnadnění je možné v důsledku toho, že tyto transitzní operace kryje jedno z vnitrostátních záručních sdružení, která jsou propojena v rámci řetězce záruk spravovaného Mezinárodní unií silniční dopravy a mají podporu mezinárodních pojišťoven¹⁹. Jinými slovy, je zde nastolena určitá rovnováha: jednotlivé *pohraniční* členské státy již neprovádějí nezávislé kontroly ani neuvalují cla. Záruční sdružení na druhé straně odpovídají za držitele karnetu TIR, kteří nejsou usazeni ve státě, jenž požaduje zaplacení, a vůči nimž nemusí být vymáhání dluhu vždy úspěšné.

48. Tento hlavní cíl (a tato rovnováha) Úmluvy TIR by byly ohroženy, kdyby byl výraz „žádat o zaplacení“ uvedený v čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR chápán jako povinnost v plném rozsahu uplatnit vůči všem dlužníkům všechny prostředky vymáhání, k jejichž použití by se členský stát mohl uchýlit v jakémkoliv případě. Pak by bylo možné položit nediplomaticky přímočarou otázku: je-li tomu tak, proč Úmluvu TIR vůbec mít?

49. S výhradou ověření vnitrostátním soudem není v posuzované věci sporné, že příslušné orgány dodržely lhůty stanovené v čl. 11 odst. 1 a 2 Úmluvy TIR. Oznámení o nevyřízení operace TIR bylo zasláno společnosti Sargut OOD i AEBTRI. Společnost Sargut OOD byla požádána o zaplacení prostřednictvím rozhodnutí o vymáhání, které se poté, co bylo přezkoumáno soudem, stalo vykonatelným. Kromě toho bylo vůči společnosti Sargut OOD zahájeno vykonávací řízení. Vzhledem k tomu, že toto řízení nebylo úspěšné, úhrada byla požadována od AEBTRI.

50. Za takových okolností souhlasím s tvrzeními Komise, ředitele celního úřadu Burgas a bulharské vlády, že bulharské orgány v posuzované věci řádně splnily požadavek čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR.

16 – Toto pravidlo se v některých jurisdikcích nazývá „solidarita“. Viz například European Group on Tort Law, *Principles of European Tort Law*, v jehož článku 9:101(2) je uvedeno, že „pokud se na osoby vztahuje solidární odpovědnost, poškozený může požadovat plnou náhradu od jedné nebo několika z nich, pokud nemůže získat víc než celou výši škody, která mu vznikla“. Podobnou definici lze najít ve von Bar, C., a kol., *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, III.–4:102: Solidární, dílčí a společné závazky. „(1) Závazek je solidární, pokud je každý dlužník povinen splnit svůj závazek v plném rozsahu a věřitel je oprávněn požadovat plnění od kteréhokoliv z nich až do úplného uspokojení“.

17 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 18. května 2017, *Latvijas dzelzceļš* (C-154/16, EU:C:2017:392, bod 85).

18 – V případě sporů, které jsou předány soudu, do roku ode dne, kdy se soudní rozhodnutí stalo vykonatelným. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 5. října 2006, *Komise v. Nizozemsko* (C-312/04, EU:C:2006:643, bod 51).

19 – Viz UNECE TIR Handbook, 10. přepracované vydání, ECE/TRANS/TIR/6/REV.10, New York a Ženeva, 2013, s. 9 a 27 a násl.

51. Podle mého názoru šly dokonce nad rámec toho, co bylo na základě čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR nezbytně nutné: jak zjevně vyplývá z argumentace v této části, Úmluva TIR nevyžaduje, aby před tím, než bude o zaplacení požádáno záruční sdružení, bylo vůči držiteli karnetu TIR zahájeno vykonávací řízení. Jedná se o možnost, jejíž využití je s ohledem na skutkovou situaci konkrétního případu na uvážení orgánů členského státu. V některých případech to může být zcela odůvodněné, v jiných naprosto zbytečné. Vše závisí na tom, zda existuje nějaký majetek, ze kterého bude možné se v případném vykonávacím řízení uspokojit.

52. Na druhou otázku položenou předkládajícím soudem tedy navrhuji odpovědět tak, že čl. 457 odst. 2 prováděcího nařízení ve spojení s čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR musí být vykládán v tom smyslu, že příslušné celní orgány mohou žádat o zaplacení záruční sdružení, pokud za takových okolností, jaké nastaly v posuzované věci, požádaly o zaplacení prostřednictvím žádosti o zaplacení držitele karnetu TIR coby osobu, která je přímým dlužníkem.

C. Třetí a čtvrtá otázka: příjemce zboží coby osoba, která je přímým dlužníkem

53. V rámci třetí otázky se předkládající soud táže na postavení příjemce, který získal nebo držel zboží, o němž je známo, že bylo přepravováno na podkladě karnetu TIR, za situace, kdy nebylo prokázáno, že toto zboží bylo předloženo a nahlášeno celnímu úřadu určení. Předkládající soud se ptá, zda lze příjemce považovat pouze na základě těchto okolností za osobu, která si měla být vědoma, že toto zboží bylo odňato celnímu dohledu, a která je tak společným a nerozdílným dlužníkem ve smyslu čl. 203 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu ve spojení s jeho článkem 213.

54. V rámci čtvrté otázky se předkládající soud v podstatě táže, zda skutečnost, že celní správa nepožádala příjemce zboží o zaplacení, brání odpovědnosti záručního sdružení podle čl. 1 písm. q) Úmluvy TIR ve smyslu čl. 457 odst. 2 prováděcího nařízení.

55. Podle mého názoru je třeba na tyto otázky odpovědět společně. Obě se týkají toho, zda lze příjemce zboží považovat za „osobu, která [...] přímo dluží“ ve smyslu čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR.

56. Společnou odpověď poskytnu v této části stanoviska ve třech krocích. Zaprvé objasním vztah mezi čl. 8 odst. 1 a odst. 7 Úmluvy TIR (1). Zadruhé rozeberu otázku, zda lze podle článku 203 celního kodexu za účelem určení osoby/osob, které jsou přímými dlužníky a na které poukazuje čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR, považovat za celního dlužníka v rámci režimu TIR příjemce zboží (2). Zatřetí posoudím účinky, které má režim společné a nerozdílné odpovědnosti stanovený v článku 213 celního kodexu na podmínku stanovenou v čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR (3).

1. Článek 8 odst. 1 a 7 Úmluvy TIR

57. Článek 8 odst. 1 Úmluvy TIR stanoví základní referenční rámec povinností záručních sdružení: jsou *společně a nerozdílně* odpovědné spolu s osobami, které jsou povinny platit dovozní nebo vývozní cla a poplatky a případné úroky z prodlení.

58. Jak již bylo uvedeno²⁰, společná a nerozdílná odpovědnost znamená, že každý dlužník odpovídá za celou výši dluhu. Věřitel v zásadě může žádat o zaplacení kteréhokoliv z nich podle svého uvážení.

59. Článek 8 odst. 7 Úmluvy TIR toto uvážení do jisté míry procesně *omezuje, nemění* však povahu této odpovědnosti. Zmíněné ustanovení vymezuje ve specifickém rámci Úmluvy TIR podmínku, jejímž účelem je umožnit orgánům dotčené smluvní strany dovést odpovědnost záručního sdružení: je třeba nejprve žádat o zaplacení osobu/osoby, které jsou přímými dlužníky.

20 – Viz výše bod 44 a poznámky pod čarou 16 a 17.

60. Kdo jsou „osoba nebo osoby, které [...] přímo dluží“ ve smyslu čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR?

61. Bulharská vláda a ředitel celního úřadu Burgas tvrdí, že podle Úmluvy TIR nelze za osobu, která „přímo dluží“, považovat nikoho jiného než držitele karnetu TIR. Zejména namítají, že Úmluva TIR neobsahuje žádné povinnosti týkající se příjemce zboží.

62. S tím nesouhlasím.

63. Na jedné straně je pravda, že čl. 8 odst. 7 nikterak blíže nevymezuje osobu/osoby, které jsou přímými dlužníky. Žádné vyjasnění v tomto směru neposkytuje ani výkladové vodítko uvedené ve vysvětlivce k čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR. Vysvětlivka totiž jako adresáta minimálních opatření, která lze přijmout, výslovně uvádí pouze držitele karnetu TIR.

64. To však podle mého názoru nelze chápat jako vyloučení všech dalších potenciálních dlužníků. Výslovnou zmínku o držiteli karnetu TIR lze rovněž chápat tak, že pouze naznačuje, že ve většině případů bude *prima facie* hlavním dlužníkem držitel karnetu TIR. Článek 1 písm. o) Úmluvy TIR totiž držitele karnetu TIR definuje jako osobu „odpovědn[ou] za předvedení silničního vozidla, jízdní soupravy nebo kontejneru společně s nákladem a příslušným karnetem TIR celnímu úřadu odeslání, *pohraničnímu* celnímu úřadu a celnímu úřadu určení a za řádné dodržování dalších příslušných ustanovení této úmluvy“. Držitel karnetu TIR tedy odpovídá za předložení zboží k celnímu řízení po tranzitu celnímu úřadu určení.

65. Důležitější než výslovná zmínka o samotném držiteli karnetu TIR je možná na druhé straně skutečnost, že čl. 8 odst. 7 Úmluvy jednoznačně odkazuje na „osobu nebo osoby, které [...] přímo dluží“. Použití množného čísla ve zmíněném ustanovení i ve vysvětlivce jednoznačně nasvědčuje tomu, že může existovat více než jedna osoba, která je přímým dlužníkem. Autoři tedy zjevně počítali s tím, že může existovat více dlužníků než jen držitel karnetu TIR.

66. Lze tedy dospět k závěru, že čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR ponechává otázku, kdo konkrétně je osobou/osobami, které jsou přímými dlužníky, otevřenou. Tyto osoby je tudíž třeba vymezit na základě vnitrostátních pravidel smluvních stran.

2. Vymezení dlužníků podle článku 203 celního kodexu

67. Dlužníci jsou v unijním právním rámci taxativně vymezeni v celním kodexu²¹. Článek 203 celního kodexu stanoví případy vzniku celního dluhu při dovozu odnětím zboží podléhajícího dovoznímu clu celnímu dohledu²². Článek 203 odst. 3 celního kodexu vymezuje dlužníky celního dluhu při dovozu poměrně široce²³. Kromě osoby, která zboží odňala celnímu dohledu, je v tomto ustanovení uvedena i osoba, která získala dotyčné zboží jako „dlužník“.

68. Co se týče osob, které získaly dotyčné zboží, konkrétně příjemci zboží, závisí ovšem kvalifikování těchto osob coby dlužníků na splnění subjektivní podmínky: „v okamžiku získání nebo přijetí zboží si byl[y] nebo měl[y] být vědom[y], že zboží bylo odňato celnímu dohledu“. Článek 203 odst. 3 celního kodexu tedy stanoví určité rozlišování: osoba, která zboží odňala celnímu dohledu, za dluh odpovídá bezpodmínečně, ale osoba, která dotyčné zboží získala, se dlužníkem stává pouze tehdy, pokud splňuje výše uvedenou subjektivní podmínku²⁴.

21 – Viz například rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, bod 12 a citovaná judikatura).

22 – K pojmu „odnětí“ viz například rozsudek ze dne 12. června 2014, SEK Zollagentur (C-75/13, EU:C:2014:1759, bod 28 a citovaná judikatura).

23 – Obdobně viz rozsudky ze dne 23. září 2004, Spedition Ulustrans (C-414/02, EU:C:2004:551, body 25 a 31), a ze dne 25. ledna 2017, Ultra-Brag (C-679/15, EU:C:2017:40, bod 25).

24 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 1. února 2001, D. Wandel (C-66/99, EU:C:2001:69, bod 49), nebo rovněž obdobně rozsudek ze dne 23. září 2004, Spedition Ulustrans (C-414/02, EU:C:2004:551, body 27 a násl.).

69. Ve třetí předběžné otázce vnitrostátní soud poukazuje na situaci, kdy příjemce, který získal nebo držel zboží, věděl, že toto zboží bylo přepravováno na podkladě karnetu TIR, a kdy nebylo prokázáno, že toto zboží bylo předloženo a nahlášeno celnímu úřadu určení.

70. Podle mého názoru by taková situace subjektivní podmínku stanovenou v čl. 203 odst. 3 třetí odrážce celního kodexu splňovat mohla, pokud by se prokázalo, že tento příjemce si byl vědom, nebo si za konkrétních okolností daného případu vědom být měl, že předmětné zboží bylo odňato celnímu dohledu. Těmito otázkami se musí zabývat vnitrostátní soud, jelikož jde o okolnosti skutkové povahy²⁵.

71. V tomto ohledu lze připomenout, že Soudní dvůr konstatoval, že formulace „měl si být vědom“ (uvedená v čl. 203 odst. 3 celního kodexu) „je odkazem na chování informovaného a obezřetného subjektu“²⁶. Je tudíž na vnitrostátním soudu, aby v rámci celkového posouzení okolností daného případu, včetně informací, které měl subjekt k dispozici, zjistil, zda si měl být příjemce zboží vědom celních povinností a zda v takovém případě podnikl všechny kroky, které od něj bylo možno rozumně očekávat, aby se ujistil, že zboží nebylo odňato celnímu dohledu²⁷.

72. Za okolností projednávané věci, které se týkají odnětí zboží celnímu dohledu, by bylo příjemce zboží možno považovat za dlužníka tehdy, kdyby byla splněna výše uvedená subjektivní podmínka. Tento závěr platí i pro účely režimu TIR. Všeobecná ustanovení týkající se vzniku celního dluhu se totiž uplatní na tranzitní režimy²⁸.

73. Příjemce zboží, který splňuje subjektivní podmínku čl. 203 odst. 3 celního kodexu, tedy lze považovat za osobu, která je přímým dlužníkem ve smyslu čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR. Podle mého názoru jde však v posuzovaném případě o jinou otázku, totiž tu, zda může okolnost, že příjemce zboží, o němž se nakonec zjistí, že je dlužníkem podle celního kodexu, není požádán o zaplacení, bránit možnosti žádat o zaplacení záruční sdružení. Nyní se budu zabývat právě touto otázkou.

3. K účinkům společné a nerozdílné odpovědnosti (článek 213 celního kodexu)

74. Jaké jsou důsledky článků 203 a 213 celního kodexu, jde-li o zjišťování, zda je splněn požadavek čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR?

75. Podle článku 213 celního kodexu platí, že je-li za splnění celního dluhu odpovědno několik osob, považují se za společné a nerozdílné dlužníky.

76. Komise tvrdí, že za účelem vzniku odpovědnosti záručního sdružení podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy TIR může procesní požadavek oznámení a zaslání žádosti o zaplacení ve smyslu článku 8 odst. 7 této úmluvy osobě/osobám, které jsou přímými dlužníky, zahrnovat i zaslání žádosti osobě/osobám, které jsou dlužníky podle článku 203 celního kodexu. Komise dovozuje, že bulharské orgány v tomto případě nebyly povinny požádat o zaplacení nejprve příjemce zboží, jelikož od rumunských orgánů nedostaly žádný důkaz ani potvrzení ohledně postavení příjemce zboží coby dlužníka celního dluhu. Pokud však bulharské celní orgány měly takový dokument k dispozici, když v roce 2009 zjistily, že vznikl celní dluh, znamenalo by to, že tyto orgány byly povinny ověřit, zda je možné dosáhnout úhrady dluhu od příjemce zboží.

25 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, bod 21 a citovaná judikatura).

26 – Rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, bod 22).

27 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Jestel (C-454/10, EU:C:2011:752, body 23 až 25).

28 – Ve vztahu k tranzitnímu režimu Společenství viz například rozsudek ze dne 18. května 2017, Latvijās dzelzceļš (C-154/16, EU:C:2017:392, bod 91). Ve vztahu k režimu TIR viz například rozsudky ze dne 29. dubna 2010, Dansk Transport og Logistik (C-230/08, EU:C:2010:231, body 103 až 107), nebo ze dne 22. prosince 2010, ASTIC (C-488/09, EU:C:2010:820, body 25 a 26).

77. Výklad, který navrhuje Komise, by ve skutečnosti znamenal, že vnitrostátní orgány by musely za účelem splnění požadavku podle čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR nejprve žádat o zaplacení *každého* dlužníka ve smyslu článku 203 celního kodexu a pak by se teprve mohly obrátit na záruční sdružení.

78. Aniž zpochybňuji skutečnost, že při vymezení „osoby nebo osob, které [...] přímo dluží“, se v rámci unijního práva uplatní články 203 a 213 celního kodexu, s výkladem čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR, který navrhuje Komise, nesouhlasím.

79. Zprvce tento výklad především vede ke stanovení dalších požadavků, které neplynou ze znění Úmluvy TIR. Jeho důsledkem je vložení čl. 203 odst. 3 celního kodexu do čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR. Vytváří seznam dlužníků, které by bylo nutno oslovit před tím, než se mohou příslušné orgány obrátit na záruční sdružení.

80. Podstatnější je zadruhé to, že takový výklad by úplně změnil povahu odpovědnosti záručních sdružení stanovenou v čl. 8 odst. 1 Úmluvy TIR. Výklad navrhovaný Komisí by *společnou a nerozdílnou odpovědnost* záručního sdružení změnil na určitou formu *podmíněné, subsidiární odpovědnosti*, která by mohla vzniknout pouze tehdy, pokud by vnitrostátní orgány požádaly o zaplacení všechny potenciální dlužníky podle čl. 203 odst. 3. Zároveň by nezohledňoval skutečnost, že pravidlo společné a nerozdílné odpovědnosti znamená, že sdružení mohou vůči ostatním dlužníkům uplatnit regresní nárok prostřednictvím občanskoprávní žaloby.

81. Zatřetí by takový výklad byl nepochybně v rozporu s účelem Úmluvy TIR, jejímž cílem je usnadnění mezinárodní přepravy zboží na základě kompromisu: smluvní státy souhlasí s tím, že na *pohraničních* celních úřadech nebudou požadovat placení nebo složení dovozních nebo vývozních cel a poplatků, a to na základě systému záruk zavedeného prostřednictvím záručních sdružení. Výklad, který navrhuje Komise, by značně omezil účinnost systému záruk zavedeného Úmluvou TIR²⁹.

82. Co se nakonec týče samotného unijního práva, je tento výklad rovněž v rozporu s cíli široké definice pojmu „dlužník“ podle čl. 203 odst. 3 celního kodexu a systémem společné a nerozdílné odpovědnosti stanoveným v článku 213 tohoto kodexu. Cílem článku 213 celního kodexu je právě skutečné vybrání celního dluhu. Představuje „dodatečný právní nástroj poskytnutý vnitrostátním orgánům za účelem zvýšení účinnosti jejich činnosti v oblasti vybírání celního dluhu“³⁰.

83. Na základě výkladu navrhovaného Komisí by však skutečnost, že je v čl. 203 odst. 3 celního kodexu zahrnuta široká škála potenciálních dlužníků, nepříznivě ovlivnila možnosti vnitrostátních orgánů dovést odpovědnost záručního sdružení. Jak nicméně správně připomenul ředitel celního úřadu Burgas, jsou vnitrostátní orgány povinny přijmout všechna opatření nezbytná k ochraně zdrojů Unie³¹.

84. Za účelem splnění požadavku čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR coby podmínky vzniku společné a nerozdílné odpovědnosti sdružení podle čl. 8 odst. 1 této úmluvy jsou tedy vnitrostátní orgány povinny požadovat zaplacení od osoby/osob, které jsou přímými dlužníky. Záruční sdružení je však spolu s osobami, které dluží částky podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy TIR, i nadále společné a nerozdílné odpovědné. Tyto osoby jsou na základě článku 213 celního kodexu společně a nerozdílně odpovědné i navzájem mezi sebou.

29 – Viz výše body 47 a 48 tohoto stanoviska.

30 – Viz rozsudky ze dne 17. února 2011, Berel a další (C-78/10, EU:C:2011:93, bod 48), a ze dne 18. května 2017, Latvijas dzelzceļš (C-154/16, EU:C:2017:392, bod 88).

31 – Ve vztahu k povinnostem podle režimu TIR obecně viz rozsudky ze dne 5. října 2006, Komise v. Německo (C-105/02, EU:C:2006:637); ze dne 5. října 2006, Komise v. Belgie (C-377/03, EU:C:2006:638), a ze dne 19. března 2009, Komise v. Itálie (C-275/07, EU:C:2009:169).

85. Sloučení dvou množin společné a nerozdílné odpovědnosti logicky znamená, že v konečném důsledku bude existovat jedna množina společné a nerozdílné odpovědnosti, na kterou se budou vztahovat požadavky čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR. Praktické fungování tohoto sloučení pak znamená, že vnitrostátní orgány mají podle unijního práva *možnost* žádat o zaplacení kteroukoliv osobu, již lze podle zvláštního ustanovení celního kodexu považovat za (přímého) dlužníka. Využití této možnosti bude vycházet z okolností daného případu, povahy účastníků řízení a také druhu porušení nebo nesrovnalosti.

86. V posuzovaném případě je třeba uvést, že i kdyby byli příjemci v místě určení známi, bulharské orgány povinnost podle čl. 8 odst. 7 splnily, když požádaly o zaplacení držitele karnetu TIR, společnost Sargut OOD. Příslušné bulharské orgány nepochybně nebyly před tím, než mohly požádat o zaplacení záruční sdružení, povinny požádat o zaplacení každého potenciálního dlužníka, který byl společně a nerozdílně odpovědný podle článku 213 celního kodexu. Z povahy mechanismu společné a nerozdílné odpovědnosti vyplývá, že orgány mají možnost, nikoliv povinnost, vyvodit odpovědnost různých potenciálních dlužníků³².

87. Na třetí a čtvrtou otázku tedy navrhuji odpovědět tak, že:

- Článek 457 odst. 2 nařízení č. 2454/93 ve spojení s čl. 8 odst. 1 a 7 Úmluvy TIR musí být vykládán v tom smyslu, že příslušné orgány nejsou před tím, než požádají o zaplacení záruční sdružení, povinny žádat o zaplacení všechny osoby, které jsou společnými a nerozdílnými dlužníky podle článku 213 celního kodexu, jak jsou určeny na základě ustanovení tohoto kodexu.
- Příjemce, který získal nebo držel zboží, o němž je známo, že bylo přepravováno na podkladě karnetu TIR, ale u kterého nebylo prokázáno, že by bylo předloženo a nahlášeno celnímu úřadu určení, lze považovat za „dlužníka“ ve smyslu čl. 203 odst. 3 celního kodexu, pokud si byl vědom nebo měl být vědom, že toto zboží bylo odňato celnímu dohledu, přičemž tuto skutečnost musí ověřit vnitrostátní soud. Okolnost, že příjemce zboží nebyl požádán o zaplacení, ovšem nebrání odpovědnosti záručního sdružení, pokud se příslušné orgány rozhodly požádat o zaplacení jinou osobu, která je přímým dlužníkem podle čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR.

V. Závěry

88. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) takto:

- „– Soudní dvůr má pravomoc k výkladu Celní úmluvy o mezinárodní přepravě zboží na podkladě karnetů TIR (Úmluva TIR) podepsané dne 14. listopadu 1975.
- Článek 457 odst. 2 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, naposledy pozměněného nařízením Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006, ve spojení s čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR, musí být vykládán v tom smyslu, že příslušné celní orgány mohou žádat o zaplacení záruční sdružení, pokud za takových okolností, jaké nastaly v posuzované věci, požádaly o zaplacení prostřednictvím žádosti o zaplacení držitele karnetu TIR coby osobu, která je přímým dlužníkem.

32 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 18. května 2017, Latvijas dzelzceļš (C-154/16, EU:C:2017:392, bod 89).

- Článek 457 odst. 2 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ve spojení s čl. 8 odst. 1 a 7 Úmluvy TIR musí být vykládán v tom smyslu, že příslušné orgány nejsou před tím, než požádají o zaplacení záruční sdružení, povinny žádat o zaplacení všechny osoby, které jsou společnými a nerozdílnými dlužníky podle článku 213 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, jak jsou určeny na základě ustanovení tohoto kodexu.
- Příjemce, který získal nebo držel zboží, o němž je známo, že bylo přepravováno na podkladě karnetu TIR, ale u kterého nebylo prokázáno, že by bylo předloženo a nahlášeno celnímu úřadu určení, lze považovat za „dlužníka“ ve smyslu čl. 203 odst. 3 nařízení č. 2913/92, pokud si byl vědom nebo měl být vědom, že toto zboží bylo odňato celnímu dohledu, přičemž tuto skutečnost musí ověřit vnitrostátní soud. Okolnost, že příjemce zboží nebyl požádán o zaplacení, ovšem nebrání odpovědnosti záručního sdružení, pokud se příslušné orgány rozhodly požádat o zaplacení jinou osobu, která je přímým dlužníkem podle čl. 8 odst. 7 Úmluvy TIR.“