

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 17. 12. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 17. 12. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

491

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 14/2018-73

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša (sudca spravodajca), Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Luboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu navrhovateľa - **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených spoločnosťou KADUC & PARTNERS s. r. o., Vajanského 40, Trnava, IČO 50 290 762, za ktorú koná JUDr. Ing. Miroslav Kadúč, PhD., advokát a konateľ, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 25c zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 50 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania zastúpeného Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Konanie **v časti** o návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúlady § 25c zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 50 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky **zastavuje**.
2. Ustanovenie § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov **nie je** v súlade s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 4. apríla 2018 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) na vyslovenie nesúlady dvoch noriem zo zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o spotrebnej dani“), a to:
 - 1.1. nesúlady ustanovenia § 25c zákona o spotrebnej dani s čl. 1 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 50 ods. 2 ústavy, teda normy, ktorá priznáva Kriminálnemu úradu finančnej správy právomoc dočasne pozastaviť uplatňovanie povolenia na prevádzkovanie

daňového skladu, povolenia na obchodovanie, povolenia na distribúciu alebo povolenia na predaj, a to z dôvodu, ak bolo vyšetrovateľom finančnej správy začaté trestné stíhanie pre podozrenie zo spáchania daňového trestného činu, a

- 1.2. nesúladu ustanovenia § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona o spotrebnej dani s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 55 ods. 2 ústavy, teda normy, ktorá zavádza obmedzenia pri podnikaní s minerálnym olejom.
2. Uznesením č. k. PL. ÚS 14/2018-21 z 10. októbra 2018 ústavný súd na neverejnom zasadnutí prijal návrh navrhovateľa na ďalšie konanie v celom rozsahu a nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení.

II.

Východiskový stav a legislatívne zmeny vykonané v priebehu konania pred ústavným súdom a ich vplyv na rozhodovanie ústavného súdu

3. Dňa 11. októbra 2017 schválila Národná rada Slovenskej republiky vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
4. Novela zákona o spotrebnej dani bola vyhlásená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 10. novembra 2017 ako zákon č. 268/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela zákona o spotrebnej dani“). Zákon nadobudol účinnosť 1. apríla 2018.
5. Napadnuté ustanovenie § 25c (Pozastavenie uplatňovania povolenia) v zmysle novely zákona o spotrebnej dani znelo:

«(1) Kriminálny úrad finančnej správy osobe podľa § 21, § 25a, § 25b ods. 1 alebo ods. 4 dočasne pozastaví uplatňovanie povolenia na prevádzkovanie daňového skladu, povolenia na obchodovanie, povolenia na distribúciu alebo povolenia na predaj (ďalej len „pozastavenie uplatňovania povolenia“), ak bolo vyšetrovateľom finančnej správy začaté trestné stíhanie pre podozrenie zo spáchania daňového trestného činu; to neplatí, ak colný úrad osobe podľa § 21, ktorá je prevádzkovateľom daňového skladu, ktorý je podnikom na výrobu minerálneho oleja, upustil od povinnosti zložiť zábezpeku na daň úplne alebo čiastočne. Kriminálny úrad finančnej správy v rozhodnutí o pozastavení uplatňovania povolenia uvedie dôvody, na základe ktorých toto rozhodnutie vydal. Kriminálny úrad finančnej správy je povinný bezodkladne informovať colný úrad o pozastavení uplatňovania povolenia.

(2) Kriminálny úrad finančnej správy môže osobe podľa odseku 1 pozastaviť uplatňovanie povolenia na obdobie najviac 60 dní odo dňa doručenia rozhodnutia o pozastavení uplatňovania povolenia. V odôvodnených prípadoch je možné predĺžiť pozastavenie uplatňovania povolenia na 120 dní. Rozhodnutie o pozastavení uplatňovania povolenia je vykonateľné dňom jeho doručenia. Proti rozhodnutiu o pozastavení uplatňovania povolenia je možné podať odvolanie, ktoré nemá odkladný účinok.

(3) Ak pominú dôvody, na základe ktorých Kriminálny úrad finančnej správy rozhodol o pozastavení uplatňovania povolenia osobe podľa odseku 1, je povinný o tejto skutočnosti bezodkladne informovať túto osobu a colný úrad. Dňom doručenia oznámenia o ukončení pozastavenia uplatňovania povolenia Kriminálnym úradom finančnej správy môže osoba podľa odseku 1 vykonávať svoju činnosť.

(4) V čase pozastavenia uplatňovania povolenia je minerálny olej skladovaný osobou podľa § 21 v daňovom sklade považovaný za minerálny olej v pozastavení dane.

(5) Prevádzkovateľ daňového skladu, ktorý je podnikom na výrobu minerálneho oleja, v čase

pozastavenia uplatňovania povolenia a) môže minerálny olej v pozastavení dane vyrábať, spracúvať a skladovať, b) nemôže minerálny olej v pozastavení dane prijímať a odosielať.»

6. Napadnuté ustanovenie § 25b ods. 7 písm. b) a c) v zmysle novely zákona o spotrebnej dani znelo:

„Žiadateľ o vydanie povolenia na distribúciu alebo povolenia na predaj musí spĺňať tieto podmienky:

...

- b) má ročný objem predaja minerálneho oleja uvedeného v § 6 ods. 1 písm. a) a d) alebo v § 7 ods. 1 a 2 minimálne 30 000 000 l alebo minerálneho oleja uvedeného v § 6 ods. 1 písm. f) minimálne 150 000 kg, ak je žiadateľom o vydanie povolenia na distribúciu podľa odseku 1; to neplatí, ak je žiadateľom o vydanie povolenia na distribúciu osoba, ktorá dodáva len minerálny olej podľa § 6 ods. 1 písm. d) užívateľskému podniku podľa § 11 na účely oslobodené od dane podľa § 10 ods. 1 písm. a);
- c) má splatené vklady do základného imania v minimálnej výške 500 000 eur, ak je právnickou osobou, alebo nakupuje a predáva v rámci podnikania minerálny olej uvedený v § 6 ods. 1 písm. a) a d) alebo v § 7 ods. 1 a 2 minimálne jeden rok pred podaním žiadosti o vydanie povolenia na distribúciu, ak je fyzickou osobou; to platí, ak žiadateľ o vydanie povolenia na distribúciu v čase podania žiadosti o vydanie povolenia na distribúciu nedosahuje ročný objem predaja minerálneho oleja uvedeného v písmene b)...
7. V priebehu konania pred ústavným súdom došlo k niekoľkým zmenám napadnutých ustanovení zákona o spotrebnej dani. Zmeny boli vykonané novelizáciou zákona o spotrebnej dani zákonom č. 387/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 218/2013 Z. z. o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 235/2019 Z. z. (ďalej len „zákon č. 387/2020 Z. z.“), a zákonom č. 352/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 352/2018 Z. z.“).
8. Zmeny uskutočnené zákonom č. 352/2018 Z. z. sa dotkli napadnutého ustanovenia § 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani a zmeny uskutočnené zákonom č. 387/2020 Z. z. sa dotkli napadnutých ustanovení § 25b ods. 7 písm. b) a § 25c zákona o spotrebnej dani.
9. Ustanovenie § 25c zákona o spotrebnej dani bolo v celom rozsahu zrušené (vypustené) s účinnosťou od 1. januára 2021.
10. Ustanovenie § 25b ods. 7 písm. b) bolo zmenené s účinnosťou 1. januára 2019 tak, že číslo „30 000 000“ sa nahrádza číslom „10 000 000“, a s účinnosťou od 1. júla 2021 sa vypustili slová „alebo minerálneho oleja uvedeného v § 6 ods. 1 písm. f) minimálne 150 000 kg“. Zákonný text ustanovenia § 25b ods. 7 písm. b) po zmenách znie takto:
- „b) má ročný objem predaja minerálneho oleja uvedeného v § 6 ods. 1 písm. a) a d) alebo v § 7 ods. 1 a 2 minimálne 10 000 000 l, ak je žiadateľom o vydanie povolenia na distribúciu podľa odseku 1; to neplatí, ak je žiadateľom o vydanie povolenia na distribúciu osoba, ktorá dodáva len minerálny olej podľa § 6 ods. 1 písm. d) užívateľskému podniku podľa § 11 na účely oslobodené od dane podľa § 10 ods. 1 písm. a)“
11. Jednou z podstatných podmienok konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy je platnosť napadnutého právneho predpisu nižšieho stupňa právnej sily, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia v čase rozhodnutia ústavného súdu. Podľa § 87 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd konanie zastaví, ak preskúmaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezov vo veci.
12. Dôvodom na zastavenie konania je nielen zrušenie napadnutého právneho predpisu (resp. zrušenie jeho napadnutej časti), ale aj prípad, ak bude novelizované znenie napadnutej časti právneho predpisu ku dňu rozhodovania ústavného súdu zásadne zmenené po kvalitatívnej stránke a podstatne odlišné od normatívneho textu, ktorý navrhovateľ napadol návrhom na

začatie konania o súlade právnych predpisov. Opačná situácia je v prípade, ak novelizáciou dôjde iba k určitej modifikácii napadnutej právnej úpravy, ktorá zásadnejšie nemení jej podstatu a charakter, pričom jadro dôvodov, ktoré viedli navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, ostáva zachované a naďalej aktuálne.

13. Pokiaľ ide o návrh na začatie konania v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu § 25c zákona o spotrebnej dani, ústavný súd dospel k záveru, že v tejto časti je potrebné konanie zastaviť, pretože označené ustanovenie v čase rozhodovania ústavného súdu vo veci samej už nie je súčasťou platného a účinného znenia preskúmaného právneho predpisu.
14. Na druhej strane ustanovenie § 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani nebolo v dôsledku dvoch novelizácií zrušené, ale iba zmenené – napriek zmene však nestratilo platnosť, pretože novelizácie iba modifikovali textáciu napadnutého ustanovenia spôsobom, ktorý nemá vplyv na dôvodnosť možného nesúladu s ústavným poriadkom Slovenskej republiky, ktorý namietal navrhovateľ. V danom prípade je potrebné konštatovať, že podstata napadnutej právnej úpravy [§ 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani] zostala naďalej zachovaná, aj keď formálne v inom znení, ako bolo uvedené v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov.
15. Navrhovateľ namieta samotnú existenciu obmedzenia pre získanie povolenia na podnikanie s minerálnymi olejmi, ktoré do právneho poriadku zaviedla napadnutá časť právneho predpisu a ktoré predtým v zákone neexistovalo. Navrhovateľ v návrhu nepolemizuje výlučne s výškou, resp. kvantitatívnou stránkou obmedzení, t. j. či je primeraný limit 30 000 000 l, resp. v akej výške by bol limit primeraný, ale podstata jeho argumentácie smeruje proti neústavnosti zavedení obmedzení ako takých. Keďže ústavný problém nastolený navrhovateľom pretrváva, záujem na materiálnej ochrane ústavnosti vyžaduje jeho preskúmanie v konaní pred ústavným súdom. Z tohto dôvodu nebol daný dôvod na postup podľa § 87 zákona o ústavnom súde, t. j. na zastavenie konania v tejto časti, preto ústavný súd pokračoval v konaní, vychádzajúc zo znenia napadnutej časti právnej úpravy platnej a účinnej v čase rozhodovania ústavného súdu.
16. Prihliadnuc na legislatívne zásahy do napadnutej právnej úpravy po podaní návrhu, ústavný súd rekapituluje, že text § 25c zákona o spotrebnej dani bol z textu zákona vypustený, aktuálny zákonný text § 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani nie je natoľko kvalitatívne a fundamentálne odlišný od textu pôvodne napadnutého návrhom na začatie konania a ustanovenie § 25b ods. 7 písm. c) zákona o spotrebnej dani ostalo novelizáciami nedotknuté. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o zastavení konania tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto nálezu, a k meritórnemu posúdeniu pristúpil len vo vzťahu k zvyšnej časti návrhu.

III.

Argumentácia navrhovateľa k namietanému nesúladu § 25b zákona o spotrebnej dani (obmedzenie podnikania s minerálnymi olejmi)

17. Navrhovateľ určil ako východiskový bod argumentácie smerujúcej proti neústavnosti napadnutej právnej úpravy skutočnosť, že táto úprava inkorporovala do normatívneho textu také podmienky (limity), ktoré sú pre mnohých podnikateľov likvidačné, v dôsledku čoho poklesne počet distribútorov pohonných hmôt, čím sa zníži konkurencia na trhu pohonných hmôt, čo bude mať za následok nárast cien pohonných hmôt. Napadnutá právna úprava je podľa názoru navrhovateľa v rozpore s princípom ochrany hospodárskej súťaže a rovnako predstavuje zásah do práva na podnikanie najmä vo vzťahu k malým a stredným podnikateľom, ktorí predstavujú najviac ohrozenú skupinu v súvislosti s prijatými zmenami.
18. Navrhovateľ dodáva, že obe tzv. objemové podmienky (ročný objem predaja a minimálne základné imanie) sú pre žiadateľov o vydanie povolenia na distribúciu a predaj minerálneho oleja neprimerané a neracionálne, a to obzvlášť v porovnaní s platným právnym stavom pred prijatím novely zákona o spotrebnej dani, ktorý takéto podmienky neustanovoval. Tieto podmienky považuje prakticky za nesplniteľné, pričom ani jedna z daných požiadaviek nezohľadňuje skutočnosť, že na relevantnom trhu sa pohybujú aj daňové subjekty, ktorých predmetom podnikania nie je primárne distribúcia a obchod s pohonnými hmotami, resp. ich podnikateľské aktivity nedosahujú také proporcie, aby dokázali splniť uvedené podmienky – ide o tzv. malé a stredné podnikateľské subjekty, pre ktoré predstavujú uvedené pravidlá faktickú bariéru vstupu na trh.

19. Navrhovateľ ďalej zdôrazňuje, že zákonodarca prijatím napadnutej legislatívy výrazne obmedzil fungovanie trhu, radikálne obmedzil hospodársku súťaž medzi subjektmi pôsobiacimi na relevantnom trhu a vytvoril podmienky pre vznik oligopolných, resp. monopolných subjektov, čo v konečnom dôsledku výrazne obmedzí, resp. znemožní fungovanie trhových princípov.
20. Podľa názoru navrhovateľa podmienky, ktoré zakotvil zákonodarca v napadnutých ustanoveniach, vytvorili bez náležitých dôvodov výraznú nerovnosť účastníkov hospodárskej súťaže a podstatnej časti z nich zákonodarca fakticky zasiahol do ich práva podnikáť (nesúlad s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy).
21. V tejto súvislosti navrhovateľ s poukazom na judikatúru ústavného súdu vymedzuje právo podnikáť ako základné právo zaradené medzi hospodárske, kultúrne a sociálne práva, preto sa ho možno domáhať len v medziach príslušných zákonov, ktoré upravujú jeho výkon. Zákonodarca disponuje pri tvorbe týchto zákonov širokou mierou uváženia týkajúcou sa voľby adekvátnej hospodárskej a sociálnej politiky, čo v praxi znamená, že rozhoduje o tom, v akom rozsahu, v akej kvalite a za akých podmienok ho bude garantovať. Táto miera uváženia nie je absolútna. Jej limity sú vyjadrené v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni, a to vrátane princípu ochrany hospodárskej súťaže.
22. Na záver navrhovateľ v súvislosti so zásahom do práva podnikáť odporúča, navrhuje aplikovať modifikovaný test proporcionality, ktorý podľa jeho názoru aj v tomto prípade preukáže, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s požiadavkou racionality.

IV.

Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

IV.1. Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky:

23. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „odporca“ alebo „národná rada“) sa k návrhu vyjadrila písomným podaním z 9. decembra 2019, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 12. decembra 2019. Národná rada zároveň vyslovila súhlas s upustením od ústneho pojednávania.
24. Odporca obhajuje napadnutú právnu úpravu tým, že cieľom označených ustanovení § 25b ods. 7 písm. b) a c) v spojení s § 46q zákona o spotrebnej dani je v zmysle dôvodovej správy umožniť získať povolenie na distribúciu všetkým subjektom, a to začínajúcim podnikateľom, ako aj tým, ktorí chcú rozšíriť svoje podnikateľské aktivity o obchodovanie s pohonnými látkami v daňovom voľnom obehu, a na druhej strane predstavuje táto právna úprava jedno z kľúčových opatrení zameraných na elimináciu daňových únikov a podvodov na spotrebnej dani z minerálneho oleja.
25. Národná rada ďalej cituje bez bližšieho komentára z rozhodnutí ústavného súdu, podľa ktorých „*Základom hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre účastníkov hospodárskej súťaže*“ (PL. ÚS 13/97. Nález z 19. júna 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 134-135). „*Slovenská republika prisľubom chrániť a podporovať hospodársku súťaž vyjadreným v ústave prijala záväzok vytvárať právne podmienky hospodárskej súťaže formujúce prirodzené trhové prostredie, v ktorom o úspešnosti podnikania rozhodne podnikateľská zdatnosť účastníkov hospodárskej súťaže*“ (PL. ÚS 13/97. Nález z 19. júna 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 141-142).„.
26. Na záver odporca poukazuje na skutočnosť, že 29. novembra 2018 bol Národnou radou Slovenskej republiky prijatý zákon č. 352/2018 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. januára 2019 v čl. I bode 14 [§ 25b ods. 7 písm. b)] znížil minimálny ročný objem predaja pohonných látok (motorový benzín a motorová nafta) z 30 000 000 l na 10 000 000 l.

IV.2. Vyjadrenie vlády Slovenskej republiky:

27. Vláda Slovenskej republiky ako vedľajší účastník zastúpený Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej aj „vedľajší účastník“ alebo „ministerstvo spravodlivosti“) predložila stanovisko z 9. januára 2019, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 15. januára 2019. Vedľajší účastník zároveň vyslovil súhlas s upustením od ústneho pojednávania.
28. Ministerstvo spravodlivosti v úvode stanoviska uviedlo, že sa s podaným návrhom