



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 167/2020-53

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 28. apríla 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho, zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Petra Molnára (sudca spravodajca) predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť starostu obce Drahňov, Drahňov 15, zastúpeného advokátkou JUDr. Ivetou Rajtákovou, Štúrova 20, Košice, ktorou namieta porušenie § 4 ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v spojení s čl. 65 ods. 2, čl. 67 ods. 2 a 3 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky rozhodnutím Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky sp. zn. 483038/2019 z 27. augusta 2019 ako zásahom do vecí územnej samosprávy – správy a rozhodovania vo veciach miestnych daní, a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť starostu obce Drahňov o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Skutkový stav veci a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 4. novembra 2019 doručená ústavná sťažnosť starostu obce Drahňov, Drahňov 15 (ďalej len

„sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia § 4 ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v spojení s čl. 65 ods. 2, čl. 67 ods. 2 a 3 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) rozhodnutím Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky (ďalej len „finančné riaditeľstvo“) sp. zn. 483038/2019 z 27. augusta 2019 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) ako zásahom do vecí územnej samosprávy – správy a rozhodovania vo veciach miestnych daní.

2. Sťažovateľ v sťažnosti uviedol, že ako štatutárny orgán obce Drahňov vydal ako vecne a miestne príslušný správca dane z nehnuteľností rozhodnutie sp. zn. DR-2019/11-OCÚ zo 7. januára 2019 (ďalej len „rozhodnutie sťažovateľa“), ktorým určil daňovému subjektu Slovenským elektrárňam, a. s., Mlynské nivy 47, Bratislava (ďalej len „daňový subjekt“), rozdiel dane z nehnuteľností za zdaňovacie obdobie rok 2017 v sume 541 887,17 €.

3. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že tomuto rozhodnutiu predchádzali tieto skutočnosti. Daňový subjekt podal 31. januára 2017 správcovi dane daňové priznanie k dani z nehnuteľností č. SE/2017/005824 z 23. januára 2017. Išlo o čiastkové daňové priznanie, v ktorom si daňový subjekt uplatnil oslobodenie od dane z pozemkov podľa § 6 ods. 1 písm. h) Všeobecne záväzného nariadenia obce Drahňov č. 1/2015 o miestnej dani z nehnuteľností (ďalej len „VZN č. 1/2015“) za pozemky užívané školami a školskými zariadeniami. Daňový subjekt si zároveň uplatnil aj oslobodenie podľa § 6 písm. j) VZN č. 1/2015 za pozemky, ktorých hospodárske využívanie je obmedzené. V poznámke uviedol, že na základe § 6 ods. 1 VZN č. 1/2015, jeho písm. h) sú od dane oslobodené pozemky, ktoré sú užívané v zmysle zmluvy s Podnikovohospodárskou fakultou Ekonomickej univerzity v Bratislave so sídlom v Košiciach. Následne bola daňovému subjektu rozhodnutím správcu dane č. 1703358151 z 13. februára 2017 vyrubená daň z nehnuteľností. Daňový subjekt uhradil daň v súlade s rozhodnutím o vyrubení dane.

5. Obec Drahňov oznámila oznámením z 8. januára 2018 sp. zn. DR-2018/8/OCU daňovému subjektu, že 19. januára 2018 začína u daňového subjektu kontrolu dane

z nehnuteľností za zdaňovacie obdobie rok 2017. Následne po vykonaní kontroly správca dane vyhotovil 14. novembra 2018 protokol. Správca dane vo svojich kontrolných zisteniach a vyhodnotení dôkazov uviedol, že zistil rozdiel medzi daňou, ktorú mal kontrolovaný daňový subjekt zaplatiť podľa zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 582/2004 Z. z.“), a uviedol rozdiely, ktoré vznikli medzi daňou, ktorú mal daňový subjekt za zdaňovacie obdobie rok 2017 zaplatiť vo vzťahu k jednotlivým druhom pozemkov. Následne boli 20. decembra 2018 prerokované pripomienky daňového subjektu k protokolu. Prerokovanie pripomienok a vykonanie dokazovania bolo ukončené 21. decembra 2018.

6. Daňový subjekt podal proti rozhodnutiu sťažovateľa odvolanie, v ktorom namietal, že napadnuté rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia, zistenie skutkového stavu správcou dane bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci, napadnuté rozhodnutie vychádza z nesprávneho zistenia skutkového stavu veci, skutkový stav, ktorý vzal správca dane za základ napadnutého rozhodnutia, je v rozpore s administratívnym spisom, alebo v ňom nemá oporu, a že došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred správcou dane, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia.

7. O odvolaní daňového subjektu rozhodlo finančné riaditeľstvo napadnutým rozhodnutím tak, že podľa § 74 ods. 4 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe daní“) rozhodnutie sťažovateľa zrušil.

8. Sťažovateľ namieta, že na základe daňovej kontroly dospel k správnejmu záveru, že daňový subjekt si uplatnil predmetné oslobodenie neoprávnene, vychádzajúc zo skutkových okolností a zistení daňovej kontroly. Podľa názoru sťažovateľa a jeho sťažnostnej argumentácie verejnú vysokú školu nemožno považovať za školu a školské zariadenie s poukazom na citáciu viacerých predpisov a tam použitú terminológiu. Zastáva názor, že z uvedeného dôvodu daňový subjekt nebol oprávnený na oslobodenie od dane z pozemkov v zmysle VZN č. 1/2015, ktoré bolo vydané na základe zákonného zmocnenia

§ 17 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z., pretože vo svojom VZN č. 1/2015 použil identickú terminológiu ako zákonodarca v zákone č. 582/2004 Z. z.

9. Sťažovateľ preto namieta, že tým, že finančné riaditeľstvo zrušilo rozhodnutie sťažovateľa na základe svojho výkladu všeobecne záväzného nariadenia obce, vydaného pri plnení samosprávnej pôsobnosti obce, možno zastávať názor, že „*takýto postup znamená neprípustný zásah do vecí samosprávy*“, a to v kontexte tej skutočnosti, že finančné riaditeľstvo svoje napadnuté rozhodnutie odôvodnilo stroho s poukazom na § 74 ods. 6 daňového poriadku, ktorý stanovuje, že rozhodnutie o odvolaní neobsahuje odôvodnenie, ak sa v ňom vyhovuje odvolaniu v plnom rozsahu.

10. Na základe uvedeného sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd o jeho ústavnej sťažnosti rozhodol nálezom v takomto znení:

„1. Rozhodnutím Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky sp. zn. 483038/2019 zo dňa 27. 8. 2019, ktorým bolo zasiahnuté do vecí územnej samosprávy sťažovateľa - a to do správy a rozhodovania vo veciach miestnych daní, bolo porušené ustanovenie § 4 ods. 3 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb., v spojení s čl. 65 ods. 2, 67 ods. 2, ods. 3, a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje rozhodnutie Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky sp. zn. 483038/2019 zo dňa 27. 8. 2019, vec mu vracia na ďalšie konanie.

3. Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky je povinné nahradiť sťažovateľovi všetky trovy tohto konania.“

II.

Relevantná právna úprava a ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu

11. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

12. Podľa čl. 127a ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.

13. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

14. Podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zisťuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

15. O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu

možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

III.

Samotné posúdenie vecí ústavným súdom

16. Sťažovateľ vo vzťahu k napadnutému rozhodnutiu finančného riaditeľstva namietal, že ním bolo zasiahnuté do vecí územnej samosprávy a bolo porušené ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení v spojení s označenými článkami ústavy upravujúcimi postavenie samosprávy, teda tvrdí nezákonnosť, a tým aj protiústavnosť zásahu – napadnutým rozhodnutím. Vychádzajúc z obsahu napadnutého rozhodnutia, ktoré je de facto bez odôvodnenia, je sťažovateľ presvedčený o vecnej správnosti a ústavnej udržateľnosti svojho rozhodnutia, ktoré bolo napadnutým rozhodnutím finančného riaditeľstva zrušené bez vrátenia veci. Vychádzajúc zo sťažnostnej argumentácie, jadrom sťažnosti je teda otázka, či sťažovateľovo právne posúdenie a ním poskytnutý výklad „pojmu škola a školské zariadenie“ použitý vo VZN č. 1/2015, do ktorého podľa názoru sťažovateľa nespadá vysoká škola, je ústavne konformný, pretože ak by ústavný súd dospel k záveru, že tento výklad je ústavne konformný, potom by bolo možné dospieť k záveru, že napadnutým rozhodnutím finančného riaditeľstva došlo k neprípustnému zásahu do vecí územnej samosprávy, a tým aj dôvodnosti sťažnosti ako takej.

17. Ústavný súd sa ešte pred samotným posúdením kľúčovej otázky právneho výkladu už uvedeného pojmu zaoberal aj procesnou stránkou danej veci, t. j. otázkou, či finančné riaditeľstvo v okolnostiach veci postupovalo v súlade s právnymi predpismi. Po preskúmaní postupu finančného riaditeľstva konštatuje, že finančné riaditeľstvo svoje rozhodnutie o zrušení veci nemuselo odôvodniť s poukazom na už citované ustanovenie § 74 ods. 6 zákona o správe daní. Sťažovateľ v tejto súvislosti namietal, že ak aj finančné riaditeľstvo zrušilo rozhodnutie sťažovateľa tým, že ho neodôvodnilo, sa nedozvedel, v čom bolo právne posúdenie veci nesprávne. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na znenie § 74 ods. 4 zákona o správe daní, podľa ktorého odvolací orgán (finančné riaditeľstvo, pozn.) rozhodnutie zruší a vec vráti na ďalšie konanie a rozhodnutie, ak sú na to dôvody.

Vychádzajúc z uvedeného a napadnutého rozhodnutia je zrejmé, že finančné riaditeľstvo neidentifikovalo dôvody, pre ktoré by bolo potrebné vec vrátiť sťažovateľovi na ďalšie konanie a rozhodnutie. Z citovanej právnej úpravy však logicky vyplýva, že odvolaniu daňového subjektu vyhovel v plnom rozsahu preto, lebo rozhodnutie sťažovateľa považovalo za vecne nesprávne a nezákonné. Námietky sťažovateľa, že mu nie sú známe dôvody, prečo došlo k zrušeniu rozhodnutia sťažovateľa, sa preto nezakladajú na pravde. Dôvody nezákonnosti svojho rozhodnutia sa sťažovateľ dozvedel z obsahu odvolania daňového subjektu (ktoré k svojej sťažnosti nepriložil, pozn.), ktorému finančné riaditeľstvo vyhovel v plnom rozsahu. O svojom závere sa ústavný súd presvedčil po preskúmaní odvolania daňového subjektu, ktorého kópiu si zabezpečil v súčinnosti s finančnou správou. Z obsahu bodov 37 až 44 odvolania okrem iného vyplýva, že daňový subjekt namietal reštriktívny výklad pojmu škola a školské zariadenie, ktorý aplikovala obec v rozhodnutí sťažovateľa.

18. Ústavný súd v súvislosti s výkladom pojmov používaných v právnych predpisoch verejnoprávnej povahy považuje za vhodné pripomenúť, že všeobecné súdy (ako aj správne orgány) sú v prípade použitia nejednoznačného právneho pojmu povinné uprednostniť ten z viacerých do úvahy prichádzajúcich výkladov, ktorý najviac šetrí zmysel a podstatu základného práva jednotlivca. Tento princíp „in dubio pro libertate“ plyní priamo z ústavného poriadku (čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 2 ods. 3 a čl. 4 listiny) a predstavuje „štrukturálny princíp liberálnodemokratického štátu, vyjadrujúci prioritu jednotlivca a jeho slobody pred štátom“ (obdobne nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 557/05 z 24. 7. 2007).

19. V nadväznosti na uvedené ústavný súd je toho názoru, že nie je v súlade s princípmi právneho štátu, ako aj právnej istoty jednotlivca vykladať právnu normu v neprospech jednotlivca v prípade terminologicky nejednoznačnej právnej úpravy týkajúcej sa verejného práva, pretože verejná moc nemôže využívať nejasnosť právnej úpravy, ktorú sama spôsobila. Takýto výklad právnej normy je potrebné považovať za ústavne nekonformný.

20. Pojmy „školy a školské zariadenia“, použité v § 17 ods. 2 písm. h) zákona č. 582/2004 Z. z. a vo VZN č. 1/2015, podľa názoru ústavného súdu a priori nevyklúčujú jeden z možných výkladov, že zahrňuje aj vysoké školy. Ústavný súd pritom vychádza z teleologického výkladu pojmu použitého v konkrétnej norme, ktorá má za cieľ poskytovať úľavy na dani z nehnuteľnosti pre istú kategóriu subjektov. Pojem škola vo všeobecnosti znamená akékoľvek výchovno-vzdelávacie zariadenie, organizáciu alebo inštitúciu. Nakoniec k obdobnému záveru v danej veci dospelo aj finančné riaditeľstvo odbor daňovej metodiky, oddelenie daňovej metodiky miestnych daní a poplatkov, ktoré vo svojom stanovisku 425592/2019 z 23. júla 2019 po zaujatí stanoviska Ministerstvom financií Slovenskej republiky konštatovalo: *«pretože zákon o miestnych daniach v § 17 ods. 2 písm. h) neupravil toto fakultatívne zníženie dane z pozemkov alebo oslobodenie od dane z pozemkov v nadväznosti na sieť škôl a školských zariadení (ako to upravuje školský zákon), nevymedzil v tomto ani v inom ustanovení pojem „školy a školské zariadenia“, ani k tomuto pojmu nezaviedol odkaz na žiadny právny predpis, ktorý by jeho aplikáciu obmedzoval iba na istý druh školy napr. v závislosti od jej stupňa, poskytovaného vzdelania alebo jej zriaďovateľa, ako je tomu v prípade zákonného oslobodenia upraveného v § 17 ods. 1 písm. d) alebo f) zákona o miestnych daniach, má tento pojem z dôvodu jeho celospoločensky a historicky zaužívaného významu všeobecný, neobmedzujúci charakter, v dôsledku čoho sa vzťahuje na školy ako také, teda aj na vysoké školy.»*

21. Pokiaľ sťažovateľ spochybňoval, či skutočne boli sporné nehnuteľnosti užívané vysokou školou v rozhodnom období, ústavný súd poukazuje na sťažovateľom uvádzanú informáciu, že daňový subjekt mal uzatvorenú rámcovú zmluvu, ako aj zmluvu o dielo a sporné pozemky boli odovzdané a prevzaté do užívania vysokou školou 30. decembra 2016.

22. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd je toho názoru, že niet relevantnej spojitosti medzi napadnutým rozhodnutím finančného riaditeľstva a sťažovateľom tvrdeným nezákonným a neústavným zásahom do vecí územnej samosprávy sťažovateľa. Ústavný súd na základe uvedeného ústavnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde odmietol z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti.

23. Keďže došlo k odmietnutiu sťažnosti, ústavný súd sa nezaoberal ďalšími návrhmi sťažovateľa, pretože tieto sú viazané na to, že ústavný súd sťažnostiam vyhovie.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 28. apríla 2020

Luboš Szigeti
predseda senátu