



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/2012-87

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 22. januára 2014 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Jána Lubyho, Lajosa Mészáros, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza (sudca spravodajca) a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom Mgr. Š. J., K., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky vo veci namietaného nesúladu ustanovení § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. l) zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky
n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 9. marca 2012 doručený návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“ alebo „skupina poslancov“), zastúpených advokátom Mgr. Š. J., K., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a c) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), ktorým sa domáhajú vyslovenia nesúladu ustanovení § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. l) 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 o miestnych daniach“), ako aj ustanovení § 2 ods. 4 písm. a) a b) a § 4 ods. 1 písm. k) Všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) obce Drahňov č. 1/2012 zo 6. decembra 2011 o miestnych daniach a o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady na území obce Drahňov (ďalej len „VZN obce Drahňov“), ustanovenia § 7 písm. a) VZN obce Jastrabie pri Michalovciach č. 1/2011 z 10. decembra 2010 o miestnych daniach, ustanovenia § 7 písm. a) VZN obce Iňačovce č. 2/2007 zo 14. decembra 2007 o miestnych daniach a tiež ustanovení § 3 ods. 1 písm. a) a b) VZN obce Čečehov č. 4/2011 zo 7. decembra 2011 o miestnych daniach a poplatkoch na kalendárny rok 2012 (spolu ďalej len „napadnuté ustanovenia VZN obcí Drahňov, Jastrabie pri Michalovciach, Iňačovce a Čečehov“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy a tiež vyslovenia nesúladu ustanovenia § 3 ods. 4 písm. e) VZN obce Drahňov s § 12 ods. 2 v spojení s § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach.

Návrh v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach (spolu ďalej aj „napadnuté ustanovenia zákona o miestnych daniach“) s označenými ustanoveniami ústavy navrhovatelia odôvodňujú najmä takto:

«Zákonom č. 582/2004 Z. z. sa upravila pôsobnosť a právomoc obcí, v rámci ktorej obce ako správcovia dane (v spojitosti s príslušným ustanovením § 1a písm. b) zákona

511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a neskôr v spojitosti s § 4 ods. 1 zákona č. 563/2009 Z. z. Daňový poriadok (účinný od 1. 1. 2012) môžu ukladať miestne dane taxatívne vymedzené v § 2 Zákona č. 582/2004 Z. z. Aplikáčna prax obcí v spojitosti s neperfektnosťou Zákona č. 582/2004 Z. z., resp. protiústavnosťou jeho ustanovení namietaných v tomto návrhu vedie k deformáciám právneho prostredia, obmedzenia slobody podnikania a základných práv a slobôd subjektov (najmä právnických a fyzických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť v oblasti pôdohospodárstva a poľnohospodárskej výroby) takým výrazným spôsobom, ktoré je podľa názoru navrhovateľov v právnom štáte neprípustné. Tieto právne nežiaduce a v právnom štáte neakceptovateľné javy sa vynímajú hlavne k jednému druhu miestnych daní, ktoré môže obec ukladať na základe Zákona č. 582/2004 Z. z., ktorým je daň z nehnuteľností (§ 2 ods. 1 písm. a) Zákona č. 582/2004 Z. z.).

Aplikačná prax Zákona č. 582/2004 Z. z., ktorá sa prejavuje v príslušných všeobecne záväzných nariadeniach obcí (ďalej len „VZN“) týkajúcich sa dane z nehnuteľností neberie ohľad na daňové subjekty, umožňuje ich vedomé aj nevedomé konkurenčné zvýhodňovanie na základe jednostranného a často krát ultimatívneho právneho aktu obce, ktoré je daňový subjekt povinný rešpektovať bez reálnej možnosti brániť sa voči takémuto postupu správcu dane - obce.

Vzhľadom na nejednoznačnosť a neustálenosť právnej teórie, či obec vykonáva pri aplikácii zákona č. 582/2004 Z. z. a vydávaním VZN svoju pôsobnosť v rámci výkonu územnej samosprávy (Čl. 68 Ústavy SR v spojitosti a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „ZoOZ“) alebo či obec plní úlohy štátnej správy v tomto prípade na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach (Čl. 71 ods. 2 Ústavy SR a § 6 ods. 2 ZoOZ) navrhovatelia žiadajú, aby Ústavný súd preskúmal návrh navrhovateľov z hľadiska súladu s Ústavou SR z pohľadu oboch vyššie menovaných ustanovení Ústavy SR a ZoOZ.

Cieľom prijatej právnej úpravy súvisiacej s touto oblasťou bolo zefektívniť správu daní na samosprávnej úrovni a tým vytvoriť podmienky pre reálne napredovanie územnosprávnych jednotiek a nie navodenie stavu, keď obce ako správcovia daní na základe im to umožňujúcej právnej úpravy „zneužívajú“ svoje oprávnenia za účelom naplnenia „obecných rozpočtov“, pričom táto činnosť vedie k zníženiu

konkurencieschopnosti daňových subjektov, ktorých základným výrobným prostriedkom pre ich podnikateľskú činnosť sú nehnuteľnosti (stavby, pozemky) či už v rámci daného mikroregiónu Slovenskej republiky, ale aj v súčte regiónov k zníženiu konkurencieschopnosti daňových subjektov podnikajúcich v Slovenskej republike voči okolitým štátom (vzhlľadom na povahu právnej úpravy okolitých štátov vo vzťahu k dani z nehnuteľnosti a výške dotácií poskytovaných poľnohospodárskym subjektom v Slovenskej republike a v okolitých štátoch).»

V ďalšej časti odôvodnenia svojho návrhu navrhovateľa po analýze napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach tvrdia, že možno „*de facto a aj de iure pripustiť, že obec ako správca dane pri určovaní sadzieb daní (a tým aj samotnej dane) pre nehnuteľnosti aj pri zachovaní zákonných limitov (5-násobku pre skupiny pozemkov a 40-násobku pre druhy stavieb) nie je zákonom limitovaná vo vzťahu k určení maximálnej výšky sadzby dane a tým aj výšky dane*“. V tejto súvislosti navrhovateľa ďalej uvádzajú, že „*obec ako správca dane tiež musí postupovať v súlade s Čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a pri rešpektovaní Čl. 1 ods. 1 a Čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy. V rámci týchto ústavných limitov je povinnosťou zákonodarcu v právnom predpise presne a dostatočne určite vymedziť oprávnenia správcu (ktorý autoritatívne ukladá povinnosti daňovým subjektom podliehajúcim jeho pôsobnosti), ako aj povinnosti daňovníkov (rozsah práv a povinností subjektov práva). Zákonné vymedzenie predošlé menovaných práv a povinností (ich rozsahu a medzi) akceptovateľným a predvídateľným spôsobom umožní subjektom podriadeným správcovi dane (daňovým subjektom v pôsobnosti obce) dostatočne určitým spôsobom predvídať ich povinnosti a ich rozsah, ktoré im budú uložené (povinnosť platiť daň z nehnuteľností a jej minimálnu a maximálnu výšku).*

V kontexte predošle uvedeného máme za to, že je povinnosťou zákonodarcu stanoviť také medze práv a povinností, ktoré umožňujú jednoznačne definovať rozsah povinností subjektom, ktoré budú a sú ich adresátom (minimálna a maximálna výška miestnej dane z nehnuteľností). Zákonodarca v § 8 ods. 1 a § 12 ods. 1 Zákona č. 582/2004 Z. z. (pre prípad, že obec ako správca dane vydaním VZN uloží povinnosť platiť miestnu daň z nehnuteľností pre daňovníkov, ktorým táto povinnosť v zmysle Zákona č. 582/2004 Z. z. vzniká) stanovil minimálnu zákonnú hranicu pre ročnú sadzbu dane i) pre daň z pozemkov

vo výške 0,25 % a ii) pre daň zo stavieb ročnú sadzbu vo výške 0,033 Eur za každý aj začatý m² zastavanej plochy.

Zákonodarca však pri prijímaní právneho predpisu opomenul stanoviť maximálnu možnú hranicu sadzby daní, ktoré môže správca uložiť vo VZN pri ukladaní daní daňovníkom. Zákon č. 582/2004 Z. z. stanovuje iba maximálne rozpätie, v rámci ktorých môže správca dane určiť odlišné sadzby dane pre jednotlivé skupiny pozemkov alebo druhy stavieb, avšak pri zachovaní tohto rozpätia (5-násobku) medzi najnižšou a najvyššou ročnou sadzbou dane pre jednotlivé skupiny pozemkov vymedzených v Zákone č. 582/2004 Z. z. a 40-násobku ročnej sadzby dane násobku medzi najnižšou a najvyššou sadzbou dane pre jednotlivé druhy stavieb horná hranica sadzby dane v oboch prípadoch nie je zákonom obmedzená, okrem ustanovenia § 8 ods. 2 posledná veta Zákona č. 582/2004 Z. z., resp. je ponechaná na voľnú úvahu (ľubovôľu) správcu dane pri zachovaní zákonného rozpätia ročných sadzieb daní pre daň z nehnuteľnosti (pozemkov a stavieb).

Jediným zákonným limitom pre obce ako správcov dane pri určovaní maximálnej výšky ročnej sadzby dane z pozemkov (a tým de facto aj dane z pozemkov) je ustanovenie § 8 ods. 2 posledná veta, ktorá obmedzuje maximálnu výšku ročnej sadzby dane za pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia na 100-násobok ročnej sadzby dane podľa odseku 1 § 8 Zákona 582/2004 Z. z. (t. j. maximálne na 100-násobok základnej ročnej sadzby dane určenej v zákone, ktorá je vo výške 0,25 %). “.

Podľa názoru navrhovateľov „Je neprípustné, aby v právnom štáte normotvornú právomoc (zákonodarnú) zverenú Národnej rade Slovenskej republiky nahrádzala normotvorná činnosť obce...”

Stanoviť rozsah práv a povinností (maximálne ročné sadzby daní pre daň z nehnuteľností) možno len na základe zákona a v jeho medziach, a nie normatívnymi právnymi aktmi obcí ako správcov dane (VZN), ktorým táto právomoc neprislúcha. Zákonná absencia takejto úpravy nemôže byť ústavne ospravedlniteľná pre stanovenie maximálnych sadzieb daní obcami ako správcami daní vo svojich jednotlivých VZN. “.

Navrhovatelia tvrdia, že „Ústavný princíp konať v medziach zákona a na základe neho pri zachovaní princípu proporcionality nemôže byť aplikovaný a prenesený do VZN

obce, kde následne obec je aj vykonávateľom týchto medzí“, keďže táto skutočnosť „v aplikačnej praxi môže znamenať a aj znamená, že obce za účelom získania čo najväčších finančných prostriedkov pre potreby ich činnosti síce budú rešpektovať zákonný limit 5-násobku resp. 40-násobku medzi najvyššie a najnižšie vymedzenou sadzbou dane určenou vo VZN vo vzťahu k dani z nehnuteľností (pozemky a stavby), avšak v súlade s predošle uvedeným a v dôsledku absencie maximálnych zákonných limitov sadzby daní (ako formu ochrany vlastníckeho práva, resp. jeho čiastkových práv, napr. práva užívať vec — nehnuteľnosť) budú neprimerane vysoké až likvidačné, a nebudú v súlade s požiadavkou princípu právneho štátu a princípu proporcionality“.

Podľa navrhovateľov aplikácia zákona o miestnych daniach „nemôže vytvárať možnosť a ani viesť k neprimeraným zásahom do práv tretích osôb (vlastníckeho práva a práva podnikat“)“, pričom navyše napadnuté ustanovenia zákona o miestnych daniach na základe neprimerane ustanovených sadzieb daní umožňujú zvýhodňovať (neprimerane diskriminovať v pozitívnom či negatívnom zmysle) „fyzické či právnické osoby v závislosti od toho, či ich výrobný prostriedok alebo výrobná činnosť sa realizuje v tej ktorej časti obce resp. v závislosti od toho, či predmetný subjekt, právnická osoba alebo samostatne hospodáriaci roľník, vykonávajúci poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť“.

Sumarizujúc svoju argumentáciu, navrhovatelia uvádzajú, že „zákonné obmedzenia a limity musia byť ústavne konformné a nesmú viesť k zákonnému zvýhodňovaniu alebo znevýhodňovaniu subjektov práva neprimeraným spôsobom len na základe ich príslušnosti k právnej forme, resp. lokalite, v ktorej dotknuté subjekty realizujú obsah svojho vlastníckeho práva a práv odvodených od tohto práva, alebo vykonávajú svoju podnikateľskú alebo inú činnosť. Je tiež povinnosťou zákonodarcu stanoviť ústavne súladné zákonné medze pri výkone samosprávnej pôsobnosti obce v rámci vydávaných VZN. V právnom prostredí, v ktorom nie je stanovená maximálna možná hranica dane z nehnuteľností (pre jednotlivé skupiny pozemkov a druhy stavieb) v spojitosti s § 17 ods. 2 písm. l) Zákona č. 582/2004 Z. z. je zásadným spôsobom porušený princíp rovnosti subjektov pred právom a zásada proporcionality. Samotný Zákon č. 582/2004 Z. z. v § 17 ods. 2 písm. l) dovoľuje diskrimináciu právnických osôb voči osobám fyzickým, a tiež

diskrimináciu subjektov práva v závislosti od územia, v ktorom realizujú svoje základné právo podnikat' a zároveň svoje právo vlastniť majetok a čiastkové práva odvodené od vlastníckeho práva. Súčasný právny stav navodzuje diskrimináciu subjektov práva v rámci obce, regiónu a vedie k zníženiu konkurencieschopnosti podnikateľov (poľnohospodárov) pôsobiacich na území Slovenskej republiky v porovnaní s rovnakými subjektmi v okolitých štátoch (napr. Maďarská republika, kde sa daň za užívanie pozemkov neplatí...). Berúc do úvahy ústavné právo podnikat' v kontexte Európskej únie s prihliadnutím na priame platby a ich výšku poskytované Európskou úniou podnikateľským subjektom v oblasti poľnohospodárstva v Slovenskej republike a susedných štátoch (priemerná výška dotácií v EU je 266 Eur/ha pôdy, v Maďarsku: 256 Eur/ha, v Rakúsku 259 Eur/ha, v Českej republike 254 Eur/ha, v Poľskej republike 221 Eur/ha, v Slovenskej republike 214 Eur/ha) s právnym rámcem vytvoreným pre právo podnikat' v Slovenskej republike, do ktorého významným spôsobom zasahuje normotvorná činnosť obcí pri vydávaní VZN a ukladaní miestnych daní z nehnuteľnosti, máme za to, že ustanovenia § 8 ods. 2 druhá a tretia veta, § 12 ods. 2 druhá a tretia veta a § 17 ods. 2 písm. l) porušujú Článok 12 ods. 4, Čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2 až 4 a Čl. 35 ods. 1 Ústavy SR.“.

V ďalšej časti návrhu navrhovateľa analyzujú napadnuté ustanovenia VZN obcí Drahňov, Jastrabie pri Michalovciach, Iňačovce a Čečehov v zásade na základe identickej argumentácie, akú uplatňujú v časti týkajúcej sa namietanej neústavnosti napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach, a tvrdia, že tieto sú v nesúlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy, pričom zároveň namietajú aj nesúlad ustanovenia § 3 ods. 4 písm. e) VZN obce Drahňov s § 12 ods. 2 v spojení s § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach.

Navrhovateľa sa domáhajú, aby ústavný súd po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie rozhodol nálezom, v ktorom vysloví, že

a) napadnuté ustanovenia zákona o miestnych daniach a napadnuté ustanovenia VZN obcí Drahňov, Jastrabie pri Michalovciach, Iňačovce a Čečehov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy a

b) ustanovenie § 3 ods. 4 písm. e) VZN obce Drahňov nie je v súlade s § 12 ods. 2 v spojení s § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach.

Súčasťou návrhu navrhovateľov je aj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach a napadnutých ustanovení VZN obcí Drahňov, Jastrabie pri Michalovciach, Iňačovce a Čečehov, „*a to až do rozhodnutia Ústavného súdu vo veci samej*“.

Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 5/2012-26 z 11. apríla 2012 prijal návrh skupiny poslancov v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu ustanovení § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy na ďalšie konanie, nevyhovet návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovení § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach a vo zvyšnej časti návrh vylúčil na samostatné konanie.

II.

Ďalší priebeh konania

Po prijatí návrhu skupiny poslancov v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu ustanovení § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 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 prepisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal stanovisko k návrhu od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), a Združenia miest a obcí Slovenska (ďalej len „združenie miest a obcí“), pričom účastníkov konania zároveň požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

Predseda národnej rady v liste z 27. júna 2012 oznámil ústavnému súdu, že netrvá na ústnom pojednávaní a že „... *Národná rada Slovenskej republiky nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci.*“.

Stanovisko vlády ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, z 30. mája 2012 bolo ústavnému súdu doručené 4. júna 2012; vláda v ňom navrhla, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nálezom nevyhovel, a zároveň oznámila, že netrvá na ústnom pojednávaní. V stanovisku vlády sa okrem iného uvádza:

«Daň z nehnuteľností je majetková daň, ktorú od roku 1992 vyberajú obce a výnosy z tejto dane tvoria významnú časť ich vlastných príjmov. Právna úprava zdaňovania nehnuteľného majetku t. j. pozemkov, stavieb a od roku 1998 aj bytov bola niekoľkokrát menená, ale základné princípy charakterizujúce miestne dane zostali zachované. Významnejšie vecné úpravy od roku 2004 súviseli s vládou Slovenskej republiky schválenými zásadami fiškálnej decentralizácie. Podstatou fiškálnej decentralizácie je nahradenie dotácií zo štátneho rozpočtu na výkon originálnych kompetencií samosprávnych orgánov daňovými príjmami, o ktorých použití tieto orgány samostatne rozhodujú...»

Od momentu zavedenia miestnych daní a poplatkov zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon“) účinným od zdaňovacieho obdobia roku 2005 sa miestne dane vrátane dane z nehnuteľností ustanovili ako fakultatívne, o ktorých zavedení na svojich územiach rozhodujú samotné obce. Obce majú zákonom daný priestor na to, aby posúdili rozsah svojich povinností a tomu zodpovedajúce zdroje krytia a následne uvážili zavedenie miestnych daní uvedených v § 2 zákona. Zodpovedajúc tomu boli zapracované v zákone konkrétne splnomocňujúce ustanovenia, ktoré oprávňujú obce na určenie sadzieb dane z pozemkov v § 8 ods. 2 druhej a tretej vete zákona, dane zo stavieb v § 12 ods. 2 druhej a tretej vete zákona a tiež na poskytnutie fakultatívnych úľav z dane uvedených v § 17 ods. 2 a 3 zákona, pričom dôraz je kladený na zohľadnenie oprávnených potrieb resp. miestnych či regionálnych podmienok obcí. Splnomocňujúce ustanovenia zákona sú formulované jednoznačne, presne vymedzujú rozsah oprávnenia obce konať a pri ich aplikácii nevznikajú pochybnosti o tom, v akom rozsahu je takéto konanie v intenciách zákona. Nemožno preto

súhlasiť s argumentáciou navrhovateľa o porušovaní princípov právneho štátu pri formulovaní obsahu a rozsahu oprávnení orgánov samosprávy.

Z obsahu návrhu vyplývajúce tvrdenia navrhovateľa o nesúlade splnomocňujúcich ustanovení zákona s článkom 2 ods. 2 a článkom 13 ods. 1 písm. a) Ústavy SR nemajú vecný základ. Obce môžu konať len takým spôsobom, ktorý im ustanovil zákon. Teda, v danom prípade môžu určiť sadzby dane z nehnuteľností odlišne od zákonom ustanovených ročných sadziieb, ak to podmienky danej obce vyžadujú v záujme neohrozenia plnenia úloh obce. Keďže predmetom dane z nehnuteľností je niekoľko druhov pozemkov i stavieb je legitímne, aby obec mohla v medziach zákonom daných oprávnení určiť rozdielne sadzby dane pod podmienkou, že takto určené sadzby neprekročia zákonom dané limity. Samotné určenie sadzby dane resp. sumy dane neznamena obmedzovanie základných práv a slobôd daňových subjektov a ani porušenie článku 13 ods. 4 Ústavy SR, nakoľko dane z právneho hľadiska predstavujú mocenský nástroj štátu explicitne vyjadrený v článku 59 Ústavy SR. Daň z nehnuteľností je uložená zákonom a na základe zákona ju obce prispôsobujú svojim miestnym podmienkam.

Nie je možné súhlasiť a za neodôvodnenú považujeme argumentáciu navrhovateľa týkajúcu sa deformácie zákona v prípade zákonných oprávnení na poskytovanie zníženia dane z nehnuteľností alebo oslobodení od dane, pretože v tomto prípade ide o fakultatívne možnosti výberu z jednoznačne formulovaných situácií, ktoré, tak ako v prípade sadziieb dane z nehnuteľností, obec ustanoví, ak v rámci svojho územia poskytnutie úľavy bude opodstatnené. Pri konkrétnej aplikácii § 17 ods. 2 a 3 zákona však platí zásada rovnakého zaobchádzania, čo znamená, že určená úľava na dani, či oslobodenie od dane platí rovnako pre všetky totožné prípady. V namietanom konkrétnom prípade novej úľavy podľa § 17 ods. 2 písm. 1) zákona na pozemky, na ktorých vykonávajú poľnohospodársku činnosť samostatne hospodáriaci roľníci ako svoju hlavnú činnosť, nejde o zámer diskriminovať určitú skupinu daňovníkov voči iným podnikateľom v pôdohospodárstve, ale opäť, z pohľadu obce, o zohľadnenie vlastných podmienok s cieľom podporiť rozvoj poľnohospodárskej činnosti, čo môže mať ďalšie pozitívne dôsledky napríklad na zamestnanosť v obci.

Zavedením a výberom dane z nehnuteľností zákonodarca spojil s právami vlastníka aj povinnosti vlastníka a zároveň vyjadril, že každý kto vlastní nehnuteľnosti musí

predpokladať a byť znalý nielen práv spojených s vlastníctvom, ale aj povinností každého vlastníka nehnuteľnej veci, teda aj povinnosti tento majetok zdať. Táto povinnosť má z hľadiska článku 20 ods. 1 Ústavy SR rovnaký obsah pre všetkých vlastníkov nehnuteľnosti. Nie je preukázaná bezprostredná príčinná súvislosť medzi zánikom vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam alebo jeho obmedzením a aplikáciou zákonného splnomocnenia na určenie sadzieb dane z nehnuteľností...

Nemožno súhlasiť s navrhovateľom, ktorý poukazuje na nesúlad určenia sadzieb dane z nehnuteľností s právom podnikat' zaručeným článkom 35 ods. 1 Ústavy SR. Je na slobodnom rozhodnutí každého či bude podnikat' a ak sa tak rozhodne, jeho právo na podnikanie je ústavou zaručené. Konkrétne práva a povinnosti podnikateľa však upravujú osobitné právne predpisy, medzi ktorými je aj zákon č. 582/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov. Plnenie si daňových povinností neznamena obmedzenie slobodnej voľby podnikateľských aktivít a ani neprimeraný zásah do práva na podnikanie, ako sa navrhovateľ domnieva.

Ústava SR v článku 68 umožňuje samosprávnym orgánom vydávať všeobecne záväzné nariadenia a to aj pri výkone štátnej správy (článok 71 ods. 2 Ústavy SR). Daň z nehnuteľností je v kompetencii obcí, ktoré v danej oblasti môžu vydávať nariadenia záväzné na svojom území. Samosprávne orgány konajú pritom v medziach zákonného splnomocnenia pričom nejde o prenesenie normotvornej činnosti na tieto orgány, ale o realizáciu Ústavou SR a zákonom danej právomoci...

Nakoniec k námietkam navrhovateľa o nesúlade splnomocňujúcich ustanovení zákona s Ústavou SR uvádzame, že námietky boli vyjadrené vo všeobecnej rovine bez bližšej konkretizácie ich obsahu a svoju nespokojnosť s prístupom orgánov samosprávy pri aplikácii splnomocňujúcich ustanovení zákona preniesol navrhovateľ do kritiky samotného zákona.»

Stanovisko združenia miest a obcí podpísané jeho predsedom bolo ústavnému súdu doručené 7. júna 2012; v stanovisku sa okrem iného uvádza:

«Zákon č. 582/2004 Z. Z. o miestnych daniach... patrí k rozhodujúcim zákonom, ktorými sa upravili podmienky činnosti a financovania miest a obcí po uskutočnení decentralizácie verejnej správy a fiškálnej decentralizácie od 1. 1. 2005. Jedným z

princípov uvedenej reformy verejnej správy bol presun zodpovednosti a právomocí z orgánov štátu na obce a vyššie územné samosprávne celky a tomu zodpovedajúce nastavenie podmienok financovania územnej samosprávy.

K predmetnému dňu mali obce zákonmi stanovený rozsah pôsobností a úloh v počte 3067. K dnešnému dňu je počet ich pôsobností a úloh definovaný v počte 4846, čo je 58 percentný nárast. Rozsah a štruktúra vykonávaných pôsobností a úloh je v jednotlivých obciach rôzna a v jednotlivých rokoch sa mení podľa požiadaviek ich občanov. Obce na výkon týchto pôsobností a úloh nemajú zákonom garantované proporcionálne rovnaké finančné zdroje, a preto musia mať ekonomické nástroje na ovplyvňovanie a reguláciu svojich finančných príjmov. Medzi takéto nástroje patria aj miestne dane a poplatky.

... Ústava SR od jej prijatia ustanovuje v čl. 59 ods. 1, že v Slovenskej republike sú dane štátne a dane miestne. Napriek tomu boli miestne dane zaradené do systému daní v Slovenskej republike až v roku 2004, prijatím zákona č. 582/2004 Z. z... Dôvodom bola decentralizácia verejnej správy a posilnenie postavenia, ale aj zodpovednosti územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi, decentralizácia verejných financií, posilnenie vlastných daňových príjmov obcí a stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov. Od realizácie decentralizácie verejnej správy štát zákonmi rozširuje obciam rozsah ich povinností a stanovuje im nové samosprávne pôsobnosti a úlohy. Vo väčšine prípadov zákonodarcovia definujú, že tieto pôsobnosti a úlohy majú obce financovať zo svojich lepších daňových príjmov. Pritom v žiadnom z prijímaných právnych aktov nie je zakotvená garancia proporcionálne rovnakého objemu finančných zdrojov pre všetky obce v Slovenskej republike na plnenie predmetných pôsobností a úloh.

... k pochybnosti navrhovateľov, že nie je jednoznačné a v právnej teórii nie je ustálené, akú pôsobnosť obec vykonáva pri aplikácii zákona č. 582/2004 Z. z... vydávaním všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“). V tomto smere platí interpretačné pravidlo vyjadrené jednak v zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorý v § 4 ods. 4 ustanovuje, citujeme: „Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.“... Je teda nesporné, že pri aplikácii zákona o miestnych daniach obce vykonávajú samosprávnu (originálnu) pôsobnosť. Táto pôsobnosť je aj výsledkom štátom prijatého

záväzku z čl. 9 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorého, citujeme: „Miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí.“...

Navrhovatelia nesúlad zákona o miestnych daniach ustanovení § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. 1) zákona č. 582/2004 Z. z... s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky odôvodňujú v podstate tým, že zákonodarca zákonom nevyhradil spodnú a hornú hranicu sadzby dane z pozemkov a sadzby dane zo stavieb. Navrhovatelia v tom vidia rozpor s čl. 72 Ústavy. Tento argument nepovažujeme za relevantný z pohľadu namietaného nesúladu zákona o miestnych daniach s Ústavou, pretože obec ako orgán územnej samosprávy môže vo vlastnej pôsobnosti vo veciach územnej samosprávy vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (VZN) za súčasného rešpektovania Ústavy, ústavných zákonov, zákonov a medzinárodných zmlúv, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (§ 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Keďže obec je v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti oprávnená samostatne konať a rozhodovať, nemožno jej upierať oprávnenie určovať aj sadzu dane. Napriek tomu zákonodarca toto oprávnenie obcí obmedzil tým, že určil hranice pre sadzbu dane z pozemkov i dane zo stavieb. Považujeme za nemožné dovolávať sa proporcionality mimo územia, na ktoré sa VZN vzťahuje, pretože obec ako orgán územnej samosprávy neriadi veci verejné na celom území Slovenska, ale len na jej jednotlivých časti, svojom území. Možno len pripustiť, že nie všetky rozhodnutia obcí sú exaktné a nie všetky rozhodnutia obcí z krátkodobého pohľadu smerujú k rozvoju obce. Je vecou obyvateľov obce..., aby... regulovali vzťahy na svojom území tak, aby nedochádzalo k narušovaniu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce...

Z už uvedených dôvodov máme za to, že nejde o nesúlad namietaných ustanovení zákona o miestnych daniach s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 68, čl. 71 ods. 2, čl. 72 a čl. 152 ods. 4 Ústavy.

Rozhodovaním o daniach, či už ukladaných štátom alebo obcami, sa nezasahuje do práva na slobodnú voľbu povolania, i keď nesporne nemožno poprieť vplyv daní (tak ako aj ďalších nástrojov ekonomickej regulácie) na rozhodovanie existujúcich alebo budúcich daňovníkov. Rovnako rozhodovaním o daniach nezasahuje do vlastníckeho práva, i keď

niektoré z daní sa majetku dotýkajú priamo. Napriek tomu vlastníctvo zostáva daňou zachované. Z uvedených dôvodov máme za to, že návrhom dotknuté ustanovenia zákona o miestnych daniach nie sú v nesúlade s čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 Ústavy a preto nemôžu byť v nesúlade ani s ustanoveniami č. 13 ods. 1 a 4 Ústavy.

Za neopodstatnené považujeme odôvodnenie navrhovateľov v časti, kde konštatujú, že obsah VZN je prejavom jednostranného a často krát ultimatívneho právneho aktu obce, ktoré je daňový subjekt povinný rešpektovať bez reálnej možnosti brániť sa voči takémuto postupu správcu dane - obce... V súlade s Ústavou je vo veci miestnych daní štátna moc delegovaná na obec a zástupcov volených jej občanmi. Navyše v obciach je celý proces nastavovania úrovne miestnych daní transparentný, môže ho priamo ovplyvniť každý dotknutý daňovník. Obsah VZN je výsledkom verejných rokovaní a pripomienkovaní a dohody volených predstaviteľov obyvateľov obce, pričom musia rešpektovať platný zákon o miestnych daniach a poplatkoch t. j. postupovať v súlade s ustanovením čl. 2 ods. 2 Ústavy. Na protizákonný obsah ustanovení VZN obcí môžu daňovníci upozorniť príslušné kontrolné orgány štátu a okamžite po ich schválení môže konať prokuratúra.

K vytýkanej neproporcionalite, ktorú dotknuté ustanovenia zákona o miestnych daniach majú za následok v dôsledku praxe jednotlivých obcí, je potrebné poukázať aj na argumentáciu navrhovateľov o proporcionalite priamych platieb poskytovaných EÚ poľnohospodárom, ktoré v priestore EÚ nie sú rovnaké...

Za prejav politiky Slovenskej republiky alebo zákonodarnej iniciatívy poslancov NR SR je možné považovať aj ustanovenie § 17 ods. 2 písm. 1) zákona č. 582/2004 Z. z., ktoré umožňuje obciam stanoviť zníženie dane z pozemkov alebo oslobodiť od dane z pozemkov pozemky...

ZMOS dlhodobo požaduje zásadne obmedziť oslobodenia od dane ustanovené priamo v zákone v záujme rešpektovania princípov rovnosti daňovníkov. Tieto oslobodenia však na rozdiel od iných daňových zákonov neboli obmedzené, ale rozhodnutiami poslancov NR SR boli naopak rozšírené. Z uvedeného dôvodu považujeme za neopodstatnené napádanie ustanovení VZN obcí v prípadoch, ak postupujú v súlade s platným znením zákona.»

Národná rada a vláda vo svojich stanoviskách ústavnému súdu oznámili, že netrávajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne verejné pojednávanie. Právny zástupca skupiny poslancov ústavnému súdu v podaní doručenom 18. júla 2013 oznámil, že trvá na ústnom pojednávaní vo veci. Na tomto základe ústavný súd nariadil vo veci ústne verejné pojednávanie na 22. január 2014.

Na ústnom verejnom pojednávaní konanom 22. januára 2014 sa zúčastnil za navrhovateľov ich právny zástupca a za vedľajšieho účastníka na základe splnomocnenia udeleného ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky Mgr. P. R., štátna zamestnankyňa ministerstva spravodlivosti (ďalej len „zástupkyňa ministerstva“). Zástupca národnej rady sa bez ospravedlnenia ústneho pojednávania nezúčastnil.

Právny zástupca navrhovateľov na ústnom verejnom pojednávaní zopakoval hlavné argumenty obsiahnuté v (písomnom) návrhu skupiny poslancov doručenom ústavnému súdu a na podporu svojej argumentácie predložil ústavnému súdu dokument Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory (ďalej len „komora“) označený ako „*STANOVISKO K PRÁVNEJ ÚPRAVE DANE Z POZEMKOV OBSIAHNUTEJ V ZÁKONE Č. 582/2004 Z. z...*“, v ktorom komora odporúča novelizáciu napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach. Súčasťou označeného dokumentu sú aj informácie o zvýšení sadzby dane z pozemkov vo vybraných obciach Slovenskej republiky. Právny zástupca navrhovateľov zároveň navrhol upraviť petit v tom zmysle, aby ústavný súd vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach s označenými ustanoveniami ústavy v platnom a účinnom znení, t. j. zohľadňujúc aj novelizáciu zákona o miestnych daniach vykonanú zákonom č. 460/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon 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. 460/2011 Z. z.“ (k tomu pozri bližšie časť III.1 tohto nálezu)]. Zástupkyňa ministerstva na pojednávaní nevystúpila.

III.

Základné východiská pre rozhodovanie ústavného súdu

Predmetom konania pred ústavným súdom je rozhodovanie o návrhu skupiny poslancov, ktorým namietajú nesúlad ustanovení § 8 ods. 2 druhej a tretej vety, § 12 ods. 2 druhej a tretej vety a § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy.

III.1 Zákon o miestnych daniach, jeho vnútorná koncepcia a relevantné ustanovenia

Ústavný základ na vydanie zákona o miestnych daniach tvorí čl. 59 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „Dane a poplatky sú štátne a miestne“, v spojení s čl. 59 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.“.

Zákomom o miestnych daniach sa ustanovujú miestne dane a miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (§ 1 tohto zákona). Označený zákon v § 2 ods. 1 obsahuje taxatívny výpočet miestnych daní, ktoré môže ukladať obec, a v § 2 ods. 2 obci zároveň zveruje právomoc uložiť miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Vyšší územný celok môže ukladať len jeden druh miestnej dane, ktorou je daň z motorových vozidiel (§ 2 ods. 3 zákona o miestnych daniach).

Všetky ustanovenia zákona o miestnych daniach napadnuté návrhom skupiny poslancov sa týkajú dane z nehnuteľností, ktorú môže v zmysle § 2 ods. 1 tohto zákona uložiť (len) obec. Osobitné ustanovenia týkajúce sa dane z nehnuteľností sú upravené v druhej časti zákona o miestnych daniach označenej nadpisom „Daň z nehnuteľností“ (§ 4 až § 21). Podľa § 4 zákona o miestnych daniach „Daň z nehnuteľností zahŕňa a) daň z pozemkov, b) daň zo stavieb, c) daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome.“.

Prvé z napadnutých ustanovení — § 8 ods. 2 druhá a tretia veta zákona o miestnych daniach — sa týka dane z pozemkov, ktorá je upravená v § 5 až § 8a tohto zákona, pričom dotknutý § 8 je označený nadpisom „Sadzba dane“. Podľa § 8 ods. 1 zákona o miestnych daniach „Ročná sadzba dane z pozemkov je 0,25 %“, pričom správca dane – teda obec, môže všeobecne záväzným nariadením túto zákonom ustanovenú ročnú sadzbu dane podľa

miestnych podmienok v obci alebo v jej jednotlivjej časti alebo v jednotlivom katastrálnom území znížiť alebo zvýšiť s účinnosťou od 1. januára príslušného zdaňovacieho obdobia [§ 8 ods. 2 písm. d) prvá veta zákona o miestnych daniach].

Napadnuté ustanovenie § 8 ods. 2 druhej a tretej vety zákona o miestnych daniach znie:

„Správca dane môže všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo v jej jednotlivjej časti alebo v jednotlivom katastrálnom území ustanoviť ročné sadzby dane rôzne pre jednotlivé skupiny pozemkov podľa § 6 ods. 1. Takto ustanovená ročná sadzba dane z pozemkov nesmie presiahnuť 5-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov ustanovenej správcom dane vo všeobecne záväznom nariadení...“

Druhé z napadnutých ustanovení — § 12 ods. 2 druhá a tretia veta zákona o miestnych daniach — sa týka dane zo stavieb, ktorá je upravená v § 9 až § 12a, pričom § 12 je aj v tomto prípade označený nadpisom „Sadzba dane“. Podľa § 12 ods. 2 prvej vety zákona o miestnych daniach „Ročná sadzba dane zo stavieb je 0,033 eura za každý aj začatý m² zastavanej plochy.“

Napadnuté ustanovenie § 12 ods. 2 druhej a tretej vety v čase doručenia návrhu skupiny poslancov ústavnému súdu boli platné a účinné v tomto znení:

„Správca dane môže všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo jej jednotlivjej časti, alebo v jednotlivom katastrálnom území určiť rôzne sadzby dane pre jednotlivé druhy stavieb podľa § 10 ods. 1. Takto určená ročná sadzba dane zo stavieb pri stavbách uvedených v § 10 ods. 1 nesmie presiahnuť **40-násobok** najnižšej ročnej sadzby dane zo stavieb určenej správcom dane vo všeobecne záväznom nariadení pre stavby uvedené v § 10 ods. 1.“

V období po doručení návrhu skupiny poslancov ústavnému súdu došlo na základe zákona č. 460/2011 Z. z. s platnosťou od 14. decembra 2011 a s účinnosťou od 1. decembra 2012 k zmene napadnutého ustanovenia § 12 ods. 2 tretej vety zákona o miestnych daniach, ktoré po tejto zmene znie takto:

„Takto určená ročná sadzba dane zo stavieb pri stavbách uvedených v § 10 ods. 1 nesmie presiahnuť **10-násobok** najnižšej ročnej sadzby dane zo stavieb určenej správcom dane vo všeobecne záväznom nariadení pre stavby uvedené v § 10 ods. 1, ak § 104f ods. 3 neustanovuje inak.“

V nadväznosti na zmenu § 12 ods. 2 tretej vety zákona o miestnych daniach došlo na základe zákona č. 460/2011 Z. z. s účinnosťou od 1. decembra 2012 aj k úprave prechodných ustanovení tohto zákona. Z hľadiska návrhu skupiny sú relevantné ustanovenia § 104f ods. 1 a 3. Podľa § 104f ods. 1 zákona o miestnych daniach ak daňová povinnosť k miestnym daniam podľa § 2 ods. 1 písm. a) a ods. 3... vznikne do 31. decembra 2012, postupuje sa podľa predpisov účinných do 30. novembra 2012. Podľa § 104f ods. 3 zákona o miestnych daniach ak je najvyššia sadzba dane zo stavieb väčšia ako 10-násobok najnižšej sadzby dane zo stavieb ustanovenej správcom dane podľa predpisov účinných do 30. novembra 2012, správca dane pri každej ďalšej zmene sadzby dane v nasledujúcich zdaňovacích obdobiach zníži tento násobok; ak správca dane tento násobok nezníži, uplatní sa sadzba dane zo stavieb ustanovená v § 12 ods. 1.

Ústavný súd podľa svojej ustálenej judikatúry zásadne považuje stratu platnosti preskúmaných právnych predpisov pri abstraktnej kontrole ústavnosti za dôvod na zastavenie konania bez ohľadu na to, že v čase doručenia návrhu na začatie konania napadnuté právne predpisy, ich časti alebo jednotlivé ustanovenia ešte boli súčasťou platného právneho poriadku Slovenskej republiky (napr. PL. ÚS 42/03, PL. ÚS 17/05, PL. ÚS 12/08, PL. ÚS 6/2010).

V prerokovávanej veci nedošlo k strate platnosti napadnutého ustanovenia § 12 ods. 2 zákona o miestnych daniach ako celku, ale len k zmene jeho časti, konkrétne časti týkajúcej sa ustanovenia maximálneho rozpätia medzi najvyššou a najnižšou sadzbou dane zo stavieb určenej správcom dane všeobecne záväzným nariadením. S prihliadnutím na vecný charakter argumentácie navrhovateľov, ktorá v prvom rade smeruje proti absencii zákonom ustanovenej maximálnej hornej hranice sadzby dane z nehnuteľností (vrátane dane zo stavieb), nemôže byť zmena § 12 ods. 2 v spojení s prechodnými ustanoveniami (§ 104f

ods. 1 a 3) zákona o miestnych daniach vykonaná zákonom č. 460/2011 Z. z. dôvodom zastavenia konania ani v príslušnej časti. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje (v zhode s návrhom právneho zástupcu navrhovateľov predloženým na ústnom pojednávaní), že predmetom jeho súdneho prieskumu je novelizované znenie § 12 ods. 2 tretej vety zákona o miestnych daniach s označenými ustanoveniami ústavy, keďže z hľadiska účelu a funkcií abstraktnej kontroly ústavnosti právnych predpisov je pre rozhodovanie ústavného súdu relevantné platné a účinné znenie napadnutého ustanovenia. Zároveň však ústavný súd už na tomto mieste zdôrazňuje, že zmena § 12 ods. 2 tretej vety zákona o miestnych daniach vykonaná zákonom č. 460/2011 Z. z. do nezanedbateľnej miery „otupuje“ argumentáciu skupiny poslancov.

Posledné z napadnutých ustanovení — § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach — patrí do jeho časti označenej nadpisom „Spoločné ustanovenia pre daň z nehnuteľností“ (§ 17 až § 21), pričom samotný § 17 je označený nadpisom „Oslobodenie od dane a zníženie dane“. Už z uvedených nadpisov možno vyvodiť účel napadnutého ustanovenia, ktoré znie:

„Správca dane môže všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo jej jednotlivjej časti ustanoviť zníženie dane z pozemkov alebo oslobodiť od dane z pozemkov... l) pozemky, okrem pozemkov v zastavanej časti obce, na ktorých vykonávajú samostatne hospodáriaci roľníci poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť.“

Sťažovatelia namietajú nesúladi napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.

Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.

Podľa čl. 35 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

III.2 Dane ako predmet ústavného prieskumu v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy

Z čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy možno vyvodit', že ústavný súd je povinný zaoberať sa každým návrhom na začatie konania [predloženým mu niektorým zo subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 a) až f) ústavy] o súlade zákona, jeho časti, príp. niektorého jeho ustanovenia s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými národná rada vyslovila súhlas a boli ratifikované spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. bez ohľadu na predmet napadnutej právnej úpravy.

V rozhodovacej praxi ústavného súdu, ale aj iných (zahraničných) ústavných súdov, resp. medzinárodných súdnych orgánov sa kryštalizujú sféry právnej úpravy, k ústavnej

kontrole ktorých pristupuje súdny orgán ochrany ústavnosti so zvýšenou pozornosťou, čo sa prejavuje predovšetkým v intenzite (hlĺbke) súdneho prieskumu. Naopak, existujú určité sféry právnej úpravy, pri rozhodovaní ktorých sú ústavné súdy zdržanlivejšie, rešpektujú vyššiu mieru diskrecie parlamentu (zákonodarného zboru) ako občanmi (voličmi) priamo legitimovaného ústavného orgánu (v právnej teórii k tejto problematike pozri napr. ONDŘEJEK, P. *Princip proportionality a jeho role při interpretaci základních práv a slobod*. Praha : Leges, 2012, s. 81 a nasl.). Do tejto sféry tradične označovanej ako „politické otázky (*political question*)“ ústavné súdy zasahujú v rámci ústavného prieskumu len celkom výnimočne, a to predovšetkým vtedy, ak je napadnutá právna úprava prejavom svojvôle zákonodarcu, príp. predstavuje intenzívny zásah do sféry hodnôt chránených ústavou, osobitne všeobecných ústavných princípov a tiež ľudských práv a základných slobôd.

Ústavný súd v zásadnej zhode s inými (zahraničnými) súdmi či medzinárodnými súdnymi orgánmi za sféru, v rámci ktorej rešpektuje vysokú mieru autonómie (uváženia) zákonodarcu vo svojej doterajšej judikatúre označil najmä oblasť sociálnej politiky a sociálnych práv, keď napr. v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 96/2011 v (nevyhovujúcom) náleze z 28. novembra 2012 uviedol, že „... sociálne práva uvedené v ústavnom texte sú značne ekonomicky a politicky podmienené. Z ich povahy a v zmysle tradičného ústavného práva vyplýva značný priestor pre zákonodarcu na úpravu hlavne plnení uhrádzaných zo štátneho rozpočtu, pričom však ultimátnym limitom uváženia zákonodarcu je ľudská dôstojnosť v jej sociálnom kontexte“ (PL. ÚS 96/2011). Obdobne ešte predtým v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 11/08 vo vzťahu k sociálnym právam vyvoditeľným z čl. 39 ods. 3 ústavy ústavný súd uviedol: „... ústavodarca v čl. 39 ods. 3 ústavy poskytol zákonodarcovi pomerne široký priestor na úvahu, aký vecný a osobný rozsah sociálneho systému pri zabezpečení sociálnych udalostí, do ktorých sa dostanú fyzické osoby, vytvorí...“

Vychádzajúc z judikatúry iných (zahraničných) ústavných súdov, ale aj judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), možno za oblasť patriacu do sféry „politických otázok“ označiť aj rozpočtovú politiku a v rámci nej tiež problematiku daní či

odvodov ako základného zdroja príjmov štátneho rozpočtu, či príp. iných verejných rozpočtov.

Európsky súd pre ľudské práva vo vzťahu k problematike daní vo svojej judikatúre zdôraznil, že je predovšetkým na vnútroštátnych orgánoch, aby rozhodli, aké dane a odvody budú vyberané, pričom pri rozhodovaní o týchto otázkach bude vo všeobecnosti potrebné brať do úvahy politické, ekonomické a sociálne otázky, ktoré spadajú do právomoci jednotlivých štátov (*Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH. v. Holandsko*, rozsudok z 23. 2. 1995, § 60). Citovaný názor tvorí integrálnu súčasť doktríny voľného uváženia štátov (*margin of appreciation doctrine*), ktorú ESLP uplatňuje vo svojej judikatúre. Základy tejto doktríny boli sformulované predovšetkým vo veci *Handyside* proti Spojenému kráľovstvu (rozsudok ESLP zo 7. 12. 1976, sťažnosť č. 5493/72). V označenej veci ESLP uznal, že vnútroštátne orgány štátov môžu lepšie posúdiť, či sú niektoré opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Táto voľnosť uváženia štátov však nie je absolútna, ale podlieha určitým obmedzeniam.

V zhode so základnými východiskami judikatúry ESLP (pozri aj ďalej) sformuloval svoj prístup k ústavnému prieskumu daní, odvodov a poplatkov do relatívne ucelenej rozhodovacej doktríny napr. Ústavný súd Českej republiky. Z celého radu rozhodnutí, v ktorých český ústavný súd vyjadril svoje základné východiská k problematike daní a poplatkov, možno napríklad poukázať na nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 z 31. januára 2008, v ktorom sa okrem iného uvádza: „Z ústavného princípu del'by moci... ako aj z ústavného vymedzenia zákonodarnej moci vyplýva pre zákonodarcu široký priestor pre rozhodovanie o predmete daní, poplatkov a peňažných sankcií, ktorý pritom nesie za dôsledky takéhoto rozhodovania politickú zodpovednosť. Zákonodarca však musí rešpektovať hľadiská daňovej rovnosti a daňovej proporcionality. Ani zvrchovanosť štátu nezakladá pre štát možnosť ukladania ľubovoľných daní, aj keby sa tak stalo na základe zákona; zákonodarný orgán musí podložiť svoje rozhodnutie objektívnymi a racionálnymi dôvodmi.“ Ešte predtým Ústavný súd Českej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. Pl. ÚS 7/03, upresňujúc rozsah svojho ústavného prieskumu vo sfére daní, poplatkov a peňažných sankcií, uviedol, že tento „... (okrem už spomínanej maximy vylúčenia extrémnej disproporcionality) zahŕňa

tiež posúdenie z pohľadu dodržania kautiel vyplývajúcich z ústavného princípu rovnosti, a to tak akcesorickej (čl. 1 Listiny), t. j. vyplývajúcej z požiadavky vylúčenia svojvôle pri odlišovaní subjektov a práv, tak aj akcesorickej v rozsahu vymedzenom v čl. 3 ods. 1 Listiny“. Svoj koncepčný prístup k ústavnému prieskumu daní český ústavný súd čitateľne vyjadril aj vo veci vedenej pod sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (bod 48), keď uviedol, že sa „nehodlá odchýliť od svojej judikatúry, a preto bude vychádzať z modifikovanej verzie zásady proporcionality a bude skúmať prípadné porušenie zákazu extrémnej disproporcionality v spojení s kritériami, ktoré vyplývajú z princípu rovnosti. Práve posúdenie veci z hľadiska dodržania ústavných kautiel akcesorickej a neakcesorickej rovnosti umožňuje presadiť požiadavku, aby zákonodarca nemohol ustanoviť ako predmet zdanenia úplne iracionálne zvolené konanie alebo správanie osôb, lebo takýmto postupom by sa dopustil zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti, pričom treba pripomenúť, že akcesorické porušenie rovnosti sa pojmovovo spája s porušením ďalšieho základného práva. Pri zdaňovaní má štát pomerne širokú voľnosť, avšak aj tu platí, že štát môže rozhodnúť, že jednej skupine poskytne menej výhod než inej, nesmie však postupovať svojvoľne.“.

V judikatúre EŠLP je problematika daní, resp. určenia daňovej povinnosti posudzovaná predovšetkým z hľadiska práva na pokojné užívanie majetku garantovaného čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), pričom vo všeobecnosti možno zásah do práva na pokojné užívanie majetku ospravedlniť, ak k nemu došlo na základe zákona (princíp legality), pokiaľ sa ním sledoval legitímny cieľ v podobe verejného (všeobecného) záujmu a pokiaľ sa pri realizácii zásahu dosiahla spravodlivá rovnováha medzi záujmom na ochrane majetku jednotlivca a širšími spoločenskými záujmami. To zároveň znamená, že jednotlivec nemôže s odkazom na verejný či všeobecný záujem niesť nadmerné alebo neprimerané (daňové) bremeno (Wasa Liv Ömsesidigt, Försäkringsbolaget Valands Pensionsstiftelse a ďalší proti Švédsku, sťažnosť č. 13013/87, rozhodnutie Komisie, 14. 12. 1998, DR 58, s. 186).

Vychádzajúc zo skutočnosti, že právne názory Európskeho súdu pre ľudské práva majú „podporný význam pri podávaní výkladu ústavy“ (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 22/00),

ústavný súd považuje na tomto mieste za vhodné pripomenúť aj niektoré jeho ďalšie ustálené východiská k výkladu čl. 1 dodatkového protokolu aj vzhľadom na to, že skupina poslancov v prvom rade namieta neústavnosť napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach predovšetkým v spojení s neprípustným zásahom do vlastníckeho práva daňovníkov (presnejšie jeho hrozbou). V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje aj na svoj už dávnejšie formulovaný právny názor, v zmysle ktorého interpretuje čl. 20 ústavy tak, aby jeho výklad bol v súlade s výkladom ESĽP k čl. 1 dodatkového protokolu (PL. ÚS 17/00).

V kontexte s uvedeným zámerom ústavný súd v prvom rade poukazuje na skutočnosť, že oblasť ochrany majetku patrí do sféry, v rámci ktorej ESĽP priznáva štátom vyššiu mieru voľnej úvahy, teda uznáva nižšiu mieru ochrany práv vyplývajúcich z čl. 1 dodatkového protokolu (o tom ONDŘEJEK, P. opak. c. d., s. 89, s odkazom na rozsudok ESĽP vo veci Lithgow a ostatní proti Spojenému kráľovstvu z 8. 7. 1986). Podľa ESĽP opatrenie, ktorým dochádza k zasahovaniu do práva na pokojné užívanie majetku (a teda aj ukládanie daní či iných obdobných povinností, pozn.), musí zachovávať požiadavku verejného (všeobecného) záujmu spoločnosti a imperatívu ochrany základných práv jednotlivca (Sporrong a Lönnroth v. Švédsko, Sweden, rozsudok z 23. 9. 1982 a iné). Vzhľadom na šírku pojmu „verejný záujem“ pri konkrétnom rozhodnutí, ktoré zasahuje do majetku iných občanov, je potrebné vziať do úvahy ekonomické a sociálne otázky súvisiace s riešeným problémom. Pri prijímaní takýchto opatrení musí existovať rozumný vzťah primeranosti (proporcionality) medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa ich prijatím sledoval. Pri udržiavaní takto požadovanej rovnováhy medzi všeobecným záujmom komunity a požiadavkami ochrany individuálnych práv však vnútroštátne orgány disponujú širokou možnosťou úvahy (Allan Jacobsson v. Sweden, rozsudok z 25. 10. 1989, séria A, č. 163, s. 17).

Európsky súd pre ľudské práva zvyčajne vo svojej judikatúre tiež požiadavku racionálneho základu opatrení, prostredníctvom ktorých dochádza k zásahu do pokojného užívania majetku: „Súd považuje za prirodzené, že rámec voľnej úvahy ponechaný zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť dostatočne široký, preto Súd bude rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem,

leďaže by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ“ (James a iní v. United Kingdom, rozsudok z 21. 2. 1986, s3ria A, 3. 98, § 54; obdobne Hutten – Czapská v. Poľsko, sťažnosť 3. 35014/97, rozsudok z 19. 6. 2006, § 166).

Limitujúcim faktorom z hľadiska tolerovateľnosti zásahu do pokojného užívania majetku je miera záťaže, ktorou sa zasahuje do tohto majetku. Mieru záťaže treba posudzovať z hľadiska spravodlivej rovnováhy medzi verejným záujmom a individuálnymi záujmami, pričom „spravodlivú rovnováhu nemožno identifikovať tam, kde dotknutá osoba musí znášať individuálnu a nadmernú záťaž“ (Sporrong a Lönnroth v. Švédsko, § 73). O nadmernú záťaž pôjde vtedy, ak pôjde o opatrenie, ktoré môže mať likvidačný (dusiaci) účinok na dotknuté osoby, resp. „opatrenia, ktoré dosahujú intenzitu de facto vyvlastnenia“ (Fredin v. Sweden, rozsudok z 18. 2. 1991, s3ria A, 3. 192, § 42; tiež Sporrong and Lönnroth v. Sweden, § 63).

Ústavný súd pri výkone právomoci podľa 3l. 125 ods. 1 ústavy nebol dosiaľ s problematikou daní, resp. daňovej politiky bezprostredne konfrontovaný, napriek tomu určité koncepčné východiská k ústavnému prieskumu tejto sféry zákonodarstva už načrtol vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 109/2011, v ktorej posudzoval súlad napadnutého ustanovenia zákona Slovenskej národnej rady 3. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov s označenými ustanoveniami ústavy a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V označenej veci ústavný súd, vychádzajúc zo spoločného ústavného základu daní a poplatkov (3l. 59 ústavy), okrem iného uviedol: „dane a poplatky majúce charakter verejnoprávnej povinnosti peňažnej platby štátu (daňová a poplatková povinnosť) predstavujú ústavne aprobované obmedzenie práva vlastníť majetok. Rozlišovanie daní a poplatkov má v našom práve dlhodobú tradíciu a vychádza z neho i platný 3l. 59 ústavy. V oboch prípadoch platí, že prostredníctvom týchto povinností sú zabezpečované príjmy štátneho rozpočtu, ktoré sú nevyhnutným predpokladom na to, aby štát mohol efektívnym spôsobom plniť svoje úlohy. Základný pojmový rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že kým zmyslom daní je zhromažďovanie finančných prostriedkov na zabezpečovanie rôznych

typov verejných statkov bez toho, aby mu zodpovedalo ekvivalentné protiplnenie, v prípade poplatkov je peňažná platba chápaná ako istý ekvivalent činnosti orgánu štátu alebo iného verejnoprávneho subjektu. Uvedené rozlíšenie však nemení nič na tom, že vo vzťahu k ustanoveniu daní, poplatkov, odvodov či iných obdobných povinností sa uplatnia v zásade rovnaké ústavnoprávne požiadavky (PL. ÚS 109/2011, bod 38).“.

Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 109/2011 na jednej strane zdôraznil, že pri ustanovovaní daňových a poplatkových povinností má „zákonodarca... široké uváženie v tom, akým spôsobom tieto povinnosti vymedzí, či už ide napr. o určenie predmetu, výšky či poplatníka dane alebo poplatku. Samotný už uvedený základný účel daňovej či poplatkovej povinnosti ho v tomto smere žiadnym spôsobom neobmedzuje“, ale zároveň uviedol, že úvaha zákonodarcu „nemôže byť bezhraničná, pričom jej medze možno vyvodiť z niektorých ústavných noriem, ktoré musia byť rešpektované i v oblasti daní a poplatkov. Zo zásady právneho štátu, ktorej normatívne vyjadrenie je obsiahnuté v čl. 1 ods. 1 ústavy, vyplýva požiadavka, aby bola daňová či poplatková povinnosť vymedzená jasne a určito (I. ÚS 464/2010, bod 32; porovnaj tiež PL. ÚS 19/09, bod 79). Pri ich ustanovení musí byť tiež rešpektovaný ústavný princíp rovnosti, čo znamená jednak vylúčenie svojvôle pri odlišovaní subjektov a práv a jednak zákaz diskriminácie v zmysle čl. 12 ústavy. Okrem iného by tak vo všeobecnosti mali tieto povinnosti dopadať rovnomerne na všetky skupiny obyvateľstva. V neposlednom rade nesmie mať daňová alebo poplatková povinnosť na poplatníka taký „deštruktívny“ účinok, ktorý by fakticky vylúčil alebo zruinoval jeho majetkovú podstatu“ (PL. ÚS 109/2011, body 39 a 40).

Vychádzajúc z právnych názorov vyjadrených vo veci sp. zn. PL. ÚS 109/2011, rešpektujúc relevantné právne názory ESLP a inšpirujúc sa doktrínalnými prístupmi uplatňovanými vo vzťahu k problematike daní a iných obdobných dávok inými (zahraničnými) ústavnými súdmi (osobitne českým ústavným súdom), považuje ústavný súd za vhodné ešte predtým, ako pristúpi k preskúmaniu konkrétnych námietok skupiny poslancov k napadnutým ustanoveniam zákona o miestnych daniach, zreteľne artikulovať svoje základné východiská k ústavného prieskumu daní (aplikovateľné aj na poplatky).

Ústavný súd v súvislosti s ústavným prieskumom daní (príp. poplatkov a iných obdobných verejných dávok) v prvom rade akceptuje skutočnosť, že sféra daní (resp. poplatkov) patrí do okruhu „politických otázok“, vo vzťahu ku ktorým treba rešpektovať vyššiu mieru autonómie zákonodarcu, príp. iného orgánu verejnej moci, ktorému je na základe zákona zverená právomoc ukladať dane, príp. poplatky. Táto skutočnosť sa objektívne musí prejavovať v intenzite (rozsahu), vecnom zameraní a metodike ústavného prieskumu, ktorý by mal zahŕňať preskúmanie

a) rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmaná daň uložená zákonom, resp. „na základe zákona“ (čl. 59 ústavy), teda k tomu zákonom splnomocneným orgánom verejnej moci a v medziach tohto (zákonného) splnomocnenia,

b) či uloženie predmetnej dane sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ,

c) či predmetná daň nepredstavuje pre daňovníkov (skupiny daňovníkov) zjavne nadmernú záťaž, t. j. či nie je z hľadiska vzťahu medzi sledovaným verejným záujmom a legitímnymi individuálnymi záujmami daňovníkov (skupín daňovníkov) extrémne disproporčná (zákaz extrémnej disproporcionality),

d) či uloženie predmetnej dane (vrátane jej náležitosti) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami daňovníkov (neakcesorická rovnosť), resp. jeho porušenia v spojení s neprimeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody, s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva (akcesorická rovnosť).

III.3 Ústavné postavenie a funkcie územnej samosprávy a miestne dane

Z návrhu navrhovateľov na jednej strane vyplýva, že samotné ukladanie miestnych daní obcami prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení, t. j. „... na základe zákona“ (čl. 59 ods. 2 ústavy) síce z ústavného hľadiska nespochybňujú, ale na druhej strane podstata argumentácie, na základe ktorej namietajú nesúlad napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach s označenými ustanoveniami ústavy, je založená na spochybňovaní (neprimerane širokého) „legislatívneho priestoru“, ktorý zákonodarca poskytol v zákone o miestnych daniach obciam pre úpravu niektorých náležitostí miestnych daní prostredníctvom ich všeobecne záväzných nariadení.

Vzhľadom na uvedené považuje ústavný súd za žiaduce (vychádzajúc zo svojej doterajšej judikatúry a autoritatívnych názorov právnej doktríny) v rámci formulovania svojich základných východísk pre rozhodnutie o návrhu skupiny poslancov poukázať na ústavné postavenie a funkcie územnej samosprávy v kontexte s oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré zákon o miestnych daniach zveruje obciam a vyšším územným celkom pri ukladaní a úprave niektorých náležitostí miestnych daní a poplatkov.

V právnej doktríne sa samospráva obvykle charakterizuje ako forma verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo (aspoň) zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia). V rámci výkonu samosprávy si toto spoločenstvo samostatne, t. j. nezávisle od štátu spravuje svoje záležitosti. Štát disponuje len právnym dozorom nad výkonom samosprávy uskutočňovaným spôsobom, ktorý ustanoví zákon (pozri HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. Praha : C. H. Beck 2001, s. 801, tiež ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : EUROKÓDEX 2012, s. 405 — 407). Územnú samosprávu potom možno charakterizovať ako ústavou (príp. zákonom) zaručené právo územného samosprávneho celku ako územného spoločenstva ľudí rozhodovať samostatne v rámci ústavou a zákonmi vymedzeného autonómneho priestoru o svojich záležitostiach (porovnaj napr. FILIP, J. *Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno : MU 1999, s. 454). Územné samosprávne celky sú nositeľmi (subjektmi) územnej samosprávy.

Z obsahu ústavných noriem týkajúcich sa územnej samosprávy, ako aj ich lokalizácie v rámci vnútornej štruktúry ústavy [IV. hlava ústavy, ktorá v systematike ústavy predchádza ústavnej úprave najvyšších ústavných orgánov (hlavy V. až VII. ústavy), pozn.] možno vyvodit', že ústavodarca už v pôvodnom znení Ústavy Slovenskej republiky priznal územnej samospráve mimoriadne významné postavenie v štruktúre inštitútov demokratického a právneho štátu. Navyše v ďalšom období ústavného vývoja došlo prostredníctvom novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. k výraznému posilneniu ústavného postavenia územnej samosprávy. Na základe tejto ústavnej novelizácie boli (okrem iného) precizované prakticky všetky kľúčové ústavné články týkajúce sa územnej

samosprávy a zároveň bola tiež konštituovaná aj osobitná ústavná ochrana územnej samosprávy prostredníctvom novo ustanovenej právomoci ústavného súdu rozhodovať v zmysle čl. 127a ústavy o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému zásahu štátu do vecí územnej samosprávy (podrobnejšie o tom pozri dôvodovú správu k čpt. 643, II. volebné obdobie; dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137290>). Ústavné zmeny uskutočnené v roku 2001 vytvorili základné právne východisko na rozsiahlu (decentralizáciu) reformu verejnej správy, ktorej integrálnou súčasťou bola aj decentralizácia verejných financií a posilnenie finančnej autonómie obcí a vyšších územných celkov, pričom práve zákon o miestnych daniach predstavuje jeden z jej kľúčových produktov.

Vychádzajúc z ústavnej koncepcie, územnú samosprávu možno považovať za jednu zo základných demokratických hodnôt, ktorej ústavodarca garantuje privilegovanú (ústavnú) ochranu (čl. 127a ústavy). Ústavný súd v nadväznosti na uvedené pripomína aj svoju doterajšiu judikatúru, v rámci ktorej pri obsahovom vymedzovaní pojmu územná samospráva zdôraznil, že «ústavná definícia obsahu tohto pojmu nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôli zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt „demokratického právneho štátu“ a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy» (I. ÚS 55/00).

Podľa čl. 64 ústavy základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok.

Podľa čl. 64a ústavy obec a vyšší územný celok sú samostatné územne samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.

Vychádzajúc z čl. 64 ústavy, možno konštatovať, že v podmienkach Slovenskej republiky sú subjektmi územnej samosprávy obce a vyššie územné celky, ktoré sú v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o vyšších územných celkoch (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov označené ako samosprávne kraje. Obce a vyššie územné celky (samosprávne kraje) zároveň ústava charakterizuje ako územné samosprávne celky združujúce na územnom princípe osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt (čl. 64a ústavy).

Na zabezpečenie základnej ústavnej funkcie územnej samosprávy (samostatné spravovanie vlastných záležitostí na území samosprávneho územného celku) je nevyhnutné, aby obce a vyššie územné celky disponovali vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami. Bolo by totiž iluzórne zveriť obciam a vyšším územným celkom zodpovednosť za všestranný rozvoj príslušného územného celku bez toho, aby mohli priamo — výkonom svojich právomocí — reálne ovplyvňovať výšku svojich príjmov. „Hospodársku“ autonómiu subjektov územnej samosprávy garantuje priamo Ústava Slovenskej republiky, a to predovšetkým prostredníctvom čl. 65 ods. 1, podľa ktorého obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Pre územné samosprávne celky má zásadný význam aj nadväzujúci čl. 65 ods. 2 ústavy, podľa ktorého obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona.

Z citovaného čl. 65 ods. 2 ústavy možno vyvodiť, že obce a vyššie územné celky zabezpečujú financovanie svojich potrieb v prvom rade z vlastných príjmov. Ústava síce priamo nevymedzuje, čo možno zahrnúť pod pojem „vlastné príjmy“ obce, resp. vyššieho územného celku, ale z ústavou vymedzenej kvalifikácie „Dane a poplatky sú štátne a miestne“ (čl. 59 ods. 1 ústavy) možno zjavne vyvodiť záver, že k vlastným príjmom subjektov územnej samosprávy patria v prvom rade výnosy z miestnych daní a poplatkov.

Tento interpretačný záver potvrdzuje aj zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“), ktorý v rámci taxatívneho výpočtu vlastných príjmov rozpočtu obce v § 5 ods. 1 písm. a) uvádza, že nimi okrem iného sú „... a) výnosy miestnych daní a poplatkov...“. Obdobne z § 6 ods. 1 písm. a) v spojení s § 5 ods. 3 tohto zákona vyplýva, že príjmom rozpočtu vyššieho územného celku je v prvom rade „... výnos miestnej dane podľa osobitného predpisu“ (zákona o miestnych daniach, pozn.). Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy zároveň potvrdzuje ústavou deklarovanú autonómiu obcí a vyšších územných celkov pri hospodárení s vlastnými príjmami (čl. 65 ods. 1 ústavy), keď v § 5 ods. 3 uvádza, že „O použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne.“. Obdobne v § 5 ods. 3 tohto zákona sa uvádza, že „... O použití vlastných príjmov rozpočtu vyššieho územného celku rozhoduje vyšší územný celok samostatne.“.

V zhode so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy je aj v zákone o miestach daniach ustanovené, že „Výnos z daní podľa § 2 ods. 1 a poplatku podľa § 2 ods. 2 vrátane výnosu z pokuty a úroku z omeškania vzťahujúcich sa k týmto daniam a poplatku sú príjmom rozpočtu obce, ktorá je správcou dane“ (§ 100 ods. 1 zákona o miestnych daniach), resp. „Výnos dane podľa § 2 ods. 3 vrátane výnosu pokuty a úroku z omeškania vzťahujúcich sa k tejto dani a zaplatený preddavok na daň je príjmom rozpočtu vyššieho územného celku, v ktorého územnom obvode je sídlo správcu dane...“ (§ 100 ods. 2 zákona o miestnych daniach).

Z čl. 59 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona“, vyplýva, že dane, resp. poplatky možno uložiť nielen priamo zákonom, ale aj „na základe zákona“. Označené slovné spojenie obsiahnuté v porovnateľnej podobe aj v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy („Povinnosti možno ukladať... na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd“) treba podľa názoru ústavného súdu vykladať tak, že vytvára priestor na uloženie určitej právnej povinnosti, a teda aj daňovej alebo poplatkovej povinnosti, nielen „zákonom“, teda normatívnym právnym

aktom, ktorý môže vydávať len národná rada, ale aj normatívnym právnym predpisom orgánov výkonnej moci, ako aj orgánov obcí, resp. vyšších územných celkov, ktoré disponujú v zmysle čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy normotvornou právomocou. Tento interpretačný záver nie je v domácej odbornej literatúre spochybňovaný, naopak, je v autoritatívnych odborných publikáciách výslovne artikulovaný (pozri napr. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : EUROKÓDEX 2012, s. 96 a s. 391, alebo DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : HEURÉKA 2004, s. 429).

V nadväznosti na uvedené je potrebné zdôrazniť, že slovné spojenie „na základe zákona“ obsahuje aj zásadné ústavné limity pre jeho adresátov (v posudzovanej veci pre obce a vyššie územné celky) spočívajúce jednak v tom, že pre uloženie určitej právnej povinnosti musí existovať zákonné splnomocnenie ustanovené v konkrétnom zákone (v posudzovanej veci v zákone o miestnych daniach), pričom tento zákon zároveň ustanovuje medze, v rámci ktorých môže príslušný orgán verejnej moci uplatniť svoju normotvornú právomoc, t. j. môže ju uskutočňovať „len v medziach zákona“. Rešpektovanie zákonných limitov pri uplatnení normotvornej právomoci obcí alebo vyšších územných celkov pri rozhodovaní o miestnych daniach a poplatkoch pritom podlieha súdnej kontrole (viac k tomu pozri ďalej).

Vzhľadom na skutočnosť, že ústavodarca rozdelil dane a poplatky na štátne a miestne, je logickým vyústením vnútornej konštrukcie čl. 59 ústavy v spojení s ustanoveniami IV. hlavy ústavy označenej nadpisom „Územná samospráva“ skutočnosť, že miestne dane a poplatky môžu na základe zákona (zákona o miestnych daniach, pozn.) a v jeho medziach ukladať aj obce a vyššie územné celky. Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na svoju doterajšiu judikatúru, v ktorej už vyslovil, že „Právnu povinnosť (a teda aj daňovú, resp. poplatkovú povinnosť, pozn.) možno uložiť iba zákonom alebo na základe zákona a v jeho medziach. Toto platí predovšetkým pri výkonnej moci, ale aj pre obce, pokiaľ rozhodujú vo veciach samosprávy všeobecne záväzným nariadením.“ (II. ÚS 60/97).

Pôsobnosť obcí a vyšších územných celkov vo veciach miestnych daní a poplatkov nevyplýva len zo zákona o miestnych daniach, ale vo vzťahu k obciam tiež zo zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorý v § 4 ods. 3 okrem iného ustanovuje, že „Obec pri výkone samosprávy najmä... c) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu...“. Z ustanovení § 11 ods. 4 písm. d) a e) zákona o obecnom zriadení zároveň vyplýva, že rozhodovanie o zavedení a zrušení miestnej dane a uložení miestneho poplatku a určovaní náležitosti miestnej dane je zverené do výhradnej právomoci obecného zastupiteľstva.

Z dosiaľ uvedeného možno vyvodit', že miestne dane a miestny poplatok (zákon o miestnych daniach ustanovuje len jeden druh miestneho poplatku – miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, pozn.) môžu ukladať „na základe zákona“ (o miestnych daniach) obce prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení, teda uplatnením svojej normotvornej právomoci zverenej im jednak zákonom o obecnom zriadení (pozri najmä § 6 tohto zákona), ale aj priamo ústavou. Rovnako môžu miestnu daň (daň z motorových vozidiel) ukladať prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia vyššie územné celky „na základe zákona o miestnych daniach“ (pozri najmä § 88 tohto zákona).

Ústavné základy normotvornej právomoci obcí a vyšších územných celkov, teda právomoci vydávať všeobecne záväzná nariadenia, sú vymedzené v prvom rade v čl. 68 ústavy, podľa ktorého vo veciach samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzná nariadenia. Normotvornú právomoc obcí a vyšších územných celkov vo sfére preneseného výkonu štátnej správy ustanovuje čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy, podľa ktorého pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzná nariadenia.

Z ústavy zároveň možno vyvodit', že všeobecne záväzná nariadenia podľa čl. 68 ústavy musia byť v súlade „... s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami,

s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi...“ [čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy] a všeobecne záväzné nariadenia „orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 nielen v súlade s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom a so zákonmi, ale aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“ [čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy].

O prípadnom nesúlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily rozhoduje na základe návrhu kvalifikovaného okruhu subjektov ústavný súd, pričom „Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia“ (čl. 125 ods. 3 ústavy).

Ústavný súd poukazuje aj na § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku, v zmysle ktorého môže miestne príslušný krajský súd (a v prípadnom odvolacom konaní Najvyšší súd Slovenskej republiky) na základe návrhu prokurátora rozhodovať o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku so zákonom a v prípade, ak ide o všeobecne záväzné nariadenie podľa čl. 71 ods. 2 ústavy, aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§250zfa ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku). Ak príslušný všeobecný súd vysloví, že „medzi všeobecne záväzným nariadením a právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré

jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu“ (§ 250zfa Občianskeho súdneho poriadku).

Z dosiaľ uvedeného vyplýva, že obce a vyššie územné celky sú pri výkone svojej normotvornej právomoci spočívajúcej vo vydávaní všeobecne záväzných nariadení, a teda aj pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení týkajúcich sa miestnych daní a miestneho poplatku, limitované jednak priamo ústavou, ako aj osobitnými zákonmi, pričom navyše výsledky ich normotvornej činnosti podliehajú súdnemu dozoru, ktorý realizuje tak ústavný súd, ako aj všeobecné súdy. Ústavný súd v tejto súvislosti osobitne zdôrazňuje, že štátny dozor nad výkonom územnej samosprávy je v podobe súdneho dozoru zverený orgánom súdneho typu, teda orgánom, ktorých nezávislosť je výslovne deklarovaná ústavou a ústavou aj garantovaná (pozri najmä čl. 124 a čl. 141 ods. 1 ústavy). Inštitucionálny model súdnej kontroly územnej samosprávy je charakteristický pre demokratický a právny štát a je na jednej strane základnou právnou zárukou rešpektovania v ústave deklarovanej a osobitnými zákonmi konkretizovanej autonómie (samostatnosti) obcí a vyšších územných celkov pri rozhodovaní o miestnych záležitostiach a na strane druhej tiež základnou právnou zárukou toho, že subjekty územnej samosprávy budú pôsobiť (vykonávať svoje právomoci) v ústavou a osobitnými zákonmi ustanovených právnych rámcoch (limitoch).

IV.

Kľúčové námietky skupiny poslancov, ich analýza a závery

Vychádzajúc zo sťažnosti, ktorej podstatné časti sú citované v časti I tohto nálezu, možno z argumentácie skupiny poslancov smerujúcej proti napadnutým ustanoveniam

zákona o miestnych daniach vyvodit' dve kľúčové námietky, z ktorých prvá smeruje proti § 8 ods. 2 druhej a tretej vete a § 12 ods. 2 druhej a tretej vete zákona o miestnych daniach a druhá proti § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach. Navrhovatelia namietajú:

a) že zákonodarca splnomocnil obce ako správcov miestnych daní prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení podľa miestnych podmienok znižovať alebo zvyšovať zákonom ustanovenú základnú ročnú sadzbu dane z pozemkov, a to aj rozdielne pre jednotlivé druhy pozemkov (§ 8 ods. 2 zákona o miestnych daniach) a taktiež podľa miestnych podmienok znižovať alebo zvyšovať zákonom ustanovenú základnú ročnú sadzbu dane zo stavieb, a to aj rozdielne pre jednotlivé druhy stavieb (§ 12 ods. 2 zákona o miestnych daniach), pričom v oboch prípadoch „opomenul“ ustanoviť maximálnu výšku ročnej sadzby týchto daní, čo je podľa ich názoru neprípustné a zakladá nesúlad príslušných ustanovení zákona o miestnych daniach s označenými ustanoveniami ústavy (ďalej len „prvá námietka“),

b) že v súvislosti so splnomocnením pre obce ustanoviť všeobecne záväzným nariadením zníženie alebo oslobodenie od dane z pozemkov zákonodarca z ústavného hľadiska neakceptovateľným spôsobom znevýhodnil skupinu samostatne hospodáriacich roľníkov vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť v zastavanej časti obce (ďalej len „druhá námietka“).

IV.1 K namietanému nesúladu § 8 ods. 2 druhej a tretej vety a § 12 ods. 2 druhej a tretej vety zákona o miestnych daniach s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy

V rámci argumentácie týkajúcej sa prvej námietky skupina poslancov, interpretujúc príslušné ustanovenia zákona o miestnych daniach, vo svojom návrhu konštatuje, že „*obec ako správca dane pri určovaní sadzieb daní (a tým aj samotnej dane) pre nehnuteľnosti aj pri zachovaní zákonných limitov (5-násobku pre skupinu pozemkov a 40-násobku pre druhy stavieb) nie je zákonom limitovaná vo vzťahu k určení maximálnej sadzby dane a tým aj výšky dane*“. Tento stav navrhovatelia kvalifikujú ako legislatívne opomenutie („*zákonodarca však... opomenul stanoviť maximálnu hranicu sadzby daní...*“) a z ústavného hľadiska ho považujú za neprípustné, keďže „*Je neprípustné aby v právnom štáte*

normotvornú právomoc (zákonodarnú) zverenú Národnej rady Slovenskej republiky nahrádzala normotvorná činnosť obce... Stanoviť rozsah práv a povinnosti (maximálne ročné sadzby daní pre daň z nehnuteľností) možno len na základe zákona a v jeho medziach, a nie normatívnymi aktmi obce ako správcov dane...“.

Vo vzťahu k námietke legislatívneho opomenutia ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že nemožno súhlasiť s tvrdením skupiny poslancov, že zákonodarca „opomenul“ ustanoviť maximálne sadzby daní z nehnuteľností. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na Všeobecnú časť dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (čpt. 1277), v ktorej sa výslovne uvádza, že *„Sadzby daní sú navrhnuté bez hornej hranice s tým, že obce sami rozhodnú o konkrétnej sadzbe daní na svojom území. Vytvára sa tým priestor na zvýšenie a stabilizáciu vlastných finančných zdrojov nevyhnutných na zabezpečenie úloh, ktoré plnia orgány územnej samosprávy.“*. Z citovaného zjavne vyplýva, že zákonodarca úmyselne neupravil hornú hranicu ročnej sadzby daní z nehnuteľností, pričom podľa názoru ústavného súdu tým sledoval legitímny cieľ, ktorý má racionálny základ.

Ústavný súd sa nemôže stotožniť ani s tou časťou argumentácie skupiny poslancov, v rámci ktorej sa uvádza, že je neprípustné, aby *„normotvornú právomoc (zákonodarnú) zverenú Národnej rady Slovenskej republiky nahrádzala normotvorná činnosť obce“*. Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že normotvornú právomoc obcí zakladá priamo ústava (čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy), pričom navyše vo veciach ukladania miestnych daní a poplatkov a určovania ich náležitostí ide podľa jeho názoru zjavne o výkon (originálnej) samosprávnej pôsobnosti obcí, v rámci ktorej poskytuje ústava pre obce a tiež vyššie územné celky ďaleko väčší priestor pre ich autonómne rozhodovanie, ako to je v prípade preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ústavy).

Právny záver, podľa ktorého pôsobnosť vo sfére miestnych daní a poplatkov patrí do sféry samosprávnej pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov (do sféry územnej samosprávy), možno založiť tak na materiálnych, ako aj na formálno-právnych

argumentoch. Z materiálneho hľadiska právny záver, že ide o samosprávnú pôsobnosť obcí a vyšších územných celkov, zakladá predovšetkým podstata a účel tohto oprávnenia (oprávnenia rozhodovať o uložení miestnych daní a určovať ich náležitosti), ktorý spočíva v (z ústavy vyvoditeľnej) požiadavke, aby si obce a vyššie územné celky vytvárali materiálne podmienky na financovanie svojich potrieb „predovšetkým z vlastných príjmov“ (čl. 65 ods. 2 ústavy). Ďalší argument je založený na skutočnosti, že výkonom tejto právomoci sa vytvárajú materiálne podmienky „na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona“ (čl. 68 ústavy). Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že pri posudzovaní otázky, či určitá vec patrí do samosprávnej pôsobnosti obcí, resp. vyšších územných celkov, alebo tvorí súčasť preneseného výkonu štátnej správy, je v zjavnom rozpore s úmyslom ústavodarcu taká interpretácia tohto problému, v zmysle ktorej ide o prenesený výkon štátnej správy vždy, ak je určitá úloha pre obec alebo vyšší územný celok ustanovená priamo v zákone (v zákonnom splnomocnení). V dôvodovej správe k návrhu skupiny poslancov národnej rady na vydanie ústavného zákona na zmenu a doplnenie ústavy (čpt. 643, II. volebné obdobie), ktorý vyústil do novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (a v rámci nej do schválenia zmeny textu čl. 68 ústavy v aktuálne platnom znení), sa na túto skutočnosť totiž výslovne upozorňuje, a to nasledovne: *„Zákony ustanovujú pre obce určité úlohy aj v oblasti územnej samosprávy, pričom dozorové orgány štátu (orgány prokuratúry) tieto zákonné úlohy často automaticky považujú za zákonné splnomocnenia podľa čl. 71 ods. 2 ústavy... samosprávne územné celky vydávajú vo veciach územnej samosprávy všeobecne záväzné nariadenia z vlastnej iniciatívy a na zabezpečenie úloh, ktoré vyplývajú pre samosprávu zo zákona (tiež o veciach územnej samosprávy“*, a preto sa *„navrhuje doplniť dikciu čl. 68 o text, ktorý zvýrazní uvedené rozdielnosti...“* (Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137290>).

Z formálno-právneho hľadiska možno záver o tom, že ukladanie miestnych daní a určovanie ich náležitostí patrí do sféry samosprávnej pôsobnosti obcí, vyvodiť z § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého „Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon

samosprávnej pôsobnosti obce.“. V posudzovanom prípade totiž zákon o miestnych daniach ani nijaký iný zákon neustanovuje, že „ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy“.

V návrhu skupiny poslancov je obsiahnutý aj právny názor, podľa ktorého *„maximálne ročné sadzby daní pre daň z nehnuteľností možno ustanoviť len na základe zákona a v jeho medziach, a nie normatívnymi aktmi obce ako správcov dane...“*. Z citovaného možno okrem iného vyvodiť, že podľa skupiny poslancov by ústavne konformné bolo len také legislatívne riešenie, v zmysle ktorého by zákon priamo ustanovoval maximálnu ročnú sadzbu dane z pozemkov a dane zo stavieb. Vo svojej podstate by išlo o legislatívnu úpravu, ktorá by spočívala v rozšírení zákonných limitov pre obce v súvislosti s ich oprávnením ukladať prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia miestne dane a určovať ich náležitosti.

Ústavný súd konštatuje, že aj takéto legislatívne riešenie by bolo z ústavného hľadiska zrejme akceptovateľné (takto bola maximálna ročná sadzba dane z pozemkov a dane zo stavieb ustanovená v zákone Slovenskej národnej rady č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov, ktorý bol zrušený zákonom o miestnych daniach, pričom obdobným spôsobom je aj v súčasnosti v zákone o miestnych daniach ustanovená aspoň nepriamo maximálna ročná sadzba dane za pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia – pozri § 8 ods. 2 poslednú vetu zákona o miestnych daniach). Inou otázkou je ale to, či ustanovenie maximálnej ročnej sadzby dane z pozemkov, resp. dane zo stavieb musí z hľadiska rešpektovania ústavných limitov tvoriť obligatórne súčasť zákona.

Ústavný súd zohľadňuje pri svojom rozhodovaní skutočnosť, že ročná sadzba akejkoľvek dane (štátnej či miestnej) patrí k podstatným zložkám jej náležitostí. To však podľa názoru ústavného súdu mechanicky nepredurčuje, že maximálna ročná sadzba akejkoľvek miestnej dane musí byť ustanovená priamo zákonom. Posúdenie tejto otázky patrí podľa názoru ústavného súdu do sféry uváženia zákonodarcu, do ktorej by mohol prípadne zasiahnuť v abstraktnej rovine len celkom výnimočne (pozri všeobecné východiská k ústavnému prieskumu daní vymedzené v časti III.2 tohto nálezu). Naopak,

vzhľadom na ústavné postavenie územnej samosprávy, funkcie a úlohy, ktoré ústavodarca obciam a vyšším územným celkom zveruje (k tomu pozri všeobecné východiská načrtnuté v časti III.3 tohto nálezu), to podľa názoru ústavného súdu v posudzovanom prípade z ústavného hľadiska nie je nevyhnutné a ani žiaduce, pretože by tým ako orgán súdnej moci zásadným spôsobom spochybnil dôveru, ktorú ústavodarca obciam a vyšším územným celkom prostredníctvom ústavného textu vyjadril, t. j. išlo by o rozhodnutie, ktoré by mohlo bez relevantných dôvodov spochybniť ústavnú konštrukciu organizácie verejnej moci („ducha ústavy“).

Nad rámec dosiaľ uvedeného ústavný súd poukazuje tiež na to, že aj skupina poslancov pripúšťa, že z napadnutej úpravy možno vyvodíť, že maximálna horná hranica sadzby dane z pozemkov je zákonom o miestnych daniach ustanovená aspoň nepriamo, a to prostredníctvom ustanovenia maximálne povoleného rozpätia medzi najnižšou a najvyššou ročnou sadzbou dane z pozemkov (najviac 5-násobok; § 8 ods. 2 tretia veta zákona o miestnych daniach). To isté platí aj o dani zo stavieb, kde je maximálna horná hranica ročnej sadzby tejto dane nepriamo limitovaná treťou vetou § 12 ods. 2 zákona o miestnych daniach, podľa ktorého „Takto určená ročná sadzba dane zo stavieb pri stavbách uvedených v § 10 ods. 1 nesmie presiahnuť 10-násobok najnižšej ročnej sadzby dane zo stavieb určenej správcom dane vo všeobecne záväznom nariadení.“.

Právny názor, podľa ktorého je z ústavného hľadiska akceptovateľná aj zákonná úprava, v rámci ktorej obce nie sú pri ustanovovaní výšky ročnej sadzby dane z nehnuteľností viazané zákonom určeným „maximom“, možno popri už uvedenom argumentačne podporiť aj ďalšími obmedzeniami (limitmi), ktoré sú obce, resp. obecné zastupiteľstva povinné rešpektovať pri výkone svojej normotvornej právomoci uplatňovanej na základe a v rozsahu splnomocňovacích ustanovení zákona o miestnych daniach.

Ústavný súd predovšetkým zdôrazňuje, že voľná úvaha (diskrécia) obce pri ustanovovaní ročnej sadzby dane z pozemkov a ročnej sadzby dane zo stavieb podlieha celému radu obmedzení, ktoré sú explicitne vyjadrené priamo v ústave, ako aj v zákone o miestnych daniach, príp. ďalších zákonoch (najmä v zákone o obecnom zriadení), alebo

ich možno z týchto právnych predpisov vyvodit', keďže sú v nich nepochybne implicitne obsiahnuté. Vo všeobecnej rovine na obmedzenia obcí pri výkone ich normotvornej právomoci ústavný súd konštantne upozorňuje vo svojej ustálenej judikatúre, v rámci ktorej zdôrazňuje, že obce, resp. obecné zastupiteľstvá pri uplatňovaní svojej normotvornej právomoci podľa čl. 68, ako aj podľa čl. 71 ods. 2 prvej vety ústavy môže prijímať len také všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy (m. m. napr. I. ÚS 55/00), ku ktorým v prvom rade patria ustanovenia ústavy o základných právach a slobodách. Ústavný súd pripomína v tejto súvislosti aj ďalší ustálený právny názor vyplývajúci z jeho doterajšej judikatúry, podľa ktorého ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, III. ÚS 93/08, I. ÚS 279/09, II. ÚS 156/09 atď.), teda aj obecných zastupiteľstiev, príp. ďalších orgánov obcí.

Argumentácia skupiny poslancov je vo svojej podstate založená na hypotéze, v zmysle ktorej absencia ustanovenia maximálnej výšky ročnej sadzby dane z pozemkov a dane zo stavieb v zákone o miestnych daniach bude mať za následok to, že ročné sadzby týchto daní ustanovované prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení obcí budú „neprimerane vysoké až likvidačné“, v dôsledku čoho dôjde k neprípustnému zásahu do základného práva daňovníkov vlastniť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy) a tiež aj do základného práva na podnikanie (čl. 35 ods. 1 ústavy), pričom zároveň dôjde aj k porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy, z ktorého sú vyvoditeľné všeobecné princípy právneho štátu. Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že nevykonáva hypotetickú, ale reálnu abstraktnú kontrolu ústavnosti napadnutých ustanovení právnych predpisov, t. j. principiálne nemôže za protiústavný označiť zákon len preto, že „na jeho základe“ by hypoteticky mohli byť vydané právne predpisy nižšej právnej sily (v danom prípade všeobecne záväzné nariadenia obce), ktoré by potenciálne mohli byť v nesúlade s ústavou.

Pokiaľ zákonná úprava ponecháva obci ako správkyňi dane z nehnuteľností možnosť určiť rozsah daňovej povinnosti ustanovením výšky ročnej sadzby dane z nehnuteľností (zvýšiť alebo znížiť základnú ročnú sadzbu dane ustanovenú priamo zákonom), tak takéto

zákonne splnomocnenie nezavahuje obec povinnosti konať (v rámci svojej normotvornej činnosti) tak, aby nedochádzalo k porušovaniu základného práva vlastníť majetok, príp. základného práva na podnikanie a porušovaniu princípov právneho štátu.

Navyše, v preskúvanom prípade existujú ďalšie priamo zákonom o miestnych daniach ustanovené obmedzenia, ktoré sú obce, resp. ich obecné zastupiteľstvá povinné pri určovaní výšky ročnej sadzby dane z nehnuteľností rešpektovať; tieto vyplývajú priamo z dikcie napadnutých ustanovení zákona o miestnych daniach. Z § 8 ods. 2 prvej a druhej vety a § 12 ods. 2 druhej a tretej vety zákona o miestnych daniach totiž vyplýva, že ročnú sadzbu dane z pozemkov a dane zo stavieb môže obec zvýšiť alebo znížiť, resp. ustanoviť ju rozdielne pre jednotlivé skupiny pozemkov len „... podľa miestnych podmienok v obci alebo v jej jednotlivej časti alebo v jednotlivom katastrálnom území“. Z citovaného vyplýva, že obec musí svoje rozhodnutie o určení ročnej sadzby dane z nehnuteľností založiť na zohľadnení miestnych podmienok, v rámci ktorého je povinná vymedziť aj teritoriálne územie, ktorého sa zvýšenie alebo zníženie ročnej sadzby dane bude týkať. Zákonodarca teda napadnutou právnou úpravou nenabáda obce k nekontrolovanému či svojvoľnému znižovaniu alebo zvyšovaniu ročných sadzieb daní z nehnuteľností, ale dáva obciam možnosť ich určenia vždy s prihliadnutím na konkrétne okolnosti determinované lokálnymi podmienkami v obci, a to aj vzhľadom na účel, pre ktorý sa miestne dane ukladajú (na zabezpečenie úloh a funkcií územnej samosprávy vyplývajúcich z ústavy a zákonov). Zároveň zákonodarca splnomocňuje obec znížiť alebo zvýšiť ročnú sadzbu dane z nehnuteľností všeobecne záväzným nariadením len za súčasného dodržania maximálneho rozpätia medzi najnižšou a najvyššou ročnou sadzbou dane z nehnuteľností (§ 8 ods. 2 tretia veta a § 12 ods. 2 tretia veta zákona o miestnych daniach).

Z hľadiska ústavných garancií ochrany legitímnych individuálnych záujmov daňovníkov je podstatné to, že o tom, či obec pri ustanovovaní ročnej sadzby dane z nehnuteľností premietnutej do obsahu všeobecne záväzného nariadenia rešpektovala ústavou a zákonmi ustanovené limity (t. j. či nepostupovala svojvoľne, resp. spôsobom vyvolávajúcim neprípustný zásah do ústavou chránených hodnôt), môže rozhodnúť ústavný

súd v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy, vychádzajúc z kritérií načrtnutých v časti III.2 tohto nálezu.

Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že ustanovenia § 8 ods. 2 druhej a tretej vety a § 12 ods. 2 druhej a tretej vety zákona o miestnych daniach nie sú v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy, a preto v tejto časti návrhu skupiny poslancov nevyhoveli.

IV.2 K namietanému nesúladu ustanovenia § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy

Z napadnutého ustanovenia § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach vyplýva, že obec môže všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo jej jednotlivjej časti ustanoviť zníženie dane z pozemkov alebo oslobodiť od dane z pozemkov pozemky, okrem pozemkov v zastavanej časti obce, na ktorých vykonávajú samostatne hospodáriaci roľníci poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť, okrem pozemkov v zastavanej časti obce.

V súvislosti s formulovaním výhrad voči § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach navrhovateľa predovšetkým uvádzajú, že ide o právnu úpravu, ktorá v spojení s právnou úpravou umožňujúcou obciam ustanoviť akúkoľvek maximálnu ročnú sadzbu dane z pozemkov (§ 8 ods. 2 zákona o miestnych daniach) „*obmedzuje a zasahuje do výkonu podnikania dotknutých subjektov, nakoľko neprimeranými sadzbami daní môže a zvyhodňuje fyzické či právnické osoby v závislosti od toho, či ich výrobný prostriedok sa nachádza alebo výrobná činnosť realizuje v tej ktorej časti obce resp. v závislosti od toho, či predmetný subjekt, právnická osoba alebo samostatne hospodáriaci roľník, vykonáva poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť*“.

Podstatou argumentácie navrhovateľov, na základe ktorej odôvodňujú nesúlad § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach (predovšetkým) s čl. 35 ods. 1 ústavy, je

tvrdenie, že na jeho základe môžu obce prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení neprimerane zvýhodňovať (neprimerane diskriminovať či už v pozitívnom alebo negatívnom zmysle) určitú skupinu daňovníkov dane z pozemkov — „*fyzické či právnické osoby v závislosti od toho, či ich výrobný prostriedok alebo výrobná činnosť sa realizuje v tej ktorej časti obce (v zastavanej časti obce, t. j. extraviláne alebo intraviláne, pozn.), resp. v závislosti od toho, či predmetný subjekt, právnická osoba alebo samostatne hospodáriaci roľník, vykonávajúci poľnohospodársku výrobu ako svoju hlavnú činnosť*“.

Ústavný súd v prvom rade považuje za potrebné zdôrazniť, že poskytovanie daňových úľav v podobe zníženia dane či oslobodenia od dane, alebo naopak, zvýšenia dane pre určité skupiny daňovníkov podľa (spravidla) zákonom explicitne vymedzených kritérií nepredstavuje v daňovej oblasti nič neobvyklé. Tieto právne inštitúty sú obsiahnuté nielen v zákone o miestnych daniach, ale aj v zákonoch upravujúcich štátne dane (pozri napr. § 9, § 11, § 13, § 15a, § 30 alebo § 30b zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov alebo § 28 a nasl. zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov). Aj „právny predchodca“ zákona o miestnych daniach zákon Slovenskej národnej rady č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov vymedzoval okruh pozemkov, ktoré boli priamo zo zákona oslobodené od dane z pozemkov (§ 4 tohto zákona), a zároveň splnomocňoval obce ako správcov dane poskytnúť na základe všeobecne záväzného nariadenia rôzne daňové úľavy (§ 12 tohto zákona) v rozsahu, ktorý v zásade možno považovať za porovnateľný so splnomocneniami, ktoré obciam poskytuje pre oslobodenie alebo zníženie niektorej z miestnych daní zákon o miestnych daniach.

Legitimita diferencovaného prístupu zákonodarcu, resp. ním splnomocneného orgánu verejnej moci k určitým skupinám daňovníkov vyplýva z povahy a podstaty daní a účelu, ku ktorého naplneniu ustanovenie daňovej povinnosti smeruje – zhromaždenie finančných prostriedkov na zabezpečovanie určitých verejných záujmov a verejných služieb, pričom štát (ale aj subjekty územnej samosprávy) práve prostredníctvom ustanovenia rôznych daňových úľav pre rôzne skupiny daňovníkov realizuje svoje politiky, či už sociálnu, demografickú, regionálnu, ekologickú a pod. Pri určovaní daňových povinností sa navyše

uplatňuje aj princíp solidarity, resp. princíp sociálnej spravodlivosti, t. j. princípy, ktoré sú vlastné sociálne orientovanému demokratickému právneho štátu. V tejto súvislosti ústavný súd považuje za vhodné poukázať na právny názor Ústavného súdu ČSFR vyjadrený v náleze sp. zn. PL. ÚS 22/92 z 8. 10. 1992, podľa ktorého „nemožno vylúčiť, aby zákonodarca ustanovil diferencované dane podľa zásady, že výkonnejší subjekt bude odvádzať vyššie dane... Je vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií rozhodol, že určitej skupine poskytne menej výhod než inej. Ani tu však nesmie postupovať svojvoľne.“. Rovnako možno poukázať aj na právny názor Spolkového ústavného súdu SRN, podľa ktorého daň predstavuje „... záťaž, ktorá zaväzuje všetkých tuzemcov podľa ich príjmov, majetku a kúpnej sily k financovaniu všeobecných úloh štátu [rozhodnutie Spolkového ústavného súdu SRN z 22. 6. 1995 – 2 BvL 37/91, písm. C, bod 2a)], alebo už citovaný právny názor českého ústavného súdu, podľa ktorého „... Pri zdaňovaní má štát pomerne širokú voľnosť, avšak aj tu platí, že štát môže rozhodnúť, že jednej skupine poskytne menej výhod než inej, nesmie však postupovať svojvoľne.“ (Pl. ÚS 29/08).

Ústavný súd v súvislosti s argumentáciou smerujúcou k záveru o ústavnej akceptovateľnosti § 17 ods. 2 písm. 1) zákona o miestnych daniach poukazuje aj na stanovisko vlády k návrhu skupiny poslancov (jeho podstatné časti sú citované v časti II tohto nálezu, pozn.), v ktorom sa okrem iného uvádza: „*V namietanom konkrétnom prípade možnej úľavy podľa § 17 ods. 2 písm. 1) zákona na pozemky, na ktorých vykonávajú poľnohospodársku činnosť samostatne hospodáriaci roľníci ako svoju hlavnú činnosť, nejde o zámer diskriminovať určitú skupinu daňovníkov voči iným podnikateľom v pôdohospodárstve, ale opäť, z pohľadu obce, o zohľadnenie vlastných podmienok s cieľom podporiť rozvoj poľnohospodárskej činnosti, čo môže mať ďalšie pozitívne dôsledky napríklad na zamestnanosť v obci.*“

V nadväznosti na už uvedené a poukazujúc na citovanú časť stanoviska vlády, ústavný súd konštatuje, že ustanovenie § 17 ods. 2 písm. 1) zákona o miestnych daniach má legitímny a racionálny základ a skutočnosť, že tvorí v napadnutom znení integrálnu súčasť zákona o miestnych daniach, sama osebe nemôže založiť záver o jeho nesúlade s ustanoveniami ústavy označenými v návrhu navrhovateľov.

Obdobne ako v časti smerujúcej proti ustanoveniam § 8 ods. 2 druhej a tretej vety a § 12 ods. 2 druhej a tretej vety zákona o miestnych daniach (časť IV.1 tohto nálezu) je argumentácia skupiny poslancov aj vo vzťahu k § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach založená na hypotetickej úvahe, že v ňom obsiahnuté splnomocnenie pre obce ustanoviť zníženie dane z pozemkov alebo oslobodenie od dane z pozemkov automaticky bude obce viesť k vydávaniu všeobecne záväzných nariadení, ktoré budú v rozpore s ústavou. Prirodzene, výsledkom normotvornej činnosti obcí môže byť aj také všeobecne záväzné nariadenie týkajúce sa miestnych daní, ktorého normatívny obsah bude v rozpore s ústavou. K tomu by potenciálne došlo vtedy, ak by konkrétna obec, postupujúc podľa splnomocnenia obsiahnutého v § 17 ods. 2 zákona o miestnych daniach, ustanovila vo všeobecne záväznom nariadení také zníženie dane z pozemkov alebo oslobodenie od dane z pozemkov, ktoré by nerešpektovali limity a obmedzenia ustanovené priamo ústavou, zákonom o miestnych daniach a inými zákonmi, resp. obmedzenia, ktoré z týchto právnych predpisov možno (nepriamo) vyvodit'. V takom prípade by ale už nešlo o nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o miestnych daniach s označenými ustanoveniami ústavy, ale o nesúlad príslušných ustanovení konkrétne existujúceho všeobecne záväzného nariadenia určitej obce s nimi, pričom o tejto otázke ústavný súd v tomto konaní zjavne nemôže rozhodnúť, a to minimálne preto, že rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 ústavy s ústavou, ústavnými zákonmi a s kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy patrí v zmysle čl. 131 ústavy do pôsobnosti senátov ústavného súdu.

Práve z uvedeného dôvodu časť návrhu skupiny poslancov smerujúcu proti všeobecným nariadeniam obcí Drahňov, Jastrabie pri Michalovciach, Iňačovce a Čečehov ústavný súd v bode 3 výroku uznesenia č. k. PL. ÚS 5/2012-26 z 11. apríla 2012 vylúčil na samostatné konanie. Následne senát ústavného súdu určený podľa platného rozvrhu práce ústavného súdu časť návrhu skupiny poslancov týkajúcu sa namietaného nesúladu príslušných ustanovení všeobecne záväzných nariadení obcí Drahňov, Jastrabie pri Michalovciach, Iňačovce a Čečehov s označenými ustanoveniami ústavy predbežne prerokoval a uznesením č. k. IV. ÚS 248/2012 z 10. mája 2012 prijal na ďalšie konanie,

ktoré zároveň prerušil do právoplatného skončenia tohto konania. Po nadobudnutí právoplatnosti tohto nálezu bude IV. senát ústavného súdu v konaní vedenom pod sp. zn. IV. ÚS 248/2012 meritórne preskúmavať časť návrhu skupiny poslancov v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy, uplatňujúc pritom kritériá načrtnuté v časti III.2 tohto nálezu.

Na základe uvedeného ústavný súd, sumarizujúc svoju argumentáciu k tejto časti návrhu skupiny poslancov, dospel k záveru, že § 17 ods. 2 písm. l) zákona o miestnych daniach nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 4, čl. 13 ods. 1 písm. a), ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 ústavy, a preto návrhu aj v tejto časti nevyhovel.

K tomuto nálezu sa pripája odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k jeho odôvodneniu a odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Petra Brňáka k jeho výroku, ako aj k jeho odôvodneniu.

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

V Košiciach 22. januára 2014