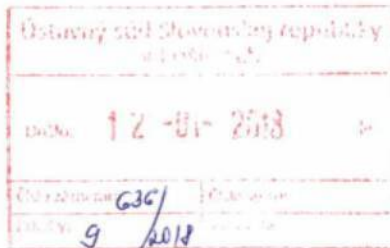


Verejná ochrankyňa práv
Grösslingova 35, P.O. BOX 1 820 04 Bratislava 24

Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky
Datum doručenia podania: 12. 01. 2018
P.č. z knihy došlej pošty: 251/2018



636-2018



Bratislava, 11. januára 2018

Spis zn.: [REDACTED]

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky a ustanovením § 18 ods. 1 písm. g) a ustanovením § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, podávam

návrh

na začatie konania o súlade **ustanovenia § 77 ods. 2 písm. a)** (fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt alebo ktorá je na území obce oprávnená užívať alebo užíva byt, nebytový priestor, pozemnú stavbu alebo jej časť, alebo objekt, ktorý nie je stavbou, alebo záhradu, vinicu, ovocný sad, trvalý trávny porast na iný účel ako na podnikanie, pozemok v zastavanom území obce okrem lesného pozemku a pozemku, ktorý je evidovaný v katastri nehnuteľností ako vodná plocha (ďalej len "nehnuteľnosť") **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. 41 ods. 1 posledná veta v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s čl. 1 Dodatkového protokolu k Európskemu Dohovoru o ľudských právach a s čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa

a navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky, podľa článku 125 ods. 1 písm. a) ústavy a ust. §§ 37 až 41b zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, **vydal tento**

nález:

Ustanovenie § 77 ods. 2 písm. a) 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 a poplatku“) nie je v súlade s čl. 41 ods. 1 posledná veta v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s čl. 1 Dodatkového protokolu k Európskemu Dohovoru o ľudských právach a s čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa.

O d ô v o d n e n i e

I.

K aktívnej legitimácii verejnej ochrankyne práv:

V zmysle článku čl. 151a ods. 2 ústavy verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, **ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.**

Podľa ustanovenia § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“), verejný ochranca práv môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, **ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.**

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky: „...verejný ochranca práv môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci“. (PL. ÚS 5/2014-27)

Ústavný súd Slovenskej republiky tiež judikoval, že verejný ochranca práv môže podať návrh podľa čl. 125 ústavy, „...vždy však v súvislosti so svojou základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb... Ústavný súd trvá na svojom predchádzajúcom názore, že na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca práv môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci... že v prípade, že verejná ochrankyňa práv nepreukáže svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúladu právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ústavný súd ho odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.“ (PL ÚS 44/2015-20, PL ÚS 40/2014, PL ÚS 36/2015).

Vychádzajúc z vyššie uvedeného právneho základu, ako aj z judikatúry ústavného súdu zastávam názor, že v predmetnej veci je podmienka mojej aktívnej legitimácie splnená.

Je nepochybné, že zákon o miestnych daniach a poplatku predstavuje všeobecne záväzný právny predpis, ktorý upravuje problematiku majúcu dopad na základné práva a slobody priznané fyzickej osobe alebo právnickej osobe. Zastávam názor, že v konkrétnom prípade

aplikácia napadnutého ustanovenia porušuje čl. 41 ods. 1 posledná veta v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, čl. 12 ods. 2 ústavy, čl. 1 Dodatkového protokolu k Európskemu Dohovoru o ľudských právach ako aj čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa.

Vzťah verejného ochrancu práv k riešeniu problému v tejto konkrétnej veci je založený rozhodnutím verejnej ochrankyne práv o začatí konania z vlastnej iniciatívy zo dňa 20. júla 2017, sp. zn. [REDAKOVANÉ] (ďalej len „**vlastná iniciatíva**“) ako aj preskúmaním písomného podnetu pána [REDAKOVANÉ], bytom [REDAKOVANÉ] (ďalej len „**pán [REDAKOVANÉ]**“), sp. zn. [REDAKOVANÉ] doručený do Kancelárie verejného ochrancu práv dňa 17. júla 2017 a písomného podnetu pána [REDAKOVANÉ] a jeho partnerky pani [REDAKOVANÉ], bytom [REDAKOVANÉ] (ďalej len „**pán [REDAKOVANÉ] a pani [REDAKOVANÉ]**“), doručený do Kancelárie verejného ochrancu práv dňa 21. augusta 2017, sp. zn. [REDAKOVANÉ].

Kópiu rozhodnutia o začatí konania z vlastnej iniciatívy a kópie oboch podnetov prikladám k tomuto návrhu.

II.

Okolnosti vlastnej iniciatívy a podnetov:

a) *Vlastná iniciatíva*

Situáciou, v ktorej sa nachádzajú obyvatelia na [REDAKOVANÉ], sa zaoberala už moja predchodkyňa, verejná ochrankyňa práv Jana Dubovcová. Dňa 5. 12. 2016 začala prieskum z vlastnej iniciatívy, cieľom ktorého bolo preveriť postup orgánov verejnej správy a dodržiavanie základných práv a slobôd pri zabezpečovaní ochrany a pomoci rodinám, ktorých obydlia na [REDAKOVANÉ] boli postihnuté požiarom, a to pri ochrane ich životov, zdravia a osobného majetku v priebehu požiaru a prvé dni po ňom; ďalej pri zabezpečení prístrešia a nevyhnutnej sociálnej, finančnej, zdravotnej a inej pomoci a podpory rodinám na budúce obdobie po požari; ako aj pri zabezpečení osobitnej ochrany pre maloleté deti predškolského a školského veku, pre chorých a pre tehotné ženy.

Z uvedeného prieskumu bola v marci 2017 vypracovaná Správa o vykonaní prieskumu postupu mesta Žilina vo veci zabezpečovania ochrany a pomoci rodinám postihnutým požiarom (ďalej len „**Správa z prieskumu**“), súčasťou ktorej bolo aj konštatovanie závažného porušenia základných práv obyvateľov [REDAKOVANÉ].

Dôkaz: Správa o vykonaní prieskumu postupu mesta Žilina vo veci zabezpečovania ochrany a pomoci rodinám postihnutým požiarom – marec 2017

Situácia obyvateľov na [REDAKOVANÉ], osobitne situácia maloletých detí, sa však aj naďalej komplikovala. Deti z [REDAKOVANÉ] pôvodne navštevovali elokované pracovisko Základnej školy s materskou školou [REDAKOVANÉ], nachádzajúce sa na [REDAKOVANÉ]. Išlo o lokalitu v bezprostrednej blízkosti ich obydlií, ktorá im umožňovala dochádzku školy peši.

Dňa 14. marca 2017 Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky rozhodlo o vyradení tohto elokovaného pracoviska zo siete škôl a školských zariadení Slovenskej republiky, a to ku dňu 30. júna 2017.

Dôkaz: *Rozhodnutie Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky zo dňa 14. marca 2017, č. [REDAKOVANÉ] – Kópia*

Vzhľadom na komplikácie so zaradením detí do školského procesu s potenciálnym dopadom na dodržiavanie ich základných práv, osobitne ich práva na vzdelanie, som dňa 20. júla 2017 rozhodla o začatí konania z vlastnej iniciatívy, sp. zn. [REDAKOVANÉ] a Kanceláriu verejného ochrancu práv som podľa ust. § 13 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv poverila vykonaním prieskumu, ktorý sa mal tentoraz zamerať najmä na postup mesta Žilina pri zabezpečovaní práva na vzdelanie, pri dodržiavaní najlepšieho záujmu dieťaťa, dodržiavaní ďalších práv vyplývajúcich z Dohovoru o právach dieťaťa a ostatných vnútroštátnych a medzinárodných právnych noriem.

Počas prieskumu som zistila, že deti, ktoré predtým navštevovali vyradené elokované pracovisko, navštevujú deväť základných škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Žilina, ktorých vzdialenosť od bydliska je väčšia, a preto je potrebné, aby pri dochádzke do škôl použili mestskú hromadnú dopravu.

Zistila som tiež, že uznesením Mestského zastupiteľstva mesta Žilina č. 48/2016 zo dňa 16. mája 2016 (ďalej len „**Uznesenie**“) mesto schválilo zmenu Tarifyestskej hromadnej dopravy v Žiline a zaviedlo do praxe bezplatnú mestskú hromadnú dopravu pre žiakov a študentov, ktorí majú **trvalý pobyt** v meste Žilina a **nemajú dlh voči Mestu Žilina ako aj Dopravnému podniku mesta Žiliny s.r.o.**

Dôkaz: *Uznesenie Mestského zastupiteľstva mesta Žilina č. 48/2016 zo dňa 16. mája 2016 – Kópia*

Pre úplnosť si dovoľím uviesť, že v zmysle Uznesenia Mestského zastupiteľstva mesta Žilina č. 308/2017 zo dňa 20. decembra 2017 nebude s účinnosťou **od 01.01.2018** bezdlžnosť podmienkou na využívanie bezplatnej mestskej hromadnej dopravy pre žiakov, ktorí majú trvalý pobyt v meste Žilina.

Dôkaz: *Uznesenie Mestského zastupiteľstva mesta Žilina č. 308/2017 zo dňa 20. decembra 2017 - Kópia*

Táto skutočnosť však nemá žiaden vplyv na podstatu môjho návrhu.

b) *Podnety*

Okrem konania z vlastnej iniciatívy som v uvedenej veci obdržala aj dva podnety.

Pán [REDAKOVANÉ] doručil Kancelárii verejného ochrancu práv podnet, v ktorom žiadal o preskúmanie situácie v meste Žilina spojenej so zrušením elokovaného pracoviska, [REDAKOVANÉ] ako súčasť Základnej školy s materskou školou, [REDAKOVANÉ], prerozdelením žiakov do deviatich základných škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Žilina, a zavedením bezplatnej mestskej hromadnej dopravy pre žiakov do 15 rokov veku života len za predpokladu splnenia podmienky bezdlžnosti tak voči mestu Žilina, ako aj voči dopravnému podniku mesta, ktorý dopravu zabezpečuje.

Na Kanceláriu verejného ochrancu práv sa obrátili aj pán [REDAKOVANÉ] a pani [REDAKOVANÉ]. Pán [REDAKOVANÉ] a pani [REDAKOVANÉ] vo svojom podnete požiadali o preskúmanie postupu mesta Žilina pri rozhodovaní o podmienkach bezplatnej mestskej hromadnej dopravy pre školopovinné deti s trvalým pobytom v meste Žilina. Podávateľia sú jednou z rodín, ktorých obydlia na [REDAKOVANÉ] boli v roku 2016 zasiahnuté požiarom, ich deti navštevujú po zrušení elokovaného pracoviska na [REDAKOVANÉ] inú základnú školu, a to Základnú školu s materskou školou [REDAKOVANÉ] na [REDAKOVANÉ], ktorá je od ich bydliska vzdialená približne 6 km. Podľa informácie od Podávateľov nemôžu ich deti využívať bezplatnú mestskú hromadnú dopravu z dôvodu, že deti majú voči mestu dlh na miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

III.

Odôvodnenie návrhu:

Oprávnenie ukladať dane a poplatky vyplýva z čl. 59 ústavy, v zmysle ktorého možno dane a poplatky ukladať zákonom alebo na základe zákona.

Poplatky za komunálny odpad a drobné stavebné odpady obec vyrubuje na základe zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ako aj na základe zákona o miestnych daniach a poplatku.

Podľa ust. § 77 ods 2 písm. a) zákona o miestnych daniach a poplatku platí, že: „*Ak ďalej nie je ustanovené inak, poplatok platí poplatník, ktorým je*

- a) *fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt alebo ktorá je na území obce oprávnená užívať alebo užíva byt, nebytový priestor, pozemnú stavbu alebo jej časť, alebo objekt, ktorý nie je stavbou, alebo záhradu, vinicu, ovocný sad trvalý trávny porast na iný účel ako na podnikanie, pozemok v zastavanom území obce okrem lesného pozemku a pozemku, ktorý je evidovaný v katastri nehnuteľností ako vodná plocha (ďalej len „nehnuteľnosť“).*”

V nadväznosti na uvedený právny základ vydalo mesto Žilina Všeobecne záväzné nariadenie č. 21/2015 o poplatku účinné od 01. 01. 2016 (ďalej len „**VZN mesta Žilina o poplatku**“), podľa ktorého je paušálny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady **zavedený pre fyzickú osobu, ktorá má na území mesta trvalý pobyt alebo prechodný pobyt alebo ktorá má oprávnenie užívať alebo užíva nehnuteľnosť na iný účel ako na podnikanie.**

K pojmovému rozlíšeniu medzi daňami a poplatkami Ústavný sud Slovenskej republiky (ďalej len „**ústavný súd**“) uviedol, že: „*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*“.¹

¹ PL. ÚS 109/2011. Nález z 11. júla 2012, ods. 38.

V súvislosti s ústavným prieskumom daní a poplatkov ústavný súd konštatoval: „Ústavný súd „(...) 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 prejavíť 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).“²

Z judikatúry ústavného súdu teda vyplýva, že zákonodarcu v súvislosti s ukladaním daní a poplatkov síce požíva vysokú mieru autonómie, **nejedná sa však o autonómiu absolútnu.**

Prostredníctvom uplatňovania tohto princípu je potrebné posudzovať aj napadnuté ustanovenie zákona o miestnych daniach a poplatku.

V konkrétnom prípade nie je sporné, že poplatok za komunálny odpad a drobný stavebný odpad je vyrúbený na základe zákona. Rovnako som toho názoru, že napadnuté ustanovenie spĺňa aj druhú podmienku vyplývajúcu z judikatúry ústavného súdu, t.j. uloženie poplatku za komunálny odpad sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ. Napriek tomu, že dôvodová správa k zákonu o miestnych daniach a poplatku uvádza k § 77 iba stroho: „Navrhované ustanovenie vymedzuje predmet poplatku, poplatníka, platiteľa a poplatkovú povinnosť“, možno konštatovať, že prostredníctvom zavedenia poplatku za komunálny odpad a drobný stavebný odpad majú obce možnosť financovať a prevádzkovať verejnú službu, ktorá poplatníkom zabezpečuje zber a odvoz komunálneho a drobného stavebného odpadu. Zber a odvoz komunálneho a drobného stavebného odpadu zároveň prispieva k ochrane životného prostredia, čo možno považovať za legitímny cieľ napĺňania ústavného práva na priaznivé životné prostredie, ktoré je garantované aj v čl. 44 ods. 1 ústavy.

Čo sa však týka testu proporcionality a zachovania princípu rovnosti zastávam názor, že ust. § 77 ods. 2 písm. a) zákona o miestnych daniach a poplatku v tomto teste neobstojí.

a) *Extrémna disproporcionalita:*

Okruh subjektov, na ktoré sa vzťahuje miestna daň a miestny poplatok definuje zákon o miestnych daniach a poplatku v ust. § 77 ods. 2 písm. a) nasledovne: „Ak ďalej nie je ustanovené inak, **poplatok platí poplatník, ktorým je:**

² PL. ÚS 5/2012. Nález z 22. januára 2014, str. 27.

a) fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt alebo prechodný pobyt alebo ktorá je na území obce oprávnená užívať alebo užíva byt, nebytový priestor, pozemnú stavbu alebo jej časť, alebo objekt, ktorý nie je stavbou, alebo záhradu, vinicu, ovocný sad, trvalý trávny porast na iný účel ako na podnikanie, pozemok v zastavanom území obce okrem lesného pozemku a pozemku, ktorý je evidovaný v katastri nehnuteľností ako vodná plocha (ďalej len "nehnuteľnosť").

Podľa ust. § 77 ods. 8 zákona o miestnych daniach a poplatku **„Poplatková povinnosť vzniká dňom, ktorým nastane skutočnosť uvedená v odseku 2, a zaniká dňom, ktorým táto skutočnosť zanikne“**.

Z dikcie citovaných ustanovení vyplýva, že poplatníkom, t.j. daňovým subjektom pre účely ust. § 77 ods. 2 písm. a) môžu byť aj deti³, nakoľko zákon o miestnych daniach a poplatku ako kritérium pre vznik poplatkovej povinnosti vychádza iba z kritérií uvedených v odseku 2, t.j. existencia trvalého alebo prechodného pobytu, oprávnenie užívať alebo užívanie bytu, nebytového priestoru atď.

Tento výklad podporuje aj stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky z 21. 11. 2017 (ďalej len „Stanovisko MF SR“), v ktorom MF SR uvádza, že **aj maloletá osoba je na účely poplatku poplatníkom, pričom v prípade nedoplatkov je potrebné viesť exekučné konanie vo vzťahu k maloletej osobe**.

Dôkaz: Stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky z 21. 11. 2017 - kópia

Mám za to, že ust. § 77 ods. 2 písm. a) **je extrémne disproporčné**, nakoľko deťom na jednej strane ukladá poplatkovú povinnosť, nijako však pritom nezohľadňuje, že táto skupina poplatníkov bude len výnimočne disponovať majetkom, z ktorého by mohli svoju povinnosť splniť. **Deti sú tak prostredníctvom napadnutého ustanovenia vystavené povinnosti, ktorej splnenie od nich nemožno rozumne očakávať. Na rozdiel od plnoletých osôb totiž nemajú vytvorené podmienky, aby mohli splniť povinnosť, ktorú im ukladá napadnuté ustanovenie.**

V tejto súvislosti si dovoľím poukázať napr. na ust. § 11 ods. 4 prvá veta zákona č. 311/2001 Zákonník práce v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je *práca fyzickej osoby vo veku do 15 rokov alebo práca fyzickej osoby staršej ako 15 rokov do skončenia povinnej školskej dochádzky zakázaná*.

Mám za to, že na extrémnej disproporčnosti napadnutého ustanovenia nič nemení ani fakt, že ust. § 77 ods. 7 druhá veta zákona o miestnych daniach a poplatku ustanovuje, že: *„Za poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, plní povinnosti poplatníka jeho zákonný zástupca, prípadne opatrovník“*.

Z dikcie citovaného zákonného ustanovenia ako aj vyššie uvedeného Stanoviska MF SR, nepochybne a jednoznačne vyplýva, že **nositeľom poplatkovej povinnosti aj naďalej ostáva dieťa, voči ktorému je v prípade nedoplatkov vedená exekúcia. Dôsledkom tejto konštrukcie je, že hoci zákonodarca očakáva splnenie povinnosti od zákonného zástupcu**

³ Pre účely tohto návrhu sa pod pojmom dieťa a mladiství rozumejú všetky osoby mladšie ako 18 rokov.

dieťaťa, neprenáša na neho následky jej nesplnenia, ale postihuje nimi dieťa samotné, nakoľko práve ono je nositeľom poplatkovej povinnosti.

Túto skutočnosť potvrdzuje aj stanovisko mesta Žilina zo 14. decembra 2017, z ktorého vyplýva, že momentálne je **v exekúcii** z dôvodu neuhrádzania miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady **259 detí** vo veku **do 15 rokov** (výška nedoplatku je v tomto prípade 15 544,84 EUR) a **78 detí** vo veku **od 15 do 18 rokov** (výška nedoplatku je v tomto prípade 4 983,79 EUR).

Dôkaz:

Stanovisko mesta Žilina zo 14. decembra 2017 - kópia

Z ust. § 77 ods. 8 zákona o miestnych daniach a poplatku súčasne vyplýva, že **vznik poplatkovej povinnosti nie je nijako viazaný na produkciu komunálneho odpadu konkrétnou osobou**, ale výlučne na splnenie kritérií uvedených ust. § 77 ods. 2 zákona o miestnych daniach a poplatku.

Podľa ust. § 4 ods. 2 zákona č. 253/1998 Z. z. zákona o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky (ďalej len „**zákon o hlásení pobytu občanov**“) za občana mladšieho ako 18 rokov a za občana, ktorý je pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo ktorého spôsobilosť na právne úkony je obmedzená, je povinný hlásiť trvalý pobyt jeho zákonný zástupca, prípadne opatrovník.

To znamená, že **deti ani nemajú možnosť ovplyvniť, či im poplatková povinnosť vznikne alebo nie**, nakoľko trvalý pobyt, t.j. okolnosť, u ktorej možno predpokladať, že bude najčastejším dôvodom vzniku poplatkovej povinnosti u detí, nahlasuje ich zákonný zástupca. Okrem toho, podľa zákona o hlásení pobytu občanov má dieťa už v čase svojho narodenia trvalý pobyt, ktorý sa riadi podľa trvalého pobytu jeho matky. Nakoľko podľa zákona o miestnych daniach a poplatku je pre vznik poplatkovej povinnosti rozhodujúce iba to, či fyzická osoba má v obci trvalý pobyt, zákon tak umožňuje, aby sa táto povinnosť vzťahovala už na novonarodené deti.

Dieťa sa zároveň o svojej poplatkovej povinnosti alebo o svojich dlhoch mnohokrát ani nemusí dozvedieť. Platobné výmery ako aj výkazy daňových nedoplatkov sú mu doručované prostredníctvom jeho zákonného zástupcu, ktorý ho o tejto skutočnosti vôbec nemusí oboznámiť. Zákon totiž bez ďalšieho predpokladá, že o jeho poplatkovej povinnosti ho informuje jeho zákonný zástupca, tak ako automaticky predpokladá, že zákonný zástupca za neho bude plniť aj jeho poplatkovú povinnosť. Ak si však zákonný zástupca tieto povinnosti neplní, dlh vzniká dieťaťu, pričom tento dlh mu môže vzniknúť doslova od narodenia.

Mám za to, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s právom na ochranu vlastníctva, ktoré garantuje čl. 20 ods. 1 ústavy a s právom na pokojné užívanie majetku garantovanom v čl. 1 Dodatkového protokolu k Európskemu Dohovoru o ľudských právach (ďalej len „**Dodatkový protokol k Dohovoru**“).

Tak v zmysle judikatúry ústavného súdu, ako aj v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „**ESLP**“) k čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, štáty síce požívajú v rámci daňovej a poplatkovej politiky vysokú mieru voľnej úvahy, majú však **povinnosť vytvoriť spravodlivú rovnováhu medzi verejným záujmom a potrebou**

ochrany základných práv jednotlivca⁴. Podľa názoru ESLP táto rovnováha môže byť porušená, ak daňový systém daňovníka excesívne (neprimerane) zatťažuje alebo fundamentálne zasahuje do jeho finančnej situácie⁵.

Mám za to, že napadnuté ustanovenie neprimerane zatťažuje deti ako skupinu poplatníkov, nakoľko im ukladá povinnosť platiť poplatok za komunálny odpad bez ohľadu na to, že maloletí poplatníci vo väčšine prípadov ani nemajú možnosť túto povinnosť splniť.

Napadnuté ustanovenie môže mať zároveň za následok až **popretie vlastníckeho práva** detí. V prípade, že zákonný zástupca si riadne neplní povinnosť vyplývajúcu z ust. § 77 ods. 7 zákona o miestnych daniach a poplatku, zhromažďujú sa dieťaťu dlhy, s ktorými potom dieťa vstupuje do dospelosti, a v momente, keď si nájde prácu, jeho prvý príjem môže byť postihnutý exekúciou, čím dochádza k **zlikvidovaniu majetkovej základne daňového subjektu**.

Takáto situácia je v rozpore s čl. 13 ods. 4 ústavy, v zmysle ktorého sa pri obmedzovaní základných práv a slobôd musí dbať na ich podstatu a zmysel.

Obdobný prípad riešil aj Ústavný súd Českej republiky. Rovnako ako na Slovensku, český zákon o miestnych poplatkoch účinný do 30.06.2012 v ust. § 10b ods. 1 písm. a) ustanovoval za poplatníka „*fyzickú osobu, ktorá má v obci trvalý pobyt...*“. Na základe tejto právnej úpravy bol poplatok za prevádzkovanie systému zhromažďovania, zberu, prepravy, triedenia, využívania a odstraňovania komunálnych odpadov (ďalej len „**poplatok za prevádzkovanie systému zhromažďovania odpadov**“) vymieraný deťom ako daňovým subjektom. Po nadobudnutí dospelosti bola voči nim vedená exekúcia z dôvodu dlhov na poplatku za prevádzkovanie systému zhromažďovania odpadov za obdobie, keď boli ešte neplnoletí. **Podľa názoru českého Ústavného súdu mal poplatok na deti „rdousící účinek“ a súčasne odporoval princípu rovnosti.** Český ústavný súd preto dospel k záveru, že dotknutá právna úprava bola v rozpore s čl. 32 ods. 1 v spojení s čl. 4 ods. 4, čl. 3 ods. 1 a s čl. 11 ods. 1 v spojení s čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd.⁶

Vzhľadom na uvedené si dovoľím konštatovať, že ust. § 77 ods. 2 písm. a) zákona o miestnych daniach a poplatku nezabezpečuje spravodlivú rovnováhu medzi verejným záujmom a ochranou základných práv maloletých poplatníkov, ktorých neprimerane zatťažuje a môže viesť až k zničeniu ich majetkovej základne. Z toho dôvodu ho považujem za extrémne disproporčné.

Napadnuté ustanovenie zákona o miestnych daniach a poplatku je súčasne v rozpore s čl. 41 ods. 1 posledná veta ústavy, ktorý deťom a mladistvým zaručuje osobitnú ochranu, pričom pojem osobitná ochrana je potrebné interpretovať ako ochrana poskytovaná vo vyššej miere.⁷ Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy sa tohto práva síce možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú, táto ústavná garancia však nemôže byť zákonnou úpravou úplne popretá. Tento princíp nakoniec vyplýva aj z vyššie citovaného čl. 13 ods. 4 ústavy. Vzhľadom na dôsledky namietanej právnej úpravy je však zrejmé, že sa nejedná o právnu úpravu, ktorá by deťom a mladistvým zaručovala osobitnú, a teda vyššiu mieru ochrany, ako osobám plnoletým.

⁴ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Rozsudok z 23. septembra 1982 k sťažnosti č. 7151/75; 7152/75, ods. 69.

⁵ *Svenska Managementgruppen v. Sweden*, Rozhodnutie o neprijateľnosti sťažnosti z 01. decembra 1985.

⁶ PL. ÚS 9/15, Nález Ústavného súdu Českej republiky z 8. augusta 2017.

⁷ PL. ÚS ČR 9/15, ods. 77.

V neposlednom rade si dovoľujem uviesť, že dotknutá právna úprava nie je vyhovujúca ani z pohľadu čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa. Podľa čl. 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa **musí byť záujem dieťaťa prvoradým hľadiskom pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí**, nech už uskutočňovanej verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo **zákonodarnými orgánmi**.

Podľa čl. 3 ods. 2 Dohovoru o právach dieťaťa sa štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, zaväzujú **zabezpečiť dieťaťu takú ochranu a starostlivosť, aká je nevyhnutná pre jeho blaho**, pričom berú ohľad na práva a povinnosti jeho rodičov, zákonných zástupcov alebo iných jednotlivcov právne za neho zodpovedných, **a robia pre to všetky potrebné zákonodarné a správne opatrenia**.

b) Porušenie princípu rovnosti:

Napadnuté ustanovenie zároveň považujem za **nepriamu diskrimináciu** detí pochádzajúcich zo sociálne znevýhodneného prostredia.

Podľa ust. § 2a ods. 3 zákona č. 365/2004 Z.z. zákona o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „**antidiskriminačný zákon**“) je nepriama diskriminácia navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.

Napadnuté ustanovenie síce používa navonok neutrálne rozlišovacie kritéria, jeho aplikácia však **nadmerne zaťažuje práve tých maloletých, ktorí pochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia alebo z nefungujúcich rodín**, kde si rodičia neplnia riadne svoje rodičovské povinnosti. Túto skutočnosť potvrdzuje aj podnet, v ktorom podávatelia poukazujú na to, že vzhľadom na ich sociálnu situáciu nie sú schopní zaplatiť poplatky za komunálny odpad, čo má v konkrétnom prípade za následok, že ich deti nemajú nárok na bezplatnú mestskú hromadnú dopravu, a tým pádom aj sťažené dochádzanie do školy a plnenie školskej dochádzky.

V tejto súvislosti si dovoľím poukázať aj na pozitívny záväzok, ktorý štátom vyplýva z čl. 28 Dohovoru o právach dieťaťa. *Podľa čl. 28 ods. 1 písm. e) štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo dieťaťa na vzdelanie a s cieľom postupného uskutočňovania tohto práva a na základe rovných možností najmä: prijímajú opatrenie na podporu pravidelnej školskej dochádzky a na zníženie počtu tých, ktorí školu nedokončia.*

Štáty by mali zohľadňovať vplyv **legislatívnych, politických** a iných programových opatrení na práva detí **a predovšetkým na práva detí zo zraniteľných skupín** (akou sú napr. deti zo sociálne znevýhodneného prostredia), nakoľko napĺňanie práv týchto detí si môže vyžadovať vyššiu mieru verejných výdavkov, a to vzhľadom na ich špeciálne potreby.⁸

⁸ Všeobecný komentár č. 19 k článku 4 Dohovoru o právach dieťaťa z 20. júla 2016, Komentár k verejnému rozpočtovaniu na realizáciu práv detí, str. 12 ods. 47.

Princíp rovnosti by štáty mali dodržiavať aj pri alokovaní verejných zdrojov. To neznamena, že štát musí na každé dieťa utrátiť rovnakú sumu finančných zdrojov, jeho finančné rozhodnutia by však mali **podporovať reálnu rovnosť medzi deťmi**.

Ako však vyplýva z vyššie uvedeného, napadnuté ustanovenie reálnu rovnosť medzi deťmi nepodporuje. Práve naopak, ide o ustanovenie, ktoré určitú skupinu poplatníkov diskriminuje na základe ich sociálneho pôvodu, čo je v rozpore aj s čl. 12 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo **sociálny pôvod**, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie.

Súčasne je potrebné konštatovať, že aj v prípade, ak napadnuté ustanovenie sleduje legitímny záujem (financovanie verejnej služby zberu a odvozu komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu), **nie je na jeho dosiahnutie primerané**. Ako už bolo uvedené vyššie, napadnuté ustanovenie ukladá deťom poplatkovú povinnosť bez ohľadu na ich majetkové pomery, t.j. bez ohľadu na to, či dieťa ako poplatník vôbec bude mať možnosť túto povinnosť splniť. Namietaná právna úprava zároveň neumožňuje vymáhať plnenie od tých, od ktorých plnenie predpokladá a prijíma, t.j. od zákonných zástupcov dieťaťa.

Napadnuté ustanovenie zároveň nepovažujem vo vzťahu k dosiahnutiu sledovaného záujmu za **nevyhnutné**. V tomto smere súhlasím s názorom českého Ústavného súdu, podľa ktorého je (najmä v prípade malých detí) výlučným producentom odpadu ten rodič, ktorý sa stará o výživu dieťaťa faktickým plnením pri ktorom odpad vzniká. Vyživovacia povinnosť rodičov k dieťaťu totiž zahŕňa všetku bežne potrebnú starostlivosť o dieťa, teda v tomto prípade nie len zabezpečenie dodania potrebných vecí do domácnosti, v ktorej dieťa žije, ale aj likvidáciu následne vzniknutých odpadov. Bolo by preto racionálne uvažovať o uložení poplatkovej povinnosti namiesto dieťaťu priamo rodičovi, ktorý požíva výhody systému likvidácie komunálneho odpadu.⁹

Súčasná právna úprava navyše neobsahuje žiadne efektívne záruky, ktoré by zabránili jej negatívnemu dopadu na maloletých poplatníkov. Zákon o miestnych daniach a poplatku síce pozná inštitút zníženia alebo odpustenia poplatku. Zníženie alebo odpustenie poplatku podľa ust. § 82 ods. 2 a 3 zákona o miestnych daniach a poplatku si však vyžaduje súčinnosť zákonného zástupcu, ktorý by v prípade ods. 2 predmetného ustanovenia mal dieťa ohlásiť z trvalého pobytu v obci príp. ohlásiť zmenu trvalého pobytu dieťaťa a v prípade ods. 3 tohto ustanovenia by za dieťa podal žiadosť o zníženie alebo odpustenie poplatku na zmiernenie alebo odstránenie tvrdosti zákona. Využitie týchto inštitútov teda opätovne prichádza do úvahy výlučne vo fungujúcich rodinách. V prípade detí z nefungujúcich rodín je však nepravdepodobné, že by ho zákonní zástupcovia využili, a preto ho nemožno považovať za efektívny prostriedok ochrany maloletého.

Vychádzajúc z uvedeného je zrejmé, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s požiadavkou rovnosti, nakoľko deťom a mladistvým pochádzajúcim zo sociálne znevýhodneného prostredia príp. z nefungujúcich rodín nie len že neposkytuje vyššiu mieru ochrany, ale ich v porovnaní s ostatnými poplatníkmi stavia do výrazne horšieho postavenia.

⁹ PL. ÚS ČR 9/15, ods. 80.

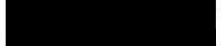
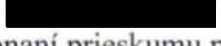
IV.

S poukazom na všetky vyššie uvedené právne dôvody si dovoľujem navrhnúť, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenie je v rozpore čl. 41 ods. 1 posledná veta v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4, s čl. 12 ods. 2 ústavy, s čl. 1 Dodatkového protokolu k Európskemu Dohovoru o ľudských právach a s čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa.

S úctou,


Prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.
verejná ochrankyňa práv

Prílohy:

1. Rozhodnutie sp. zn.  – kópia
2. Podnet sp. zn.  – kópia
3. Podnet sp. zn.  – kópia
4. Správa o vykonaní prieskumu postupu mesta Žilina vo veci zabezpečovania ochrany a pomoci rodinám postihnutým požiarom – marec 2017 - kópia
5. Rozhodnutie Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky zo dňa 14. marca 2017, č.  – kópia
6. Uznesenie Mestského zastupiteľstva mesta Žilina č. 48/2016 zo dňa 16. mája 2016 – kópia
7. Uznesenie Mestského zastupiteľstva mesta Žilina č. 308/2017 zo dňa 20. decembra 2017 – kópia
8. Stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky z 21. novembra 2017 – kópia
9. Stanovisko mesta Žilina zo 14. decembra 2017 - kópia