

ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka (soudce zpravodaj), Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného a Michaely Židlické ze dne 12. prosince 2012 [sp. zn. Pl. ÚS 31/08](#) ve věci návrhu Nejvyššího správního soudu, za nějž jedná Mgr. Daniela Zemanová, na vyslovení protiústavnosti § 42 odst. 11 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 479/2003 Sb., č. 237/2004 Sb., č. 313/2004 Sb., č. 558/2004 Sb., č. 693/2004 Sb., č. 179/2005 Sb., č. 217/2005 Sb., č. 377/2005 Sb., č. 379/2005 Sb., č. 545/2005 Sb., č. 310/2006 Sb. a č. 575/2006 Sb., ve slovech "nebo dopravní prostředek", za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení (nález byl vyhlášen pod č. 38/2013 Sb.).

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Dne 3. listopadu 2008 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Nejvyššího správního soudu, za nějž jedná Mgr. Daniela Zemanová, (dále jen "navrhovatel") podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, na zrušení ustanovení § 42 odst. 11 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 479/2003 Sb., č. 237/2004 Sb., č. 313/2004 Sb., č. 558/2004 Sb., č. 693/2004 Sb., č. 179/2005 Sb., č. 217/2005 Sb., č. 377/2005 Sb., č. 379/2005 Sb., č. 545/2005 Sb., č. 310/2006 Sb. a č. 575/2006 Sb., ve slovech "nebo dopravní prostředek".

2. Předmětný návrh byl podán v souvislosti s rozhodováním navrhovatele o kasační stížnosti žalovaného Celního ředitelství Ostrava (dále též jen "celní ředitelství") proti žalobci M. B. proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále též jen "krajský soud") ze dne 21. června 2007 č. j. 22 Ca 341/2006-23, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 18. července 2006 č. j. 2835-06/06-1401-21. Tímto rozhodnutím celní ředitelství zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu Karviná ze dne 17. února 2006 č. j. 636-04/06-1461-21, kterým bylo vysloveno pro-padnutí dopravního prostředku ve vlastnictví žalobce - dodávkového vozidla Renault Master 2.5 DCI, registrační značka XXX XXXX, PL, (dále jen "předmětný dopravní prostředek"). Věc je u navrhovatele vedena pod sp. zn. 9 Afs 183/2007.

3. Navrhovatel má za to, že ustanovení § 42 odst. 11 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen "zákon o spotřebních daních") je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s ustanoveními čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 4 odst. 4 Listiny. Navrhovatel se petitem návrhu domáhá zrušení části ustanovení § 42 odst. 11 písm. b) zákona o spotřebních daních ve slovech "nebo dopravní prostředek", v rubrice téhož podání však uvádí, že se zrušení napadeného ustanovení domáhá "v části týkající se uložení propadnutí dopravního prostředku vlastníku jako osobě odlišné od kontrolované osoby v případě, kdy je celnímu ředitelství znám".

4. V poměrně obsáhlém podání navrhovatel podrobně zrekapituloval dosavadní průběh předchozího řízení před Celním úřadem Karviná, Celním ředitelstvím Ostrava a v rámci správního soudnictví před Krajským soudem v Ostravě a před navrhovatelem do fáze, kdy správní soudní řízení bylo přerušeno s tím, že bude podán návrh na zrušení napadeného ustanovení k Ústavnímu soudu. Popsal zejména, jak Celní úřad Karviná rozhodnutím ze dne 17. února 2006 č. j. 636-04/06-1461-21 uložil propadnutí předmětného dopravního prostředku, jehož vlastníkem je M. B., zatímco kontrolovanou osobou odlišnou od vlastníka je J. K. Rozhodnutím ze dne 18. července 2006 č. j. 2835-06/06-1401-21 zamítlo Celní ředitelství Ostrava odvolání M. B. s tím, že "hypotéza právní normy, tj. právní skutečnosti, s nimiž dotčená právní norma (§ 42 odst. 11 zákona o spotřebních daních) spojuje zásah do subjektivních práv třetích osob, včetně vlastníka dopravního prostředku, byla v posuzovaném případě naplněna a náležitě prokázána". Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 21. června 2007 č. j. 22 Ca 341/2006-23 zrušil napadené rozhodnutí Celního ředitelství Ostrava a vrátil mu věc k dalšímu řízení s tím, že "přisvědčil námitce žalobce poukazující na nedostatek úvahy správních orgánů obou stupňů ohledně zavinění či míry účasti žalobce na přepravě vybraných výrobků". Krajský soud dále dovodil, že celní orgány jsou podle ustanovení § 42 odst. 11 zákona o spotřebních daních oprávněny, a nikoliv povinny přistoupit k uložení propadnutí dopravního prostředku a v rámci správního uvážení musí být vyhodnoceny veškeré okolnosti případu, a tedy i otázka účasti vlastníka propadající věci na jednání, v němž byl shledán rozpor se zákonem. S opačným právním názorem pak brojí Celní ředitelství Ostrava kasační stížností proti citovanému rozsudku krajského soudu. Důvod předložení věci Ústavnímu soudu pak spatřuje navrhovatel v tom, že bude v řízení o kasační stížnosti aplikovat návrhem napadené ustanovení zákona o spotřebních daních.

5. Navrhovatel pak předestřel znění napadeného ustanovení § 42 odst. 11 zákona o spotřebních daních, jakož i z jeho pohledu dotčená ustanovení Listiny, poukázal i na čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv a zmínil Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle navrhovatele především "znění ustanovení § 42 zákona o spotřebních daních nedává žádný podklad pro vedení důkazního řízení ve směru zkoumání naplnění jednotlivých prvků odpovědnostního vztahu včetně zavinění vlastníka a příčinné souvislosti mezi jeho protiprávním jednáním a způsobeným následkem, jakož i možností vlastníka se této odpovědnosti zprostit v případě, že nebyla prokázána jeho vědomost či srozumění s nezákonně uskutečňovanou přepravou vybraných výrobků. Je přitom nerozhodné, zda by povinnost důkazní (důkazní břemeno) nesl sám vlastník nebo celní orgány. Zároveň není možné, aby naplnění podmínek odpovědnostního vztahu bylo posuzováno až v rámci správního uvážení, tj. až v té fázi řízení, kdy správní orgán zvažuje, zda vůbec k uložení propadnutí dopravního prostředku přistoupí či nikoli. Správní uvážení je věcí volné úvahy správního orgánu (která zde není zákonem o spotřebních daních ohraničena), a tedy není možno garantovat, že by se v každém jednotlivém případě správní orgán odpovědností vlastníka zabýval a na základě takto učiněných zjištění pak rozhodoval o propadnutí dopravního prostředku.". Navrhovatel pak poukazuje na sankční povahu

napadeného ustanovení a na to, že podle § 15 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a podle § 55 odst. 2 trestního zákona lze vyslovit propadnutí věci pouze tehdy, patří-li věc pachateli. Podle názoru navrhovatele nelze akceptovat stav, kdy propadnutí dopravního prostředku není omezeno podobnými podmínkami jako v trestním a přestupkovém právu. Navrhovatel podotýká, že ani z obsahu právní normy není možno jednoznačně dovodit, jaké důvody vedly zákonodárce k přijetí této právní normy, ani účel, jaký byl přesně jejím přijetím sledován. Z uvedených důvodů pak navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud napadenou část ustanovení § 42 odst. 11 písm. b) zákona o spotřebních daních ve slovech "nebo dopravní prostředek" zrušil.

6. Podáním z 15. listopadu 2012 navrhovatel v replice změnil petit návrhu a žádá, aby byla vyslovena protiústavnost napadeného ustanovení, byť již bylo zrušeno, a to proto, že má být při rozhodování v řízení před ním vedeném aplikováno. Usnesením ze dne 12. prosince 2012 Ústavní soud změnu návrhu připustil.

II. Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení

7. V souladu s § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., vyzval Ústavní soud Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky, aby se k návrhu vyjádřily.

8. Poslanecká sněmovna prostřednictvím své předsedkyně Miroslavy Němcové popsala legislativní historii přijetí zákona o spotřebních daních a dodala, že dotčené ustanovení § 42 zákona o spotřebních daních bylo výrazně novelizováno zákonem č. 95/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o lihu), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon zavedl s účinností ke dni 1. května 2011 nové znění ustanovení § 42 zákona o spotřebních daních. V tomto novelizovaném znění se již navrhovatelem napadená část ustanovení § 42 odst. 11 písm. b) nevyskytuje. Poslanecká sněmovna konečně vyjádřila stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou České republiky (dále jen "Ústava") a naším právním řádem s tím, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

9. Senát prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha rovněž popsal legislativní historii přijetí zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, a jeho následujících novelizací. Senát poukázal na to, že sice ustanovení § 42 zákona o spotřebních daních bylo změněno zákonem č. 95/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních ve znění pozdějších předpisů, (zákon o lihu), ve znění pozdějších předpisů, nicméně "text navržený navrhovatelem ke zrušení v platném a účinném znění zákona o spotřebních daních již v § 42 není obsažen, neboť byl touto novelou z § 42 v podstatě 'přesunut' do zcela nového ustanovení § 42d odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních." Senát pak popsal legislativní historii přijetí zákona č. 95/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o lihu), ve znění pozdějších předpisů, poukázal

na nález Ústavního soudu ze dne 6. února 2007 [sp. zn. Pl. ÚS 38/06](#) (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.) a uzavřel, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

III. Aktivní legitimace navrhovatele

10. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Toto oprávnění je dále konkretizováno v § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož může soud u Ústavního soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Podmínkou meritorního projednání takového návrhu je naplnění dikce čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito, tzn. zákon nebo jeho ustanovení, jež je navrhováno ke zrušení, mají být navrhovatelem přímo aplikovány při řešení konkrétního sporu. Ústavní soud shledal tuto podmínku naplněnou, neboť navrhovatel bude s poukazem na ustanovení § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen "s. ř. s.") při rozhodování vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a tedy aplikovat napadené ustanovení § 42 odst. 11 písm. b) zákona o spotřebních daních ve slovech "nebo dopravní prostředek" ve znění platném ke dni 18. července 2006, tedy ke dni rozhodování Celního ředitelství Ostrava.

IV. Ústavní konformita legislativního procesu

11. Podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., Ústavní soud, kromě posouzení souladu napadeného zákona s ústavními zákony, zjišťuje, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

12. V projednávané věci navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce.

13. Napadené ustanovení § 42 odst. 11 písm. b) zákona o spotřebních daních bylo součástí vládního návrhu zákona o spotřebních daních, který vláda předložila Poslanecké sněmovně ve 4. volebním období dne 29. dubna 2003 jako sněmovní tisk č. 317. Prvé čtení návrhu zákona se konalo dne 20. května 2003. Návrh zákona byl přikázán k projednání rozpočtovému výboru, který jej projednal a dne 21. července 2003 vydal usnesení obsahující pozměňovací návrhy, které se však netýkaly napadeného ustanovení. Druhé čtení návrhu zákona o spotřebních daních se konalo dne 22. července 2003. V rámci druhého čtení byly podány pozměňovací návrhy, které se však napadeného ustanovení nedotýkaly (sněmovní tisk č. 317/2). Návrh zákona byl schválen ve třetím čtení dne 24. července 2003. Senátu byl pak návrh zákona o spotřebních daních postoupen dne 13. srpna 2003 a byl projednán jako senátní tisk č. 156. Tento tisk byl přikázán k projednání výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a výboru pro evropskou integraci. Dne 11. září 2003 Senát na své 10. schůzi navrhl vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. O návrhu zákona vráceném Senátem hlasovala Poslanecká sněmovna dne 26. září 2003. Poslanecká sněmovna setrvala v rámci tohoto hlasování na původním návrhu zákona. Při konečném hlasování bylo z přítomných 199 poslanců 101 poslanců pro původní návrh zákona o spotřebních daních postoupený Senátu, 96 poslanců bylo proti. Zákon byl posléze podepsán příslušnými ústavními činiteli a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 353/2003 Sb. (částka 118).

14. Ústavní soud po ověření správnosti těchto údajů plynoucích z vyjádření Poslanecké

sněmovny a Senátu dospěl k závěru, že napadené ustanovení bylo přijato a vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

V. Text napadeného ustanovení

15. Dotčená část ustanovení § 42 odst. 11 zákona o spotřebních daních, které bude navrhovatel aplikovat, zní:

"Celní ředitelství nebo celní úřad jsou oprávněny uložit propadnutí vybraných výrobků, u kterých se prokáže, že s nimi bylo nakládáno způsoby uvedenými v odstavcích 1 a 2, nebo dopravního prostředku, který takové výrobky dopravoval, jestliže

a) tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní kontrolovaná osoba, nebo

b) osoba, která tyto vybrané výrobky nebo dopravní prostředek vlastní, je celnímu ředitelství známa."

VI. Právní hodnocení Ústavního soudu

16. Ve věci samé Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

17. Ústavní soud, vycházející z principu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci, ve své judikatuře opakovaně vyložil, že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před kasací napadeného ustanovení [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2006 [sp. zn. Pl. ÚS 37/04](#) (N 92/41 SbNU 173; 419/2006 Sb.)]. K tomuto postupu přistoupil Ústavní soud i tentokrát.

18. V případě napadeného ustanovení, resp. jeho části dané slovy "nebo dopravní prostředek", se nabízejí, čehož si je arcit' vědom i sám navrhovatel, dvě protichůdné varianty. Proti sobě tak stojí právní posouzení, k němuž dospěl krajský soud, a opačný právní názor, který v intencích procesního stanoviska celního ředitelství předkládá i navrhovatel. Zatímco v případě postupu podle první varianty by nebylo nutné napadené ustanovení rušit, v případě, že by bylo přikývnuto právnímu názoru opačnému, byla by namíště derogace.

19. Ústavní soud pokládá předně za nutné podotknout, že napadené ustanovení není kogentní a že, jak připouští i navrhovatel, záleží na celním orgánu, zda vysloví propadnutí dopravního prostředku či nikoliv. Naplnění podmínky, že osoba, která dopravní prostředek vlastní, je celnímu orgánu známa, nezavazuje tento orgán k vyslovení propadnutí dopravního prostředku. Uvedená podmínka představuje pouhou conditionem sine qua non spočívající v tom, že vyslovit propadnutí dopravního prostředku nelze vůči neznámému jeho vlastníku.

20. Již ze samotné podmínky, že vlastník dopravního prostředku musí být pro případnou možnost vyslovení propadnutí dopravního prostředku znám, lze teleologickým výkladem dovést, že pro tohoto vlastníka je zákonem počítáno s hmotněprávními i procesními prostředky obrany a námitkami.

21. Ústavní soud vychází ze zásady, že správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují v daňovém či jiném správním řízení. Již z jazykového výkladu je přitom jasné, že správní uvážení je úvahou, a nikoliv naopak aplikací dispozic právních norem s kazuistickými hypotézami. Správní uvážení

probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů. Navrhovatel si ostatně je sám vědom, že soudní přezkum "je ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. omezen právě a pouze na zkoumání toho, zda správní orgán nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda správní uvážení je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.". Ve věci, která je předmětem řízení před obecnými soudy, tak je zcela namístě, aby obecné soudy samy přímo aplikovaly naříkaná ustanovení Listiny ve vztahu k ochraně vlastnického práva vlastníka dopravního prostředku. Je evidentní, že propadnutí dopravního prostředku ve vlastnictví třetí osoby má především sankční charakter a ve vztahu k zajištění úhrady případného daňového nedoplatku je nelze ústavně konformně vyslovit bez toho, že by bylo zjištěno zavinění vlastníka dopravního prostředku směřující ke spáchání daňového deliktu. Opačný výklad by popíral i obecnou právní zásadu nullum crimen sine lege, kterou lze analogicky vztáhnout i na věc souzenou před navrhovatelem.

22. Ústavní soud nad rámec shora uvedeného dodává, že tímto ústavně konformním výkladem napadeného ustanovení lze dosáhnout stejného cíle, jakého by navrhovatel chtěl dosáhnout cestou zrušení napadeného ustanovení či prohlášením jeho protiústavnosti, tj. zabránit tomu, aby případně nedošlo k vyslovení propadnutí dopravního prostředku ve vlastnictví třetí osoby, která by se na spáchání deliktu nikterak nepodílela. Bez jakékoli prejudice tak přílehavě nastínil další postup v řízení před celními orgány ve svém kasačním rozsudku krajský soud, jehož postup shledává Ústavní soud plně ústavně konformním.

23. Ústavní soud nepřehlédl, že navrhovatel přerušil řízení a podal návrh k Ústavnímu soudu za situace, kdy kasační stížnost podalo celní ředitelství. Ať zrušení napadeného ustanovení, tak jeho podávaný ústavně konformní výklad by nemohly ve svém důsledku vést k úspěchu tohoto účastníka správního řízení soudního vedeného před navrhovatelem, pokud by se v dalším řízení prokázalo, že se vlastník dopravního prostředku na spáchání deliktu nepodílel.

24. Ústavní soud proto uzavírá, že neshledal důvody k vyslovení protiústavnosti § 42 odst. 11 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech "nebo dopravní prostředek", a proto návrh za souhlasu účastníků řízení bez provedení ústního jednání podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.