ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 17. 12. 2021 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

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, Ľuboša 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 Kadúc, 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 nesúladu § 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 nesúladu 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. nesúladu 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 preskúmavaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu 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 preskúmavaného 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 podnikať (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 podnikať 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 podnikať 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 prísľubom 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 1.

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

nestotožňuje a navrhuje, aby ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že sa návrhu nevyhovuje.

29. Vedľajší účastník obhajuje napadnutú právnu úpravu tým, že podmienka výšky minimálneho ročného objemu predaja minerálneho oleja je stanovená rovnako pre všetky osoby, ktoré chcú na daňovom území v daňovom voľnom obehu obchodovať (nakupovať a predávať) s pohonnými látkami.

30. Ďalej vedľajší účastník zdôrazňuje, že dôvodom na zavedenie takejto podmienky je verejný záujem a že týmto verejným záujmom je najmä naplnenie environmentálnych záujmov Slovenskej republiky, pričom tieto požiadavky boli publikované v dokumentoch Inštitútu environmentálnej politiky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky.

31. Vedľajší účastník uvádza, že podmienka podľa § 25b ods. 7 písm. c) zákona o spotrebnej dani mať splatené vklady do základného imania v minimálnej výške 500 000 eur, ak je žiadateľ o vydanie povolenia na distribúciu právnickou osobou, alebo nakupovať a predávať v rámci podnikania pohonné látky minimálne jeden rok pred podaním žiadosti o vydanie povolenia na distribúciu, ak je žiadateľ o vydanie povolenia na distribúciu fyzickou osobou, sa uplatní len, ak žiadateľ o vydanie povolenia na distribúciu v čase podania žiadosti o vydanie povolenia na distribúciu nedosahuje ročný objem predaja minerálneho oleja uvedeného v § 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani.

32. Cieľom tohto ustanovenia je podľa vedľajšieho účastníka umožniť získať povolenie na distribúciu aj takým osobám, ktoré vznikli (ešte nevykonávali žiadnu podnikateľskú činnosť) alebo už podnikajú a chcú rozšíriť svoje podnikateľské aktivity aj o obchodovanie s pohonnými látkami. Ide tak o alternatívu, ktorú zákon o spotrebnej dani poskytuje „novým“ subjektom, ktoré majú záujem podnikať v danej oblasti, a to aj s ohľadom na zavedenie čo možno najširšieho prístupu na trh v tejto oblasti. Distribútor pohonných látok, ktorý v čase podania žiadosti o vydanie povolenia na distribúciu nedosahoval ročný objem predaja minerálneho oleja podľa § 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani [preukázal splnenie podmienky podľa § 25b ods. 7 písm. c) zákona o spotrebnej dani], musí po uplynutí jedného roka od nadobudnutia právoplatnosti povolenia na distribúciu vedieť preukázať colnému úradu objem predaja podľa § 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani.

33. Ministerstvo spravodlivosti zdôrazňuje, že pre všetkých potenciálnych žiadateľov o vydanie povolenia na distribúciu, ktorí splnia zákonom stanovené podmienky, platí napadnuté ustanovenie rovnako a bez rozdielu. V tejto súvislosti poukazuje na skutočnosť, že podmienenie vydania povolenia na distribúciu podľa § 25b ods. 7 písm. b) zákona o spotrebnej dani minimálnym ročným objemom predaja pohonných látok je taktiež jedným z kľúčových opatrení zameraných na elimináciu daňových únikov a podvodov na spotrebnej dani z minerálneho oleja. Podmienky, ktoré musí splniť každý žiadateľ o vydanie povolenia na distribúciu (okrem minimálneho ročného objemu predaja pohonných látok aj daňovú spoľahlivosť), sú ustanovené s ohľadom na rizikovosť vzniku daňových únikov a podvodov v oblasti obchodovania s pohonnými látkami.

34. Podľa vyjadrenia vedľajšieho účastníka nemožno súhlasiť s tvrdením navrhovateľa, že dotknuté ustanovenie § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona o spotrebnej dani (vo vyjadrení nesprávne uvedené ako § 27b, pozn.) upravujúce podmienky, ktoré musí spĺňať žiadateľ o vydanie povolenia na distribúciu alebo povolenia na predaj, narúša ochranu hospodárskej súťaže z dôvodu, že pre malé alebo stredné podnikateľské subjekty sa tieto podmienky javia ako likvidačné. V tejto súvislosti je možné poukázať na analogickú argumentáciu navrhovateľov súvisiacu s potenciálnym zánikom menších podnikov pre potrebu spĺňania určitej zákonnej podmienky a posúdenie takejto argumentácie ústavným súdom tak, ako to je uvedené v relatívne novšom náleze ústavného súdu č. k. PL. ÚS 14/2014 zo 4. novembra 2015, bode 26: „Podstatou hospodárskej súťaže je navodzovanie pohybu na trhu, ktorý spočíva nielen v nahrádzaní jedného tovaru či služby iným tovarom či službou, ale aj v obmene súťažiacich subjektov, kde časť ekonomicky efektívnejších podnikateľov je úspešnejšia ako iní podnikatelia, pričom neúspech neúspešných nie je obmedzený akousi minimálnou hranicou, za ktorou sa podnikateľ nesmie ocitnúť, a ak sa ocitne, potom mu štát poskytne podporu, aby zotrval na trhu. Taká podpora nie je implikovaná v podpore, ktorú Slovenská republika zaručuje hospodárskej súťaži čl. 55 ods. 2 ústavy. V súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž, a nie neúspešných podnikateľov. K trhovému hospodárstvu patrí aj zánik neefektívnej hospodárskej činnosti a subjektov, ktoré hospodársku činnosť vykonávajú neefektívne. Sama okolnosť, že podniky, menšie či väčšie,

môžu zaniknúť, vypadnúť z hospodárskej súťaže, neodporuje ústave, lebo je v čl. 55 ods. 2 ústavy implikovaná.“

35. Vedľajší účastník v nadväznosti na už uvedené nesúhlasí s názorom navrhovateľa, že stanovená výška minimálneho ročného objemu predaja pre distribútorov pohonných látok je v rozpore s princípom ochrany hospodárskej súťaže a právom podnikať len preto, lebo niektoré osoby túto podmienku nebudú vedieť splniť. Základom hospodárskej súťaže je rovnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže, čo predmetné ustanovenie zákona o spotrebnej dani v plnom rozsahu spĺňa. Vedľajší účastník je presvedčený, že súčasné znenie predmetného ustanovenia zákona o spotrebnej dani trh s pohonnými látkami nenarúša, ale, naopak, stanovuje rovnaké podmienky hospodárskej súťaže pri obchodovaní s pohonnými látkami v daňovom voľnom obehu pre všetky právnické osoby alebo fyzické osoby, ktoré chcú obchodovať s pohonnými látkami na území Slovenskej republiky a preukážu splnenie zákonom stanovených podmienok, a zároveň napĺňa ciele tohto ustanovenia, resp. verejný záujem, ktorý predmetné ustanovenie sleduje, pričom týmto je naplnenie environmentálnych záujmov Slovenskej republiky, stabilnejšia surovinová dostupnosť dotknutých zdrojov a eliminácia daňových únikov na spotrebnej dani minerálneho oleja. Súčasne treba pripomenúť, že aj s ohľadom na už uvedené, najmä s poukazom na zníženie limitu minimálneho ročného objemu predaja pohonných látok možno takto nastavenú zákonnú úpravu považovať za proporcionálnu vo vzťahu k cieľu, ktorý predmetná úprava sleduje.

IV.3. Vyjadrenie (replika) navrhovateľa:

36. Navrhovateľ k vyjadreniam vedľajšieho účastníka a odporcu nezaujal žiadne stanovisko.

IV.4. Ústne pojednávanie:

37. Právny zástupca navrhovateľa v písomnom podaní z 27. decembra 2018 oznámil, že trvá na ústnom pojednávaní vo veci. Na výzvu ústavného súdu, či trvá na vykonaní ústneho pojednávania s ohľadom na nové znenie § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde, oznámil právny zástupca navrhovateľa písomným podaním zo 6. októbra 2021, že na ústnom pojednávaní netrvá, a to aj z dôvodu, že napadnuté ustanovenia boli zmenené podstatným spôsobom.

IV.5. Výzva vedľajšiemu účastníkovi:

38. Vzhľadom na potrebu náležitého posúdenia ústavnosti napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k existencii legitímneho cieľa označeného (tvrdeného) vo vyjadrení vedľajšieho účastníka vyzval ústavný súd ministerstvo spravodlivosti písomnou výzvou z 25. mája 2021 a opakovane výzvou z 18. augusta 2021, aby bol označený verejný záujem bližšie konkretizovaný a podložený dôkazmi. Ministerstvo spravodlivosti ani na jednu z výziev v stanovených lehotách, resp. ani ku dňu vydania rozhodnutia nereagovalo.

V.

Posúdenie dôvodnosti návrhu
(východiská a právne závery ústavného súdu)

39. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu obmedziť základné práva a slobody možno len v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého verejného záujmu, pričom opatrenie obmedzujúce základné práva a slobody musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 6/2019). Na každé obmedzenie základných práv a slobôd sa teda vzťahuje zásada (test) proporcionality.

40. Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom (účelom), teda hľadisko vhodnosti. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr. PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS

19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).

41. Uvedený test proporcionality je testom určeným pre prvú generáciu ľudských práv (občianske a politické práva). Pre testovanie druhej generácie ľudských práv (hospodárske, sociálne a kultúrne práva), kam spadá aj základné právo podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, sa uplatňuje modifikovaný test proporcionality (PL. ÚS 12/2014, PL. ÚS 14/2014, PL. ÚS 16/2018). Je vylúčené, aby metodológia prieskumu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv bola totožná s metodológiou prieskumu využívanou vo vzťahu k občianskym a politickým právam. Test proporcionality je, vychádzajúc z povahy hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, príliš „prísny“, pretože výrazne obmedzuje zákonodarcu pri prijímaní právnej úpravy majúcej za cieľ regulovať túto oblasť spoločenských vzťahov (PL. ÚS 14/2014, PL. ÚS 16/2018, obdobne aj Ústavný súd Českej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/08).

42. Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach už konštatoval, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisia od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 8/2014, PL. ÚS 16/2018). Hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto práva vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy), teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) na voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. Otvára sa tak široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení. Ústavný súd však už vyslovil právny názor, že priestor na voľnú úvahu poskytnutú ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú na právnu úpravu zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv ani sa dotknúť iných práv zakotvených v ústave a medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách, ktorými je Slovenská republika viazaná (PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 8/2014).

43. Právna úprava obmedzujúca hospodárske, sociálne a kultúrne práva nemusí byť striktne/prísne proporcionálna k cieľu, ktorý sleduje, t. j. nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako to je pri právnej úprave obmedzujúcej občianske a politické práva. V teste proporcionality pri hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach obstojí aj taká zákonná úprava, pri ktorej možno zistiť sledovanie nejakého legitímneho cieľa a ktorá tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší. Požiadavka primeranosti (proporcionality) pri obmedzovaní hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nekladie na zákonodarcu nároky porovnateľné s obmedzovaním občianskych a politických práv. Pre zákonodarcu to prináša zväčšenie manévrovacieho priestoru pri právnej úprave inštitútov, ktorými udeľuje hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam konkrétny obsah (PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 14/2014, PL. ÚS 16/2018).

44. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 konštatoval, že ustanovenie čl. 35 ods. 1 ústavy nemožno interpretovať a aplikovať bez spojitosti s čl. 35 ods. 2, resp. čl. 51 ods. 1 ústavy, lebo takým vytrhnutím z ústavného kontextu sa zásadne mení účel, obsah aj rozsah ústavnej ochrany práva podnikať ako základného práva. Námietku o porušení základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy je preto potrebné preskúmať v rozsahu celej k tomuto právu sa viažucej ústavnej úpravy, t. j. v spojitosti s čl. 35 ods. 2 ústavy a čl. 51 ods. 1 ústavy, ktorým sa ustanovuje, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35 ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

45. Účelom ústavnej ochrany práva podnikať je umožniť každému, aby sa stal strojcom svojho životného šťastia v rozsahu voľby spôsobu, akým bude zabezpečovať prostriedky na svoju ekonomickú existenciu. Pomocou práva podnikať každý dostáva voľnú ruku pre rozhodovanie, či zdroj obživy bude získavať „voľne“, svojimi znalosťami, zručnosťami, invenčnosťou, vlastnou ekonomickou aktivitou nezávislou od možností, príležitostí a pokynov od zamestnávateľa alebo či zdroj obživy bude získavať závislou činnosťou s pomocou (účasťou) zamestnávateľa ako zamestnanec viazaný jeho rozhodnutiami a pokynmi. Podľa toho, či fyzická osoba túto možnosť využije, sa ten, kto uplatní voľbu v prospech podnikania, stane subjektom ďalších oprávnení implikovaných v slobode podnikania, a ten, kto sa rozhodne voľbu podnikania

nevyužiť, sa stane zamestnancom a stratí ďalšie oprávnenia implikované v práve podnikať (PL. ÚS 14/2014).

46. Podstatou práva podnikať nie je zaručiť každému, kto podnikať chce, že bude podnikať, dokiaľ bude mať vôľu podnikať. Účelom práva podnikať je poskytnúť každej oprávnenej osobe náležitú príležitosť pokúsiť sa podnikať. Pre uskutočňovanie podnikania má zásadný význam individuálna spôsobilosť podnikať aspoň tak úspešne, aby sa osoba uplatňujúca právo podnikať udržala na trhu, aby v konkurenčnom prostredí osvedčila svoju danosť podnikať. Ústavné záruky práva podnikať, ktoré zaťažujú štát, nesiahajú tak ďaleko, aby štát znášal výdavky podnikania či aby znášal výdavky neúspechov v podnikaní (PL. ÚS 14/2014).

47. Pri uplatnení práva podnikať a vykonávať inú zárobkovú činnosť je potrebné prihliadať na limitujúcu klauzulu obsiahnutú v čl. 35 ods. 2 ústavy. Právo každého na príležitosť zarobiť si na živobytie prácou, podnikaním alebo inou zárobkovou činnosťou nezakladá nárok na prijatie do práce alebo výkon podnikania (inej zárobkovej činnosti), pre ktoré zákon ustanovuje osobitné podmienky, ktoré nositeľ základného práva nespĺňa. Ustanovenie podmienky na výkon určitej činnosti nemožno zásadne považovať za diskrimináciu a ani za porušenie základných práv alebo slobôd, pokiaľ úprava tohto obmedzenia v zákone zodpovedá limitom ustanoveným v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (m. m. PL. ÚS 6/04).

48. V ochrane práva podnikať významnú úlohu plní zákon. Sloboda podnikania chráni podnikateľskú iniciatívu – slobodu získavať dobrá (PL. ÚS 14/2014), pričom právo na pokojné užívanie majetku chráni existenciu podniku ako materiálneho základu podnikania (PL. ÚS 23/06). Sloboda podnikania zaručuje dôležitú stránku utvárania vlastného života rozvoja osobnosti, a to sebarealizáciou cez podnikateľskú činnosť. Aj keď je sloboda podnikania slobodou, možno sa jej domáhať len prostredníctvom zákona, prikazuje to čl. 51 ods. 1 ústavy a tiež čl. 35 ods. 2 ústavy. Ústavodarca tak zdôraznil význam demokratickej vôle zákonodarcu pri formovaní obsahu práva na podnikanie (PL. ÚS 13/2012, PL. ÚS 14/2014). Subjektom základného práva podnikať sú nielen fyzické osoby, ale aj právnické osoby (PL. ÚS 37/99).

49. Predpokladom uplatnenia základného práva podnikať je voľnosť vstupu do podnikateľskej činnosti. Podľa ústavného súdu základom trhového hospodárstva a s ním spätej hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného základného práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy na trhu (PL. ÚS 14/2014). Vstup na trh sa právne zabezpečuje v správnom konaní založenom na registračnom alebo povoľovacom princípe. Registračný princíp umožňuje voľný vstup na trh, povoľovacie konanie má obmedzovací charakter (II. ÚS 70/97). Vstup na trh nemožno stotožniť s absolútne neobmedzeným prístupom k zvolenej podnikateľskej činnosti rýdzo na základe vlastného uváženia a rozhodnutia bez akýchkoľvek podmienok. V opačnom prípade by nemohli existovať licencované živnosti ani slobodné povolania s predpísaným vzdelaním, ktoré neexistujú ako prejav svojvôle zákonodarcu. Sú prejavom nevyhnutnosti, existenčnej spätosti s odbornosťou. Rovnako tak existujú podnikateľské činnosti, ktoré si vyžadujú organizačné zabezpečenie, či už kapitálové, napríklad v prípade bánk, alebo s osobitne vybaveným a zabezpečeným priestorom, ako to je v prípade notárov, ktorí ex lege musia mať kanceláriu vybavenú trezorom. V súlade s ústavou je určenie podmienok vstupu na trh, ak ustanovené podmienky nie sú očividne iracionálne alebo svojvoľné.

50. Rovnakú kvalitu majú aj požiadavky na záruky poskytované štátom po vstupe na trh počas uskutočňovania podnikateľských aktivít. Ani pôsobenie pri výkone podnikateľských aktivít sa ústavou nechráni v absolútnej podobe. Podmienky výkonu povolaní a činností, ktorými sa uskutočňuje právo podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, možno podľa čl. 35 ods. 2 ústavy ustanoviť zákonom (PL. ÚS 14/2014).

51. Skupina poslancov v návrhu poukazuje na obmedzujúci zásah napadnutej právnej úpravy do základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 ústavy, keďže jej uplatnením dochádza k vylúčeniu tzv. malých a stredných podnikateľov v oblasti obchodovania v minerálnymi olejmi.

52. Vychádzajúc z dôsledkov spôsobených napadnutou právnou úpravou, je potrebné konštatovať, že táto právna úprava zasahuje do základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy tým, že obmedzuje právo podnikať v oblasti obchodovania s minerálnymi olejmi prostredníctvom

kvantitatívnych kritérií spočívajúcich v (i) ročnom objeme predaja (pre podnikateľov etablovaných na trhu), resp. (ii) minimálnom vklade do základného imania (pre začínajúcich podnikateľov).

53. Keďže uplatňovaním napadnutej právnej úpravy dochádza k zásahu do základného práva podnikať, ústavný súd pristúpil k preskúmaniu, či napadnutá právna úprava spĺňa podmienky ústavne konformného obmedzenia výkonu tohto základného práva.

54. V posudzovanej veci je nesporné, že obmedzenie výkonu základného práva podnikať zavedené napadnutou právnou úpravou spĺňa podmienku zákonnej úpravy medzí základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 2 ústavy, keďže je ustanovené vo forme zákona a spĺňa aj ďalšie podmienky legality (prístupnosť a dostatočná jasnosť, presnosť a predvídateľnosť právnej úpravy či možnosť jednotlivcov náležite sa oboznámiť s obsahom príslušnej právnej úpravy, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 16/2018).

55. Z údajov, ktorými disponuje ústavný súd, nevyplýva a navyše ani účastníci konania pred ústavným súdom nepredniesli žiadne relevantné dôvody, ktoré by nasvedčovali tomu, že zákonné obmedzenia základného práva podnikať zavedené napadnutou právnou úpravou nerešpektujú podstatu tohto základného práva. Napadnutou právnou úpravou nedochádza k úplnému odopretiu základného práva podnikať v oblasti obchodovania s minerálnymi olejmi, ale „len“ k obmedzeniu výkonu tohto základného práva splnením podmienok kvantitatívneho charakteru. Napadnutá právna úprava zužuje možnosť realizácie základného práva podnikať bez toho, aby zasahovala do zmyslu a rozsahu, resp. obsahu tohto základného práva.

56. Pri teste proporcionality, ako aj jeho modifikovanej verzii (test racionality) je potrebné sa v prvom rade zaoberať otázkou, či napadnutá právna norma rešpektuje podstatu označeného základného práva a sleduje legitímny cieľ. Obsahom prvého kroku (štádia) testu proporcionality je najprv posudzovanie príslušnej právnej normy z hľadiska existencie legitímneho cieľa, keďže samoúčelné obmedzenie základného práva je z ústavného hľadiska neprípustné. Právna norma totiž musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil (ospravedlnil) obmedzenie základného práva alebo slobody (MACEJKOVÁ, I., BÁRÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kolektív. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár.* 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 757.).

57. Pokiaľ ide o cieľ sledovaný napadnutou právnou úpravou, dôvodová správa k napadnutej právnej úprave uvádza, že zákon o spotrebnej dani sa doplnil o napadnutú právnu úpravu z dôvodu „sprísniť podmienky na vydanie povolenia na distribúciu a povolenia na predaj pohonných látok (§ 25b)“ (všeobecná časť dôvodovej správy) a „upraviť a doplniť podmienky, ktoré musí splniť každá osoba, ktorá chce na daňovom území obchodovať s pohonnými látkami v daňovom voľnom obehu, a zároveň sa navrhuje doplniť a spresniť povinnosti držiteľa povolenia na distribúciu alebo držiteľa povolenia na predaj“ (osobitná časť dôvodovej správy). Dôvodová správa, ako ani ďalšie dostupné dokumenty z legislatívneho procesu síce nedávajú uspokojivú odpoveď na to, aký je legitímny cieľ napadnutej právnej úpravy. Tento legitímny cieľ pomenúvajú vo vyjadreniach odporca, ako aj vedľajší účastník. Napadnutá právna úprava podľa národnej rady a ministerstva spravodlivosti má za cieľ zabezpečiť predchádzanie daňovým únikom a ochranu životného prostredia (naplnenie environmentálnych záujmov Slovenskej republiky).

58. Elimináciu daňových únikov a ochranu životného prostredia možno vo všeobecnosti nepochybne považovať za ústavou chránený legitímny cieľ. Ak napadnutá právna úprava predstavuje opatrenie, ktoré sleduje legitímny cieľ (verejnoprospešný záujem), je potrebné z pohľadu testu proporcionality uplatňovaného pri obmedzení výkonu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv posúdiť, či obmedzujúcu právnu úpravu možno považovať za rozumný prostriedok na dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa, pričom nemusí predstavovať prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší a ani prostriedok nevyhnutný na dosiahnutie sledovaného cieľa. V tomto kontexte je potrebné preskúmať, či obmedzenie vstupu na trh, ktoré napadnutá právna úprava zavádza, nie je iracionálne alebo svojvoľné.

59. Keďže okolnosti prejednávanej veci vyvolávali pochybnosti o skutočnej existencii legitímneho cieľa, ústavný súd sa primárne zaoberal tým, či je tento legitímny cieľ aj skutočne daný alebo ide len o „holé“ konštatovanie nachádzajúce sa v abstraktnej argumentačnej rovine. Pretože

účel preskúmavanej právnej normy nebýva obvykle explicitne stanovený v právnej norme samotnej, resp. v dôvodovej správe, ústavný súd vychádzal pri jeho identifikácii z dostupných materiálov z legislatívneho procesu a predovšetkým z vyjadrení odporcu a vedľajšieho účastníka.

60. Legitímny cieľ sledovaný zákonodarcom ale nemôže byť vyvodený len z tvrdení účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, resp. vedľajšieho účastníka, ale je potrebné v konaní o súlade právnych predpisov preukázať aj jeho reálnu existenciu. To platí zvlášť vtedy, keď samotný odporca a vedľajší účastník poukazujú na verejný záujem (legitímny cieľ), ktorý má podľa nich vychádzať z (tvrdenej) praktickej skúsenosti odôvodňujúcej potrebu legislatívneho zásahu.

61. Vo všeobecnosti je možné verejný záujem vymedzený odporcom a vedľajším účastníkom (predchádzanie daňovým únikom a ochrana životného prostredia) akceptovať ako relevantný pre ospravedlnenie obmedzenia základného práva a slobody. Zákonodarcom zavedené obmedzenia spočívajúce v parametroch objemového a majetkového zabezpečenia obchodnej činnosti by bolo možné považovať za zlučiteľné s princípom proporcionality iba v prípade, ak by ich bolo možné odôvodniť legitímnym cieľom chrániacim určitý verejný záujem. Žiadne konkrétne dôvody tohto charakteru však v priebehu konania zo strany národnej rady ani ministerstva spravodlivosti v tomto smere uvedené neboli a nevyplývajú ani z relevantných dokumentov týkajúcich sa legislatívneho procesu (dôvodová správa a prepis z rozpravy 21. schôdze národnej rady v súvislosti s prerokúvaním a schválením napadnutého zákona 10. a 11. októbra 2017). Zo záznamu z rozpravy národnej rady v súvislosti s prerokúvaním a schválením napadnutého zákona vyplýva, že túto právnu úpravu nevedel presvedčivým spôsobom obhájiť ani vtedajší minister financií Slovenskej republiky.

62. V tejto súvislosti napríklad v rámci rozpravy z úst poslanca Eugena Jurzycu odznelo, *„že v takýchto prípadoch by predkladateľ mal argumentovať v tom zmysle, že by priniesol dáta a ich analýzy, ktoré ukazujú, že treba takýto zásah urobiť. Čiže argumenty, ktoré vyvažujú negatívny vplyv obmedzenia vstupu na trh. A takéto argumenty a dáta neodzneli, neodzneli na výbore a podľa mňa neodzneli ani dnes v pléne. To znamená, ak teda tí malí distribútori naozaj častejšie, oveľa častejšie porušujú predpisy a neplatia dane, tak ako poslanec Národnej rady by som potreboval, ak nie dôkaz, tak aspoň verejné vyhlásenie zodpovedných ľudí, že naozaj takýto jav existuje, pretože ak ho nemám, tak mi je ťažko hlasovať za takéto obmedzenie, razantné obmedzenie vstupu na trh.“*.

63. Deficit skutočnej existencie legitímneho cieľa napadnutej právnej úpravy sa nepodarilo odstrániť ani v súčinnosti s vedľajším účastníkom zastupujúcim vládu, ktorá bola v danom čase predkladateľom návrhu zákona. Napriek tomu, že ústavný súd dal vo výzve adresovanej vedľajšiemu účastníkovi jasne najavo, čo a v akom smere je potrebné na účely riadneho preskúmania súladnosti označených zákonných ustanovení s referenčnými normami ozrejmiť, vedľajší účastník na túto výzvu opakovane nereagoval.

64. Ústavný súd opakuje, že na preukázanie toho, či je legitímny cieľ skutočný alebo len predstieraný, nepostačuje s prihliadnutím na okolnosti konkrétnej veci existenciu legitímneho cieľa len tvrdiť, ale je potrebné ho aj náležitým spôsobom v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti osvedčiť do takej miery, aby nevznikali dôvodné pochybnosti o jeho existencii in concreto. Výsledok tohto osvedčenia musí poskytovať ústavnému súdu dostatočnú záruku pre konštatovanie, že legitímny cieľ sa so zreteľom na všetky okolnosti javí ako nanajvýš (vysoko) pravdepodobný, a nie iba ako predstieraný (fiktívny).

65. Miera preukázania (osvedčenia) legitímneho cieľa môže mať v rôznych prípadoch rôznu intenzitu a s prihliadnutím na povahu veci nie vždy postačuje iba samotné konštatovanie legitímneho cieľa a jeho slovné vysvetlenie prostredníctvom abstraktnej ústavnoprávnej argumentácie. Niekedy charakter a pozadie veci vyžaduje osvedčenie na základe faktov a podporných dôkazov. Je to tak najmä v situáciách, keď dochádza k zavádzaniu legislatívy založenej na rýdzo faktických argumentoch a dôvodoch vyvierajúcich z určitého empirického poznatku, pričom tieto poznatky nemožno považovať za tzv. notoriety alebo skutočnosti známe ústavnému súdu z jeho vlastnej rozhodovacej činnosti. Na doplnenie sa žiada uviesť, že nie je vylúčené, aby v niektorých prípadoch v závislosti od povahy veci bol legitímny cieľ identifikovaný a priori a ex cathedra (od stola), t. j. bez potreby jeho hlbšieho posudzovania na základe empirických poznatkov podporujúcich jeho skutočnú existenciu.

66. Právna úprava síce výslovne neustanovuje, ako má ústavný súd pri vykonávaní testu proporcionality postupovať pri zisťovaní skutkového základu odôvodňujúceho naplnenie (sledovanie) legitímneho cieľa, avšak z logiky veci vyplýva, že rýdzo textualistický argument zákonodarcu či účastníka konania nebude za každých okolností postačovať. Inak by bola každá legislatívna zmena obhájiteľná len na základe tvrdenia, ktorého obsah by v praxi nemusel reálne existovať. Takýto postup by viedol k neprijateľnému záveru, podľa ktorého by bol legitímny cieľ daný vždy, keď to povie zákonodarca, resp. účastník v konaní pred ústavným súdom, čím by sa prvý krok testu proporcionality minul svojim účinkom.

67. Vychádzajúc z predošlých názorov, ústavný súd vzhľadom na jemu dostupné informácie uzatvára, že v tomto konaní o súlade právnych predpisov nebola preukázaná existencia legitímneho cieľa, preto zásah do základného práva podnikať, ktorý uskutočnil zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy, je zásahom uskutočneným bez rešpektovania podmienok ústavne konformného obmedzenia výkonu tohto základného práva. Ústavný súd ďalej dodáva, že ak testovaná právna norma neobstojí v predchádzajúcom kroku testu proporcionality, nie je už potrebné následne pristúpiť k jej preskúmavaniu v rámci nasledujúcich krokov testu proporcionality a možno konštatovať, že testovaná právna úprava nie je ústavne konformná.

68. Napriek záveru uvedenému v predchádzajúcom bode považuje ústavný súd z hľadiska úplnosti a presvedčivosti rozhodnutia za potrebné aspoň stručne uviesť vlastný pohľad na racionalitu napadnutej zákonnej úpravy. Obmedzenie práva podnikať sa *prima facie* nejaví ako rozumný prostriedok v boji proti daňovým únikom. Vychádzajúc z prístupu predostretého odporcom a vedľajším účastníkom, by potom *ad absurdum* mohol štát zakázať podnikať vo všetkých oblastiach, v ktorých dochádza štatisticky k vyššiemu percentu daňových únikov. Deficit efektivity štátu pri výbere daní a odhaľovaní daňových únikov nemožno kompenzovať na úkor obmedzenia základných práv a slobôd. Na to má slúžiť dostatočne vyvinutý inštitucionálny systém daňovej správy vybavený účinnými prevenčno-sankčnými a kontrolnými mechanizmami, ktorými si štát zabezpečí ochranu svojich fiškálnych záujmov.

69. Nemožno prehliadnuť ani ten aspekt, že obmedzenie práva podnikať môže viesť k vytvoreniu tzv. čiernej ekonomiky, čo z hľadiska finančných záujmov štátu predstavuje omnoho neželanejší jav ako ponechanie možnosti podnikať aj skupine malých a stredných podnikateľov. Je totiž málo pravdepodobné, aby k daňovým únikom dochádzalo u 100 % tejto skupiny podnikateľov, resp. aby všetci títo podnikateľa neplnili daňové povinnosti ani čiastočne. Aj keby štát nedosiahol výber daní v 100 % rozsahu (čo sa mimochodom nedeje naprieč viacerými odvetviami podnikania), jeho fiškálne záujmy by boli uspokojené aspoň v určitom rozsahu, čo je zaiste ekonomicky priaznivejší efekt ako nulový výber v dôsledku eliminácie týchto podnikateľov.

70. Sloboda patrí medzi základné hodnoty v spoločnosti a práve. Jej konkretizáciou je zásada *in dubio pro libertate* (v pochybnostiach v prospech slobody jednotlivca), podľa ktorej je v pochybnostiach nutné prikloniť sa k takému výkladu, ktorý poskytuje väčšiu slobodu, t. j. je priaznivejší pre adresáta základného práva a slobody. Ústavný súd na základe týchto dôvodov, aplikujúc spomenutú zásadu, rozhodol o neústavnosti napadnutej právnej úpravy, keď v rámci testovania proporcionality zistil absenciu danosti deklarovaného legitímneho cieľa a racionality napadnutých legislatívnych zmien. Tým je naplnený dôvod na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s právom podnikať chráneným v čl. 35 ods. 1 ústavy.

71. Navrhovateľ namietol neústavnosť napadnutej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 55 ods. 2 ústavy. Ústavný súd hodnotí v abstraktnej kontrole porušenie rovnosti v zásade v súvislosti s porušením iného základného práva alebo slobody. Naznačuje to text ústavy v čl. 12 ods. 2: „Základné práva a slobody sa zaručujú... bez ohľadu na...“ Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené samy osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody (PL. ÚS 13/2012).

72. Ústavný súd na účely posúdenia, či prostredníctvom napadnutej právnej úpravy mohlo dôjsť aj k ústavne neakceptovateľnej diskriminácii, vykonáva test zákazu diskriminácie, v rámci ktorého posudzuje tieto otázky: (i) či došlo prostredníctvom označenej právnej úpravy k reálnemu vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny v súvislosti s výkonom základných práv a slobôd, (ii) či k tomuto vyčleneniu došlo na základe niektorého kvalifikačného kritéria alebo vymedzeného v čl. 12 ods. 2 ústavy, (iii) či ide o také vyčlenenie, ktoré zjavne znevýhodňuje jednotlivca alebo skupinu, (iv) či ide o také vyčlenenie, ktoré možno

ospravedlniť určitým legitímnym (verejným) záujmom, a ak áno, či ide o také vyčlenenie, ktoré je z hľadiska svojich dôsledkov nevyhnutné a proporcionálne v záujme dosiahnutia tohto verejného záujmu.

73. Napadnutým zákonom skutočne došlo k vyčleneniu určitej skupiny podnikateľov, a to tzv. malých a stredných podnikateľov z obchodovania s minerálnymi olejmi na základe množstevných a majetkových kritérií, čo možno subsumovať pod kvalifikačné kritérium majetok a iné postavenie v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy. Takéto vyčlenenie malo za následok prakticky likvidáciu (znevýhodnenie) tejto skupiny podnikateľov, čo potvrdzuje aj uznesenie výboru národnej rady pre financie a rozpočet č. 342 v rámci pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k vládnemu zákonu č. 352/2018 Z. z., kde sa uvádza: *„Vplyv prísnej regulácie na podnikateľské možnosti, vytvoril nežiaduci stav poklesu investícií existujúcich podnikov na daňovom území. Splnenie zákonnom ustanovených požiadaviek a podmienok bolo v roku 2018 realizované iba v prípade 127 subjektov. Ide o medziročný pokles o viac ako 70 %, kedy v roku 2017 bolo na trhu aktívnych 457 distribútorov pohonných látok a v r. 2016 bolo aktívnych 441 podnikov.“* Ako už bolo uvedené, vyčlenenie tejto skupiny podnikateľov nebolo ospravedlnené reálne existujúcim legitímnym (verejným) záujmom.

74. S prihliadnutím na všetky dosiaľ uvedené okolnosti dospel ústavný súd k záveru o nesúlade napadnutej právnej úpravy aj s čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 35 ods. 1 ústavy. Z hľadiska dodržiavania kautel vyplývajúcich z ústavného princípu rovnosti zahŕňajúceho požiadavku vylúčenia svojvôle pri odlišovaní právneho statusu subjektov práv je posudzovaná právna úprava vo vzťahu k malým a stredným podnikateľom diskriminačná (porušenie princípu rovnosti a nediskriminácie).

75. Európsky súd pre ľudské práva k problematike diskriminácie uviedol: „Rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť.“ (Evans proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 6339/05, § 73).

76. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 2 ústavy je potrebné uviesť, že tento článok formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným princípom fungovania štátu a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb (PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 20/2014).

77. Základom trhového hospodárstva a s ním spätej hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikať a uskutočňovať ním zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podľa čl. 35 ods. 1 ústavy podstatné uplatnenie práva na trhu (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00, PL. ÚS 20/2014).

78. Z citovanej judikatúry ústavného súdu vyplýva zjavná spätosť referenčného postavenia čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 55 ústavy v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorého predmetom je posudzovanie napadnutej právnej úpravy. Platí to aj napriek tomu, že z čl. 55 ústavy in abstracto nemožno odvodzovať subjektívne práva (PL. ÚS 13/97). Základné právo podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť sa totiž priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky (II. ÚS 70/97, PL. ÚS 20/2014).

79. Vzhľadom na konštatovanú spätosť základného práva podnikať zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy s princípmi zakotvenými v čl. 55 ústavy pri prieskume posudzovanej právnej úpravy ústavný súd, berúc do úvahy vyhovujúci výrok vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy, vyhovel aj návrhu na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona o spotrebnej dani s čl. 55 ods. 2 ústavy.

VI.
Vyhlásenie a účinky nálezu

80. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy 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, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

81. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

82. Podľa § 68 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklade ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

83. Príslušné časti ustanovení preskúmavaného právneho predpisu, ktorých nesúlad s predmetnými referenčnými normami ústavný súd vyslovil, strácajú podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

84. Úlohou národnej rady bude do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť ustanovenia § 25b ods. 7 písm. b) a c) zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov do súladu s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 55 ods. 2 ústavy. Pritom bude viazaná právnym názorom vysloveným v tomto náleze. Ústavná nesúladnosť sa prioritne odstráni vypustením ustanovení zo zákona, pričom rovnocenný účinok sa dosiahne aj bez akéhokoľvek legislatívneho zásahu (čl. 125 ods. 3 ústavy, § 91 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde). Prípadná modifikácia dotknutej právnej úpravy musí byť rovnako v súlade s právnym názorom ústavného súdu.

85. Plénum ústavného súdu rozhodlo, že v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa vyhlási celé odôvodnenie nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 14/2018-73 z 10. novembra 2021.

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

V Košiciach 10. novembra 2021

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.