

# SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 37/2015-27

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 17. júna 2015 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Ľubomíra Dobríka, Sergeja Kohuta, Lajosa Mészárosa (sudca spravodajca), Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh Krajského súdu v Bratislave, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Norou Majerníkovou, na vyslovenie nesúladu § 51b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 548/2010 Z. z. a zákona č. 129/2011 Z. z. s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 55 ods. 2, čl. 59 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 2 ods. 2, čl. 28, čl. 30, čl. 49 a čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a takto

### **r o z h o d o l :**

Návrh Krajského súdu v Bratislave o d m i e t a ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Skutkový stav a obsah návrhu**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 22. augusta 2012 doručený návrh Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 51b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení zákona č. 548/2010 Z. z. a zákona č. 129/2011 Z. z. (ďalej len „zákon o dani z príjmov“) s čl. 1

ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 55 ods. 2, čl. 59 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a čl. 2 ods. 2, čl. 28, čl. 30, čl. 49 a čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“).

2. Z obsahu návrhu a pripojeného spisu krajského súdu vyplynulo, že pred krajským súdom sa pod sp. zn. 1 S 130/2011 vedie konanie o žalobe žalobcu PPC Power, a. s., proti žalovanému Ministerstvu financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“), ktorého rozhodujúce okolnosti možno zhrnúť takto:

2.1 Žalobca je obchodnou spoločnosťou, ktorej boli Národným alokačným plánom pre Slovenskú republiku na roky 2008 až 2012 pridelené emisné kvóty v súlade s ustanoveniami § 9 zákona č. 572/2004 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o emisných kvótach“).

Novelou vykonanou zákonom č. 548/2010 Z. z. bol zákon o daniach z príjmov s účinnosťou od 1. januára 2011 doplnený o ustanovenie § 51b s marginálnou rubrikou „Daň z emisných kvót“. Predmetom tejto dane sú príjmy z predaja emisných kvót, ako aj držané nespotrebované emisné kvóty, pričom základ dane sa má určiť v podstate násobením skutočného množstva predaných, resp. nespotrebovaných emisných kvót a priemernej trhovej ceny emisných kvót za príslušný kalendárny mesiac, resp. kalendárny rok. Ustanovenie § 51b ods. 12 zákona o daniach z príjmov oprávnilo ministerstvo financií, aby na svojom webovom sídle zverejnilo priemerné ceny emisných kvót za jednotlivé kalendárne mesiace a kalendárne roky.

Žalovaný – ministerstvo financií na základe tohto oprávnenia zriadilo na svojom webovom sídle <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7868> stránku, ktorá je (okrem bežných grafických prvkov webového sídla ministerstva financií) nadpísaná označením „*Ministerstvo financií Slovenskej republiky*“, pod ktorým je nápis „*Daň z emisných kvót*“ a následne slová „*aktualizované dňa:*“ s postupne sa meniacim dátumom

aktualizácie údajov. Pod týmito slovami začína tabuľka nazvaná „*Priemerná cena EUA na burze BlueNext*“, ktorá má tri stĺpce – prvý obsahuje označenie roka, druhý označenie mesiaca a tretí je označený ako „*Priemerná trhovú cenu (EUR)*“. Jednotlivé stĺpce obsahujú riadky, z ktorých každý obsahuje postupne v prvom stĺpci označenie príslušného roka, v druhom stĺpci názov mesiaca a v treťom číslo označujúce priemernú trhovú cenu v eurách v danom kalendárnom mesiaci. Pod tabuľkou je uvedený „*Zdroj: Reuters, IFP*“ a text: «*Priemerná cena EUA je vypočítaná ako jednoduchý aritmetický priemer cien posledného uskutočneného obchodu v dni na burze BlueNext (voľba v Reuters „Last Trade“, RIC kód BNXC02-2). Ročný priemer je počítaný obdobne ako priemer mesačný.*» Stránka sa končí odkazom na „*Vzory tlačív k dani z emisných kvót*“, vyhlásením o prístupnosti, odkazom na technickú podporu a upozornením na výhradu „*copyright*“ ministerstva financií.

Podľa tvrdenia žalobcu došlo k zmenám v obsahu uvedenej stránky tým, že do jednotlivých riadkov boli postupne pridávané údaje o priemerných (trhových) cenách za jednotlivé kalendárne mesiace roku 2010 a 2011 a za celý kalendárny rok 2010. K takejto aktualizácii malo dôjsť okrem iného 1., 2. a 22. marca 2011, 1. apríla 2011 a 2. mája 2011.

2.2 Proti časti týchto oznámení podal žalobca 30. marca 2011 žalobný návrh podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), považujúc ich za zásah v zmysle citovaného uznesenia, a domáhal sa, aby súd uložil ministerstvu financií povinnosť «*odstrániť údaje, ktoré Ministerstvo financií... označuje ako „Priemerné ceny na účely vyčíslenia základu dane z emisných kvót“, prípadne „priemerné trhovú cenu“ EUA alebo emisných povoleniek (emisných kvót) a ktoré Ministerstvo financií... zverejnilo na svojom webovom sídle s odvolaním sa na § 51b ods. 12 zákona... o dani z príjmov... zo svojho webového sídla*». Na odôvodnenie tejto žaloby žalobca uviedol, že úkon ministerstva financií, ktorým zverejnilo na svojom webovom sídle už uvedené údaje (pozri bod 2.1), považuje za bezprostredný zásah spočívajúci v stanovení konkrétneho rozsahu daňovej povinnosti. Podľa žalobcu nešlo ani o individuálny správny akt (rozhodnutie) [žalobca doslova uviedol, že mu „*chýbajú všetky základné obsahové, formálne a ani iné náležitosti popísané vyššie (rozumej: popísané v danej žalobe, pozn.), na základe ktorých by bolo možné zverejnenie Priemerných trhových cien emisných kvót považovať za rozhodnutie*

*správneho orgánu“], ani normatívny správny akt. Podľa neho išlo o hybridný správny akt, ktorý sa najviac podobá opatreniam všeobecnej povahy. Celkovo ho však žalobca považoval za zásah v zmysle § 250v OSP (doslovne žalobca uviedol, že zásahom „*môže byť čokoľvek, čo nie je rozhodnutím, právnym predpisom a iným zásahom, ktorý za zásah súdna prax nepovažuje a súčasne voči takému zásahu neexistuje prostriedok nápravy*“), ktorý považoval za protiústavný a nezákonný kvôli jeho arbitrárnosti a zároveň založený na nevykonateľnom ustanovení zákona o daniach z príjmov. Žalobca bol podľa svojho tvrdenia týmto aktom priamo dotknutý na svojich ústavných právach a právom chránených záujmoch. Proti tomuto zásahu podľa žalobcu neexistovali žiadne prostriedky ochrany, jeho dôsledky mali naďalej trvať a malo hroziť aj opakovanie. V danom návrhu (žalobe) žalobca zároveň navrhol krajskému súdu prerušiť konanie a predložiť ústavnému súdu návrh na vyslovenie nesúladu § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov s ústavou podľa § 109 ods. 1 písm. c) OSP.*

Konanie o tomto návrhu bolo Najvyšším súdom Slovenskej republiky (ďalej len „*najvyšší súd*“), ktorému ho žalobca podal, zastavené uznesením sp. zn. 8 Sžz 1/2011 z 28. augusta 2012 v podstate z dôvodu, že zákonom č. 189/2012 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov bolo ustanovenie § 51b zákona o dani z príjmov vypustené, čím podľa najvyššieho súdu odpadol dôvod konania (§ 250v ods. 6 OSP). Toto uznesenie napadol žalobca ústavnou sťažnosťou, ktorej ústavný súd medzičasom vyhovel a nálezom sp. zn. I. ÚS 179/2013 zo 7. augusta 2013 toto porušenie zrušil kvôli zásahu do základného práva žalobcu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Z nálezu vyplýva, že toto právo žalobcu porušil najvyšší súd nedostatočným odôvodnením svojho uznesenia, keď sa nezaoberal tou skutočnosťou, že podľa prechodných ustanovení § 51p zákona o dani z príjmov je ustanovenie § 51b vo veci sťažovateľa naďalej aplikovateľné.

Najvyšší súd po vrátení veci rozsudkom sp. zn. 8 Sžs 2/2013 z 26. februára 2015 návrh zamietol. Vo svojom rozhodnutí argumentoval tým, že zásah nespočíval vo webovom zverejnení, ale vyplýval zo zákona, a ten nemôže byť zásahom. Najvyšší súd však dodal, že

plnohodnotná ochrana subjektívnych práv môže byť poskytnutá po zaplatení a vyrubení dane, pričom doslova uviedol: „Podľa § 51b ods. 12 zák. o dani z príjmov v znení účinnom do 28.06.2012, priemerné ceny emisných kvót za jednotlivé mesiace a kalendárne roky zverejní ministerstvo na svojom webovom sídle. Za dôsledky tohto zásahu označil navrhovateľ vznik povinnosti zaplatiť daň z emisných kvót, keďže na základe zverejnenej priemernej trhovej ceny bol povinný vypočítať a odvieť príslušnú daň. S týmto záverom sa najvyšší súd nestotožňuje. Zverejnenie priemerných trhových cien nemožno považovať za predpoklad pre vznik povinnosti zaplatiť daň, pretože samotná daňová povinnosť vznikla navrhovateľovi priamo prijatím zákona. Zverejnenie priemerných trhových cien bolo až dôsledkom zavedenia daňovej povinnosti, ktorej podliehali zapísané emisné kvóty v rokoch 2011 a 2012. Toto zverejnenie je potrebné vnímať ako následok nie ako príčinu zavedenia daňovej povinnosti pre daň z emisných kvót. Navrhovateľom tvrdený dopad na jeho subjektívne práva nemohol byť následkom ním označeného zásahu zo strany odporcu, ale nastal už skôr, a to na prijatím právneho predpisu, ktorým bola zavedená daň z emisných kvót (zák. č. 548/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony). Vo vzťahu k tvrdeniu navrhovateľa, že dôsledkom ním označeného zásahu bol povinný vypočítať a odvieť daň, najvyšší súd uvádza: Je nepochybné, že zverejnené priemerné trhové ceny slúžili pre účely výpočtu základu dane z emisných kvót. Pokiaľ navrhovateľ tvrdil, že priamo zverejnením priemerných trhových cien emisných kvót bola určená jeho daňová povinnosť, je potrebné uviesť, že postup pre určenie dane vyplýval z vtedy účinnej právnej úpravy, pričom priemerná trhovú cenu slúžila výlučne ako jedna z hodnôt pri určovaní základu dane. K samotnej zmene na majetkových právach navrhovateľa nemohlo dôjsť priamo zverejnením priemerných trhových cien, ale až následne zaplatením dane v určitej výške. Z vyjadrenia právneho zástupcu navrhovateľa na nariadených pojednávaniach nepochybné vyplýva, že daň nebola doposiaľ vôbec zaplatená. Z uvedeného je zrejmé, že navrhovateľ nebol v tomto smere žiadnym spôsobom ukrátený na svojich subjektívnych majetkových právach. V konaní nebolo preukázané, že by v priamej príčinnej súvislosti so zverejnením priemerných trhových cien emisných kvót nastal u navrhovateľa úbytok na majetku, prípadne iná ujma na právach. Najvyššiemu súdu v tomto konaní, s ohľadom na právne

*posúdenie tvrdených dôsledkov zásahu, nenáleží preskúmať alebo sa vyjadrovať k ústavnosti, zákonnosti alebo súladu s európskym právom, pokiaľ ide o postup zákonodarcu, ktorý zvolil pri určení základu dane alebo jej sadzby. Tento záver je nevyhnutné prijať najmä berúc na zreteľ, že v konaní o nezákonnom zásahu nemožno za zásah považovať samotné prijatie právneho predpisu. Prijímanie zákonov je v zmysle čl. 72 Ústavy SR zverené Národnej rade Slovenskej republiky, ktorá je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Odporca nemá zákonodarnú právomoc, a preto pokiaľ by sa aj navrhovateľ domnieval, že prijatie dotknutej legislatívnej úpravy, na základe ktorej mu vznikla daňová povinnosť, bolo nezákonné, odporca v tomto konaní nemá pasívnu vecnú legitimáciu. Návrh bolo potrebné zamietnuť ako nedôvodný, keď nebolo preukázané, že dôsledky tvrdené navrhovateľom by bolo možné považovať za následok zásahu zo strany odporcu (vznik samotnej daňovej povinnosti) alebo by boli vôbec nastali (daň nebola zaplatená). S ohľadom na vyššie uvedené závery sa súd v ďalšom nezaoberal argumentáciou navrhovateľa vo vzťahu k trvaniu daňovej povinnosti za rok 2011. Najvyšší súd záverom uvádza, že navrhovateľom namietaný postup nemohol posúdiť ako nezákonný zásah v intenciách ustanovenia § 250v O. s. p., čo však neznamená, že v prípade ukončenia daňovej kontroly a následného prípadného vyrubenia dane, by sa nemohol navrhovateľ domáhať súdnej ochrany svojich subjektívnych verejných práv a právnych záujmov na nezávislom a nestrannom súde.“*

2.3 Súčasne s podaním žaloby proti nezákonnému zásahu žalobca podal proti postupu ministerstva financií v súvislosti so zverejnením údajov označených ako „Priemerné ceny na účely vyčíslenia základu dane z emisných kvót“ aj sťažnosť ústavnému súdu, ktorou namietal porušenie svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 11 ods. 1 a 4 a čl. 26 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a tiež práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 a 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a čl. 59 ods. 2 ústavy a čl. 4 ods. 1 a čl. 11 ods. 5 listiny. Ústavný súd túto sťažnosť uznesením č. k. IV. ÚS 420/2011-30 z 29. septembra 2011 odmietol a v odôvodnení poukázal na subsidiaritu právomoci ústavného súdu podľa čl. 127 ústavy a na to, že žalobca podal proti uvedenému postupu ministerstva financií jednak žalobu

o ochranu pred nezákonným zásahom uvedenú v predchádzajúcom odseku, ako aj ďalšiu žalobu o preskúmanie nezákonného rozhodnutia. Prebiehajúce konania o týchto žalobách vylučovali podľa názoru ústavného súdu jeho právomoc na konanie podľa čl. 127 ústavy.

2.4 Následne 30. mája 2011 podal žalobca krajskému súdu aj žalobu o preskúmanie nezákonného rozhodnutia, o ktorej v súčasnosti prebieha konanie pod sp. zn. 1 S 130/2011, z ktorého vzišiel i tu prerokovaný návrh na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 51b zákona o dani z príjmov. V tejto žalobe žalobca zastáva stanovisko, že uvedené akty ministerstva financií (zverejnenie priemerných trhových cien emisných kvót v dňoch 1., 2. a 22. marca, 1. apríla a 2. mája 2011 na webovom sídle) nie sú zásahom v zmysle § 250v OSP, ale rozhodnutiami, resp. „*externými (právne záväznými) hybridnými správnymi aktami*“, ktorých predmet regulácie je konkrétny (určenie priemernej ceny za konkrétne časové obdobie), zároveň však abstraktný (všeobecne určený okruh adresátov – daňovníkov dane z emisných kvót), pričom žalobca na podporu svojich tvrdení odkázal na nález ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 354/08 z 22. januára 2009. Ďalej žalobca s odkazom na český právny poriadok uviedol, že proti tomuto druhu aktov musia existovať rovnaké prostriedky právnej ochrany v rovnakom režime ako individuálne správne akty, keďže by daňovníci dane z emisných kvót inú formu právnej ochrany proti uvedeným rozhodnutiam nemali, čo by bolo v nesúlade s čl. 46 ods. 2 ústavy. Zároveň sú týmito rozhodnutiami podľa žalobcu priamo dotknuté jeho práva a právom chránené záujmy, vrátane základných práv a slobôd. Nezákonnosť daných rozhodnutí vidí žalobca okrem iného v tom, že boli vydané na základe neústavného ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov. Neústavnosť tohto ustanovenia videl žalobca v tom, že je neurčité, nejasné, z aplikačného hľadiska pre jeho adresátov nepredvídateľné, pretože umožňuje ministerstvu financií určiť priemerné ceny emisných kvót (a tým aj daň z emisných kvót) voľne a bez akýchkoľvek medzí.

Po začatí konania sa žalobca osobitnými návrhmi domáhal najskôr predloženia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), následne prerušenia konania a podania návrhu ústavnému súdu na vyslovenie nesúladu § 51b zákona o daniach z príjmov s niektorými článkami ústavy, dodatkového protokolu a ZFEÚ podľa ustanovenia § 109 ods. 1 písm. b) OSP.

2.5 Z podania žalobcu doručeného ústavnému súdu 21. januára 2013 vyplynulo, že okrem už uvedených konaní o ochranu pred nezákonným zásahom (sp. zn. 8 SZZ 1/2011) a o preskúmanie rozhodnutí (sp. zn. 1 S 130/2011) žalobca začal ďalšie štyri konania pred krajským súdom (sp. zn. 3 S 137/2011, sp. zn. 2 S 41/2012, sp. zn. 2 S 42/2012 a sp. zn. 5 S 244/2012), ktorých predmet však nie je bližšie známy. Súčasne z tohto podania vyplynulo, že Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty v Bratislave výzvou z 13. decembra 2012 vyzval žalobcu na opravu údajov v daňovom priznaní k dani z emisných kvót za zdaňovacie obdobie kalendárneho roka 2011 s poučením, že ak tieto nedostatky nebudú odstránené v určenej lehote, správca dane vykoná u žalobcu daňovú kontrolu alebo určí daň podľa pomôcok.

2.6 Ďalej je ústavnému súdu zo sťažnosti žalobcu v konaní sp. zn. IV. ÚS 191/2014 známe, že žalobca už uhradil preddavky na daň z emisných kvót za rok 2011 a v konaní pred orgánmi finančnej správy sa v súčasnosti domáhal ich zníženia, resp. vrátenia. Rozhodnutia finančnej správy o týchto žiadostiach žalobcu však nie sú predmetom konania pred krajským súdom sp. zn. 1 S 130/2011, z ktorého vzišiel tu prerokúvaný návrh.

3. Krajský súd návrhu žalobcu na prerušenie konania vyhovel uznesením č. k. 1 S 130/2011-209 z 8. augusta 2012, právoplatným 7. septembra 2012, konanie prerušil až do rozhodnutia ústavného súdu a podal ústavnému súdu tu prerokúvaný návrh.

3.1 Krajský súd v návrhu predovšetkým uviedol, že sa *„žalobca domáha preskúmania rozhodnutí žalovaného (ministerstva financií, pozn.), ktoré sú podľa názoru žalobcu správnymi aktami sui generis, ktoré v právnom poriadku podliehajú rovnakému režimu preskúmania v správnom súdnictve ako individuálne správne akty“* (zvýraznenie pridal ústavný súd, pozn.). Senát krajského súdu „1S“ po predbežnom prerokovaní veci *„konajúci podľa piatej časti OSP (správne súdnictvo) preskúmavajúc zákonnosť rozhodnutí Ministerstva financií SR a jeho postupu dospel k záveru, že rozhodnutie súdu závisí od posúdenia otázky, ktorú nie je oprávnený riešiť. Vylučne do právomoci ústavného súdu patrí posudzovanie súladu predpisov nižšej právnej sily s predpismi vyššej právnej sily, ktorého*

*rozhodnutím o rozpore je konajúci súd viazaný v zmysle ustanovenia § 135 ods. 1 OSP“.* K otázke kvalifikácie napadnutých správnych aktov ministerstva financií ani k otázke svojej právomoci na konanie o predmete žaloby sa krajský súd nijako osobitne nevyjadril.

3.2 K otázke rozporu napadnutých ustanovení zákona o dani z príjmov s označenými článkami ústavy, dodatkového protokolu a ZFEÚ krajský súd v podstatnej časti odkázal na návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) z 10. mája 2011, ktorý ústavný súd prijal na ďalšie konanie pod sp. zn. PL. ÚS 114/2011 (konanie bolo medzičasom zastavené uznesením pléna č. k. PL. ÚS 114/2011-211 z 19. septembra 2012, pozn.) a ktorý sa týka totožných ustanovení zákona o dani z príjmov, ústavy, dodatkového protokolu a ZFEÚ. Krajský súd doslovne uviedol, že *„(v)zhľadom na uvedené súd bude pri zdôvodňovaní opodstatnenosti svojho návrhu poukazovať aj na časti, ktoré sú uvedené v návrhu poslancov, ktorý podrobne rozvádza jednotlivé namietané dôvody nesúladu, s ktorými sa súd stotožňuje“*. Následne krajský súd pri každom bode odôvodnenia svojho návrhu uviedol, že dané *„porušenie je bližšie rozpracované“* v presne označenej časti návrhu skupiny poslancov na presne určených stranách. Z uvedeného dôvodu ústavný súd na tomto mieste jednotlivé dôvody nesúladu len stručne rekapituluje.

Z návrhu skupiny poslancov národnej rady z 10. mája 2011 vyplynulo, že zákon č. 548/2010 Z. z., ktorý bol národnej rade predložený ako vládny návrh a ktorým bolo ustanovenie § 51b do zákona o daniach z príjmov vložené, takéto ustanovenie pôvodne neobsahoval, ale bolo doň doplnené až v rámci legislatívneho procesu v národnej rade pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom poslancov národnej rady. Takýto postup ale podľa krajského súdu predstavuje neoprávnené uplatnenie zákonodarnej iniciatívy zo strany poslancov národnej rady, čo zakladá porušenie čl. 87 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy. Napadnuté ustanovenie § 51b používa neurčité pojmy ako „priemerná trhovacia cena“, „daňovník“ a „zapísané kvóty“, navyše ním bolo ministerstvo financií bez určenia akýchkoľvek kritérií oprávnené určiť časť základu dane z emisných kvót (určením priemernej ceny a nijako neobmedzeným výberom spôsobu jej určenia). To zakladá jeho rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy, konkrétne požiadavkami materiálneho právneho štátu. Napadnuté ustanovenie dodatočne zdaňuje daňou príjmy z už realizovaných derivátových obchodov, ktoré sa týkajú predaja

emisných kvót za roky 2011 a 2012, a súčasne toto ustanovenie podľa krajského súdu zdaňuje späť aj príjem z predaja emisných kvót za roky 2008, 2009 a 2010. Uvedená okolnosť zakladá podľa názoru krajského súdu retroaktivitu ustanovenia § 51b zákona o dani z príjmov, a tým rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy. Zavedenie dane z emisných kvót predstavuje podľa krajského súdu porušenie legitímnych očakávaní účastníkov schémy obchodovania, čo je rovnako v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. Účelom napadnutého ustanovenia je podľa krajského súdu odňatie individuálnych práv a povinností priznaných individuálnym rozhodnutím konkrétnym adresátom (účastníkom schémy obchodovania), v dôsledku čoho je toto ustanovenie (materiálne) rozhodnutím orgánu verejnej správy, nie generálnou právnou normou, čo rovnako porušuje čl. 1 ods. 1 ústavy. Daň z emisných kvót so sadzbou 80 % základu dane predstavuje podľa krajského súdu konfiškačný zásah do vlastníckeho práva k súčasným i budúcim príjmom z predaja emisných kvót. Rovnako napadnuté ustanovenie zasahuje do hodnoty technologických investícií, ako aj hodnoty obchodných podielov v obchodných spoločnostiach, ktoré sú účastníkmi schémy obchodovania. V dôsledku toho je toto ustanovenie v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 13 ods. 4 ústavy, keďže na takéto obmedzenie neexistuje legitímny cieľ vo verejnom záujme. Keďže napadnuté ustanovenie znemožňuje tvorbu zisku, ktorý je podstatou podnikania, je podľa krajského súdu aj v rozpore s čl. 35 ods. 1 ústavy, ktorý právo podnikat' zaručuje, ako aj s čl. 13 ods. 4 ústavy v dôsledku chýbajúcej proporcionality a legitímneho cieľa. Tým, že ustanovenie § 51b zákona o dani z príjmov odňalo účastníkom schémy obchodovania ich práva, účastníci podľa krajského súdu nemajú možnosť domôcť sa svojich práv pred súdom alebo iným orgánom, keďže všeobecné súdy ani iné orgány nedisponujú právomocou na preskúmanie zákonov. Tým je napadnuté ustanovenie podľa krajského súdu v rozpore s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Dôsledkom napadnutého ustanovenia je aj obmedzenie hospodárskej súťaže na trhu s emisnými kvótami, pričom ministerstvo financií bolo podľa krajského súdu splnomocnené na jej ďalšie obmedzenie. To však odporuje čl. 55 ods. 2 ústavy, ktorý umožňuje obmedzenie len zákonom. Z dôvodu neproporcionality je napadnuté ustanovenie podľa krajského súdu aj v rozpore s čl. 13 ods. 4 ústavy (samostatne). Príjmy, ktoré podliehajú dani z emisných kvót, sú jedinými príjmami, na ktoré sa uplatňuje odlišná (80 %) sadzba dane, na ostatné sa uplatňuje 19 % sadzba. Zároveň sa napadnuté ustanovenie

týka len spoločností, ktorým boli pridelené tzv. EUA kvóty (nie spoločností, ktorým boli pridelené tzv. AAU kvóty). Uvedené okolnosti podľa názoru krajského súdu odporujú zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy v súvislosti s právom na vlastníctvo majetku podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a právom podnikateľ podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Diskriminácia a disproporcia výpočtu daňového základu pre daň z emisných kvót už v jeho základnom vzorci sú podľa krajského súdu dôvodom nesúlady s čl. 1 dodatkového protokolu. Ustanovenie § 51b zákona o dani z príjmov zavádza podľa krajského súdu dávky, ktoré majú podobný účinok ako clo, čím je v rozpore s čl. 28 a čl. 30 ZFEÚ, a obmedzuje aj slobodu usadzovania, čím je v rozpore s čl. 49 v spojení s čl. 54 ZFEÚ. Toto ustanovenie ďalej znemožňuje dosiahnutie cieľov smernice 2003/87/ES, ktorou sa ustanovuje schéma obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, v znení neskorších predpisov, čím je v rozpore s čl. 288 ZFEÚ a zároveň s čl. 2 ods. 2 ZFEÚ, ktorý zakazuje členským štátom vykonávať svoje právomoci v oblastiach právomocí prenesených na Európsku úniu. Napokon v dôsledku rozporu s viacerými mnohostrannými zmluvami o ochrane investícií, ktoré sa „vzťahujú na zahraničných investorov, ktorí investovali do účastníkov schémy obchodovania“, je napadnuté ustanovenie podľa krajského súdu v rozpore aj s čl. 1 ods. 2 ústavy.

3.3 Vzhľadom na uvedené dôvody krajský súd v závere svojho návrhu žiada, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

*„Ustanovenie § 51b zákona o dani z príjmov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 55 ods. 2, čl. 59 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 Ústavy SR, s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 2 ods. 2, čl. 28, čl. 30, čl. 49 a čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.“*

## II.

### **Znenie a zmeny napadnutého ustanovenia**

4. Predmetom návrhu krajského súdu je posúdenie ústavnosti ustanovenia § 51b zákona o dani z príjmov.

4.1 Uvedené ustanovenie bolo do zákona o dani z príjmov vložené čl. IV 95. bodom zákona č. 548/2010 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2011 v tomto znení (poznámky pod čiarou sú vynechané):

*„§ 51b*

*Daň z emisných kvót*

*(1) Na účely dane z emisných kvót sa rozumie*

*a) daňovníkom povinný účastník schémy obchodovania, ktorý vykonáva činnosti podľa osobitného predpisu, alebo bol takýmto účastníkom len časť príslušného kalendárneho roka,*

*b) zapísanými emisnými kvótami kvóty skleníkových plynov bezodplatne pridelené a zapísané podľa osobitného predpisu daňovníkovi v príslušnom kalendárnom roku vrátane emisných kvót nadobudnutých od iného daňovníka z dôvodu kúpy podniku alebo jeho časti, nepeňažného vkladu podniku alebo jeho časti, zlúčenia, splynutia alebo rozdelenia obchodných spoločností alebo družstiev, ktoré tento iný daňovník nadobudol bezodplatne podľa osobitného predpisu v príslušnom kalendárnom roku,*

*c) spotrebovanými emisnými kvótami kvóty skleníkových plynov odovzdané podľa osobitného predpisu daňovníkom za príslušný kalendárny rok zo zapísaných emisných kvót v príslušnom kalendárnom roku,*

*d) prevedenými emisnými kvótami kvóty skleníkových plynov prevedené podľa osobitného predpisu daňovníkom v príslušnom kalendárnom roku zo zapísaných emisných kvót v príslušnom kalendárnom roku s výnimkou emisných kvót prevedených inému daňovníkovi z dôvodu predaja podniku alebo jeho časti, nepeňažného vkladu podniku alebo jeho časti, zlúčenia, splynutia alebo rozdelenia obchodných spoločností alebo družstiev,*

*e) nespotrebovanými emisnými kvótami za príslušný kalendárny rok zapísané emisné kvóty v príslušnom kalendárnom roku znížené o spotrebované emisné kvóty za príslušný kalendárny rok, o úsporu spotrebovaných emisných kvót dosiahnutú z dôvodu investovania*

*daňovníka do technológií, ktorých účelom je zníženie množstva emisií vypustených do ovzdušia, a o prevedené emisné kvóty v príslušnom kalendárnom roku; za nespotrebované emisné kvóty sa nepovažujú emisné kvóty zo zapísaných emisných kvót v príslušnom kalendárnom roku, ktoré boli prevedené inému daňovníkovi z dôvodu predaja podniku alebo jeho časti, nepeňažného vkladu podniku alebo jeho časti, zlúčenia, splynutia alebo rozdelenia obchodných spoločností alebo družstiev.*

*(2) Predmetom dane z emisných kvót sú zapísané emisné kvóty v rokoch 2011 a 2012.*

*(3) Základ dane z emisných kvót sa zistí ako súčet násobkov prevedených emisných kvót v jednotlivých kalendárnych mesiacoch a priemernej trhovej ceny emisných kvót za kalendárny mesiac predchádzajúci mesiacu, v ktorom sa uskutočnil ich prevod, a násobku nespotrebovaných emisných kvót a priemernej trhovej ceny emisných kvót za príslušný kalendárny rok.*

*(4) Daňovník, ktorý sa počas kalendárneho roka zrušuje bez likvidácie, vyčíslí základ dane z emisných kvót ako súčet násobkov prevedených emisných kvót v jednotlivých kalendárnych mesiacoch a priemernej trhovej ceny emisných kvót za kalendárny mesiac predchádzajúci mesiacu, v ktorom sa uskutočnil ich prevod.*

*(5) Sadzba dane z emisných kvót je 80 % zo základu dane z emisných kvót podľa odsekov 3 a 4.*

*(6) Daňovník podáva daňové priznanie na daň z emisných kvót miestne príslušnému správcovi dane za príslušný kalendárny rok v lehote do 30. júna po skončení príslušného kalendárneho roka. Daň z emisných kvót je splatná v lehote na podanie daňového priznania na daň z emisných kvót.*

*(7) Daňovník, ktorý sa počas kalendárneho roka zrušuje bez likvidácie, je povinný podať daňové priznanie na daň z emisných kvót za časť kalendárneho roka skončenú ku dňu podľa osobitného predpisu, a to v lehote do troch kalendárnych mesiacov od tohto dňa.*

*(8) Daňovník platí polročné preddavky na daň z emisných kvót na rok 2011 vo výške jednej polovice predpokladanej dane, a to v lehote do 30. júna 2011 a do 31. decembra 2011. Predpokladanú daň vypočíta sadzbou dane podľa odseku 5 zo sumy vyčíslenej ako*

*násobok priemernej trhovej ceny emisných kvót za rok 2010 a zapísaných emisných kvót na rok 2011 znížených o skutočne spotrebované emisné kvóty v roku 2010.*

*(9) Daňovník platí polročné preddavky na daň z emisných kvót na rok 2012 vo výške jednej polovice daňovej povinnosti vypočítanej v daňovom priznaní na daň z emisných kvót podanom za rok 2011, a to v lehote do 30. júna 2012 a do 31. decembra 2012.*

*(10) Ak zaplatené preddavky na daň z emisných kvót sú nižšie ako daň z emisných kvót vypočítaná v daňovom priznaní na daň z emisných kvót, daňovník je povinný zaplatiť rozdiel v lehote na podanie daňového priznania podľa odsekov 6 a 7. Ak zaplatené preddavky na daň z emisných kvót sú vyššie ako daň z emisných kvót vypočítaná v daňovom priznaní na daň z emisných kvót, rozdiel sa považuje za daňový preplatok podľa osobitného predpisu.*

*(11) Daň z emisných kvót sa zaokrúhľuje na celé eurá nahor.*

*(12) Priemerné ceny emisných kvót za jednotlivé mesiace a kalendárne roky zverejní ministerstvo na svojom webovom sídle.*

*(13) Na správu dane z emisných kvót sa vzťahujú ustanovenia osobitného predpisu. “*

4.2 Zákonom č. 129/2011 Z. z. došlo s účinnosťou od 1. mája 2011 k novelizácii odsekov 1, 7 a 8 ustanovenia § 51b, ktoré po tejto novelizácii zneli (doplnený text je zvýraznený):

*„(1) Na účely dane z emisných kvót sa rozumie...*

*c) spotrebovanými emisnými kvótami kvóty skleníkových plynov a jednotky certifikovaného zníženia emisií (CER) odovzdané podľa osobitného predpisu daňovníkom za príslušný kalendárny rok,*

*d) prevedenými emisnými kvótami kvóty skleníkových plynov prevedené podľa osobitného predpisu daňovníkom v príslušnom kalendárnom roku zo zapísaných emisných kvót v príslušnom kalendárnom roku s výnimkou emisných kvót prevedených inému daňovníkovi z dôvodu predaja podniku alebo jeho časti, nepeňažného vkladu podniku alebo jeho časti, zlúčenia, splnutia alebo rozdelenia obchodných spoločností alebo družstiev; súčasťou prevedených emisných kvót nie je zabezpečovací prevod zapísaných emisných kvót u daňovníka, ktorý je dlžníkom, a ich spätný prevod u daňovníka, ktorý je veriteľom, ak bol*

*uskutočnený medzi tými istými osobami v rovnakom množstve a rovnakých jednotkách najneskôr do dňa odovzdania emisných kvót správcovi registra podľa osobitného predpisu za príslušný kalendárny rok,*

*e) nespotrebovanými emisnými kvótami za príslušný kalendárny rok zapísané emisné kvóty v príslušnom kalendárnom roku znížené o spotrebované emisné kvóty za príslušný kalendárny rok, o úsporu spotrebovaných emisných kvót vyčíslenú podľa osobitného predpisu a o prevedené emisné kvóty v príslušnom kalendárnom roku; za nespotrebované emisné kvóty sa nepovažujú emisné kvóty zo zapísaných emisných kvót v príslušnom kalendárnom roku, ktoré boli prevedené inému daňovníkovi z dôvodu predaja podniku alebo jeho časti, nepeňažného vkladu podniku alebo jeho časti, zlúčenia, splynutia alebo rozdelenia obchodných spoločností alebo družstiev...*

*(7) Ak sa daňovník počas kalendárneho roka zrušuje bez likvidácie, je tento daňovník alebo jeho právny nástupca povinný podať daňové priznanie na daň z emisných kvót za časť kalendárneho roka skončenú ku dňu podľa osobitného predpisu, a to v lehote do troch kalendárnych mesiacov od tohto dňa.*

*(8) Daňovník platí polročné preddavky na daň z emisných kvót na rok 2011 vo výške jednej polovice predpokladanej dane, a to v lehote do 30. júna 2011 a do 31. decembra 2011. Predpokladanú daň vypočíta sadzbou dane podľa odseku 5 zo sumy vyčíslenej ako násobok priemernej trhovej ceny emisných kvót za rok 2010 a zapísaných emisných kvót na rok 2011 znížených o skutočne spotrebované emisné kvóty v roku 2010 a o úsporu spotrebovaných emisných kvót vyčíslenú podľa osobitného predpisu.“*

4.3 Ustanovením čl. IV piateho bodu zákona č. 189/2012 Z. z. došlo s účinnosťou od 30. júna 2012 k vypusteniu celého ustanovenia § 51b zákona o dani príjmov bez náhrady. Súčasne bolo do tohto zákona vložené prechodné ustanovenie § 51p ods. 1, podľa ktorého „(u)stanovenia § 51b v znení účinnom do 29. júna 2012 sa použijú pri podávaní daňového priznania k dani z emisných kvót za posledné zdaňovacie obdobie predchádzajúce zdaňovaciemu obdobiu roka 2012, pričom ustanovenie § 52j ods. 9 sa neuplatní.“

### **III.**

## Právne úvahy ústavného súdu

5. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov (okrem iného) s ústavou a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Takýto návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) a čl. 144 ods. 2 ústavy je v zásade povinný podať okrem iného aj súd, ak sa domnieva, že zákon, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave alebo medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy.

Podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí a preskúma ho z hľadísk uvedených v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

6. Ako vyplýva zo skutočností uvedených v bodoch 4.1 až 4.3, ustanovenie § 51b zákona o dani z príjmov, ktoré je predmetom návrhu krajského súdu, stratilo platnosť už 30. júna 2012, teda pred podaním uvedeného návrhu. Z prechodného ustanovenia § 52p ods. 1 zákona o dani z príjmov je však zrejmé, že napadnuté ustanovenie je naďalej použiteľné na podávanie daňových priznaní k dani z emisných kvót za zdaňovacie obdobie kalendárneho roka 2011, teda naďalej z neho vyplývajú práva a povinnosti jeho adresátom – daňovníkom uvedenej dane, o ktorých môžu rozhodovať orgány verejnej správy (finančná správa) a ktoré sa môžu stať aj referenčnou normou prieskumu takých rozhodnutí v prípadnom súdnom konaní. Podľa novšej judikatúry ústavného súdu (porov. PL. ÚS 1/2010 s výslovným odmietnutím skoršej opačnej judikatúry) môže byť v konaní o súlade právneho predpisu s nadradenými právnymi predpismi, ktoré bolo začaté na návrh všeobecného súdu ako dôsledok riešenia konkrétnej veci (čl. 144 ods. 2 ústavy a § 37 a nasl. zákona o ústavnom súde), preskúmaný aj právny predpis už neplatný, ak z neho v rozhodnej dobe vyplývali adresátom práva a povinnosti, ktoré sa neskôr stali predmetom sporu (konanie pred súdom), a otázku ústavnej konformity zákonného základu týchto práv

a povinností si nemôže posúdiť všeobecný súd sám. Z uvedeného dôvodu ústavný súd konanie o súlade § 51b zákona o dani z príjmov napriek zrušeniu napadnutého ustanovenia nezastavil, ale vychádzal z prípustnosti jeho prieskumu (porov. naposledy zhodne PL. ÚS 39/2011, bod 11).

7. Po zistení, že návrh krajského súdu bol podaný príslušným senátom [čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy, § 18 ods. 1 písm. d) a § 19 zákona o ústavnom súde] po prerušení konania uznesením č. k. 1 S 130/2011-209 z 8. augusta 2012, ktoré sa stalo právoplatné 7. septembra 2012 (t. j. je právoplatné v čase predbežného prerokovania návrhu ústavným súdom) vo forme predpokladanej ustanovením § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde a že návrh nie je neprípustný (§ 24 zákona o ústavnom súde *a contrario*), skúmal ústavný súd najmä aplikovateľnosť napadnutého ustanovenia § 51b zákona o dani z príjmov v konaní pred krajským súdom. Toto skúmanie je pravidelnou a nevyhnutnou súčasťou predbežného prerokovania a nemožno ho vykonať v neskoršej fáze konania, keďže podľa ustálenej judikatúry už po prijatí návrhu na ďalšie konanie zásadne neprichádza do úvahy skúmanie procesných podmienok (porov. PL. ÚS 11/05).

7.1 Všeobecný súd je oprávnený napadnúť len také ustanovenie zákona, ktorého použitie (teda nutnosť subsumpcie zisteného skutkového stavu pod právnu normu vyjadrenú v danom ustanovení) možno v konaní pred všeobecným súdom rozumne očakávať (PL. ÚS 12/2012); predpokladom je teda tzv. *prejudicialita* napadnutej normy v konaní všeobecného súdu. Prejudicialita chýba, ak je zjavné, že aplikácia napadnutého ustanovenia v konaní všeobecného súdu neprichádza do úvahy, napríklad aj preto, že nie sú splnené procesné podmienky (porov. už citované rozhodnutie PL. ÚS 7/04). V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu, podľa ktorej sú to všeobecné súdy, ktoré sú primárne zodpovedné za výklad podústavného práva, je nepochybne v prvom rade úlohou všeobecného súdu, ktorý podáva ústavnému súdu svoj návrh, aby posúdil prejudicialitu napádaného ustanovenia a na účely konania pred ústavným súdom ju náležite odôvodnil. Ústavný súd si však vo svojej už citovanej judikatúre od počiatku vyhradzuje právo tieto závery všeobecného súdu pri predbežnom prerokovaní jeho návrhu preskúmať a samostatne

posúdiť splnenie podmienok konania pred všeobecným súdom, ako aj prejudicialitu (aplikovateľnosť) napadnutého ustanovenia vo veci, z ktorej návrh všeobecného súdu vzišiel (porov. napríklad PL. ÚS 12/2012, ods. 31 až 34). Ako *partem pro toto* možno uviesť už citované rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 7/04, v ktorom návrh na vyslovenie nesúlady podal všeobecný súd konajúci o žalobe v správnom súdnictve (podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku) podanej proti rozhodnutiu správneho orgánu. Ústavný súd v danej veci sp. zn. PL. ÚS 7/04 sám posúdil, či je žaloba, o ktorej navrhujúci súd koná, vôbec prípustná, a dospel k záveru, že nie je, pretože napadnuté rozhodnutie správneho orgánu je prvostupňovým rozhodnutím, proti ktorému bol podaný rozklad. V dôsledku toho nešlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní opravných prostriedkov nadobudlo právoplatnosť, ako to požaduje ustanovenie § 247 ods. 2 OSP. Podobne vo veci sp. zn. PL. ÚS 14/2013, návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy tiež podal všeobecný súd a ústavný súd sám posúdil, či v konaní bol zaplatený súdny poplatok, a dospel k záveru, že vzhľadom na jeho nezaplatenie mal všeobecný súd konanie zastaviť. Keď tak neurobil, nebol oprávnený na podanie daného návrhu ústavnému súdu.

8. Vychádzajúc z uvedených všeobecných východísk pristúpil ústavný súd k prieskumu návrhu krajského súdu. Dôvody prípadného odmietnutia návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde osobitne posudzoval aj z hľadiska *aplikovateľnosti* napadnutých ustanovení v konaní krajského súdu sp. zn. 1 S 130/2011, pričom postupne skúmal:

a) aplikovateľnosť ustanovení § 51b ods. 1 až 11 a ods. 13 zákona o dani z príjmov a označené články ústavy, dodatkového protokolu a ZFEÚ,

b) aplikovateľnosť ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov a označené články ZFEÚ,

c) prieskumnú právomoc krajského súdu, aplikovateľnosť ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov a označené články ústavy a dodatkového protokolu.

**K bodu a) Aplikovateľnosť ustanovení § 51b ods. 1 až 11 a ods. 13 zákona o dani z príjmov a označené články ústavy, dodatkového protokolu a ZFEÚ**

9. Ako už ústavný súd uviedol, predmetom konania pred krajským súdom je zákonnosť aktov ministerstva financií, ktorým boli zverejnené priemerné (trhové) ceny emisných kvót. Predmetom konania pred krajským súdom nateraz nie je žiadne rozhodnutie finančnej správy, ktorým by bol žalobcovi priamo určený základ dane za konkrétne obdobie alebo vyrubená daň (porov. bod 2.6 Ďalej je ústavnému súdu zo sťažnosti žalobcu v konaní sp. zn. IV. ÚS 191/2014 známe, že žalobca už uhradil preddavky na daň z emisných kvót za rok 2011 a v konaní pred orgánmi finančnej správy sa v súčasnosti domáhal ich zníženia, resp. vrátenia.), ale len akt ministerstva financií, z ktorého takýto základ dane a daň môžu vyplývať, resp. ktorý určuje jeden z parametrov na určenie základu dane z emisných kvót. Právnym základom označeného aktu ministerstva financií je výlučne ustanovenie § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov, keďže len toto ustanovenie (tento odsek) splnomocňuje ministerstvo financií na jeho vydanie. Ako vyplýva z časti II odôvodnenia tohto uznesenia, ostatné odseky § 51b zákona o dani z príjmov nijakým spôsobom neupravujú ani neobmedzujú postup ministerstva financií pri zverejňovaní priemerných (trhových) cien emisných kvót. Práve naopak, odsek 1 definuje niektoré pojmy, odsek 2 časovo určuje predmet dane, odsek 3 určuje spôsob výpočtu základu dane, pričom nadväzuje na zverejnené informácie o priemerných (trhových) cenách emisných kvót, odsek 4 upravuje niektoré modalities výpočtu základu dane pri zrušení daňovníka, odsek 5 ustanovuje sadzbu dane, odseky 6 a 7 určujú lehoty na podanie daňového priznania a splatnosť dane, odseky 8 a 9 upravujú platenie preddavkov, odsek 10 ich zúčtovanie s výslednou daňou, odsek 11 zaokrúhľovanie a odsek 13 odkazuje na subsidiárne použitie Daňového poriadku (zákon č. 563/2009 Z. z.).

Za týchto okolností podľa ústavného súdu ustanoveniam § 51b ods. 1 až 11 a ods. 13 zákona o dani z príjmov celkom zjavne chýba prejudicialita v konaní pred krajským súdom, teda celkom zjavne nemôže dôjsť k ich použitiu (aplikácii) v danom súdnom konaní, resp. ich použitie (aplikácia) nie je vôbec podstatné na účely rozhodnutia krajského súdu o tom, či ministerstvo financií zverejnením priemerných (trhových) cien emisných kvót

postupovalo v súlade alebo v rozpore so zákonom. Neušlo pritom pozornosti ústavného súdu, že v samotnej žalobe podanej krajskému súdu žalobca navrhoval podať návrh na vyslovenie nesúladu len v časti týkajúcej sa ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov. Až v neskoršom podaní rozšíril svoju požiadavku na celý § 51b, pričom takéto rozšírenie svojho návrhu nijako relevantne neodôvodnil.

V súlade s úvahami ústavného súdu uvedenými v bode 7.1 tohto uznesenia tak kvôli nedostatku prejudiciality ustanovení § 51b ods. 1 až 11 a ods. 13 zákona o dani z príjmov pre rozhodnutie krajského súdu v konaní, z ktorého vzišiel jeho návrh na vyslovenie nesúladu uvedených ustanovení, nemožno krajský súd považovať za osobu oprávnenú na podanie takého návrhu (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

### **K bodu b) Aplikovateľnosť ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov a označené články ZFEÚ**

10. V tejto časti návrhu je kľúčovou otázkou otázka aktívnej legitímácie všeobecného súdu na podanie návrhu na vyslovenie nesúladu medzi právnym predpisom Slovenskej republiky, jeho časťou alebo jednotlivým ustanovením na jednej strane a takou nadradenou medzinárodnou zmluvou [čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], ktorá je zároveň súčasťou (primárneho) práva Európskej únie.

10.1 Ústavný súd sa otázkou aktívnej legitímácie všeobecného súdu na podanie návrhu na vyslovenie nesúladu právneho predpisu s právom Európskej únie podrobne zaoberal v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 3/09 (časť V.3.4, *náhlosť zákazu zisku*), v ktorom vyslovil tieto zásadné doktrinálne závery: «Z rozsudku Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci Simmenthal (rozsudok z 9. marca 1978, *Simmenthal*, 106/77, Zb., s. 629, bod 17) vyplýva, že podľa zásady prednosti práva Európskeho spoločenstva je dôsledkom účinnosti priamo uplatniteľných ustanovení zmluvy a aktov inštitúcií vo vzťahu k vnútroštátnemu právu členských štátov nielen strata použiteľnosti každého existujúceho ustanovenia vnútroštátneho predpisu, ktoré je s nimi v rozpore, ale – vzhľadom na to, že tieto ustanovenia a akty sú neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku použiteľného na

územia každého členského štátu, pred ktorým majú prednosť – aj vylúčenie prijímania takého vnútroštátneho práva, ktoré je nezlučiteľné s právom Európskeho spoločenstva.»

Takéto chápanie zásady prednosti práva Európskej únie je podľa názoru ústavného súdu uplatniteľné v konaní o súlade právnych predpisov, ktoré začalo na návrh skupiny poslancov alebo aj iných oprávnených subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 ústavy okrem (všeobecného) súdu. Všeobecný súd podľa názoru ústavného súdu totiž konanie o súlade vnútroštátneho právneho predpisu s medzinárodnou zmluvou, ktorou Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na Európsku úniu, pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 ústavy iniciovať zásadne nemôže, pretože v rozsahu svojej právomoci aplikuje ustanovenia práva Európskej únie a je *„povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z úradnej moci neuplatní každé vnútroštátne ustanovenie, hoci by išlo o neskoršie ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom“* (rozsudok z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, Zb., s. 629, bod 24). K takýmto „ústavným postupom“ totiž možno zaradiť aj konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Všeobecný súd má v súvislosti so zabezpečovaním plného účinku práva Európskej únie okrem iného k dispozícii postup podľa § 109 ods. 1 písm. c) OSP, t. j. v prípade potreby rozhodne, že «požiada Súdny dvor Európskych spoločenstiev (po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy už „Súdny dvor Európskej únie“, pozn.) o rozhodnutie o predbežnej otázke podľa medzinárodnej zmluvy a v tej súvislosti konanie preruší.»

Zjednodušene povedané, z uvedeného vyplýva, že ak všeobecný súd v určitej veci (v súlade s postupom, ktorý predpokladá právo Európskej únie, teda po prípadnom predložení prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru) dospeje k záveru, že ustanovenie právneho predpisu Slovenskej republiky odporuje právu Európskej únie, má to (v zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora) za následok neaplikovateľnosť (nepoužiteľnosť) ustanovenia právneho predpisu Slovenskej republiky v danej veci. Použiteľnosť napadnutého ustanovenia je však v zmysle záverov obsiahnutých v bode 7.2 tohto uznesenia nevyhnutným predpokladom aktívnej legitímácie všeobecného súdu na podanie návrhu na vyslovenie nesúlady takého ustanovenia so ZFEÚ. Všeobecný súd sa tak nemôže dostať do situácie, kedy by napadnuté ustanovenie právneho predpisu Slovenskej republiky bolo

v konaní pred ním aplikovateľné, ak toto ustanovenie odporuje právu Európskej únie, v dôsledku čoho mu nemôže svedčať aktívna legitímácia na podanie návrhu na vyslovenie nesúlady takého ustanovenia s právom Európskej únie (porov. tiež nález českého Ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 19/04; k tomu aj Bobek, M. Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně. In: Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 5, s. 171-175; podobne Bobek, M. Judikát roku? publikované 30. júna 2007, dostupné na <jinepravo.blogspot.sk>).

10.2 V prerokúvanej veci z návrhu krajského súdu zreteľne vyplýva, že krajský súd je presvedčený o nesúlade ustanovenia § 51b zákona o dani z príjmov s niektorými článkami ZFEÚ, čo by však v takom prípade zakladalo ich aplikačnú prednosť. Na základe toho treba v prerokúvanej veci uzavrieť, že krajský súd nemožno považovať za osobu oprávnenú podať návrh na vyslovenie nesúlady § 51b zákona o dani z príjmov s označenými ustanoveniami ZFEÚ. Naopak, je úlohou krajského súdu v prípade takýchto pochybností požiadať postupom podľa čl. 267 ZFEÚ Súdny dvor o výklad ním označených ustanovení ZFEÚ a sekundárneho práva Európskej únie a následne - v závislosti od odpovede Súdneho dvora - ustanovenie § 51b zákona o dani z príjmov v ním prerokúvanej veci neaplikovať. V tejto súvislosti možno poznamenať, že podobná prejudiciálna otázka, ktorá by prichádzala do úvahy zo strany krajského súdu a ktorá môže mať relevanciu aj v konaní pred krajským súdom, z ktorého vzišiel tu prerokúvaný návrh, už bola Súdnemu dvoru položená českým Najvyšším správny súdom (uznesenie č. k. 1 Afs 6/2013-46 z 18. decembra 2013, ktorého výsledkom je konanie vo veci C-43/14, ŠKO-ENERGO proti Odvolacímu finančnímu ředitelství).

10.3 Pritom opätovne neušlo pozornosti ústavného súdu, že žalobca návrh na podanie prejudiciálnej otázky v tomto smere podal krajskému súdu skôr než návrh na podanie návrhu ústavnému súdu, napriek tomu krajský súd o tomto návrhu nijako nerozhodol a priamo podal ústavnému súdu tu prerokúvaný návrh. Citovaný nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/09 bol pritom vydaný pomerne skoro pred podaním tu prerokúvaného návrhu krajského súdu, v dôsledku čoho krajskému súdu mal byť právny názor ústavného

súdu obsiahnutý v uvedenom náleze známy. *Nota bene*, tento právny názor bol vyslovený v konaní ústavného súdu začatom na návrh všeobecného súdu podľa čl. 144 ods. 2 ústavy, a tak bol a je v zmysle poslednej vety uvedeného odseku záväzný pre všetky súdy, teda aj pre krajský súd v tu prerokúvanej veci.

**K bodu c) Prieskumná právomoc krajského súdu, aplikovateľnosť ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov a označené články ústavy a dodatkového protokolu**

11. Zatiaľ čo ustanovenia § 51b ods. 1 až 11 a ods. 13 zákona o dani z príjmov ústavný súd uznal za zjavne neaplikovateľné (pozri bod 9 tohto uznesenia) a rovnako vylúčil aplikovateľnosť ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov v prípade jeho nesúladu s označenými článkami ZFEÚ, je už podľa toho, čo je uvedené v bode 9 tohto uznesenia, zjavné, že nemožno na prvý pohľad vylúčiť prejudicialitu tohto ustanovenia vo zvyšnej časti, teda pokiaľ sa namieta jeho nesúlad s označenými článkami ústavy a dodatkového protokolu. Uvedený nesúlad totiž v zmysle čl. 144 ods. 2 ústavy nemožno riešiť aplikačnou prednosťou ústavy alebo dodatkového protokolu, ale len prípadným derogačným nálezom ústavného súdu s účinkami podľa čl. 125 ods. 3 ústavy. Z uvedeného dôvodu však ústavný súd zameral svoju pozornosť na skúmanie druhého z predpokladov prejudiciality v zmysle konštantnej judikatúry citovanej v bode 7.1 Všeobecný súd je oprávnený napadnúť len také ustanovenie zákona, ktorého použitie (teda nutnosť subsumpcie zisteného skutkového stavu pod právnu normu vyjadrenú v danom ustanovení) možno v konaní pred všeobecným súdom rozumne očakávať (PL. ÚS 12/2012); predpokladom je teda tzv. prejudicialita napadnutej normy v konaní všeobecného súdu. Prejudicialita chýba, ak je zjavné, že aplikácia napadnutého ustanovenia v konaní všeobecného súdu neprichádza do úvahy, napríklad aj preto, že nie sú splnené procesné podmienky (porov. už citované rozhodnutie PL. ÚS 7/04). V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu, podľa ktorej sú to všeobecné súdy, ktoré sú primárne zodpovedné za výklad podústavného práva, je nepochybne v prvom rade úlohou všeobecného súdu, ktorý podáva ústavnému súdu svoj návrh, aby posúdil prejudicialitu napádaného ustanovenia a na účely konania pred ústavným

súdom ju náležite odôvodnil. Ústavný súd si však vo svojej už citovanej judikatúre od počiatku vyhradzuje právo tieto závery všeobecného súdu pri predbežnom prerokovaní jeho návrhu preskúmať a samostatne posúdiť splnenie podmienok konania pred všeobecným súdom, ako aj prejudicialitu (aplikovateľnosť) napadnutého ustanovenia vo veci, z ktorej návrh všeobecného súdu vzišiel (porov. napríklad PL. ÚS 12/2012, ods. 31 až 34). Ako partem pro toto možno uviesť už citované rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 7/04, v ktorom návrh na vyslovenie nesúladu podal všeobecný súd konajúci o žalobe v správnom súdnictve (podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku) podanej proti rozhodnutiu správneho orgánu. Ústavný súd v danej veci sp. zn. PL. ÚS 7/04 sám posúdil, či je žaloba, o ktorej navrhujúci súd koná, vôbec prípustná, a dospel k záveru, že nie je, pretože napadnuté rozhodnutie správneho orgánu je prvostupňovým rozhodnutím, proti ktorému bol podaný rozklad. V dôsledku toho nešlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní opravných prostriedkov nadobudlo právoplatnosť, ako to požaduje ustanovenie § 247 ods. 2 OSP, a to splnenia podmienok konania pred všeobecným súdom.

11.1 Právomoc všeobecných súdov preskúmať rozhodnutia, postupy a iné akty orgánov verejnej správy (resp. v širšom zmysle aj verejnej moci) sa zakladá priamo na ústave, a to na čl. 142 ods. 1 časti vety za bodkočiarkou. Z citovaného ustanovenia však najmä v spojení s čl. 46 ods. 2 ústavy možno vyvodíť, že táto prieskumná právomoc nemá v celom rozsahu rovnakú kvalitu. Z prvej alternatívy časti za bodkočiarkou čl. 142 ods. 1 v spojení s čl. 46 ods. 2 ústavy vyplýva, že súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy. Táto ich právomoc je originárne ústavná, založená priamo citovaným ustanovením ústavy bez toho, aby na to bol potrebný zákon. Naopak, za podmienok upravených v čl. 46 ods. 2 ústavy môže zákon túto prieskumnú právomoc len obmedziť tým, že prieskum určitých rozhodnutí orgánov verejnej správy z právomoci všeobecných súdov vylúči, prípadne upraví právomoc súdov čo do rozsahu ich prieskumu.

Kvalita druhej alternatívy časti vety za bodkočiarkou čl. 142 ods. 1 ústavy („a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon“) je odlišná. Z citovaného ustanovenia totiž, naopak, vyplýva, že právomoc preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej moci, ktoré nie sú orgánmi verejnej

správy, a opatrení alebo iných zásahov akýchkoľvek orgánov verejnej moci nie je originárne ústavná, ale vyžaduje si výslovné zákonné ustanovenie, ktoré takúto právomoc súdom buď všeobecne, alebo v jednotlivom konkrétnom type právomoci zverí (tak zhodne i dôvodová správa, porov. národná rada, II. volebné obdobie, tlač 643, s. 130).

11.2 Táto dichotómia úpravy kompetencie všeobecných súdov pri prieskume aktov orgánov verejnej správy a iných orgánov verejnej moci sa premieta do štruktúrovanej úpravy tejto kompetencie v Občianskom súdnom poriadku, konkrétne v jeho piatej časti. Táto časť po všeobecných ustanoveniach upravuje v druhej a tretej hlave prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy a postupov, ktoré im predchádzali, vo štvrtej hlave prieskum postupu (nečinnosti – porov. § 244 ods. 3 OSP) správnych orgánov a v piatej hlave prieskum zásahov správnych orgánov. V ďalších hlavách piatej časti sú upravené niektoré osobitné konania, ktoré majú rôzny charakter, medzi nimi napríklad prieskum všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy v § 250zfa, ktorého ústavnosť bola predmetom prieskumu ústavného súdu v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 2/2013.

11.3 Z uvedeného je zrejmé, že konanie vo veciach správneho súdnictva nie je (napríklad na rozdiel od správneho súdnictva Spolkovej republiky Nemecko) budované na princípe všeobecnej procesnej úpravy pre akýkoľvek mysliteľný typ petitu a vo vzťahu k akémukoľvek mysliteľnému spôsobu konania verejnej správy. Naopak, na to, aby bola založená právomoc všeobecných súdov v oblasti správneho súdnictva, musí žaloba (návrh) smerovať voči takému aktu, ktorý možno podradiť pod niektorý z typov konaní podľa jednotlivých hláv piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Zároveň musí petit návrhu (žaloby) smerovať na taký výrok meritórneho súdneho rozhodnutia, aký príslušná hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku predpokladá (porov. aj R 95/2004). V zmysle ustanovenia § 103 OSP, ktoré platí aj v konaní v správnom súdnictve (§ 246c OSP), je súd povinný kedykoľvek za konania prihliadať na to, či sú splnené podmienky konania, medzi ktoré patrí okrem iného aj právomoc súdu (porov. § 104 a § 250d ods. 3 OSP). V prípade nedostatku právomoci spočívajúcej v tom, že žalobca urobil predmetom prieskumu taký akt orgánu verejnej správy, ktorého preskúmanie nie je predpokladané ani v jednej hlave piatej

časti Občianskeho súdneho poriadku, je súd podľa § 250d ods. 3 OSP povinný konanie zastaviť bez toho, aby vec postupoval inému príslušnému orgánu. Uvedené ustanovenie je totiž *lex specialis* nielen voči § 104 OSP, ale aj voči inak mimoriadne zjednodušujúcemu ustanoveniu § 2 ods. 3 druhej vety zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Túto pozitívnu prieskumnú povinnosť všeobecného súdu nenahrádza tvrdenie účastníka o tom, že určitá vec do právomoci súdu patrí; skúmanie svojej právomoci ako podmienky konania totiž súd vykonáva *ex offio* aj bez návrhu účastníkov a nie je pritom vôbec viazaný ich tvrdeniami (zhodne Števček, M. In: Števček, M., Ficová, S., a kol. Občiansky súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 271).

12. V prerokúvanej veci z obsahu návrhu krajského súdu, ako aj z obsahu jeho uznesenia č. k. 1 S 130/2011-209 z 8. augusta 2012 vyplýva, že krajský súd tu koná podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorá upravuje preskúmanie právoplatných rozhodnutí správnych orgánov. Z návrhu krajského súdu (pozri bod 3.1 Krajský súd v návrhu predovšetkým uviedol, že sa „žalobca domáha preskúmania rozhodnutí žalovaného (ministerstva financií, pozn.), ktoré sú podľa názoru žalobcu správnymi aktami *sui generis*, ktoré v právnom poriadku podliehajú rovnakému režimu preskúmania v správnom súdnictve ako individuálne správne akty“ (zvýraznenie pridal ústavný súd, pozn.). Senát krajského súdu „1S“ po predbežnom prerokovaní veci „konajúci podľa piatej časti OSP (správne súdnictvo) preskúmajúc zákonnosť rozhodnutí Ministerstva financií SR a jeho postupu dospel k záveru, že rozhodnutie súdu závisí od posúdenia otázky, ktorú nie je oprávnený riešiť. Výlučne do právomoci ústavného súdu patrí posudzovanie súladu predpisov nižšej právnej sily s predpismi vyššej právnej sily, ktorého rozhodnutím o rozpore je konajúci súd viazaný v zmysle ustanovenia § 135 ods. 1 OSP“. K otázke kvalifikácie napadnutých správnych aktov ministerstva financií ani k otázke svojej právomoci na konanie o predmete žaloby sa krajský súd nijako osobitne nevyjadril.), ale aj zo žaloby žalobcu podanej krajskému súdu (pozri bod 2.3 tohto uznesenia) však vyplýva, že žalobca sa nedomáha preskúmania právoplatných rozhodnutí ministerstva financií, ale domáha sa preskúmania aktov, ktoré sám označuje za „*hybridné správne akty*“, a len tvrdí,

že podliehajú rovnakému právnemu režimu preskúmania ako individuálne správne akty. Navyše, v predchádzajúcom návrhu (žalobe) na ochranu pred nezákonným zásahom žalobca výslovne popieral ich charakter individuálnych správnych aktov (porov. bod 2.2 Proti časti týchto oznámení podal žalobca 30. marca 2011 žalobný návrh podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), považujúc ich za zásah v zmysle citovaného uznesenia, a domáhal sa, aby súd uložil ministerstvu financií povinnosť «odstrániť údaje, ktoré Ministerstvo financií... označuje ako „Priemerné ceny na účely vyčíslenia základu dane z emisných kvót“, prípadne „priemerné trhové ceny“ EUA alebo emisných povoleniek (emisných kvót) a ktoré Ministerstvo financií... zverejnilo na svojom webovom sídle s odvolaním sa na § 51b ods. 12 zákona... o dani z príjmov... zo svojho webového sídla». Na odôvodnenie tejto žaloby žalobca uviedol, že úkon ministerstva financií, ktorým zverejnilo na svojom webovom sídle už uvedené údaje (pozri bod 2.1), považuje za bezprostredný zásah spočívajúci v stanovení konkrétneho rozsahu daňovej povinnosti. Podľa žalobcu nešlo ani o individuálny správny akt (rozhodnutie) [žalobca doslova uviedol, že mu „chýbajú všetky základné obsahové, formálne a ani iné náležitosti popísané vyššie (rozumej: popísané v danej žalobe, pozn.), na základe ktorých by bolo možné zverejnenie Priemerných trhových cien emisných kvót považovať za rozhodnutie správneho orgánu“], ani normatívny správny akt. Podľa neho išlo o hybridný správny akt, ktorý sa najviac podobá opatreniam všeobecnej povahy. Celkovo ho však žalobca považoval za zásah v zmysle § 250v OSP (doslovne žalobca uviedol, že zásahom „môže byť čokoľvek, čo nie je rozhodnutím, právnym predpisom a iným zásahom, ktorý za zásah súdna prax nepovažuje a súčasne voči takému zásahu neexistuje prostriedok nápravy“), ktorý považoval za protiústavný a nezákonný kvôli jeho arbitrárnosti a zároveň založený na nevykonateľnom ustanovení zákona o daniach z príjmov. Žalobca bol podľa svojho tvrdenia týmto aktom priamo dotknutý na svojich ústavných právach a právom chránených záujmoch. Proti tomuto zásahu podľa žalobcu neexistovali žiadne prostriedky ochrany, jeho dôsledky mali naďalej trvať a malo hroziť aj opakovanie. V danom návrhu (žalobe) žalobca zároveň navrhol krajskému súdu prerušiť konanie a predložiť ústavnému súdu návrh na vyslovenie nesúladu § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov s ústavou podľa § 109 ods. 1 písm. c) OSP tohto uznesenia). Aj keď inokedy nie je obvyklé explicitne deklarovať a vysvetliť svoju právomoc,

za týchto okolností bolo podľa ústavného súdu povinnosťou krajského súdu, aby pred podaním tu prerokúvaného návrhu preskúmal svoju právomoc na preskúmanie takýchto „hybridných správnych aktov“ ako individuálnych správnych aktov, teda v režime druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Túto povinnosť krajskému súdu napokon ukladajú aj ustanovenia § 103, 104 a § 250d ods. 3 OSP. Potom bolo jeho povinnosťou v jeho návrhu ústavnému súdu odôvodniť, ako dospel k záveru, že na ich preskúmanie právomoc má. Krajský súd ani v uznesení č. k. 1 S 130/2011-209 z 8. augusta 2012, ktorým prerušil konanie o žalobe žalobcu, ani v samotnom návrhu ústavnému súdu svoju právomoc na konanie v prerokúvanej veci nijako neodôvodnil. Obmedzil sa len na konštatovanie, že žalobca existenciu takejto právomoci krajského súdu tvrdí (pozri bod Krajský súd v návrhu predovšetkým uviedol, že sa „žalobca domáha preskúmania rozhodnutí žalovaného (ministerstva financií, pozn.), ktoré sú podľa názoru žalobcu správnymi aktami sui generis, ktoré v právnom poriadku podliehajú rovnakému režimu preskúmania v správnom súdnictve ako individuálne správne akty“ (zvýraznenie pridal ústavný súd, pozn.). Senát krajského súdu „1S“ po predbežnom prerokovaní veci „konajúci podľa piatej časti OSP (správne súdnictvo) preskúmajúc zákonnosť rozhodnutí Ministerstva financií SR a jeho postupu dospel k záveru, že rozhodnutie súdu závisí od posúdenia otázky, ktorú nie je oprávnený riešiť. Výlučne do právomoci ústavného súdu patrí posudzovanie súladu predpisov nižšej právnej sily s predpismi vyššej právnej sily, ktorého rozhodnutím o rozpore je konajúci súd viazaný v zmysle ustanovenia § 135 ods. 1 OSP“. K otázke kvalifikácie napadnutých správnych aktov ministerstva financií ani k otázke svojej právomoci na konanie o predmete žaloby sa krajský súd nijako osobitne nevyjadril.). Krajský súd pritom ani nevyslovil, či sa k otázke svojej právomoci stotožňuje s argumentmi žalobcu alebo či svoju právomoc vyvodzuje z iných dôvodov, než tvrdí žalobca. Takéto odôvodnenie je však podľa názoru ústavného súdu viac než potrebné už vzhľadom na to, že sám žalobca priznáva, že napadnuté akty ministerstva financií nie sú právoplatnými rozhodnutiami správnych orgánov preskúmateľnými podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ale (hybridnými) právnymi aktami *sui generis*.

12.1 V konkrétnosti mal krajský súd predovšetkým preskúmať napríklad tieto otázky:

a) Prečo by sa žalobcom napadnuté akty ministerstva financií mali považovať za „hybridné“ akty preskúmateľné ako individuálne správne akty, keď nie sú individuálne adresované žalobcovi, ale určujú priemerné (trhové) ceny emisných kvót vo všeobecnosti, bez ohľadu na určitého adresáta? Tým sa však nijako neodlišujú napríklad od všeobecne záväzných nariadení obcí a samosprávnych krajov, ktorými sa určuje základ miestnych daní (porov. napr. § 8 ods. 2 a najmä ods. 4, § 12 ods. 2, § 16 ods. 2 a najmä ods. 3 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov). O povahe týchto všeobecne záväzných nariadení ako normatívnych právnych aktov pritom nie sú žiadne pochybnosti (porov. konanie vo veci sp. zn. IV. ÚS 248/2012 o súlade takýchto všeobecne záväzných nariadení s ústavou a zákonmi). Aj napadnuté akty ministerstva financií určujú (priemernú trhovú) cenu emisných kvót, ktorá je jednou z veličín na výpočet základu dane z emisných kvót (pozri ustanovenie § 51b ods. 3 zákona o dani z príjmov citované v bode Uvedené ustanovenie bolo do zákona o dani z príjmov vložené čl. IV 95. bodom zákona č. 548/2010 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2011 v tomto znení (poznámky pod čiarou sú vynechané):). Za týchto okolností sa podľa ústavného súdu logicky natíska otázka, prečo by sa napadnuté akty ministerstva financií nemohli považovať za všeobecne záväzné právne predpisy vydané ministerstvom financií a vyhlásené osobitným spôsobom (na jeho webovom sídle, t. j. ustanovenie § 51b ods. 12 Daňového poriadku ako *lex specialis* k § 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov).

b) Prečo by z ustanovenia čl. 46 ods. 2 ústavy mal vyplývať nárok na preskúmanie iných než individuálnych právnych aktov, keď citované ustanovenie vyslovene zaručuje len právo na prieskum zákonnosti „rozhodnutí“? Tým sa zreteľne odlišuje od čl. 142 ods. 1 ústavy, z ktorého vyplýva, že orgány verejnej moci, medzi ktoré patria i orgány verejnej správy, verejnomocensky nekonajú len vo forme „rozhodnutí“ (ako individuálnych správnych aktov), ale aj vo forme „opatrení a iných zásahov“, ktoré čl. 142 ods. 1 ústavy zmieňuje osobitne (tak i dôvodová správa, porov. národná rada, II. volebné obdobie, tlač

643, s. 130). Judikatúra českého ústavného súdu, ktorá preskúmateľnosť opatrení všeobecnej povahy vyvodila z čl. 36 ods. 2 listiny, ktorého znenie je totožné s čl. 46 ods. 2 ústavy, však reagovala práve na situáciu, kedy opatrenie všeobecnej povahy bolo legislatívne normované na úrovni jednoduchého (podústavného) práva bez toho, aby zákonodarca výslovne vytvoril aj zodpovedajúci režim jeho kontroly (porov. napr. nález sp. zn. IV. ÚS 2239/07). Nie je zrejmé, prečo by rovnaká nevyhnutnosť mala platiť aj v právnom poriadku Slovenskej republiky, v ktorom akt typu opatrenia všeobecnej povahy pozitívno-právne upravený nie je.

12.2 Ak sa krajský súd ani vo svojom návrhu, ani vo svojom uznesení č. k. 1 S 130/2011-209 vôbec nevenoval týmto otázkam, ktoré v podstate vyvracajú, resp. aspoň podstatne spochybňujú argumenty žalobcu v prospech existencie právomoci krajského súdu na preskúmanie napadnutých aktov ministerstva financií vydaných podľa § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov, nemožno podľa názoru ústavného súdu vychádzať z toho, že je daná právomoc krajského súdu vo veci, z ktorej vzišiel jeho tu prerokovaný návrh. Naopak, z hľadiska posudzovania podmienok prijatia návrhu krajského súdu na ďalšie konanie je za týchto okolností potrebné vychádzať z toho, že krajskému súdu právomoc na takéto konanie chýba. Nedostatok právomoci ako jednej z podmienok konania pred všeobecným súdom (§ 104 OSP) však v zmysle judikatúry ústavného súdu (porov. bod 7.1 Všeobecný súd je oprávnený napadnúť len také ustanovenie zákona, ktorého použitie (teda nutnosť subsumpcie zisteného skutkového stavu pod právnu normu vyjadrenú v danom ustanovení) možno v konaní pred všeobecným súdom rozumne očakávať (PL. ÚS 12/2012); predpokladom je teda tzv. prejudicialita napadnutej normy v konaní všeobecného súdu. Prejudicialita chýba, ak je zjavné, že aplikácia napadnutého ustanovenia v konaní všeobecného súdu neprichádza do úvahy, napríklad aj preto, že nie sú splnené procesné podmienky (porov. už citované rozhodnutie PL. ÚS 7/04). V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu, podľa ktorej sú to všeobecné súdy, ktoré sú primárne zodpovedné za výklad podústavného práva, je nepochybné v prvom rade úlohou všeobecného súdu, ktorý podáva ústavnému súdu svoj návrh, aby posúdil prejudicialitu napádaného ustanovenia a na účely konania pred ústavným súdom ju náležite odôvodnil.

Ústavný súd si však vo svojej už citovanej judikatúre od počiatku vyhradzuje právo tieto závery všeobecného súdu pri predbežnom prerokovaní jeho návrhu preskúmať a samostatne posúdiť splnenie podmienok konania pred všeobecným súdom, ako aj prejudicialitu (aplikovateľnosť) napadnutého ustanovenia vo veci, z ktorej návrh všeobecného súdu vzišiel (porov. napríklad PL. ÚS 12/2012, ods. 31 až 34). Ako partem pro toto možno uviesť už citované rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 7/04, v ktorom návrh na vyslovenie nesúlady podal všeobecný súd konajúci o žalobe v správnom súdnictve (podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku) podanej proti rozhodnutiu správneho orgánu. Ústavný súd v danej veci sp. zn. PL. ÚS 7/04 sám posúdil, či je žaloba, o ktorej navrhujúci súd koná, vôbec prípustná, a dospel k záveru, že nie je, pretože napadnuté rozhodnutie správneho orgánu je prvostupňovým rozhodnutím, proti ktorému bol podaný rozklad. V dôsledku toho nešlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní opravných prostriedkov nadobudlo právoplatnosť, ako to požaduje ustanovenie § 247 ods. 2 OSP) bráni považovať krajský súd za oprávnenú osobu na podanie návrhu na vyslovenie nesúlady právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 a čl. 144 ods. 2 ústavy (výslovne už cit. PL. ÚS 7/04).

13. Napokon ústavný súd bez toho, aby sám vyčerpávajúco odpovedal na uvedené otázky, považuje za potrebné konštatovať, že podľa jeho názoru z podrobne popísaných okolností danej veci vyplýva, že zverejnenie priemerných cien emisných kvót zo strany ministerstva financií podľa ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov v znení účinnom do 28. júna 2012 nemožno považovať za individuálny správny akt (rozhodnutie správneho orgánu). Zverejnené informácie sa vzťahujú na neurčitý počet adresátov rovnakého druhu. Obsah informácií je adresovaný každému subjektu, na ktorý sa vzťahuje povinnosť platiť daň z emisných kvót. Zverejnené informácie sa teda netýkajú iba konkrétneho subjektu a na konkrétny prípad. Pri takomto ponímaní výsledok činnosti ministerstva financií pri zverejňovaní priemerných cien emisných kvót nemožno považovať ani len za hybridný správny akt. V dôsledku toho tento akt nie je preskúmateľný v správnom súdnictve. Ako už uviedol najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 8 Sžs 2/2013 (pozri bod 2.2), žalobca môže svoje subjektívne práva uplatňovať žalobou proti rozhodnutiam orgánov

finančnej správy, ktorými bude vyrubená, prípadne upravená jeho daňová povinnosť, prirodzene, aj s možnosťou konkrétnej kontroly ústavnosti.

#### **IV.**

#### **Záver**

14. Podľa ustanovenia § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd pri predbežnom prerokovaní odmietne okrem iného návrh podaný niekým zjavne neoprávneným. Z časti III tohto uznesenia je zrejmé, že krajský súd nie je oprávnený na podanie tu prerokúvaného návrhu, pretože v časti, v ktorej svojím návrhom navrhuje vysloviť nesúlad

a) ustanovení § 51b ods. 1 až 11 a 13 zákona o dani z príjmov s označenými ustanoveniami ústavy, dodatkového protokolu a ZFEÚ, týmto ustanoveniam chýba prejudicialita vo veci prerokúvanej krajským súdom,

b) ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov s označenými článkami ZFEÚ, chýba tejto norme prejudicialita v dôsledku aplikačnej prednosti ZFEÚ,

c) ustanovenia § 51b ods. 12 zákona o dani z príjmov s označenými článkami ústavy a dodatkového protokolu, chýba tomuto ustanoveniu prejudicialita v dôsledku nedostatku právomoci krajského súdu na konanie o žalobe žalobcu.

Návrh krajského súdu na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 51b zákona o dani z príjmov s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 55 ods. 2, čl. 59 ods. 2 a čl. 87 ods. 1 ústavy, s čl. 1 Dodatkového protokolu a čl. 2 ods. 2, čl. 28, čl. 30, čl. 49 a čl. 288 ZFEÚ bolo preto treba odmietnuť ako podaný niekým zjavne neoprávneným, tak ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 17. júna 2015