

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády

ze dne 20. listopadu 2013 č. 872

**Vyjádření vlády České republiky k návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky 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, vedeném pod spisovou značkou PI. ÚS 44/13**

## **Předmět návrhu**

V návrhu uvedená skupina senátorů podává návrh na zrušení části ustanovení § 6i odst. 1 písm. a) a b) 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 jen „novela zákona o pohonných hmotách“), konkrétně čísla „20 000 000“.

## **Obecně k institutu poskytnutí kauce jako podmínky registrace distributora pohonných hmot**

Novela zákona o pohonných hmotách **změnila právní úpravu registrace distributorů pohonných hmot** u celního úřadu. Jednou z podmínek této nově koncipované právní úpravy registrace je podle této novely poskytnutí kauce ve výši 20 mil. Kč, která by měla být poskytnuta po celou dobu trvání registrace. Současně se povinnost registrace, resp. povinnost splnit její podmínky, i nadále vztahuje toliko na distributory pohonných hmot jako podnikatele, kteří pohonné hmoty buď dovážejí anebo prodávají jiným podnikatelům za účelem dalšího prodeje. Na čerpací stanice, které prodávají pohonné hmoty spotřebitelům, se povinnost registrace včetně povinnosti poskytnutí kauce nevztahuje (§ 2 písm. j) zákona o pohonných hmotách).

Navrhovatelé vyjádřili pochybnosti ohledně **institutu kauce** a ohledně důvodů pro její stanovenou výši. Riziko diskriminačního charakteru úpravy kauce spatřují v tom, že pro všechny dotčené subjekty je stanovena shodná výše kauce. Tedy bez ohledu na velikost a ekonomickou sílu dotčených subjektů, což by dle názoru navrhovatelů mohlo vést k omezení přístupu na trh menších subjektů a mohlo by mít pro tyto subjekty likvidační efekt.

V obecné rovině je institut kauce, resp. registrace jako takové jedním ze zásadních opatření, jejichž prostřednictvím by měla novela zákona o pohonných hmotách vést **k omezení**

**černého trhu s pohonnými hmotami v České republice.** Rozsah černého trhu s pohonnými hmotami je v České republice 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.

Pokud jde o institut kaucí, důvodem pro jejich zavedení je zejména 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. Důvodem je však i snaha zajistit určitý minimální ekonomický standard subjektů podnikajících na trhu s pohonnými hmotami. Podnikání na tomto trhu je stejně jako podnikání na trhu s dalšími výrobky zatíženými spotřební daní vysoce specifické a nelze jej s jinými segmenty trhu v principu srovnávat. Toto podnikání je vysoce regulované a s ohledem na zvýšenou možnost daňových úniků také značně náchylné na vznik černého trhu a na porušování právních předpisů. Sama skutečnost, že určitý subjekt neporušuje právní předpisy v této oblasti, nemůže vyloučit, že se tak nestane v budoucnu např. po změně jeho vlastníka, zvláště s ohledem na to, že černý trh v České republice je obecně provázaný s legálním. Současně je třeba zvýšeného dozoru nad trhem s pohonnými hmotami i s ohledem na koncové spotřebitele, kteří mohou být dotčeni například tím, že nakoupí nekvalitní pohonné hmoty, ač objektivně nemají možnost této situaci předejít. Kromě zajištění prostředků na úhradu případných sankcí plní kauce do jisté míry i roli nástroje, který má zajistit, že na trhu s pohonnými hmotami budou participovat pouze subjekty, jejichž potenciál je dlouhodobý, vykazují určitou míru solventnosti a jejichž podnikatelský zájem lze označit jako „seriózní“.

Kromě samotných kaucí sleduje obdobný cíl podmínka spolehlivosti subjektů usilujících o působení na trhu s pohonnými hmotami, která je zkoumána v rámci řízení o koncesi v souladu s živnostenským zákonem. V rámci tohoto zkoumání dochází k prověření bezúhonnosti subjektu z pohledu odpovědnosti trestněprávní i správněprávní. V rámci řízení o registraci distributora pohonných hmot pak celní úřad zkoumá např. splnění podmínky bezdlužnosti vůči klíčovým veřejným rozpočtům, což je dalším prostředkem zajištění solventnosti a „serióznosti“ registrovaného distributora pohonných hmot. Transparentní systém registrace, stanovící rovná pravidla pro všechny dotčené subjekty a eliminující libovůli při rozhodování celního úřadu (v případě splnění podmínek vzniká na registraci právní nárok), je současně spojen s aplikací principu publicity klíčových údajů v registru distributorů pohonných hmot.

Nejvýraznějším efektem novely zákona o pohonných hmotách by mělo být **výrazné omezení daňových úniků v daném segmentu trhu**, vedoucí mimo jiné k:

- ♦ vyloučení těch subjektů, které se staly distributory pohonných hmot pouze za účelem páchání daňových podvodů, z trhu,
- ♦ zlepšení dozoru nad tímto segmentem trhu včetně usnadnění cílené kontroly,
- ♦ zvýšené ochraně podnikatelských subjektů i spotřebitelů před pohonnými hmotami pochybného původu a nejisté kvality,
- ♦ ochraně poctivě podnikajících subjektů před nekalou soutěží ze strany subjektů, které jsou ekonomicky zvýhodněny neplněním svých daňových povinností,
- ♦ zajištění příjmů státního rozpočtu.

K samotným daňovým únikům v oblasti obchodování s pohonnými hmotami lze uvést, že trh s pohonnými hmotami v České republice je na základě informací Generálního finančního

ředitelství a Generálního ředitelství cel již po delší dobu vystaven **velkým kriminálním atakům**. V druhé polovině 90. let se jednalo o krácení spotřební daně u tzv. lehkých topných olejů, v roce 2000 se začaly přimíchávat různé minerální oleje nepodléhající spotřební dani. Po přistoupení České republiky k Evropské unii a zavedení harmonizované úpravy daně z přidané hodnoty začalo krácení daně z přidané hodnoty, které pokračuje zvyšujícím se tempem do současné doby. V rámci daného trhu také dochází ke zhodnocení a generování zisků z jiných druhů protiprávní činnosti.

V současné době nejtypičtější daňové úniky na dani z přidané hodnoty v oblasti pohonných hmot vycházejí ze základního principu, kterým je nepřiznání nebo nezaplacení daně z přidané hodnoty, popř. její zkrácení, v některé z částí obchodního řetězce. Osoba pořizující zboží z jiného členského státu (nejčastěji Rakousko, Německo, Slovinsko) nebo dovážející pohonné hmoty ze třetí země (Bělorusko), nezplatí v době splatnosti daň z přidané hodnoty vztahující se k pořízení zboží z jiného členského státu (či třetí země) a zároveň se stane pro správce daně nekontaktní. Tímto způsobem dochází k daňovému úniku na dani z přidané hodnoty cca 6 Kč na litr pohonné hmoty, přičemž ještě navíc může docházet ke krácení spotřební daně.

Přes účelově vytvořený obchodní řetězec je zboží prodáváno až na čerpací stanice. Celé schéma daňového úniku se realizuje bez jakéhokoli skladování v průběhu přepravy. Dokladová cesta je přitom mnohonásobně delší. Zboží je dopravováno do ČR většinou prostřednictvím autocisteren (objem jedné cisterny je cca 32 tis. l), které z daňového skladu jedou přímo na čerpací stanici (některé subjekty přitom dovážely i více než 200 cisteren denně). V případě zaplacení spotřební daně a neodvedení pouze daně z přidané hodnoty je daňový únik realizovaný na jedné cisterně zhruba 190 tis. Kč. V takovém případě je denní výše daňového úniku na dani z přidané hodnoty u jednoho subjektu cca 38 mil. Kč. Celková výše těchto daňových úniků na dani z přidané hodnoty je Generálním finančním ředitelstvím odhadována v rozsahu **nejméně 6 – 8 mld. Kč ročně**.

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 využívány 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 životnosti 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 takovéto společnosti cca 14 dní. Organizátoři daňových úniků však používají paralelně vždy několik společností, přičemž jedna je využívána jako společnost hlavní (největší objem daňového úniku) a další společnosti se na rizikovém obchodě podílejí jen malým objemem tak, aby je nebylo možné identifikovat a zastavit. V okamžiku identifikace hlavní společnosti přechází obchody na společnost vedlejší. Ta většinou do té doby nebyla ekonomicky aktivní, a tudíž ve vztahu k orgánům finanční a celní správy nemá žádné nedoplatky. Nahrazování společností nečiní realizátorům daňových úniků žádný problém, neboť legislativní úprava účinná před 1. říjnem 2013 nestanovovala žádné podmínky, které by musely být splněny pro získání registrace distributora pohonných hmot.

Na výše popsané nelegální praktiky navazují legální obchody. Společnosti páchající daňové podvody totiž nutně potřebují odbyt pro pohonné hmoty, které přeprodat. Část výnosu z daňového podvodu je odčerpána jeho organizátory a jsou z ní zároveň financovány další podvody. Zbytek výnosu (neodvedená daň z přidané hodnoty) slouží jako cenová výhoda,

kteřá slouží ke zlevněnání pohonných hmot, tak aby byl zaručen jejich odbyt. Daňový únik tak nepoškozujė pouze stát krácením výběru daně, ale také ohrožujė řádné konkurenční prostředí na trhu tím, že řádně zdaněné pohonné hmoty jsou vytlačovány z trhu pohonnými hmotami, které řádně zdaněny nebyly.

Objem trhu, tedy výtoče čerpacích stanic, které nejsou pod správou nadnárodních společností a zároveň jsou ochotny, ať již vědomě nebo nevědomě, prodávat levné zboží zatížené daňovým podvodem, se podle údajů Generálního finančního ředitelství pohybuje dle sezónnosti a dalších vlivů mezi 50 a 100 miliony litrů měsíčně. V průměru lze tedy počítat zhruba s 2,5 miliony litrů za den, přičemž únik na dani z přidané hodnoty z jednoho litru dělá zhruba 6 Kč. Pokud by na vstupu do České republiky daňoví podvodníci používali pouze jednu „schránkovou“ společnost, je tato firma schopna na svojí 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 svojí 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, 5000 až 10000 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 tomu blíže viz bod IV níže).

Skutečnost, že v oblasti obchodování s pohonnými hmotami dochází k rozsáhlým daňovým podvodům, dokládá i to, že v době, která uběhla mezi platností a účinností předmětné novely zákona o pohonných hmotách, tedy v rozmezí od 2. srpna 2013 do 30. září 2013, bylo možno zaznamenat několik **nestandardních událostí na trhu s pohonnými hmotami**.

První je skokový nárůst počtu distributorů pohonných hmot. V této době se podle informací Generálního ředitelství cel nově zaregistrovalo 54 subjektů. Z těchto 54 subjektů splnily podmínky, které zakotvilo přechodné ustanovení předmětné novely (podaly přihlášku k registraci, složily kauci a požádaly živnostenský úřad o vydání koncese), celkem 3 subjekty. Je nepochybné, že zbylých 51 subjektů vstupovalo do odvětví, o němž dopředu věděly, že pro ně nemá perspektivu delší než 3 měsíce. Tím sice mohly naplnit jeden ze znaků podnikání, kterým je dosažení zisku, těžko by však naplnily druhý, kterým je trvalost.

Druhou zajímavou událost, která dokresluje fungování trhu s pohonnými hmotami v České republice, bylo možné zaznamenat začátkem měsíce října v tisku. Z článku nazvaného Černý benzin teče do Česka ve velkém<sup>1</sup> lze citovat slova Jana Duspěvy, generálního ředitele státního distributora paliv společnosti Čepro: *„Jde to teď obrovsky nahoru. Dovoz jde výrazně nahoru, odhaduji až o 40 procent oproti předchozím měsícům,“* nebo slova mluvčí Generálního finančního ředitelství Jitky Ježkové *„Zaznamenali jsme zvýšenou aktivitu rizikových firem podnikajících v oblasti dovozu pohonných látek. Lze předpokládat, že to souvisí se změnou zákona o pohonných hmotách, díky které budou daňové podvody mnohem hůře realizovatelné,“*.

K tvrzením navrhovatelů je možné uvést následující:

## I. Obecně k tvrzením navrhovatelů

Navrhovatelé zpochybňují spolehlivost a průkaznost údajů, které uvedlo Ministerstvo financí a Ministerstvo průmyslu a obchodu, a stejně tak shrnují, že z těchto údajů nelze činit odpovědné závěry. Sami však v obsahu stížnosti nepředkládají žádná data, z nichž by bylo možno jejich tvrzení doložit a k nimž by bylo možné se vyjádřit. Vzhledem k tomu, že tvrzení

<sup>1</sup> Miroslav Petr: Černý benzin teče do Česka ve velkém. *Lidové noviny*, 7 října 2013, s. 1.

navrhovatelů jsou zcela vágní, lze konstatovat, že **jediné údaje, které jsou k dispozici, jsou právě údaje Ministerstva financí a Ministerstva průmyslu a obchodu.**

Navrhovatelé dále na mnoha místech uvádějí, že pro podstatný počet distributorů je složení kauce či možnost využití bankovní záruky zcela nedostupná a že pro nepochybně početně převažující část distributorů tak bude jediným možným řešením vzniklé ekonomické situace odejít z trhu, což je podle jejich názoru takový stav, který naplňuje definici rdousícího efektu. **Návrh však opět neobsahuje žádné údaje, které by tento stav prokazovaly.** Tvrdí-li navrhovatelé, že povinnost kauce působí rdousícím efektem, je nezbytné, aby pro své tvrzení poskytli konkrétní podklady jako např. výčet subjektů, které s ohledem na podmínky poskytování bankovních záruk na tyto záruky nedosáhnou či vyčíslení změn výnosnosti podnikání na daném trhu.

## II. Formulace petitu

Podle ustáleného názoru Ústavního soudu je tento soud ve svém rozhodování rozsahem a obsahem podaného návrhu vázán a ve svém rozhodnutí z jeho hranic (ultra petitem) vykročit nemůže; stejně tak nemůže do posuzovaného textu zákona zasáhnout jinak než zrušujícím výrokem, takže jakákoliv úprava návrhového žádání zásahem Ústavního soudu je vyloučena (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 16/94)<sup>2</sup>.

V návaznosti na shora uvedené je nutné konstatovat, že petit je nesrozumitelný a zmatečný, jelikož se navrhuje zrušit část ustanovení novely zákona o pohonných hmotách, která však pozbyla samostatné existence, neboť se stala již integrální součástí zákona o pohonných hmotách.

**Současná formulace obsažená v návrhu je tak zmatečná a jednoznačně neoznačuje ustanovení, které by se mělo v současné právní úpravě zrušit.** Vzhledem k tomu, že jedním z požadavků na návrh je, že z něj musí být patrné, čeho se navrhovatel domáhá (§ 34 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), jedná se o zásadní vadu návrhu.

V nejednoznačné formulaci petitu lze rovněž spatřovat zásah do práv dalších subjektů účastných na řízení, které si nemohou být jisty skutečným významem formulace návrhu, čímž je ztížena ba znemožněna jejich možnost se k dané problematice vyjádřit.

Vzhledem k těmto faktům by měl být návrh, který se pravděpodobně týká zrušení částí 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., v souladu s ustanovením § 43 odst. 2 občanského soudního řádu odmítnut.

Dokonce i v případě, že by návrh byl správně směřován na zrušení částí 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., bylo by jej třeba odmítnout, jelikož navrhovatelé se nedomáhají zrušení povinnosti distributorů pohonných hmot skládat kauci, ale toliko zrušení čísla „20 000 000“. Pokud by ovšem návrh usiloval o zrušení povinnosti distributorů pohonných hmot skládat kauci, musel by návrh směřovat na zrušení ustanovení § 6i, §6j a § 6g odst. 1 písm. e) zákona o pohonných hmotách. I z této vady formulace návrhu lze usuzovat na nejednoznačnost a zmatečnost petitu. Pokud by Ústavní soud vyhověl takto nejednoznačnému a zmatečnému petitu, došlo by k založení protiústavního stavu, neboť

<sup>2</sup> Šimíček Vojtěch: Je Ústavní soud vázán podaným návrhem? *Bulletin advokacie*, č. 9/1998.

povinnost skládat kauci by byla zachována, ale adresáti normy by neměli právní jistotu v otázce, jakou výši kauce je nutné poskytnout pro získání registrace pro distribuci pohonných hmot.

### III. Rdousící efekt

Navrhovatelé na několika místech svého návrhu spojují zavedení povinnosti distributorů pohonných hmot poskytovat kauci ve výši 20 mil. Kč s působením tzv. rdousícího efektu a na základě toho zřejmě docházejí k závěru o protiústavnosti předmětného ustanovení. V návrhu však zcela absentuje vypořádání se s kritérii posuzování protiústavnosti tzv. rdousícího efektu specifikovaných v judikatuře Ústavního soudu.

K posuzování ústavnosti institutu kauce z hlediska jejího rdousícího efektu je především třeba uchopit tento institut skrze jeho právní povahu a posoudit, zda je daní, poplatkem nebo peněžitou sankcí, u níž Ústavní soud posuzuje rdousící efekt.

V tomto směru nelze kauci distributora pohonných hmot označit za peněžité plnění obdobné daním, poplatkům nebo peněžitým sankcím, neboť poskytnutím kauce nedochází k odepření vlastnického práva a k nenávratnému peněžitému plnění do veřejného rozpočtu. Tudíž je **aplikace institutu rdousícího efektu ve smyslu dosavadní judikatury Ústavního soudu pojmově vyloučena.**

Pokud by se však připustilo, že by i na kauci mohl být institut rdousícího efektu aplikován, pak lze uvést následující.

Navrhovatelé výslovně uvádějí, že kauce postihne „rdousícím efektem“ *„v případě distributorů pohonných hmot plošně celý segment těch, kteří patří k drobným distributorům.“*. V bodech 25-29 návrhu dovozují diskriminační působení kauce, a v jejím důsledku zřejmě, ač toto označení v návrhu chybí, porušení principu akcesorické rovnosti ve vztahu k čl. 26 resp. čl. 11 Listiny, a to ve vztahu k „drobným“ distributorům pohonných hmot.

V této souvislosti Ústavní soud dovodil, že *„Je-li předmětem posouzení ústavnost akcesorické nerovnosti vzhledem k vyloučení majetkové diskriminace, případně toliko posouzení skutečnosti, nepředstavuje-li daň, poplatek, příp. peněžité sankce případné dotčení v právu vlastnickém (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), je takový přezkum omezen na případy, v nichž hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem státu vůči majetkovému substrátu jednotlivce nabývá škrťícího (rdousícího) působení; jinými slovy vyjádřeno, má-li posuzovaná daň, poplatek, příp. peněžní sankce ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce.“*

Navrhovatelé v této souvislosti na několika místech (zejm. body 40 a 43) citují nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Nelze ovšem pominout, že právě tento nálezy Ústavního soudu v bodu 88 uvedl, že *„při abstraktním přezkumu ústavnosti není [Ústavní soud] 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. Pl. ÚS 9/07, bod 54).“* Při vědomí tohoto je tedy nutno konstatovat, že při abstraktní kontrole ústavnosti se ani nelze zabývat specifickým dopadem daného ustanovení na jednotlivé distributory pohonných hmot.

I tak je v této souvislosti dále nutno uvést, že existence „malých“, nebo chceme-li „drobných“ velkoobchodníků s pohonnými hmotami je přinejmenším sporná. Velkoobchodní činnost v oblasti pohonných hmot, tedy nákup zboží ve větším množství, jeho skladování, prodej a

distribuce – i v relativně menším množství - sebou nese obrovské náklady. Jen pořízení základního vybavení (sklad, cisterny) při zachování všech předpisů znamená náklady v řádech stovek milionů korun. Nákup pohonných hmot v nejmenší ekonomicky přijatelně transportovatelné jednotce, tedy jedné cisterně o objemu 32 tisíc litrů, stojí zhruba 850 000 Kč. V nákladnosti reálné velkoobchodní činnosti distributora pohonných hmot je tedy kauce ve výši 20 000 000 Kč minimálně snesitelná, v mnoha případech pak zanedbatelná. Daná úprava tak tedy neničí majetkovou základnu poplatníka (viz Pl. ÚS 29/08), neboť toliko zasahuje do jeho majetkového substrátu tím, že zvyšuje náklady na provozování jeho činnosti ve značně regulovaném odvětví distribuce pohonných hmot. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03: *„Jakkoli je daň, poplatek, příp. peněžité sankce veřejnoprávním povinným peněžítým plněním státu, a tedy zásahem do majetkového substrátu, a tudíž i vlastnického práva povinného subjektu, bez naplnění dalších podmínek nepředstavuje dotčení v ústavním pořádkem chráněné vlastnické pozici.“*

V této souvislosti nelze opominout, že podle zjištění Generálního finančního ředitelství je v současnosti v České republice kromě výše uvedených reálných velkoobchodníků s pohonnými hmotami řada společností, které pohonné hmoty dokladově kupují a prodávají, aniž by se s tímto zbožím reálně setkali, převzali si je a dále je předali svému zákazníkovi. Skutečná dodávka pohonných hmot při těchto činnostech směřuje od jejich dodavatele přímo k zákazníkovi, a tato společnost tak obchod spíše zprostředkovává. Tato možnost jí zůstává zachována, a to i bez povinnosti platit kauci - na základě zprostředkovatelské, a nikoliv již kupní smlouvy. Není tedy pravdou, že by těmto obchodníkům bylo napadeným ustanovením bráněno v možnosti provozovat svou činnost. Smutným faktem však zůstává, že drtivá většina těchto dokladových přepravejců pohonných hmot se podílí na distribuci pohonných hmot zatížených daňovým podvodem a svojí činností pouze rozšiřuje poptávku po levných nedaněných pohonných hmotách.

Současná zákonná úprava, včetně kaucí, tak trh s pohonnými hmotami nepokřivuje, ale naopak napravuje. V roce 2011 totiž dle vyjádření samotného Sdružení čerpacích stanic bylo 40 % pohonných hmot prodávaných na čerpacích stanicích v soukromých rukou zatíženo daňovým podvodem. Některé čerpací stanice se zaměřily pouze na toto levnější zboží a začaly expandovat, čímž dokázaly v průběhu posledních 10 let z malé společnosti vlastníci jednu čerpací stanici vyrůst na síť několika desítek čerpacích stanic, dnes úspěšně konkurujících nadnárodním společnostem. Menší čerpací stanice, které z morálních či jiných důvodů odmítly kupovat levné nedaněné pohonné hmoty, se v konkurenci podezřele levných pohonných hmot na jedné straně a síle nadnárodních společností na straně druhé zákonitě dostaly do existenčních obtíží. Tyto obtíže mohly řešit buď snížením nákladů nákupem levnějších, pravděpodobně nezdaněných pohonných hmot, nebo prodejem čerpací stanice některé z expandujících firem. Tím se problém a podíl nedaněných pohonných hmot na našem trhu neustále zvyšoval, na druhou stranu tento nešvar umožnil některým soukromým čerpacím stanicím úspěšně konkurovat nadnárodním gigantům. Veškeré tyto údaje nasvědčují, že napadené ustanovení nemá „konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce“, kterým se škrtíci „rdousící“ daň, poplatek, příp. peněžní sankce obvykle vyznačuje (viz Pl. ÚS 7/03), ale naopak, že s jeho pomocí bude dosaženo narovnání podmínek na trhu a usnadnění poctivého podnikání v mezích zákonnosti.

Stanovení povinnosti distributorů pohonných hmot skládat kaucí ve výši 20 mil. Kč je tedy opatřením, které v souladu s ústavním principem dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) i s ústavním vymezením zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) bylo přijato v rámci zákonodárcova prostoru pro rozhodování a s vědomím jeho politické odpovědnosti za takové opatření.

#### IV. Proporcionalita

Jedním ze základních principů, o něž se Ústavní soud při své nalézací činnosti opírá, je **princip proporcionality (neboli přiměřenosti)**. Jinými slovy, pokud má dojít k zásahu do práva jednotlivce garantovaného Ústavou, Listinou, případně jinými ústavními předpisy obsahujícími základní lidská práva a svobody, je nutné určit, zda je tento zásah přiměřený s ohledem na základní práva a svobody ostatních potenciálně zasažených jednotlivců, veřejný zájem apod. K této otázce se Ústavní soud již mnohokrát vyjádřil ve svých nálezech, konkrétně například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06, kde mj. uvádí: *„test proporcionality patří, mimo jiné, ke standardním právním nástrojům jak evropských ústavních soudů, tak soudů mezinárodních, resp. nadnárodních. Představu, že „potřebnost“ dané úpravy a tzv. „proporcionalitu/přiměřenost“ mezi obecným zájmem a zásahem do základních práv a svobod je oprávněn posuzovat a určovat pouze zákonodárce bez možnosti přezkoumání Ústavním soudem, nepovažují navrhovatelé za správnou.“*

Jestliže tedy navrhovatelé namítají porušení principu proporcionality nebo též poukazují na disproportionalitu, je nutné samotný test proporcionality aplikovat na ustanovení, jehož zrušení se navrhovatelé domáhají, tedy konkrétně na část ustanovení § 6i odst. 1 písm. a) a b) novely zákona o pohonných hmotách.

Konstantní judikatura Ústavního soudu explicitně **určuje, jakým způsobem se test proporcionality aplikuje** např. v nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 412/04. V tomto rozhodnutí je stanoveno, že: *„test principu proporcionality 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?“*

V případě, že napadená právní úprava bude vyhovovat všem kritériím testu proporcionality, lze ji považovat za ústavně konformní a není tak na místě její rušení či modifikace.

Ad 1)

V tomto případě lze jednoznačně stanovit, že sledovaný cíl je legitimní. Současně se jedná o cíl nezbytný ve svobodné demokratické společnosti. Ačkoliv není jakkoliv zpochybňováno základní právo každého na svobodu povolání a svobodu podnikání garantované čl. 26 odst. 1 Listiny, **dochází zároveň k aprobovaným zásahům v dané oblasti podnikání ze strany státu**, které předvídá čl. 26 odst. 2 Listiny (tuto skutečnost uvádí i Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. PL. ÚS 17/97). Nelze však uvažovat o tom, že by se jednalo o projev libovůle státu vůči subjektům podnikajícím v oblasti distribuce pohonných hmot. Dotčená pravidla jsou stanovena z několika důvodů, které jsou zákonodárcem považovány za podstatné z hlediska naplnění fiskálních zájmů státu a vnitřního pořádku a bezpečnosti České republiky (k jednotlivým důvodům blíže viz část „Obecně k institutu poskytnutí kauce jako podmínky registrace distributora pohonných hmot“ tohoto stanoviska).

Je tak patrné, že se jedná o cíle legitimní a nezbytné ve svobodné demokratické společnosti.

Ad 2)



Racionální propojení mezi cílem a prostředky k jeho prosazení je spatřováno právě v tom, že „omezení“ je stanoveno finanční částkou. Vzhledem k tomu, že na rozdíl od některých dalších profesí (např. lékařské profese, právnické profese) není pro vstup do oboru podnikání s pohonnými hmotami třeba žádných zvláštních odborných znalostí, vzdělání či praxe, jeví se finanční opatření jako adekvátní. Pomocí něho totiž lze předcházet možným vzniklým škodám způsobeným osobami, u kterých nelze dopředu objektivně zhodnotit, zda disponují potřebnými znalostmi a dovednostmi tak, aby bylo riziko vzniklých škod pokud možno eliminováno. U zvoleného způsobu – kauce – lze navíc spatřovat kromě preventivních účinků též eventuální reparační účinky, kdy se z kauce budou kompenzovat negativní následky spočívající zejména ve vzniku nedoplatků na plněních plynoucích do veřejných rozpočtů.

Výše kauce, která je navrhovatelé napadána, je zvolena i s ohledem na rizikovost oboru podnikání v oblasti pohonných hmot. V tomto oboru je možné způsobit škodu velkého rozsahu snáze než ve většině ostatních oborů podnikání; nemusí se navíc jednat pouze o daňové úniky. Není navíc 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.

Ad 3)

Jak plyne z výše uvedeného, napadené opatření bylo zvoleno z racionálních důvodů a sleduje legitimní cíl. K otázce možnosti dosáhnout cíle alternativním způsobem navrhovatelé naznačují, že měl být využit režim přenesení daňové povinnosti, tzv. reverse charge.

Nelze souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že v rámci legislativního procesu nebyl patřičně vzat v úvahu proces tvorby směrnice Rady 2013/42/EU a směrnice Rady 2013/43/EU, tedy rozšíření stávajícího institutu zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z přidané hodnoty“), **reverse charge** (srov. § 92a a násl. zákona o dani z přidané hodnoty). Využití možností, které nově přinesly výše zmíněné dvě směrnice, má svoje limity.

Prvním limitem je nutnost implementace této úpravy do českého právního řádu. Ačkoli má unijní právo aplikační přednost před normami vnitrostátního právního řádu, nelze se u směrnice bez dalšího dovolávat přímého účinku. Na rozdíl od přímo účinného nařízení, jehož smyslem je přímo upravovat práva a povinnosti jednotlivců, je směrnice určena výhradně členskými státy a je závazná jen co do cíle, jehož má dosáhnout. Vzhledem k tomu, že cílem obou výše zmíněných směrnic je rozšíření použití reverse charge, tedy uložení povinnosti příjemci, ale i poskytovateli zdanitelného plnění, je nutné pro správnou implementaci těchto směrnic naplnit ústavou předpokládané kautely. Jak vyplývá z čl. 4 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. S ohledem na krátký časový úsek, který zatím uběhl od účinnosti těchto směrnic (15. srpna 2013), a vzhledem k délce standardního legislativního procesu, nebylo možné úpravu obsaženou ve zmíněných směrnicích do českého právního řádu zatím implementovat. V současné době se jejich implementace předpokládá na přelomu roku 2014 a 2015 společně s tzv. řádnou novelou zákona o dani z přidané hodnoty.

Druhým limitem je dlouhodobý postoj Evropské komise k zavedení reverse charge na pohonné hmoty v České republice. V návaznosti na zjištěné dlouhodobé a rozsáhlé podvody na dani z přidané hodnoty u pohonných hmot podalo Ministerstvo financí již 12. února 2010 žádost Evropské komisi o udělení individuální výjimky na možnost uplatňování reverse

charge. Komise žádosti České republiky nevyhověla s tím, že sektor pohonných hmot nepovažuje jako takový za vhodný pro zavedení reverse charge. Stejné stanovisko Evropská komise zopakovala rovněž při dalších jednáních na úrovni Evropské unie.

Třetím limitem, který se v mnohém odvíjí od limitu druhého, je fungování nově zaváděného systému. Nelze popřít, že nová legislativa Evropské unie rozšířila a vylepšila opatření v boji proti daňovým únikům. Nicméně, možnost jejich užití není bezbřehá a váže se na splnění jasně definovaných podmínek. Například směrnice Rady 2013/42/EU ze dne 22. července 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, obsahuje v čl. 199b opatření pro zrychlení procesu přijímání individuálních odchylek výhradně pro případy řešení náhlých daňových podvodů (tzv. mechanismus rychlé reakce). Jedná se o dočasné opatření, které zůstává v platnosti pouze po dobu nepřesahující 9 měsíců. I v případě mechanismu rychlé reakce je nutné podle čl. 199b, aby členský stát předložil Evropské komisi oznámení o záměru použít tento mechanismus. K tomu musí předložit veškeré potřebné informace upřesňující dotčené odvětví, druh a charakteristiku podvodu, důvody naléhavé nutnosti, náhlou a rozsáhlou povahu podvodu a jeho důsledky v podobě značných a nenapravitelných finančních ztrát. Na výzvu Komise musí informace případně doplnit. Pokud má Komise veškeré podklady a shledá argumenty k nim důvodnými a nemá-li námitky proti zavedení této výjimky, písemně oznámí svoje stanovisko žádajícímu členskému státu. Ten teprve poté může zvláštní opatření mechanismu rychlé reakce zavést. Pro úplnost je nutno uvést, že zároveň se zaváděním mechanismu rychlé reakce dle čl. 199b musí členský stát podat Evropské komisi žádost o výjimku podle čl. 395 odst. 2 a 3, jež má trvalejší charakter než opatření podle čl. 199b. Z uvedeného popisu je patrné jisté propojení mezi novým čl. 199b a původním čl. 395.

Z uvedeného popisu vyplývá, že směrnice č. 2013/42/EU obsahuje v čl. 199b opatření pro zrychlení procesu přijímání individuálních výjimek výhradně pro případy řešení náhlých daňových podvodů. Podmínka náhlé povahy podvodů je v této směrnici opakovaně zdůrazňována. Jednoznačné zacílení tohoto opatření na řešení náhlých, nově vzniklých podvodů a propojenost tohoto opatření s opatřením dle čl. 395 jej neumožňuje použít v případech dlouhodobých podvodů, resp. u komodit, u kterých se členské státy potýkají s daňovými podvody dlouhodobě a opakovaně, a tyto byly již na úrovni Evropské komise v minulosti řešeny. Nově zaváděné opatření se tak týká jiných komodit, tedy nikoli pohonných hmot, u kterých mohou členské státy zavést za určitých podmínek režim reverse charge. Nelze tedy souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že v rámci legislativního procesu nebyly patřičně vzaty v úvahu zmiňované směrnice.

Naopak **Evropská komise** se ve svém dopisu ze dne 16. října 2013, který je přílohou tohoto vyjádření, vyjádřila, že **instit ut 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. Komise dále konstatuje, že **v ýše kauce není nepřiměřená**, neboť tato výše může být stanovena na základě rizika (výše daňového úniku) a nikoliv jen na základě velikosti distributora pohonných hmot. Lze tak konstatovat, že Evropská komise řešení spočívající v zavedení kauce pro distributory pohonných hmot na rozdíl od jiných opatření nevyklučuje.

Pokud jde o skutečnost, že kauce je jako podmínka registrace požadována **ve stejné výši pro všechny subjekty**, které usilují o registraci jako distributoři pohonných hmot, byla v průběhu legislativního procesu diskutována též možnost stanovit výši kauce individuálně podle specifických charakteristik daného subjektu, zejména podle ukazatelů ekonomické síly konkrétního subjektu, popřípadě podle správního uvážení celního úřadu.

V úvahu tak přicházela např. vazba výše kauce na objem prodeje či dovozu pohonných hmot daným distributorem. V takovém případě by však bylo nutné zabránit tomu, aby docházelo k případné disproporcii mezi objemem prodaných či dovezených pohonných hmot a výší reálně poskytnuté kauce (což by mohlo snadno nastat v případě, že by byla výše kauce odvozována od ekonomických ukazatelů daného subjektu např. 1x ročně). Časově flexibilní stanovování kaucí ve vazbě na aktuální ekonomické ukazatele by naopak představovalo neúměrnou administrativní zátěž jak na straně subjektu, tak na straně celního úřadu. Ke změně ekonomické situace subjektu navíc může dojít v řádu hodin, tedy prakticky bez možnosti ze strany celního úřadu na tuto změnu včas reagovat. Nic by tak nebránilo distributorovi pohonných hmot, aby bez ohledu na výši kaucí objem prodávaných nebo dovážených pohonných hmot navýšil, což je zvláště nebezpečné v případě subjektů, které nově vstupují na trh a u nichž nelze výši kaucí přesněji odhadnout ani podle dosavadního objemu prodeje či dovozu.

**Individuální stanovování kaucí** rozhodnutím celního úřadu pak s sebou přináší vysokou administrativní zátěž, zvýšené riziko nerovného přístupu k subjektům a svévole při uplatňování správního uvážení a nepochybné korupční riziko. Koncept dodatečného snížení kaucí ve vazbě na dlouhodobou „spolehlivost“ konkrétního subjektu pak naráží na vysoké riziko relativně snadné změny vlastnických vztahů, resp. převzetí takového subjektu (ať již dobrovolného nebo nedobrovolného) a následného zneužití takového subjektu k uskutečnění daňového podvodu.

Zákonodárce v průběhu legislativního procesu novely zákona o pohonných hmotách shledal, že kaucí ve stejné výši pro všechny se jeví jako jediné možné opatření, které jednak plně splní svůj cíl (resp. svoje cíle), jednak je možné jej aplikovat na všechny subjekty, přičemž není na místě tvrzení o diskriminační povaze tohoto opatření.

Navrhovatelé napadají výši kaucí jako nepřiměřenou a diskriminační. V této souvislosti se navrhovatelé pozastavují nad jejím údajně spekulativním vyčíslením. Z údajů poskytnutých Generálním finančním ředitelstvím byla při stanovení výše kaucí **zohledněna průměrná výše realizovaného daňového úniku**. Na vzorku 42 známých případů byla vypočtena průměrná výše realizovaného daňového úniku, který dosáhl částky 11 500 tis. Kč za měsíc za jednu zapojenou společnost. S ohledem na velké množství čtvrtletních plátců daně z přidané hodnoty zapojených do těchto podvodných schémat by výše kaucí měla v ideálním případě dosáhnout trojnásobku vypočtené částky, tedy 34 500 tis. Kč. Po odborné diskusi byla s ohledem na nutnou paušálnost daného opatření zvolena mírnější výše kaucí, a to 20 mil. Kč. Nelze tedy souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že výše kaucí byla stanovena spekulativně a nepřiměřeně ve vztahu k realitě fungování trhu s pohonnými hmotami.

**S ohledem na výše uvedené je možné konstatovat, že napadené ustanovení upravující kaucí včetně její výše ob stojí při aplikaci testu proporcionality.**

## **V. Možná oligopolizace trhu s pohonnými hmotami**

K neodůvodněným obavám z oligopolizace trhu s pohonnými hmotami lze konstatovat, že byť bariéry vstupu do odvětví obecně mohou způsobit ztížení nebo znemožnění fungování menších podnikatelů na trhu, **nelze z dostupných dat vyvodit, že by zavedení kaucí způsobilo likvidaci malých a středních podnikatelů**. Navrhovatelé označují určité distributory jako tzv. „malé“, „drobné“ či „velké“, ovšem bez toho, aby tyto pojmy řádně vymezili. S ohledem na to se lze důvodně domnívat, že je třeba tyto pojmy chápat tak, jak jsou vymezeny v právním řádu, tj. jako malí a střední, příp. velcí, podnikatelé podle zákona

o podpoře malého a středního podnikání. Definice v tomto zákoně vychází z kritérií stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie.

Z údajů v registru pohonných hmot a dalších dostupných veřejných údajů vyplývá, že desítky distributorů, kteří zůstávají v tomto registru i po skončení přechodného období (po konci října 2013) registrováni, tj. složili kauci a splnili další podmínky registrace, jsou malými a středními podnikateli podle zákona o podpoře malého a středního podnikání. **Je tak zřejmé, že není pravdivé tvrzení, že pro malé a drobné distributory bylo zavedení kauce a priori likvidační.**

Lze tak znovu opakovat, 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.

### **Závěr**

Na základě výše uvedeného vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh skupiny senátorů 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, vedený pod spisovou značkou Pl. ÚS 44/13, pro zmatečnost a neurčitost petitu

**o d m í t l,**

případně, pokud návrh neodmítne, aby návrh

**z a m í t l.**