

Veřejný ochránce práv
JUDr. Pavel Varvařovský

V Brně dne 25. listopadu 2013
Sp. zn.: 9/2013/SZD/MP

Vaše sp.zn.: Pl. ÚS 44/13

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Navrhovatel: Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR

Účastník řízení: Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna a Senát

Věc: N á v r h na zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 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

V y j á d ř e n í

vedlejšího účastníka řízení k výše uvedenému návrhu

Systémem datových schránek

I.

Vyrozuměním ze dne 4. listopadu 2013 jsem Ústavnímu soudu v zákonem stanovené desetidenní lhůtě sdělil, že ve věci *návrhu na zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 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* (dále jen „novela zákona o pohonných hmotách“), vstupuji dle ustanovení § 69 odst. 3 zákona č. 182/1992 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, do předmětného řízení jako vedlejší účastník.

II.

Navrhovatel se ve svém podání domáhá zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 cit. zákona, konkrétně vypuštění číslovky „20 000 000“, jež představuje tzv. kauci, kterou je distributor pohonných hmot povinen poskytnout v rámci registračního řízení.

Podle důvodové zprávy k předmětné novele zákona o pohonných hmotách (sněmovní tisk č. 883, str. 12), je cílem navržené kauce *„omezit vznik a zneužívání účelově založených společností, které hrají zásadní roli ve všech známých kriminálních deliktech na trhu s pohonnými hmotami v České republice. Nejčastější model využívá řadu účelově založených společností, z nichž některá krátí daň, životnost těchto účelových společností se počítá v řádech týdnů. Tyto společnosti nedisponují vlastními účty ani finanční hotovostí a fungují jako prázdné schránky. Veškerá finanční hotovost je okamžitě přesměrována na zahraniční účty organizátorů. Navrhovaná kauce a ostatní opatření tento mechanismus pro potenciální pachatele prodraží tak, že jeho využívání bude „ekonomicky“ neefektivní.“*

Pro podporu svého návrhu argumentuje navrhovatel zejména nedostatečným odůvodněním a zpochybněním metody stanovení výše kauce, diskriminačním účinkem vůči tzv. malým distributorům pohonných hmot a v neposlední řadě též působením tzv. rdousícího efektu, specifikovaného v judikatuře Ústavního soudu.

III.

Poznatky z činnosti veřejného ochránce práv mi neumožňují dostatečně věcné vyjádření se k podkladovým údajům Ministerstva financí a Ministerstva průmyslu a obchodu uvedeným v návrhu, které navrhovatelé rovněž zpochybňují. Ve svém vyjádření se proto omezím toliko na dílčí část, resp. aspekt napadeného ustanovení, v němž spatřuji protiústavnost.

IV.

Podle Ústavního soudu je *„jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu 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.“¹

Test proporcionality je blíže rozveden, mimo jiné, též v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 412/04, přičemž se odvíjí ve třech následujících krocích, které je třeba vztáhnout jak na zákon, který omezuje tato základní práva, tak na jeho interpretaci a aplikaci nacházející odraz ve vydání individuálního rozhodnutí:

- 1) *Je sledovaný cíl legitimní? Je sledován a prosazován cíl nezbytný ve svobodné demokratické společnosti?*
- 2) *Je dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení?*
- 3) *Existují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo?*

S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že zákonodárcem stanovená kauce v dané výši nemůže obstát v rámci třetího kroku testu proporcionality. Jak je patrné z informací uvedených v návrhu (bod 21), výše kauce byla stanovena jako „průměrná výše daňového úniku za celé zdaňovací období...cca 28 mil. Kč“.

Stanovení výše kauce takovým způsobem pro všechny subjekty bez ohledu na jejich ekonomickou velikost či zohlednění dalších alternativ, jenž by zajistilo přiměřeně obdobné finanční zatížení, nelze připustit. Na tuto skutečnost bylo poukázáno rovněž ve vyjádření předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 5. března 2013.²

Shora předestřený způsob stanovení kauce může být možná nejjednodušším řešením, nikoli však nejméně, resp. méně intenzivním zásahem. Zvolený přístup ze strany státu neodpovídá ani požadavku šetrnosti zásahu do základních práv, který je dle judikatury Ústavního soudu taktéž naplní výše zmíněného třetího kroku testu proporcionality. Takto restriktivním způsobem nelze omezit základní práva a stanovit nové povinnosti osobám soukromého práva vůči státu v případě, jako je tento, kdy by bylo v souladu s principy efektivity, právní jistoty, šetrnosti, racionality a legality vhodné situaci řešit nejprve posílením a zefektivněním doposud zjevně nedostatečné činnosti konkrétních složek státu, které mají v dané oblasti exekutivní kompetence.

Stanovenou kauci považuji rovněž za rozpornou s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jehož podstatou je ochrana vlastnictví. Ne každý zásah do majetkových práv osoby je zároveň zásahem do jejího ústavně zaručeného práva na vlastnictví tak, jak jej vymezuje zmiňovaný článek 11 Listiny, neboť se musí

¹ Pl. ÚS 83/06.

² „Má-li tedy být distributorům pohonných hmot zavedena povinnost složit kauci, doporučuji při stanovení její výše zohlednit zejména velikost soutěžitele, případně jeho bezúhonnost a řádné plnění zákonných povinností v minulosti tak, aby nebylo po přijetí zmíněné novely znemožněno další fungování na trhu menším podnikům, resp. nedošlo k výraznému zvýhodnění velkých, často vertikálně integrovaných distributorů pohonných hmot“ (bod 16 předkládaného návrhu na zrušení).

jednat o zásah značné intenzity.³ Složení předmětné kauce však může představovat nejen nerovný cenový prah pro jednotlivé různě velké subjekty na trhu, ale též významnou překážku pro vstup subjektu do tohoto odvětví podnikání. Může mít rovněž za následek rozhodnutí potenciálních distributorů na národní trh nevstoupit, což může vést k deformaci trhu, případně jeho oligopolizaci.

Podle judikatury Ústavního soudu⁴ „*může-li dle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zákon stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, v tom rámci i omezení základního práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny, musí přitom ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl daného základního práva. Tuto tezi vyslovil Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99, v němž konstatoval: „Jakkoli se základního práva obsaženého v čl. 26 odst. 1 Listiny lze ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích prováděcího zákona, pro zákonodárce, resp. pro normotvůrce platí i pro tento případ hranice stanovená čl. 4 odst. 4 Listiny, dle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“*

V každém konkrétním případě je nutno zvážit společenský kontext a racionální smysl, účel a přínos výsledku střetu dvou či více základních práv či principů, jež jsou v kolizi.⁵ Domnívám se, že v předkládané věci není možné upřednostnit zájem státu na eliminaci nežádoucích (a protiprávně fungujících) subjektů prostřednictvím kauce s potenciál působit na některé subjekty značně citelně a nepřiměřeně, nad ochranou jejich základních práv, uvedených zejména v čl. 11 a 26 Listiny.

V.

V této souvislosti poukazuji též na znění bodu 2. a 3. přechodných ustanovení k dotčené novele zákona o pohonných hmotách, podle kterých „pokud distributor pohonných hmot podle bodu 1 do 1 měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podá přihlášku k registraci a poskytne kauci podle § 6i zákona č. 311/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, považuje se za distributora pohonných hmot registrovaného podle zákona č. 311/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to do dne předcházejícího dni pravomocného ukončení registračního řízení. Nesplní-li distributor pohonných hmot podmínky podle bodu 2, považuje se za distributora pohonných hmot, jehož registrace byla zrušena dnem následujícím po uplynutí 1 měsíce ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Jinými slovy, nesplní-li stávající distributor podmínku složení požadované kauce v dané výši, má to reálný (případně též likvidační) dopad do jeho majetkové sféry. Jsem toho názoru, že k uvedenému lze vztáhnout argumentaci uvedenou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, v němž Ústavní soud konstatuje, „že jedním ze základních principů, který musí zákonodárství v demokratickém právním státu ve smyslu čl. 1 Ústavy splňovat, je princip předvídatelnosti zákona. Jinak řečeno, pouze

³ Srov. např. Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 12/03.

⁴ Pl. ÚS 35/08.

⁵ Srov. Pl. ÚS 4/94.

zákon, jehož důsledky jsou jasně předvídatelné, splňuje podmínky, kladené na fungování materiálně chápaného demokratického právního státu.“...

„Zákonné podmínění či omezení výkonu určitých povolání nebo činností musí být stanoveno jednoznačně a předvídatelně a nemůže poskytovat prostor pro případnou svévoli ze strany státního orgánu, který by mohl stanovit další, zákonem výslovně neuvedené podmínky či omezení. V daném případě však zákonodárce demonstrativním výčtem bezpečnostních rizik otevřel prostor pro stanovení omezení dalších, a delegoval tak de facto právo určení dalších podmínek moci exekutivní, což je zjevně v rozporu s podstatou citovaného článku.“

Mám za to, že ačkoliv se v předchozím textu hovoří o svévoli státního orgánu, lze uvedené v tomto případě přenést též na činnost zákonodárce. Aniž bych jakkoliv relativizoval svoji argumentaci k zavedení kauce a způsobu jejího stanovení (viz výše), domnívám se, že chtěl-li zákonodárce prostřednictvím zmiňované kauce nastavit systém tak, aby zabránil potenciálním protiprávně fungujícím subjektům ve vstupu do tohoto odvětví, měl tak učinit *pro futuro*, nikoli zpětně, kdy sám přiznává, že „životnost těchto účelových společností se počítá v řádech týdnů.“⁶ Je-li životnost těchto společností skutečně takto krátká, nevidím jediný racionální důvod pro stanovení kauce (obzvláště v takovéto výši) pro všechny dosavadní distributory, kdy lze předpokládat, že trh by se ve velmi krátké době „vyčistil“ sám.

VI.

Na základě výše uvedených důvodů v souladu s § 28 odst. 2 a § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu navrhuji, aby Ústavní soud svým náležením rozhodl tak, že se v § 6i odst. 1 písm. a) a písm. b) zákona č. 234/2013 Sb. vypouští číslovka „20 000 000“.

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(vyrozumění je opatřeno elektronickým podpisem)

⁶ Důvodová zpráva k předmětné novele zákona o pohonných hmotách (sněmovní tisk č. 883, str. 12).