

Česká republika

Ústavní soud

NÁLEZ

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka (soudce zpravodaj), Ludvíka Davida, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Milady Tomkové, Jiřího Zemánka a Michaely Židlické **o návrhu skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 a ustanovení § 6i odst. 2 a § 6j zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb. ze dne 26. června 2013, kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, vlády České republiky a veřejného ochránce práv jako vedlejších účastníků řízení,**

**t a k t o :**

**I. Část ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, která zní „... a to a) složením částky ve výši 20 000 000 Kč na zvláštní účet celního úřadu s tím, že kauce v této výši musí být na tomto účtu po celou dobu registrace distributora pohonných hmot, nebo b) bankovní zárukou, kterou přijal celní úřad, k zajištění nedoplatků v celkové výši do 20 000 000 Kč, které jsou evidovány u orgánů Celní správy České republiky nebo u jiných správců daně k devadesátému dni ode dne zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot“ a ustanovení § 6i odst. 2 tohoto zákona se r u š í uplynutím dne 30. června 2015.**

## II. Ve zbytku se návrh o d m í t á .

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

#### Rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 20. září 2013 doručen návrh skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatel“) na zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též zákon č. 234/2013 Sb.). Podle tohoto návrhu se navrhovatel domáhal nálezu s výrokem tohoto znění: *„V § 6i odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 234/2013 Sb. se vypouští číslovka 20 000 000“*.

2. Podáním datovaným dne 2. ledna 2013, leč doručeným Ústavnímu soudu dne 6. ledna 2014, navrhovatel změnil petit tak, že se nadále domáhal vydání nálezu s výrokem tohoto znění: *„Zrušuje se část ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, která zní ‘... a to a) složením částky ve výši 20 000 000 Kč na zvláštní účet celního úřadu s tím, že kauce v této výši musí být na tomto účtu po celou dobu registrace distributora pohonných hmot, nebo b) bankovní zárukou, kterou přijal celní úřad, k zajištění nedoplatků v celkové výši do 20 000 000 Kč, které jsou evidovány u orgánů Celní správy České republiky nebo u jiných správců daně k devadesátému dni ode dne zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot‘ a ustanovení § 6 odst. 2 (správně: § 6i odst. 2) a ustanovení § 6j tohoto zákona.“*

3. Navrhovatel v obsáhlém podání především citoval z důvodové zprávy k zákonu č. 234/2013 Sb., z vystoupení poslance Michala Babáka při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně dne 7. května 2013 a ministra financí Miroslava Kalouska dne 15. května 2013, z dopisu místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19. prosince 2012 č. j. ÚOHS-586/2012/KD-23987/2012/850/MBu, z korespondence mezi předsedy hospodářského výboru a zemědělského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, předsedy poslaneckých klubů parlamentních stran, prvním náměstkem ministra financí a náměstkem ministra

průmyslu a obchodu, z čehož dovozoval, že „*chvályhodná snaha minimalizovat daňové úniky v oblasti aplikace daně z přidané hodnoty trpí již tím, že předkladatelé a poté ani veškerý legislativní proces s projednáním a schválením návrhu novely zákona není podepřen konkrétními verifikovatelnými empirickými údaji...*“ Navrhovatel poukazoval dále především na rozpor napadené právní úpravy s čl. 26 odst. 1 a odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), uváděje mimo jiné, že „*celoplošné použití kauce ve výši 20 mil. Kč pro distributory pohonných hmot ani poté, co Poslanecká sněmovna text návrhu novely schválila, nebylo a nemohlo být vnímáno jako jednoznačně příznivý zásah ohledně podnikání distributorů pohonných hmot*“. Navrhovatel konečně dovozoval, že napadená právní úprava neobstojí v testu proporcionality a že stanovení jednotné výše kauce 20 000 000 Kč je projevem libovůle, která může mít pro část podnikatelů v oblasti pohonných hmot a čerpacích stanic likvidační účinek (tzv. rdousící efekt).

## II.

### Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení.

4. V souladu s § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), vyzval Ústavní soud účastníky řízení - Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) a Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), jakož i vedlejší účastníky řízení - vládu České republiky a veřejného ochránce práv, aby se k návrhu vyjádřili.

5. Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy Jana Hamáčka popsala průběh legislativního procesu, který vyústil v přijetí zákona č. 234/2013 Sb. s tím, že „*předmětné ustanovení bylo přijato po řádně provedeném zákonodárném procesu a že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že toto ustanovení je v souladu s Ústavou a naším právním řádem*“. Závěrem uvedla, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost předmětného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

6. Senát prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha popsal průběh projednávání návrhu zákona v Senátu a uvedl, že v rámci rozpravy byly zevrubně diskutovány okolnosti svědčící ve prospěch schválení návrhu zákona, ale zazněly i názory projednávanou novelu zákona kritizující. Podle stenozáznamu pak ve vyjádření citoval z expozé jednotlivých diskutujících senátorů. Senát uzavřel, že „*je plně na Ústavním soudu, aby posoudil a s konečnou platností rozhodl, zda návrh na zrušení části předmětného ustanovení zákona v kontextu ústavního pořádku České republiky obstojí*“.

7. Vláda České republiky (dále jen „vláda“) prostřednictvím svého předsedy Jiřího Rusnoka sdělila, že se rozhodla vstoupit do řízení jako vedlejší účastník. Ve svém vyjádření pak uvedla, že institut kauce je jedním z opatření, prostřednictvím kterého by měla novela zákona o pohonných hmotách vést k omezení černého trhu s pohonnými hmotami v České republice. Důvodem zavedení kauce byla snaha zajistit celnímu úřadu a jiným správcům daně možnost pomocí kauce uhradit případné nedoplatky na sankcích a jiných peněžitých plněních souvisejících s činností distributora pohonných hmot.

Efektem novely mělo být výrazné omezení daňových úniků v daném segmentu trhu. Vláda dále popsala „*velké kriminální ataky*“, kterým byl vystaven trh s pohonnými hmotami již od 90. let 20. století, jakož i „*nestandardní události na trhu s pohonnými hmotami*“, které se měly odehrát v období mezi platností a účinností novely, tedy od 2. srpna 2013 do 30. září 2013. Vláda reagovala na tvrzení navrhovatele o vágnosti údajů, uvedených Ministerstvem financí a Ministerstvem průmyslu a obchodu, tvrdíc, že právě na těchto ministerstvech jsou tyto údaje jedině k dispozici, a vytkla zároveň navrhovateli, že návrh neobsahuje žádné údaje, které by prokazovaly rdousící efekt. Vláda poukázala na nesrozumitelnost petitu v podobě před jeho změnou. Uvedla, že „*aplikace institutu rdousícího efektu ve smyslu dosavadní judikatury Ústavního soudu je pojmově vyloučena*“. Vláda předložila své stanovisko k jednotlivým krokům testu proporcionality. Podle vlády se jedná o cíle legitimní a nezbytné ve svobodné demokratické společnosti. Výše kauce je zvolena i s ohledem na rizikovost oboru podnikání v oblasti pohonných hmot, navíc není možné hovořit o diskriminační povaze kauce proto, že tzv. malí distributoři nejsou schopni kauci ve stanovené výši uhradit. Jedná se o opatření, které je stanoveno pro všechny potenciální subjekty bez rozdílu. Pokud jde o alternativní způsoby dosažení cíle, polemizovala vláda s navrhovatelem ohledně možnosti zavedení režimu přenesené daňové povinnosti, tzv. reverse charge. Poukázala přitom zejména na negativní stanovisko Evropské komise, která nevyhověla v roce 2010 žádosti Ministerstva financí o udělení individuální výjimky na možnost uplatňování reverse charge. Podle vlády se Evropská komise vyjádřila, že „*institut kauce může být zaveden, pokud není diskriminační a jeho cílem je řádné vybírání daní a boj proti daňovým podvodům jako naléhavý veřejný zájem, který ospravedlňuje omezení volného pohybu zboží a služeb*“. Vláda uvedla, že v průběhu legislativního procesu byly diskutovány i možnosti individuálního stanovování kauce rozhodnutím celního úřadu, zákonodárce se však rozhodl pro stanovení kauce ve stejné výši pro všechny, což „*se jeví jako jediné možné řešení... přičemž není na místě tvrzení o diskriminační povaze tohoto opatření*“. Vláda nesouhlasila s tvrzením navrhovatele, že „*výše kauce byla stanovena spekulativně a nepřiměřeně ve vztahu k realitě fungování trhu s pohonnými hmotami*“, neboť z údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím byla při stanovení výše kauce zohledněna průměrná výše realizovaného daňového úniku. Podle názoru vlády tak ustanovení upravující kauci, včetně její výše, ob stojí při aplikaci testu proporcionality. Vláda dále uvedla, že z dostupných dat nelze vyvodit, že by zavedení kauce způsobilo likvidaci malých a středních podnikatelů. Je tak tedy zřejmé, že není pravdivé tvrzení, že pro malé a drobné distributory bylo zavedení kauce *a priori* likvidační. Závěrem vláda zopakovala, že „*současná zákonná úprava, včetně kauce, trh s pohonnými hmotami nepokřivuje, ale naopak ho napravuje, neboť vyloučila z trhu zejména ty distributory, kteří páchali daňové podvody*“. S ohledem na uvedené vláda navrhla, aby návrh byl odmítnut, eventuálně zamítnut.

8. Veřejný ochránce práv Pavel Varvařovský sdělil, že vstupuje do řízení a ve svém vyjádření s připomenutím judikatury Ústavního soudu uvedl zejména, že napadená právní úprava nemůže obstát v rámci třetího kroku testu proporcionality. Zdůraznil, že zvolený přístup státu neodpovídá požadavku šetrnosti zásahu do základních práv. Stanovenou kaucí považoval veřejný ochránce práv rovněž za rozpornou s čl. 11 Listiny. Podle jeho názoru „*v předkládané věci není možné upřednostnit zájem státu na eliminaci nežádoucích (a protiprávně fungujících) subjektů prostřednictvím kauce*

*s potencií působit na některé subjekty značně citelně a nepřiměřeně, nad ochranou jejich základních práv, uvedených zejména v čl. 11 a 26 Listiny“.* Závěrem navrhl, aby Ústavní soud rozhodl tak, že se v § 6i odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 234/2013 Sb. vypouští číslovka „20 000 000“.

9. Bez vyžádání obdržel Ústavní soud pro něj irelevantní podání společností PENTACO, spol. s r.o., LA – TRANSGAS LNÁŘE, s. r. o., a ARTWELD, s. r. o., domáhajících se přiznání postavení vedlejšího účastníka v řízení z důvodu právního zájmu na výsledku řízení.

### III.

#### Dikce napadených zákonných ustanovení

10. Napadená ustanovení zní takto:

*„§ 6i*

*Kauce*

*(1) Distributor pohonných hmot je povinen poskytnout kauci, a to*

*a) složením částky ve výši 20 000 000 Kč na zvláštní účet celního úřadu s tím, že kauce v této výši musí být na tomto účtu po celou dobu registrace distributora pohonných hmot, nebo*

*b) bankovní zárukou, kterou přijal celní úřad, k zajištění nedoplatků v celkové výši do 20 000 000 Kč, které jsou evidovány u orgánů Celní správy České republiky nebo u jiných správců daně k devadesátému dni ode dne zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot.*

*(2) Bankovní záruka musí být poskytnuta na dobu určitou, která nesmí být kratší než 2 roky.*

*§ 6j*

*Použití kauce*

*(1) Dojde-li k pravomocnému zrušení nebo k zániku registrace distributora pohonných hmot, stává se složená částka přeplatkem distributora pohonných hmot. Je-li takto vzniklý přeplatek vratitelným přeplatkem, vrátí jej celní úřad distributorovi pohonných hmot do 90 dnů ode dne pravomocného zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot.*

*(2) Lhůta podle odstavce 1 neběží po dobu, kdy je orgánem Celní správy České republiky nebo jiným správcem daně vedeno řízení,*

*a) jehož výsledkem může být rozhodnutí o stanovení daně, poplatku nebo jiného obdobného peněžitého plnění a*

*b) které bylo zahájeno do 90 dnů ode dne pravomocného zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot.*

*(3) Dojde-li ke zrušení nebo k zániku registrace distributora pohonných hmot, vyzve celní úřad výstavce bankovní záruky k uhrazení nedoplatku evidovaného k devadesátému dni ode dne zrušení nebo zániku registrace u*

*a) celního úřadu,*

*b) jiného správce daně, který o jeho uhrazení celní úřad požádal.*

*(4) Celní úřad vyzve výstavce bankovní záruky nejdříve po 90 dnech, nejpozději však do 5 měsíců ode dne zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot.*

*(5) Výstavce bankovní záruky je povinen částku uhradit do 15 dnů ode dne doručení výzvy. “*

#### IV.

#### **Přezkum procedury přijetí napadených zákonných ustanovení**

11. Ústavní soud, jak mu ukládá ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, následně zkoumal, zda byla napadená ustanovení přijata v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem; vyšel přitom ze stenozáznamů, jakož i z uvedených vyjádření obou komor Parlamentu České republiky.

12. Návrh zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, předložila Poslanecké sněmovně 19. prosince 2012 skupina poslanců. Návrh byl rozeslán poslancům jako tisk 883/0. Návrh byl zaslán k vyjádření stanoviska vlády, která toto stanovisko zaslala 17. ledna 2013. Stanovisko vlády bylo rozesláno poslancům 18. ledna 2013 jako tisk 883/1. Prvé čtení proběhlo 8. února 2013. Návrh byl přikázán hospodářskému výboru, který k návrhu zákona přijal pozměňovací návrhy, které se týkaly i napadených ustanovení. V podrobné rozpravě v rámci druhého čtení předložili své pozměňovací návrhy, týkající se mimo jiné i napadených ustanovení, poslanci David Kádner, Josef Nekl a Michal Babák. Pro návrh se pak z přítomných 159 poslanců vyslovilo 126 poslanců, 3 poslanci byli proti.

13. Senátu byl návrh zákona postoupen 7. června 2013. Organizační výbor Senátu jej jako senátní tisk č. 120 přikázal k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Tento výbor návrh zákona projednal 25. června 2013 a v přijatém usnesení č. 117 doporučil plénu Senátu návrh zákona schválit (senátní tisk č. 120/1). Na své schůzi konané 26. června 2013 po proběhlé rozpravě Senát návrh zákona schválil, když

v hlasování č. 61 z přítomných 60 senátorů při kvóru 31 bylo pro návrh 44 senátorů a 1 senátor byl proti.

14. Prezident republiky zákon podepsal 18. července 2013. Dne 2. srpna 2013 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2013 Sb.

15. Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 234/2013 Sb., který novelizoval zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), jehož jsou nyní napadená ustanovení součástí, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

## V.

### Meritorní přezkum návrhu

16. Ústavní soud zvážil argumentaci navrhovatele a dospěl k závěru, že návrh je zčásti důvodný.

17. Návrh nesměruje proti zrušení institutu kauce, ale brojí proti jednotné výši kauce pro všechny distributory pohonných hmot, a to pro rozpor s ustanovením čl. 26 Listiny, a dále proti právní úpravě použití kauce v případě, že dojde k pravomocnému zrušení nebo k zániku registrace distributora pohonných hmot.

18. Ústavní soud v nálezu ze dne 12. března 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629, č. 116/2008 Sb.) konstatoval, že *„jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva.“*

19. Ústavní soud pak i v této souzené věci přistoupil při posuzování ústavní konformity napadených ustanovení k testu proporcionality. Ten opakovaně definoval ve své judikatuře jako test tří kroků, spočívajících v posouzení legitimacy a nezbytnosti sledovaného cíle v demokratické společnosti, v posouzení racionality spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení a konečně v posouzení toho, zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo.

20. Ústavní soud předně dospěl k závěru, že napadená právní úprava ob stojí v prvním testu proporcionality. Napadená ustanovení vycházejí z legitimní snahy zákonodárce *„omezit vznik a zneužívání účelově založených společností, které hrají zásadní roli ve všech známých deliktech na trhu s pohonnými hmotami“* (viz důvodovou zprávu ke

sněmovnímu tisku č. 883/0). Ani navrhovatel sám nenapadá samotný institut kauce, která je i podle Ústavního soudu racionálním prostředkem k prosazení tohoto cíle.

21. Pokud jde o racionalitu napadené právní úpravy, nešlo by této jistě upřít, že k vytčenému cíli ve vztahu k samotným daňovým malversantům by směřovala. Na straně druhé však nutno vzít především v potaz okolnost, že na trhu pohonných hmot se zároveň a především pohybují i poctiví distributoři pohonných hmot, do jejichž práv by mohla napadená právní úprava necitlivě zasáhnout. Jinak slovy českého pořekadla řečeno, mohlo by dojít k tomu, že „*se špinavou vodou by bylo z vaničky vylito i dítě*“.

22. V nyní posuzované věci je pak, jak z podání navrhovatele, tak z vyjádření účastníků a vedlejších účastníků, *prima vista* klíčovou otázkou výsledek třetího kroku testu racionality, tj. právě zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená část ustanovení § 6i odst. 1 a odst. 2 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb. ze dne 26. června 2013 (dále jen „část ustanovení § 6i zákona“), v tomto kroku testu proporcionality neobstojí.

23. Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177, č. 405/2002 Sb.) uvedl, že „*v případě pokut stanovených právními a fyzickými osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla "zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřijatelné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Je třeba upozornit, že pokuta v likvidační výši představuje v zásadě "nejtvrdší" případ zásahu do majetkových poměrů, jež ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny; přitom není vyloučeno vztáhnout závěr o značné intenzitě zásahu do vlastnického práva i na takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává "bezúčelnou" (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období).*“ Ústavní soud v nyní posuzované věci dospěl k závěru, že obdobně jako v případě, kdy byla zákonodárcem protiústavně stanovena minimální hranice pokuty, je možné vyslovené závěry vztáhnout na případ, kdy výše kauce pro distributory pohonných hmot není stanovena diferencovaně.

24. Ústavní soud pak neshledal ani v čase svého rozhodování napadenou právní úpravou způsob stanovení jednotné kauce za jediný možný, ba především ve vztahu ke všem distributorům pohonných hmot nejšetrnější. Kromě tohoto způsobu by totiž jinak přicházela v úvahu zejména varianta zákonné úpravy podmínek stanovení výše kauce, která by byla zákonodárcem rozumně odstupňována. Není přitom vyloučena ani varianta, že by kauce byla stanovena pouze pro ty distributory, kteří na trh pohonných hmot vstupují, a to na časově omezenou dobu. I proto, že napadená právní úprava může mít tzv. rdousící efekt na menší distributory pohonných hmot, spočívající již například v samotné obtížnosti opatřit si požadovanou částku kauce, shledal ji Ústavní soud vedle uvedených alternativ zjevně za nejméně šetrnou ve vztahu k právu garantovanému čl. 26 Listiny.



25. Ústavní soud podotýká, že již sama okolnost, že napadená část ustanovení § 6i zákona neobstála v třetím kroku testu proporcionality, zakládá její protiústavnost. Ústavní soud proto rozhodl dle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, že se tato část ustanovení § 6i odst. 1 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, která zní „... a to a) složením částky ve výši 20 000 000 Kč na zvláštní účet celního úřadu s tím, že kauce v této výši musí být na tomto účtu po celou dobu registrace distributora pohonných hmot, nebo b) bankovní zárukou, kterou přijal celní úřad, k zajištění nedoplatků v celkové výši do 20 000 000 Kč, které jsou evidovány u orgánů Celní správy České republiky nebo u jiných správců daně k devadesátému dni ode dne zrušení nebo zániku registrace distributora pohonných hmot“, a ustanovení § 6i odst. 2 tohoto zákona, která jsou v rozporu s čl. 26 Listiny, ruší uplynutím dne 30. června 2015, čímž dal zákonodárci dostatečný časový prostor, aby ústavně konformním způsobem diferencovaně upravil výši kauce či podmínky jejího stanovení.

26. Ústavní soud naopak neshledal protiústavnost ustanovení § 6j zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb. ze dne 26. června 2013. Ani navrhovatel nepřinesl ve vztahu k tomuto napadenému ustanovení žádnou relevantní ústavněprávní argumentaci. Ústavní soud pak v této části návrh za analogické aplikace ustanovení § 43 odst. 2 písm. a), b) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněný odmítl.

**P o u č e n í: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).**

V Brně dne 13. května 2014

P a v e l R y c h e t s k ý  
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudců Radovana Suchánka a Jana Musila****k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13**

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímáme toto odlišné stanovisko k výroku i k odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13:

1. Protiústavnost Ústavním soudem zrušené části ustanovení § 6i odst. 1 a ustanovení § 6i odst. 2 zákona o pohonných hmotách byla většinou pléna shledána v porušení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) (viz body 24 a 25 odůvodnění).

Ústavní soud při posouzení souladu napadené právní úpravy s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, doposud standardně postupoval obdobně, jako v případě práv sociálních, k jejichž přezkumu byl v dosavadní judikatuře konstruován a rozvinut tzv. test rozumnosti [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), bod 185 či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48]. V oblasti těch hospodářských, sociálních a kulturních práv, jichž se lze podle ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích prováděcích zákonů, je tímto ustanovením otevřen široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu u těch práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny. Ústavní soud proto konstantně zastával názor, že testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.)].

Teprve dospěl-li Ústavní soud ve druhém kroku testu racionality k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence tohoto základního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, posoudil přípustnost zásahu do tohoto práva v rámci testu proporcionality. Stejným způsobem Ústavní soud postupoval v minulosti i v případech, kdy by důvod porušení základního práva měl spočívat současně v porušení principu rovnosti [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (č. 396/2013 Sb.), body 50 a 51].

Nemůžeme proto souhlasit s tím, když plenární většina v nyní posuzované věci odchylně od zmíněné ustálené judikatury Ústavního soudu test rozumnosti vůbec neprovedla, a tudíž ani nezjistila, zda se napadená úprava týká samotné existence práva podnikat či skutečné realizace jeho podstatného obsahu, a když za tohoto nedostatečného stavu poznání dopadů napadené úpravy přistoupila rovnou k testu proporcionality [k bodu 19 odůvodnění budiž připomenuto, že i tento test se skládá standardně ze čtyř, a nikoli ze tří kroků, tj. z postupného zkoumání splnění požadavků ústavně aprobovaného (legitimního) cíle omezení základního práva, vhodnosti, potřebnosti a proporcionality v užším smyslu – viz např. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 51].

2. Nález pak „nasazuje korunu“ tomuto způsobu přezkumu souladu napadené úpravy s právem podnikat tím, že zcela odhlíží rovněž od ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny, který ve vztahu k čl. 26 odst. 1 Listiny praví, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Z toho, že čl. 26 odst. 2 Listiny nespécifikuje účel takovýchto omezení [nález sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), bod 29], přitom Ústavní soud dosud standardně dovozoval, že zákonodárce má relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace čl. 26 Listiny (rovněž nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 49), limitovanou zejména čl. 4 odst. 4 a čl. 1, resp. 3 odst. 1 Listiny. S relevancí ustanovení čl. 26 odst. 2 Listiny se však nález nijak nevypořádal.

3. Nemůžeme se tudíž spokojit s tím, jak nyní plenární většina provedla - eufemisticky řečeno - „zkrácený“, v podstatně ovšem povrchní a ve svém výsledku nezdrženlivý přezkum zákonné úpravy spadající do oblasti hospodářských práv dle hlavy čtvrté, resp. čl. 41 odst. 1 Listiny.

4. Podle plenární většiny neobstála zrušená úprava z hlediska požadavku potřebnosti, neboť ústavně legitimního cíle lze v daném případě údajně dosáhnout způsoby šetrnějšími k dotčenému základnímu právu než je kauce v jednotné výši pro každého distributora pohonných hmot. Tyto způsoby jsou ve dvou variantách příkladmo vyjmenovány v bodu 24 nálezu, tj. odstupňovaná výše kauce, popř. kauce jen pro distributory nově vstupující na trh.

K tomuto argumentu předně máme za to, že nález nijak nedokládá nešetrnost zrušených ustanovení vůči podnikatelům distribuujícím pohonné hmoty, natož pak tvrzení, že „napadená právní úprava může mít tzv. rdousící efekt na menší distributory pohonných hmot, spočívající již například v samotné obtížnosti opatřit si požadovanou částku kauce“ (bod 24). Hypotetické obavy plenární většiny by možná byly rozptýleny, pokud by v řízení bylo doplněno dokazování, resp. pokud by bylo k návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení vyžádáno vyjádření zainteresovaných správních úřadů, zejména Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva financí, Generálního

finančního ředitelství, Generálního ředitelství cel a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. To se však ke škodě věci nestalo.

5. Na druhé straně se nález nijak nevypořádává s podstatnými argumenty obsaženými ve stanovisku vlády, která měla postavení vedlejšího účastníka řízení.

Považujeme za zcela legitimní úsilí vlády, resp. zákonodárce omezit ve státě „černý trh“ s pohonnými hmotami, jehož rozsah je podle vlády „z dlouhodobého pohledu mimořádně velký a představuje nejen ohrožení fiskálních zájmů státu, ale také ohrožení zájmů spotřebitelů a s ohledem na organizovaný charakter trestné činnosti v této oblasti též riziko pro vnitřní pořádek a bezpečnost České republiky“. Legitimní součástí toho úsilí může být jistě i „snaha zajistit celnímu úřadu a jiným správcům daně možnost pomocí kauce uhradit případné nedoplatky na sankcích a jiných peněžitých plněních souvisejících s činností distributora pohonných hmot“, resp. „snaha zajistit určitý minimální ekonomický standard subjektů podnikajících na trhu s pohonnými hmotami“, neboť podnikání v oblasti distribuce pohonných hmot je „s ohledem na zvýšenou možnost daňových úniků ... značně náchylné na vznik černého trhu a na porušování právních předpisů“ (str. 2 stanoviska vlády).

Rovněž nález uznal za legitimní snahu zákonodárce „omezit vznik a zneužívání účelově založených společností, které hrají zásadní roli ve všech známých deliktech na trhu s pohonnými hmotami“, pročež shledal samotný institut kauce racionálním prostředkem k prosazení tohoto cíle (bod 20). Nesouhlasíme ale s tím, že by použitý prostředek k dosažení uvedeného cíle, tj. jednotná výše kauce pro všechny distributory pohonných hmot ve výši 20 mil. Kč, byl k nim nešetrný při omezení jejich práva podnikat.

Vláda ve svém stanovisku podrobně popsala systém účelově vytvářených společností a jejich obchodních řetězců, v jehož rámci jsou pohonné hmoty mnohými distributory přeprodávány, resp. jejich prodeje zprostředkovávány tak, aby nedostáli svým daňovým povinnostem: „Charakteristickým rysem subjektu, který v daném řetězci realizuje daňové podvody je to, že se jedná o právnickou osobu (nejčastěji společnost s ručením omezeným). Tato právnická osoba nemá žádný majetek, historii a nejčastěji má sídlo v některé z nemovitostí, které jsou používány pro poskytování místa a adresy podnikání velkému počtu subjektů. Statutárním orgánem je většinou tzv. „bílý kůň“, tj. osoba bez znalostí a zkušeností v oblasti pohonných hmot. Řídící struktury dané společnosti jsou pro správce daně nedohledatelné, většinou je zde i napojení na organizovaný zločin. Délku živostnosti těchto společností určuje reakční schopnost finanční a celní správy, neboť ihned po odhalení takovéto společnosti dochází k jejímu nahrazení. Při zvýšené aktivitě celní a finanční správy je životnost takového společnosti cca 14 dní“. Z údajů Finanční správy České republiky vyplývá, že již při pouhém neodvedení daně z přidané hodnoty je daňový únik realizovaný na jedné cisterně 190 tis. Kč, přičemž denní výše daňového úniku na této dani u jednoho subjektu může dosahovat až 38 mil. Kč. Celková

výše těchto daňových úniků jen na DPH je Generálním finančním ředitelstvím odhadována v rozsahu nejméně 6 – 8 mld. Kč ročně.

V řízení o návrhu na zrušení napadených ustanovení nebyly nijak zpochybněny ani údaje vlády, která k této rozmáhající se praxi daňových podvodů mj. uvedla: „Pokud by na vstupu do České republiky daňoví podvodníci používali pouze jednu „schránkovou“ společnost, je tato firma schopna na svoji kauci neodvedením daně z přidané hodnoty vydělat již za dva dny. Obvykle je ale v jednom časovém období na této pozici využíváno 3 až 7 schránkových společností. Pokud by se počítalo s pěti schránkovými společnostmi, bude každá na svoji kauci na ušetřené dani z přidané hodnoty vydělávat 7 dní. Ostatní náklady jsou zanedbatelné (provize oprávněnému příjemci 0,1 Kč za litr, 30 000 Kč koupě připravené společnosti, 5 000 až 10 000 Kč jednateli za přepsání společnosti na jeho jméno). Z uvedených důvodů byla výše kauce ve výši 20 mil. Kč shledána jako minimální, aby byla schopná bránit daňovým podvodům ...“.

K obvyklým nákladům v uvedeném podnikatelské odvětví pak vláda uvedla (str. 8): „Nákup pohonných hmot v nejmenší přijatelně transportovatelné jednotce, tedy jedné cisterně o objemu 32 tisíc litrů stojí zhruba 850 000 Kč. V nákladnosti reálné obchodní činnosti distributora pohonných hmot je tedy kauce ve výši 20 000 000 Kč minimálně snesitelná, v mnoha případech pak zanedbatelná.“

6. Pro srovnání snad není od věci připomenout, že v jiných obdobně vysoce regulovaných a rizikových oblastech podnikání, jako je např. finanční sektor, jsou zákonné požadavky na „bonitu“ subjektů vstupujících na tento trh mnohem náročnější: podmínkou pro udělení licence k provozování banky je základní kapitál tvořený peněžitými vklady v minimální výši 500 mil. Kč (§ 4 odst. 1 zákona o bankách); podmínkou podání žádosti ke vzniku a podnikání družstevní záložny je splacení částky ve výši alespoň 35 mil. Kč (§ 2 odst. 3 zákona o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících); podmínkou podání žádosti o povolení k provádění veřejného zdravotního pojištění je složení kauce ve výši 100 mil. Kč (§ 4a odst. 1 zákona o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách). V žádném z uvedených případů se samozřejmě minimální výše peněžitého vkladu, resp. kauce nijak nediferencuje dle toho, zda je subjekt „malý“ či „velký“.

V dané věci plenární většině patrně unikla také skutečnost, že povinnost registrace včetně povinnosti složení kauce se nevztahuje na osoby, které jsou pouze provozovateli čerpací stanice prodávající pohonné hmoty spotřebitelům. Registrace a kauce se vztahuje toliko na distributory pohonných hmot (§ 2 písm. d/, f/ a j/ zákona o pohonných hmotách). V žádném případě tedy není případná představa, že by kauce mohla způsobit konec podnikání „malého venkovského pumpaře“ s jednou čerpací stanicí.

7. Ve shodě se stanoviskem vlády jsme názoru, že stávající systém registrace distributorů pohonných hmot stanoví rovná pravidla pro všechny dotčené subjekty a eliminuje libovůli při rozhodování registrujícího správního orgánu (celního úřadu), neboť při splnění zákonných podmínek vniká na registraci právní nárok (§ 6k odst. 1 zákona o pohonných hmotách).

8. Za nepřipadnou považujeme také argumentaci v bodě 23 poukazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 z 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU; č. 405/2002 Sb.), která se týká nepřipustnosti právní úpravy umožňující ukládat pokuty v likvidační výši. Neshledáváme žádnou analogii mezi takovouto právní úpravou pokut a zrušenou právní úpravou, která stanovila kauci 20 mil. Kč ve stejné výši pro všechny distributory. Nelze přehlédnout, že kauce – na rozdíl od pokuty – není sankcí, ale že jde o pouhou jistotu, která v případě pravomocného zrušení či zániku registrace distributora se v rozsahu, který nebude použit pro úhradu daně, poplatku nebo jiného obdobného peněžitého plnění, stává vratitelným přeplatkem (ustanovení § 6j zákona o pohonných hmotách, jehož protiústavnost ostatně ani plenární většina neshledala – bod 26).

9. V bodě 7 odůvodnění nálezu se cituje z vládního vyjádření část stanoviska Komise EU, zcela se tu však opomíjí konstatování Komise, „že výše kauce není nepřiměřená, neboť tato výše může být stanovena na základě rizika (výše daňového úniku) a nikoliv jen na základě velikosti distributora pohonných hmot“ (str. 12).

10. V tomto kontextu proto nepovažujeme zákonodárcem zvolenou nediferencovanou úpravu kaucí ve výši 20 mil. pro všechny distributory pohonných hmot ve vztahu k podstatě práva podnikat za nikterak nešetrnou, natožpak za „rdousící“ pro tzv. menší distributory.

11. Ústavní soud měl podle našeho názoru zaujmout k otázce jeho možnosti posuzovat dopady kaucí na jednotlivé podnikatelské subjekty obdobný postoj jako v případě posuzování dopadů právní úpravy odvodu za elektřinu ze slunečního záření [nález sp. zn. Pl. ÚS 17/11 dne 15. května 2012 (N 102/65 SbNU 367, 220/2012 Sb.), bod 88 ], kdy zdůraznil, že „při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých výrobců, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, s přihlédnutím k míře podnikatelského a ekonomického rizika může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 54 (viz výše)]. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to však

nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité.“. Obdobně v rámci abstraktní kontroly ústavnosti napadených ustanovení zákona o pohonných hmotách nemělo být nijak relevantní hodnotit tuto zákonnou úpravu prizmatem jejich specifických dopadů na jednotlivé distributory pohonných hmot.

12. V duchu shora řečeného považujeme rovněž za nepřipadné, aby Ústavní soud vymezoval varianty, jež má sledovat zákonodárce při koncipování budoucí právní úpravy kauce (bod 24). Nabízená řešení jsou jednak velmi problematická a při jejich zvolení by se mohl vytrácet smysl kauce (jaká kritéria si lze představit pro „rozumné odstupňování“ výše kauce?), jednak by jejich uplatnění mohlo vést k nepřipustné diskriminaci, jak by tomu bylo patrně při rozlišování podle toho, zda distributor na trh vstupuje nově nebo na něm již působí.

Ostatně k doporučením zákonodárci de lege ferenda v bodu 24 nálezu se vyslovila již vláda ve svém vyjádření, když např. uvedla: „Ke změně ekonomické situace subjektu ... může dojít v řádu hodin, tedy prakticky bez možnosti celního úřadu na tuto změnu včas reagovat. Nic by tak nebránilo distributorovi pohonných hmot, aby bez ohledu na výši kauce objem prodávaných nebo dovážených pohonných hmot navýšil, což je zvláště nebezpečné v případě subjektů, které nově vstupují na trh a u nichž nelze výši kauce přesněji odhadnout ani podle objemu dosavadního prodeje či dovozu“. I to však většina pléna zjevně přehlédla.

13. Jestliže nálezem nebyla zrušena samotná povinnost distributora poskytnout kauci (viz návěť § 6i odst. 1), která je podmínkou jeho registrace (§ 6g odst. 1 písm. e/), resp. pokud je derogační výrok I v podstatě založen na tom, že výše kauce pro distributory není stanovena diferencovaně (bod 23), pak pochybujeme také o důvodnosti zrušení ustanovení § 6 odst. 2 zákona o pohonných hmotách, podle něhož bankovní záruka (coby forma poskytnutí kauce) musí být poskytnuta na dobu určitou, která nesmí být kratší než 2 roky. Absentují-li v odůvodnění nálezu argumenty zdůvodňující protiústavnost tohoto ustanovení, lze jen spekulovat o tom, v čem spočívá rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem. Sotva lze mít za to, že v souvislosti s institutem kauce (jenž sám o sobě nálezem zrušen nebyl) je předmětná úprava bankovní záruky (jakožto alternativy ke složení hotovosti ve výši kauce na účet celního úřadu) rozporná s právem na podnikání dle ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny.

14. Ze všech uvedených důvodů považujeme v rozporu s názorem plenární většiny zrušená ustanovení zákona o pohonných hmotách za ústavně aprobované omezení práva podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny. Návrh skupiny senátorů na zrušení napadených ustanovení zákona o pohonných hmotách upravujících institut kauce měl být tudíž zamítnut.

15. Konečně nesouhlasíme ani s výrokem II nálezu, jímž byl pro zjevnou neopodstatněnost návrh „ve zbytku“ (tj. návrh na zrušení ustanovení § 6j zákona o pohonných hmotách) odmítnut. Jestliže Ústavní soud postoupil již do fáze meritorního přezkumu obsahu ústavnosti napadených ustanovení zákona a v tomto přezkumu u jednoho z nich „neshledal protiústavnost“, zabýval se důvodností návrhu. Podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu platí, že dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení, návrh zamítne. Proto měl být rovněž v této části návrh skupiny senátorů zamítnut, a nikoli odmítnut.

V Brně dne 13. května 2014

Radovan Suchánek

Jan Musil