

VYDÁVANIE VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉHO NARIADENIA PRI STANOVovaní MIESTNYCH POPLATKOV

Kedže účelom a predmetom konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky je posúdenie obsahového súladu právneho predpisu nižšej právnej sily s predpisom vyššej právnej sily, „legislatívne opomenutie“ spočívajúce v údajne nedostatočnom „premietnutí“ príkazu právneho predpisu vyššej právnej sily do predpisu nižšej právnej sily zásadne netvorí predmet konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 28/02 zo 7. mája 2003)

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 7. mája 2003 zloženého z predsedu Jána Klučku a zo sudcov Alexandra Bröstla a Ľudmily Gajdošíkovej prerokoval návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátkou JUDr. E. Cs., B., a návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky o súlade všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 z 8. novembra 2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov v znení neskorších zmien a doplnkov s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4, čl. 19 ods. 2 a 3, čl. 20 ods. 1 a 3 a s čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanoveniami § 6 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 11 ods. 5 písm. a), c) a f) zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov, § 35 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov, § 6 ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona č. 52/1998 Z. z. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch v znení neskorších predpisov, § 10d ods. 4 písm. b) a ods. 5 písm. d), § 11 ods. 1 a § 15 zákona Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a § 39 ods. 9 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a generálneho prokurátora Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :**I.**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bolo 7. februára 2002 doručené podanie skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej

republiky (ďalej „navrhovateľa“ alebo „skupina poslancov“), zastúpenej advokátom JUDr. J. D., DrSc., B. (splnomocnenie následne prevzala advokátka JUDr. E. Cs.), označené ako „Návrh na začatie konania na preskúmanie súladu Všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 zo dňa 8. novembra 2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov s čl. 71 ods. 2, čl. 19 ods. 2 a 3, čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s § 11 ods. 5 písm. a) zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a § 11 ods. 5 písm. f) zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1991 Zb. a § 15 zákona Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov“. Navrhovateľa žiadali, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 z 8. novembra 2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov v znení zmien a doplnkov (ďalej len „všeobecne záväzné nariadenie“). Návrh bol následne doplnený a rozšírený podaniami právneho zástupcu navrhovateľov doručenými ústavnému súdu 21. februára 2002, 25. februára 2002 a 15. marca 2002. Ústavný súd návrh skupiny poslancov prerokoval na predbežnom prerokovaní 27. marca 2002 a uznesením č. k. II. ÚS 28/02-30 rozhodol o jeho prijatí na ďalšie konanie, pričom ich návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého všeobecne záväzného nariadenia nevyhovel. Dňa 20. mája 2002 podal ústavnému súdu návrh generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na preskúmanie súladu všeobecne záväzného nariadenia s čl. 13 ods. 4, čl. 19 ods. 2 a 3, čl. 20 ods. 1 a 3 a s čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s ustanoveniami § 6 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), § 11 ods. 5 písm. c) a f) zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hlavnom meste“), § 35 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe daní a poplatkov“), § 6 ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona č. 52/1998 Z. z. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch v znení neskorších predpisov, § 10d ods. 4 písm. b) a ods. 5 písm. d), § 11 ods. 1 a § 15 zákona Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych poplatkoch“) a § 39 ods. 9 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o odpadoch“). Ústavný súd uznesením č. k. II. ÚS 243/02-25 z 18. decembra 2002 rozhodol o prijatí návrhu generálneho prokurátora na ďalšie konanie a spojení s vecou sp. zn. II. ÚS 28/02.

II.

Navrhovatelia namietali nesúlady všeobecne záväzného nariadenia o. i. s čl. 71 ods. 2 ústavy v spojení s § 11 ods. 5 písm. a) a f) zákona o hlavnom meste a s § 15 zákona o miestnych poplatkoch v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy. Navrhovatelia o. i. argumentovali tým, že:

«VZN možno hodnotiť ako všeobecne záväzné nariadenia vydané pri výkone úloh štátnej správy prenesených na obec podľa splnomocnení zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení zákona č. 130/1991 Zb., zo zákona o miestnych poplatkoch č. 544/1990 Zb. a zo zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Pre identifikáciu vzťahu k ústavou zverenej normotvornej kompetencii je dôležitá aj úprava zákona Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov, ako aj Ústavným súdom Slovenskej republiky vyslovený právny názor: „Ústavný súd zastáva právny názor, že rozhodovanie o odpade na území mesta nie je plnením úloh samosprávy obce.“ (II. ÚS 39/98. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 254)

Ak Ústavný súd Slovenskej republiky nebude kvalifikovať VZN ako všeobecne záväzný právny predpis vydaný podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, potom navrhovateľ žiada, aby ústavný súd preskúmal dodržanie normotvornej kompetencie orgánu územnej samosprávy podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky. ...

Normotvorná právomoc obce sa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neupravuje nezávisle od ostatných ustanovení Ústavy SR. Ústavný súd Slovenskej republiky vo veciach týkajúcich sa tvorby obecných predpisov uviedol: „Pri uplatňovaní normotvornej právomoci podľa čl. 68, aj podľa čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy, obec môže prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.“ (II. ÚS 70/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 240)

Účel a podstatu právomoci obcí vydávať vlastné právne predpisy Ústavný súd Slovenskej republiky vysvetlil v názore:

„Slovenská republika je podľa čl. 1 ústavy zvrchovaný demokratický a právny štát. Pri uplatnení čl. 1 ústavy sa Slovenská republika nevzdáva časti svojej zvrchovanosti v prospech obcí. Obec podľa čl. 65 ods. 1 ústavy je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Týmto svojimi právami sa obec neodlišuje od iných typov právnických osôb. Pri výkone štátnej správy obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom. Ani touto podmienienečne priznanou právomocou sa obec zásadne neodlišuje od všetkých ostatných právnických osôb, pretože aj iné právnické osoby môžu mať delegovanú normotvornú právomoc“ (II. ÚS 19/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, s. 125)

„Orgán územnej samosprávy je oprávnený ukladať všeobecne záväzným nariadením povinnosti osobám, avšak len pri zachovaní ich základných práv a slobôd a len za podmienok ustanovených ústavou a zákonom.“ (II. ÚS 94/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 104)

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy pri vydaní VZN porušilo čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, lebo prijalo všeobecne

záväzné nariadenie, ktoré bez základu v zákone ustanovuje povinnosti obmedzujúce základné práva a slobody priznané Ústavou Slovenskej republiky.»

Podobne argumentoval aj generálny prokurátor, ktorý vo svojom návrhu uviedol:

„Podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanovuje zákon.

Všeobecne záväzné nariadenie možno hodnotiť ako všeobecne záväzné nariadenie vydané pri výkone úloh štátnej správy prenesených na obec podľa splnomocnení zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. ...

Mestské zastupiteľstvo Hlavného mesta Slovenskej republiky pri vydaní všeobecne záväzného nariadenia porušilo čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ako aj ustanovenie § 6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v spojení s ustanovením § 11 ods. 5 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o Hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov, lebo prijalo všeobecne záväzné nariadenie, ktoré bez základu v zákone ustanovuje povinnosti obmedzujúce základné práva a slobody (vrátane majetkových práv priznaných Ústavou Slovenskej republiky).“

Vo svojom stanovisku k tejto časti návrhu navrhovateľov z 12. apríla 2002 (č. j. 1113/2002-prim.) primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy uviedol:

„Od 1. júla 2001 platí v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území Slovenskej republiky nová právna úprava, zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Od 1. januára 2002 sa stal účinným zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony. Podľa § 4 ods. 2 písm. f) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov obec pri výkone samosprávy zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom (s odkazom na zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov), udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp a miestnu verejnú dopravu.

Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov novelizoval s účinnosťou od 1. januára 2002 zákon Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Podľa § 1 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch obec vyberá miestny poplatok za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov, ktoré vznikli na území obce, a drobných stavebných odpadov, ktoré vznikli na území obce. Podľa § 4 ods. 3 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zákona

č. 453/2001 Z. z. obec pri výkone samosprávy rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu.

Všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov v znení neskorších predpisov je potrebné posudzovať podľa súčasne platnej právnej úpravy, z ktorej jednoznačne vyplýva, že nariadenie bolo vydané podľa čl. 68 ústavy ako všeobecne záväzné nariadenie vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Navrhovateľom namietané porušenie čl. 71 ods. 2 ústavy zo strany hlavného mesta v prípade všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 preto neprichádza do úvahy.“

Ústavný súd pri posudzovaní týchto častí návrhov považoval za potrebné identifikovať oprávnenia obcí pri nakladaní s komunálnym a drobným stavebným odpadom na strane jednej a vo veciach miestnych daní a poplatkov na strane druhej z toho hľadiska, či pri ich uplatňovaní ide o výkon samosprávy obce podľa čl. 68 ústavy alebo o prenesený výkon štátnej správy podľa čl. 71 ods. 2 ústavy. Pokiaľ ide o miestne dane a poplatky, ustanovenie § 4 (samospráva obce) ods. 3 písm. c) zákona o obecnom zriadení uvádza: „Obec pri výkone samosprávy najmä rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov^{5a)} a vykonáva ich správu“, pričom poznámka č. 5a k tomuto ustanoveniu odkazuje na „zákon Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch“. V písmene f) toho istého odseku § 4 zákon o obecnom zriadení uvádza, že obec zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä „nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom,^{5c)}“, pričom poznámka č. 5c k tomuto ustanoveniu odkazuje na „§ 39 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch“. Po preskúmaní oboch spomenutých zákonov ústavný súd zistil, že vzhľadom na skutočnosť, že zákonodarca neposudzuje ako výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy ani nakladanie obcí s odpadmi, ani konanie a rozhodovanie obcí vo veci miestnych poplatkov, „platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce“ (§ 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení). Túto skutočnosť považoval ústavný súd za významnú z toho dôvodu, že navrhovatelia namietali nesúlad všeobecne záväzného nariadenia aj s ustanoveniami zákonov, ktoré upravujú nakladanie s odpadmi (zákon o odpadoch), avšak nie aj poplatkovú povinnosť za ich odvoz, resp. zneškodňovanie. Keďže tak nakladanie s komunálnym a drobným stavebným odpadom, ako aj rozhodovanie o miestnych poplatkoch patrí medzi právomoci, ktoré obce vykonávajú v rámci svojej samosprávy (pričom ich postup musí byť v súlade s právnou úpravou, na ktorú odkazuje § 4 zákona o obecnom zriadení vo svojich poznámkach 5a a 5c, t. j. zákonom o miestnych poplatkoch, resp. zákonom o odpadoch), a keďže všeobecne záväzné nariadenie sa preto ani nemohlo dostať do nesúladu s čl. 71 ods. 2 ústavy, ako to tvrdili navrhovatelia, ústavný súd ich návrhu v tejto v časti nevyhovel. Z rovnakých dôvodov nevyhovel ani žiadosti generálneho prokurátora o vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v spojení s § 11 ods. 5 písm. c) a f) zákona o hlavnom meste.

III.

Navrhovatelia ďalej tvrdili, že všeobecne záväzné nariadenie sa dostalo do nesúladu aj s čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 1 ústavy z toho dôvodu, že v rámci ohlasovacej povinnosti podľa jeho § 6 obec vyžaduje od poplatníkov za odpady také údaje osobnej povahy, ktoré predstavujú neústavný zásah do ich základného práva na súkromie a práva na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním osobných údajov podľa čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy. Navrhovatelia argumentovali tým, že:

«Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy prijalo VZN nad rámec normotvorných kompetencií udelených Národnou radou Slovenskej republiky, čím porušilo ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky o kompetencii orgánov územnej samosprávy pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení. VZN zároveň porušuje rad základných práv, ktoré sa Ústavou Slovenskej republiky priznávajú každému, teda aj všetkým osobám s trvalým alebo prechodným pobytom na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava. ...

VZN ustanovuje ohlasovaciu povinnosť pre všetkých poplatníkov (§ 6). Napríklad fyzická osoba, ktorá nie je podnikateľom a má v hlavnom meste trvalý alebo prechodný pobyt, je povinná doručiť správcovi poplatku vyhlásenie poplatníka, ktorého náležitosti sú uvedené v prílohe č. 2 tohto všeobecne záväzného nariadenia do 31. marca 2002 (§ 6 ods. 1). Podľa Prílohy č. 2 vyhlásenie poplatníka má náležitosti:

„1. presná identifikácia nehnuteľnosti - adresa, - katastrálne územie, - parcelné číslo, - súpisné číslo, - identifikačné číslo bytu

2. údaje za všetkých poplatníkov, ktorí majú v nehnuteľnosti trvalý alebo prechodný pobyt - meno, - priezvisko, - rodné číslo.“

Podľa § 4 VZN: „Na území hlavného mesta sa uplatňuje množstvový zber podľa sadzovníka poplatkov, ktorý tvorí prílohu č. 1 tohto všeobecne záväzného nariadenia.“ V prílohe č. 1 sa ustanovujú poplatky podľa objemu nádoby (110 l, 120 l, 240 l), resp. podľa objemu kontajnera (1 100 l) na odvoz odpadkov a podľa frekvencie odvozu (1x za dva týždne, resp. 1 x za týždeň). Pre účely právnej úpravy VZN je celkom irelevantný počet osôb, ktoré majú v nehnuteľnosti trvalý alebo prechodný pobyt, ako aj údaje o ich mene, priezvisku a rodnom čísle. Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy prostredníctvom VZN uložilo povinnosť, ktorou porušilo právo na ochranu súkromného a rodinného života priznané čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a zároveň porušilo aj právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním údajov o osobe priznané čl. 19 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy vo VZN určilo povinnosť, ktorá nie je ustanovená zákonom, čím porušilo aj čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky.»

V doplnení svojho návrhu z 21. februára 2002 navrhovatelia uviedli, že:

«Všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/2002 zo dňa 7. februára 2002, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov (ďalej len „Novela VZN“). ...

Novelou VZN sa článok 6 VZN doplnil o predtým neexistujúci odsek 7: „Vyhlásenie podľa odsekov 1 a 2 sa doručuje správcovi poplatku na tlačivách, ktorých vzory sú uvedené v prílohách č. 5 a 6.“

Novelou VZN sa zmenili aj obligatórne náležitosti príloh VZN, ktorými sa okrem iného ustanovili náležitosti vyhlásenia poplatníka a náležitosti vyhlásenia platiteľa poplatku.

Navrhovateľ v svojom pôvodnom návrhu namietol, že VZN je v nesúlade s:

1. normotvornou právomocou obce podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s normotvorným splnomocnením zákonov relevantných v okolnostiach prípadu a identifikovaných v návrhu,
2. čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky,
3. čl. 19 ods. 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky.

Novelizáciou VZN sa nezmenil skutkový stav. Poplatok sa naďalej platí podľa objemu nádoby určenej na odpad.

Novela VZN nezmenila nič na nesúlade namietnutom v bode 1 a 2 pôvodného návrhu. Právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (čl. 19 ods. 2), a pred neoprávneným zhromažďovaním údajov o svojej osobe sa aj Novelou VZN naďalej porušuje. Novela VZN iba zmenila údaje o súkromí a o osobe, ktoré Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky ukladá predložiť subjektu, voči ktorému existuje oznamovacia povinnosť.

Podľa Prílohy č. 2 pôvodného VZN:

„vyhlásenie poplatníka má náležitosti:

1. presná identifikácia nehnuteľnosti - adresa, - katastrálne územie, - parcelné číslo, - súpisné číslo, - identifikačné číslo bytu
2. údaje za všetkých poplatníkov, ktorí majú v nehnuteľnosti trvalý alebo prechodný pobyt - meno, - priezvisko, - rodné číslo.“

Podľa Novely VZN Príloha č. 2 k všeobecne záväznému nariadeniu č. 13/2001 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 2/2002 má náležitosti vyhlásenia poplatníka zahŕňajúce tri okruhy:

1. presná identifikácia nehnuteľnosti,
2. údaje za všetkých poplatníkov, ktorí majú v nehnuteľnosti trvalý alebo prechodný pobyt,
3. nepovinné údaje (telefón, fax, e-mail, evidenčné číslo SIPO).

V druhom okruhu predpísaných údajov (údaje za všetkých poplatníkov) sa pôvodne vyžadovaný údaj o rodnom čísle podľa Novely VZN nahradil požiadavkou dátumu narodenia. Okrem toho sa v tomto okruhu povinných údajov Novelou VZN začal vyžadovať ďalší údaj osobnej poznámky – podpis poplatníka“ (s poznámkou, že podpis vyjadruje súhlas poplatníka s poskytnutím jeho osobných údajov ohlasovateľovi; môže podpísať aj zákonný zástupca poplatníka)“.

Novela VZN jeden údaj osobnej povahy (rodné číslo) nahradila iným údajom osobnej povahy (dátum narodenia). Novela VZN počet povinne vyžadovaných údajov rozšírila o požiadavku podpisu. Novela VZN v skutočnosti nezmiernila, ale zintenzívnila nesúlad úpravy vydanéj Mestským zastupiteľstvom hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy s Ústavou Slovenskej republiky.»

Aj generálny prokurátor vo svojom návrhu uviedol, že uložením povinnosti poplatníkom podľa § 6 ods. 1 a 4 v spojení s prílohami č. 2 a 4 všeobecne záväzného nariadenia Mestské zastupiteľstvo v Bratislave „uložilo povinnosť, ktorou porušilo právo na ochranu súkromného a rodinného života priznané čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a zároveň porušilo aj právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním údajov o osobe priznané čl. 19 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Mestské zastupiteľstvo Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy vo všeobecne záväznom nariadení určilo povinnosť, ktorá nie je ustanovená zákonom, čím porušilo aj čl. 13 ods. 1 písm. a), v spojení s čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Ohlasovacie náležitosti stanovené v prílohe č. 2 a č. 4 všeobecne záväzného nariadenia, ktoré sú povinné dotknuté osoby uviesť, sú povinnosti, ktoré nevyplývajú zo žiadneho právneho predpisu“, takže „Vzhľadom na to, že ohlasovacia povinnosť v zmysle § 6 ods. 1, 4 všeobecne záväzného nariadenia nie je predmetom zákona č. 511/1992 Zb. ani iného osobitného právneho predpisu, je nariadenie v tejto časti v rozpore so zákonom“.

Generálny prokurátor ďalej uviedol, že aj: „Z ustanovení § 39 ods. 9 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov sú obsiahnuté len ohlasovacie povinnosti pre držiteľa komunálneho a drobného stavebného odpadu súvisiace s nakladaním s odpadmi.

V zmysle § 6 ods. 2 zákona č. 52/1998 Z. z. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch ten, kto získava osobné údaje je povinný sa preukázať oprávnením na túto činnosť, pokiaľ toto oprávnenie nevyplýva zo zákona.

Je zrejmé, že mesto Bratislava takéto oprávnenie nemá, preto je ustanovenie § 65 ods. 1, ods. 4 v spojení s prílohou č. 2 a č. 4 v rozpore so zákonom.“

Primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy vo svojom písomnom vyjadrení k tejto časti návrhu uviedol:

«Navrhovateľ ďalej uvádza, že ohlasovacia povinnosť upravená v § 6 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 je porušením čl. 19 ods. 2, čl. 19 ods. 3 a čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy. Uvedený názor odôvodňuje tým, že na území hlavného mesta sa podľa § 4 všeobecne záväzného nariadenia uplatňuje množstvový zber, a teda je celkom irelevantný počet osôb, ktoré majú v nehnuteľnosti trvalý alebo prechodný pobyt, ako aj údaje o ich mene, priezvisku a dátume narodenia. ...

Podľa § 13 zákona Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, na konanie vo veciach poplatkov sa vzťahujú osobitné predpisy. Osobitným predpisom je v súčasnosti zákon Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších prepisov (na účely tohto zákona sa daňou rozumie daň podľa osobitných zákonov, ktorým je okrem iných aj zákon o miestnych poplatkoch).

Podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov obce vystupujú ako správcovia miestnych poplatkov (§ 1a písm. b)) a pod správou daní sa rozumie evidencia a registrácia daňových subjektov a ich vyhľadávanie, overovanie podkladov potrebných na správne a úplné zistenie dane, daňové konanie, daňová kontrola, evidovanie daní a preddavkov vrátane vysporiadania daňových preplatiek a daňových nedoplatkov, daňové exekučné

konanie a ďalšie činnosti správcu dane a iných orgánov podľa tohto zákona alebo osobitných zákonov.

Medzi základné požiadavky na prijatie nariadenia o miestnom poplatku podľa § 15 zákona Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch patrí aj úprava ohlasovacej povinnosti.

Z citovaných ustanovení sa vychádzalo aj pri spracovávaní všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov. Nakoľko ohlasovacia povinnosť nie je v zákone Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov podrobne upravená (určuje ju obec vo všeobecne záväznom nariadení), pri úprave jej obsahu sa použili ustanovenia § 31 ods. 6 a 15 zákona č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktoré znejú:

„(6) Pri plnení svojej registračnej alebo oznamovacej povinnosti je daňový subjekt povinný oznámiť svoje plné meno alebo názov, trvalý pobyt, miesto podnikania alebo sídlo, rodné číslo alebo identifikačné číslo organizácie, ako i údaje osvedčujúce skutočnosti podľa odseku 1, ako aj čísla všetkých účtov v bankách, na ktorých sú sústredené peňažné prostriedky z jeho podnikateľskej činnosti. Ak daňový subjekt, ktorým je fyzická osoba, pri plnení svojej registračnej alebo oznamovacej povinnosti uvedie niekoľko miest podnikania, je povinný vyznačiť, ktoré miesto podnikania je miestom, na ktoré sa majú doručovať písomnosti. Ďalej uvedie údaje potrebné na určenie miestnej príslušnosti správcu dane, druhov daní, ktoré u neho prichádzajú do úvahy, ako aj svoje organizačné jednotky, a predmet podnikateľskej činnosti, ktorý bude v prevažnej miere vykonávať. Právnická osoba uvedie tiež svoj štatutárny orgán a prípadne osoby, ktoré sú okrem tohto orgánu za ňu v daňových veciach oprávnené rokovať. Ak ide o daňový subjekt so sídlom v zahraničí, uvedie vždy svojho splnomocnenca v tuzemsku pre doručovanie. Ak je so začatím činnosti spojená i povinnosť platiť preddavky na daň, uvedie údaje potrebné pre určenie týchto preddavkov.

(15) Ak je správcom dane obec, môže podľa miestnych podmienok tu ustanovenú registračnú povinnosť daňových subjektov vhodne obmedziť (okruh daňových subjektov, okruh nimi uvádzaných skutočností).“

Hlavné mesto vo vyhlásení poplatníka podľa prílohy č. 2 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 2/2002 a vo vyhlásení platiteľa poplatku podľa prílohy č. 3 a 4 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 2/2002 požaduje len nevyhnutné údaje za účelom správy miestneho poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov.

Údaj o počte osôb, ktoré majú v nehnuteľnosti trvalý alebo prechodný pobyt je potrebný pre riadny výpočet výšky poplatku, nakoľko podľa § 5 ods. 4 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 4/2002, správca bytového domu alebo spoločenstvo vlastníkov bytov rozpíše výšku poplatku na jedného poplatníka podľa počtu osôb bývajúcich v bytovom dome. Uvedený údaj je tiež potrebný pre stanovenie typu, počtu zberných nádob a intervalu odvozu, nakoľko v § 4 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými

odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy je určený pre konkrétny počet osôb minimálny počet zberných nádob a interval odvozu.

Potreba ohlasovacej povinnosti pre vlastníkov rodinných domov vyplýva zo skutočnosti, že podľa štatistických údajov nie je asi 10 % rodinných domov zapojených do systému zberu podľa zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ani jedna z existujúcich databáz však neposkytuje údaje o tom, či je rodinný dom obývaný, či nie je používaný na podnikateľskú činnosť a podobne. Len ohlasovacia povinnosť umožní presne identifikovať konkrétne podmienky a približný objem tvorby komunálneho odpadu, aby bol presne podľa zákona zabezpečený jeho odvoz a zneškodnenie.

Ohlasovacia povinnosť pre právnické osoby a fyzické osoby – podnikateľov umožní hlavnému mestu identifikovať všetky subjekty, ktoré majú na území hlavného mesta sídlo alebo prevádzku, ich adresy a najmä produkciu odpadu, čo zabezpečí zapojenie všetkých do systému zberu v rozsahu ich produkcie odpadu. Veľa týchto producentov odpadu nie je zapojených do systému zberu, prípadne nemajú dostatočný počet zberných nádob zodpovedajúcich ich produkcii odpadu (tvorba čiernych skládok, ukladanie odpadu do cudzích nádob uhrádzaných niekým iným).

Ostatné údaje uvedené vo vyhlásení poplatníka, prípadne platiteľa sú potrebné pre identifikáciu nehnuteľnosti a pre identifikáciu poplatníka a platiteľa poplatku. Presné označenie osoby, o ktorej právach a povinnostiach sa rozhodovalo je jednou z náležitostí rozhodnutia podľa § 30 ods. 2 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého hlavné mesto postupuje pri správe miestneho poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov (napríklad vydanie platobného výmeru v prípade nesplnenia povinnosti uhradiť poplatok včas alebo v správnej výške).

Ohlasovacia povinnosť upravená v § 6 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 2/2002 nie je preto podľa môjho názoru neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života (čl. 19 ods. 2 ústavy), ani neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov (čl. 19 ods. 3) a je v súlade s čl. 13 ods. 1 ústavy, nakoľko toto oprávnenie vyplýva hlavnému mestu z vyššie citovaných právnych predpisov.»

Pri posudzovaní týchto častí návrhov ústavný súd zobral do úvahy, že tak registračná a oznamovacia povinnosť daňových subjektov (v režime právnej úpravy zákona o správe daní a poplatkov), ako aj ohlasovacia povinnosť poplatníkov k miestnym poplatkom (v rámci zákona o miestnych poplatkoch) predpokladá zber a zhromažďovanie údajov daňových subjektov (poplatníkov) nevyhnutných na ich identifikáciu a riadne fungovanie daňového a/alebo poplatkového systému štátu a obcí. Existenciu daní a poplatkov predpokladá ústava (čl. 59 ods. 1 a 2 ústavy), pričom rozsah požadovaných údajov by na jednej strane nemal prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie uvedených cieľov, avšak na strane druhej by mal byť postačujúci na to, aby na jeho základe boli daňové subjekty (poplatníci) správcami daní jednoznačne identifikované a aby na základe nimi poskytnutých údajov mohlo daňové a/alebo poplatkové konanie riadne prebehnúť. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že okruh subjektov a aj podmienky, za splnenia ktorých sa stávajú poplatníkmi miestnych

poplatkov, sú ustanovené v zákone o miestnych poplatkoch v § 10d ods. 2 písm. a) až c) (poplatníci za odpady). Obec je tieto údaje od poplatníkov oprávnená vyžadovať, keďže ich osvedčením sa do systému výberu miestnych poplatkov dostanú osoby (subjekty), ktoré podmienky poplatkovej povinnosti spĺňajú, a nedostanú sa do neho osoby (subjekty), ktoré tieto podmienky nespĺňajú. Pokiaľ však ide o konanie o miestnych poplatkoch, zákon o miestnych poplatkoch ho neupravuje, ale § 13 odkazuje na „osobitné predpisy upravujúce konanie vo veciach poplatkov“.

Takýmto osobitným predpisom je v danom prípade zákon o správe daní a poplatkov. Podľa § 1a písm. a) tohto zákona sa daňami rozumejú aj poplatky ustanovené zákonom, správcom dane je aj obec [písm. b)], správou daní je aj daňové konanie [písm. c)] a daňovým konaním je konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov. Ani v zákone o správe daní a poplatkov a ani v zákone o miestnych poplatkoch však zákonodarca pre obec ako správcu miestnych daní a poplatkov neustanovuje odlišný režim využívania jednotlivých súčastí daňového konania, ale, naopak, na viacerých miestach zákona o správe daní a poplatkov a v rôznych fázach daňového konania (§ 30a ods. 1, § 31 ods. 15, § 58a, § 55 ods. 1) sa výslovne odvoláva na zákon o miestnych poplatkoch, čím potvrdzuje použiteľnosť právnej úpravy daňového konania aj na konanie o miestnych poplatkoch.

Napriek absencii osobitnej právnej úpravy konania o miestnych poplatkoch (ktorá nemôže ísť na ťarchu obcí ako ich správcov) zákon o miestnych poplatkoch priznáva obciam právo použiť na toto konanie zákon o správe daní a poplatkov vzťahujúci sa preto „generálne“ na správu daní a poplatkov. Keďže súčasťou tohto konania je aj prípravná fáza daňového konania (§ 31) obsahujúca o. i. registračnú a oznamovaciu povinnosť daňových subjektov a keďže zákonodarca neobmedzil možnosť vyžadovania takýchto údajov od obcí, pre riadne fungovanie poplatkového systému sú tieto (a prostredníctvom ohlasovacej povinnosti) oprávnené od poplatníkov za odpady vyžadovať údaje uvedené v § 31 zákona o správe daní a poplatkov za účelom riadneho priebehu konania o miestnych poplatkoch. Zákon o správe daní a poplatkov tak obciam poskytuje právnu základňu, na základe a s použitím ktorej vykonávajú konanie o miestnych poplatkoch. Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje aj na širší rozmer takéhoto spôsobu právnej úpravy konania o miestnych poplatkoch, pretože ako dane pre štát, tak aj obecné dane a miestne poplatky pre obce predstavujú dôležité zdroje ich príjmov. Vychádzajúc z ústavnej rovnosti daní a poplatkov ústavný súd nevidí žiadny dôvod, pre ktorý by obce ako správcovia miestnych daní a poplatkov nemali mať k dispozícii rovnaké nástroje daňového (poplatkového) konania ako daňové úrady, t. j. správcovia daní štátu. Úprava konania vo veciach daní a poplatkov predstavovaná zákonom o správe daní a poplatkov súčasne vytvára zákonný rámec, v rámci ktorého sa obce „pohybujú“ pri vyžadovaní údajov nevyhnutných pre konanie o miestnych poplatkoch. Ich rozsah však nemusí byť totožný so zákonnou úpravou, pretože je vyvolaný individuálnymi potrebami konkrétneho daňového konania a nutnosťou presnej identifikácie daňových subjektov. Túto skutočnosť potvrdzuje (na jednej strane) § 31 zákona o správe daní a poplatkov, ktorý vo svojom odseku 15 pripúšťa, že „Ak je správcom dane obec, môže podľa miestnych podmienok... ustanovenú registračnú povinnosť daňových subjektov... obmedziť (okruh daňových

subjektov, okruh nimi uvádzaných skutočností)“, na druhej strane však „Ministerstvo a ústredné riaditeľstvo môžu rozšíriť údaje požadované pri registrácii na registračnom tlačive..., ak pôjde o údaje nevyhnutné na riadnu správu... daní“ (§ 31 ods. 9 zákona o správe daní a poplatkov).

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd uzavrel, že obce pri úprave náležitostí ohlasovacej povinnosti k miestnym poplatkom majú k dispozícii zákon o miestnych poplatkoch, ktorý v § 10d ods. 2 písm. a) až c) ustanovuje okruh subjektov podliehajúcich poplatkovej povinnosti k miestnym poplatkom a podmienky, za ktorých sa stávajú účastníkmi systému výberu miestnych poplatkov. Spolu s touto právnou základňou im § 13 zákona o miestnych poplatkoch dovoľuje žiadať od poplatníkov za komunálne a drobné stavebné odpady tiež údaje nevyhnutné na riadne fungovanie konania o poplatkoch podľa zákona o správe daní a poplatkov. Zákonný rámec, v ktorom sa obce pri určení náležitostí svojej ohlasovacej povinnosti môžu pohybovať, tvoria obidva uvedené zákony. Z uvedeného pohľadu ústavný súd preskúmal obsah a rozsah náležitostí požadovaných od poplatníkov za odpady všeobecne záväzným nariadením v jeho § 6 ods. 1 a 4 v spojení s prílohami č. 2 a 4 a zistil, že z naznačeného zákonného rámca nevybočujú, pretože požadované údaje slúžia jednak na identifikáciu jednotlivých skupín poplatníkov za odpady (fyzické osoby, právnické osoby, podnikatelia, vlastníci nehnuteľností, prenajímatelia nehnuteľností a pod.), ako aj na riadne fungovanie konania o poplatkoch. Z uvedeného dôvodu nevyhovelo návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu § 6 ods. 1 a 4 v spojení s prílohami č. 2 a 4 všeobecne záväzného nariadenia s čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 1 ústavy.

Pokiaľ ide o ďalší argument generálneho prokurátora, že ustanovenie § 6 ods. 1 a 4 v spojení s prílohami č. 2 a 4 všeobecne záväzného nariadenia je v rozpore s § 39 ods. 9 zákona o odpadoch, ktorý upravuje informačnú povinnosť pre držiteľa drobného stavebného a komunálneho odpadu, ústavný súd uvádza, že rozdielny predmet úpravy týchto predpisov, t.j. informačná povinnosť držiteľa odpadu týkajúca sa jeho nakladania s komunálnym alebo drobným stavebným odpadom, resp. ohlasovacia povinnosť poplatníka za odpady týkajúca sa jeho poplatkovej povinnosti za komunálny alebo drobný stavebný odpad, vylučuje ich obsahový nesúlad. Z tohto dôvodu nevyhovelo návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 6 ods. 1 a 4 v spojení s prílohami č. 2 a 4 všeobecne záväzného nariadenia s § 39 ods. 9 zákona o odpadoch.

Generálny prokurátor ďalej namietal, že označené ustanovenie všeobecne záväzného nariadenia sa dostalo do nesúladu s § 6 ods. 2 zákona č. 52/1998 Z. z. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch v znení neskorších predpisov. Ústavný súd v tejto súvislosti uvádza, že tento zákon bol s účinnosťou od 1. septembra 2002 zrušený a od uvedeného obdobia platí zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov (ďalej len „zákon o ochrane osobných údajov“). Vzhľadom na skutočnosť, že právny predpis vyššieho stupňa právnej sily bol v okamihu rozhodovania ústavného súdu už neplatný, ústavný súd skúmal súlad § 6 ods. 1 a 4 v spojení s prílohami č. 2 a 4 všeobecne záväzného nariadenia s novým zákonom o

ochrane osobných údajov a zistil, že tento nevyklučuje, aby ich spracovávateľa nemohli byť aj orgány územnej samosprávy (§ 1 ods. 2 zákona), pričom od dotknutej osoby môžu vyžadovať osobné údaje nevyhnutné pre dosiahnutie účelu ich spracovania (§ 6 ods. 4). Obce ako správcovia miestnych poplatkov vyžadujú od poplatníkov za odpady údaje slúžiace na ich identifikáciu a bezproblémový priebeh konania o miestnych poplatkoch. Keďže ústavný súd zistil, že údaje požadované od poplatníkov za odpady podľa § 6 ods. 1 a 4 v spojení s prílohou č. 2 a 4 všeobecne záväzného nariadenia neprekračujú zákonný rámec zákona o správe daní a poplatkov a zákona o miestnych poplatkoch, z hľadiska zákona o ochrane osobných údajov ich rozsah zodpovedá účelu, pre ktorý sa zhromažďujú a spracovávajú. Z tohto dôvodu ústavný súd nevyhovel návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu označených ustanovení všeobecne záväzného nariadenia so zákonom o ochrane osobných údajov.

IV.

Vo svojom návrhu generálny prokurátor namietal aj nesúlad § 4 v spojení s prílohou č. 1 všeobecne záväzného nariadenia s § 15 zákona o miestnych poplatkoch, keď uviedol:

„V ustanovení § 4 všeobecne záväzného nariadenia je pod názvom Sadzba poplatku uvedené, že na území hlavného mesta sa uplatňuje množstvový zber podľa sadzobníka poplatkov, ktorý tvorí prílohu č. 1 tohto všeobecne záväzného nariadenia.

Berúc do úvahy sadzobník poplatkov uvedený v prílohe č. 1 k všeobecne záväznému nariadeniu, podľa ktorého sa poplatok platí v závislosti od objemu nádoby a intervalu odvozu pevne stanovenou sumou, nie je možné považovať tento systém zberu, prepravy a zneškodňovania odpadov za systém, ktorý napĺňa znaky množstvového zberu. Množstvový zber umožňuje poplatníkovi relatívne presne zistiť množstvo jeho odpadov pre účel výpočtu miestneho poplatku, pričom poplatník platí za také množstvo odpadu, ktoré skutočne vyprodukuje a interval odvozu závisí od jeho vôle a správania. Uvedené sa týka najmä vlastníkov rodinných domov.

Sadzobník poplatkov uvedený v prílohe č. 1 všeobecne záväzného nariadenia nezodpovedá tejto charakteristike a nie je v ňom zohľadnené, že v prípade množstvového zberu má poplatník možnosť ovplyvniť výšku poplatku v priebehu kalendárneho roka na základe množstva vyprodukovaného odpadu. Vo všeobecne záväznom nariadení nie sú – v rozpore s ustanovením § 15 zákona o miestnych poplatkoch – uvedené podmienky, pri splnení ktorých sa poplatky pri množstvovom zbere môžu vyberať paušálnou sumou, ako aj ďalšie nevyhnutné náležitosti vyberania poplatku pri tomto druhu zberu.

Preto nie je poplatníkovi daná možnosť, aby preukázal, že využíva množstvový zber s tým, že v takom prípade je sadzba poplatku najmenej 80,- Sk na osobu a kalendárny rok tak, ako to vyplýva z ustanovenia § 10d ods. 4 písm. b) zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Podľa toho mala byť zákonu prispôsobená sadzba poplatku uvedená v § 10d písm. d) zákona o miestnych poplatkoch, ktorá sa pri množstvovom zbere určí podľa množstva vzniknutých komunálnych odpadov. Rovnako nie je premietnuté v nariadení ustanovenie § 11 ods. 1 druhej vety zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, že

ak poplatník preukáže využívanie množstvového zberu, obec poplatok vyrúbi (správne malo byť uvedené: nevyrúbi) platobným výmerom.

Z uvedeného vyplýva, že všeobecne záväzné nariadenie obchádza predmetné ustanovenie zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, keď nezohľadnilo všetky práva poplatníka, ktoré mu zákon umožňuje a sadzbu poplatku určilo bez ohľadu na jeho skutočnú potrebu.“

Pri posudzovaní tejto časti návrhu generálneho prokurátora ústavný súd zoberal do úvahy, že spôsob zberu komunálneho odpadu upravuje § 39 ods. 3, 4 a 5 zákona o odpadoch, pričom zákon poplatníkom za odpady nepriznáva právo zvoliť si spôsob jeho zberu. Podľa § 39 ods. 3 zákona o odpadoch je totiž povinnosťou obce zaviesť „vhodný systém zberu odpadov“. Pokiaľ ide o spôsob zberu komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu, § 4 všeobecne záväzného nariadenia určuje, že na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy sa uplatňuje „množstvový zber podľa sadzovníka, ktorý tvorí prílohu č. 1 VZN“. Ústavný súd v tejto súvislosti uvádza, že s termínom „množstvový zber“ ani zákonodarcu a ani hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava vo svojom všeobecne záväznom nariadení nespája oprávnenie poplatníkov za odpady (prípadne aj navrhovateľa) tento termín voľne vykladať, pretože jeho výklad je obsiahnutý v § 2 ods. 3 všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001 z 8. novembra 2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len „všeobecne záväzné nariadenie č. 12/2001“), v súlade s ktorým: „Množstvový zber je množstvo odpadu určené objemom zberných nádob alebo kontajnerov na zmesový komunálny odpad podľa § 4 a intervalom odvozu.“ Ustanovenie § 4 všeobecne záväzného nariadenia č. 12/2001 (počet a typ zberných nádob a kontajnerov a interval odvozu pre zmesový komunálny odpad a množstvový zber) potom určuje počty a objemy zberných nádob a kontajnerov a intervaly ich odvozu v priamej závislosti od povahy nehnuteľností (rodinný dom, bytový dom, nebytový dom) a počtu osôb, ktoré ich obývajú. Keďže § 2 ods. 3 v spojení s § 4 všeobecne záväzného nariadenia č. 12/2001 nevytvára priestor pre vlastný výklad termínu množstvový zber z § 4 všeobecne záväzného nariadenia spôsobom uvedeným navrhovateľmi, ústavný súd posúdil ich ďalšiu námietku, podľa ktorej všeobecne záväzné nariadenie obchádza § 15 zákona o miestnych poplatkoch, „keďže nezohľadnilo všetky práva poplatníka, ktoré mu zákon umožňuje a sadzbu poplatku určilo bez ohľadu na jeho skutočnú potrebu“. Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na účel a predmet konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, ktorým je posúdenie obsahového súladu predpisu nižšieho stupňa právnej sily s predpisom vyššieho stupňa právnej sily, a hoci napadnutý stav „nedostatočného“ premietnutia príkazu právneho predpisu vyššieho stupňa právnej sily do predpisu nižšieho stupňa právnej sily môže byť za určitých okolností posudzovaný aj pred ústavným súdom (napríklad v konaní podľa čl. 127 ústavy), „legislatívne opomenutie“ zásadne netvorí predmet konania o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom. Z uvedeného dôvodu ústavný súd nemohol vyhovieť návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia s § 10d ods. 4 písm. b) a ods. 5 písm. d), § 11 ods. 1 a s § 15 zákona o miestnych poplatkoch.

V.

Vo svojom návrhu doručenom ústavnému súdu 7. februára 2002 navrhovatelia namietali nesúlad § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia s označenými ustanoveniami ústavy. Konkrétne uviedli:

«Podľa § 7 ods. 1 VZN:

„(1) Ak poplatok nebude zaplatený včas alebo v správnej výške, môže správca poplatku platobným výmerom zvýšiť nezaplatený poplatok najviac o 50 %.

(2) Za nesplnenie ohlasovacej povinnosti podľa § 6 môže správca poplatku opakovane uložiť pokutu do výšky 1 000 000 Sk. Opakovane možno uložiť pokutu, ak uloženie pokuty nevedlo k náprave a protiprávny stav trvá.“

Podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky: „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“

Ústavný súd Slovenskej republiky v nadväznosti na toto ustanovenie vyslovil právny názor: „Povinnosť, ktorá sa ukladá ako dôsledok protiprávneho správania vlastníka a vlastníkovi sa ňou ukladá nútené obmedzenie jeho práv vyplývajúcich z práva vlastníť majetok, nemá povahu obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy (II. ÚS 8/97).

V druhej vete čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky je implikovaná možnosť sankcionovať taký výkon vlastníckych práv, ktorý nemá ústavou určenú kvalitu. Aj možnosť uložiť sankciu však podlieha ústavným obmedzeniam. Nemôže byť taká voľná alebo rozsiahla, aby sa ňou marila podstata a účel základného práva, teda v okolnostiach prípadu možnosť užívania majetku. Sankcia musí byť primeraná závažnosti protiprávneho správania, za ktoré sa vlastníkovi majetku ukladá, aby zo svojho majetku uhradil pokutu. Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Bratislavy v okolnostiach prípadu vo VZN ustanovilo pokutu jeden milión Sk, ktorá je neprimerane veľkým zásahom do právneho postavenia vlastníka postihovaného za nesplnenie ohlasovacej povinnosti. Preto § 7 ods. 2 VZN nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.»

Aj generálny prokurátor vo svojom návrhu uviedol: „Podľa § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia za nesplnenie ohlasovacej povinnosti podľa § 6 môže správca poplatku opakovane uložiť pokutu do výšky 1.000.000,- Sk. Opakovane môže uložiť pokutu, ak uloženie pokuty nevedlo k náprave a protiprávny stav trvá.

Pokuta vo výške 1.000.000,- Sk ustanovená § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia vychádza (podľa poznámky č. 5 pod čiarou) z § 35 ods. 1 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov.

Okrem toho sankcia musí byť primeraná závažnosti protiprávneho správania, za ktoré sa vlastníkovi majetku ukladá, aby zo svojho majetku uhradil pokutu. Mestské zastupiteľstvo Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v okolnostiach prípadu vo všeobecne záväznom nariadení ustanovilo pokutu jeden milión Sk, ktorá je neprimerane veľkým zásahom do právneho postavenia vlastníka, postihovaného za nesplnenie ohlasovacej povinnosti. Preto § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia

nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

Primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy vo svojom stanovisku k tejto časti návrhu navrhovateľov uviedol:

«... hlavné mesto ako správca miestneho poplatku postupuje podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov. Pri stanovení výšky pokuty v § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 sa vychádzalo z ustanovenia § 35 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého:

„(1) Tomu, kto nesplnil povinnosť nepeňažnej povahy vyplývajúcu z tohto zákona alebo z osobitného predpisu alebo uloženú rozhodnutím podľa tohto zákona, môže správca dane opakovane uložiť pokutu do výšky 1 000 000 Sk; za nepodanie majetkového priznania alebo písomného vyhlásenia podľa § 40 správca dane môže uložiť fyzickej osobe pokutu vo výške 2 000 Sk. Opakovane možno uložiť pokutu, ak uloženie pokuty nevedlo k náprave a protiprávny stav trvá.“

Namietaný § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 len konkretizuje citovaný § 35 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, na ktorý zároveň odkazuje.

Pri ukladaní pokuty za nesplnenie ohlasovacej povinnosti v konkrétnom prípade postupuje hlavné mesto tiež v súlade s ustanovením § 35 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, teda „pri ukladaní pokút prihliada najmä na závažnosť, dobu trvania a následky protiprávneho konania“.

Z uvedených dôvodov nie je podľa môjho názoru úprava pokuty podľa § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia č. 13/2001 v rozpore so žiadnym ustanovením ústavy.»

Pri prejednávaní týchto častí návrhov ústavný súd zobral do úvahy, že v oblasti nakladania s komunálnym a drobným stavebným odpadom sa uplatňuje viacero druhov sankcií s rôznymi adresátmi ich plnenia. Zásadne ich možno rozdeliť na sankcie ukladané za nerešpektovanie povinností upravujúcich nakladanie s odpadmi zo strany ich pôvodcov (držiteľov) podľa deviatej časti zákona o odpadoch (zodpovednosť za porušenie povinností – § 78 správne delikty, § 79 ukladanie pokút, § 80 priestupky). Ďalšia sankcia je spätá s poplatkovými povinnosťami platiteľov poplatkov pre nerešpektovanie príslušných ustanovení zákona o miestnych poplatkoch. Ustanovenie § 11 ods. 2 tohto zákona uvádza, že v prípade, ak miestne poplatky neboli zaplatené (odvedené) včas alebo v správnej výške, môže obec zvýšiť včas nezaplatené poplatky najviac o 50 %. Toto je ustanovenie „sankčnej“ povahy upravené priamo v zákone o miestnych poplatkoch postihujúce oneskorené platby už vyrubených miestnych poplatkov (toto ustanovenie našlo svoj odraz v § 7 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia).

Ako už bolo spomenuté, zákon o miestnych poplatkoch neupravuje samotné konanie o poplatkoch, keďže jeho § 13 odkazuje na osobitný predpis, ktorým je zákon o správe daní a poplatkov. Aj nesplnenie zákonných povinností daňových subjektov

a/alebo poplatníkov za odpady ako účastníkov daňového konania je však sankcionované (sankcionovateľné) v jeho jednotlivých fázach. Podľa zákona o správe daní a poplatkov ide napríklad o pokuty podľa § 35 ods. 1 (za nesplnenie povinnosti nepeňažnej povahy), blokové konanie podľa § 35a (takisto), pozastavenie činnosti podľa § 36 (v prípade opakovaného porušenia povinnosti nepeňažnej povahy) a iné. Vychádzajúc z uvedeného hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava v § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia určilo sankciu za neplnenie povinnosti nepeňažnej povahy v daňovom konaní odvolaním sa na § 35 ods. 1 zákona o správe daní a poplatkov. Uvedené zákonné ustanovenie dovoľuje správcom dane uložiť pokutu poplatníkom až do výšky 1 000 000 Sk za porušenie ich povinnosti „nepeňažnej povahy“.

Ustanovenie § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia, ktoré „transformuje“ toto ustanovenie zákona o správe daní a poplatkov, napadli navrhovatelia ako neústavné, keďže podľa ich názoru „Aj možnosť uložiť sankciu však podlieha ústavným obmedzeniam. Nemôže byť taká voľná alebo rozsiahla, aby sa ňou marila podstata a účel základného práva“ a „Sankcia musí byť primeraná závažnosti protiprávneho správania, za ktoré sa vlastníkovi majetku ukladá“.

Ústavný súd pri posudzovaní týchto častí oboch návrhov zistil, že navrhovatelia ani v tomto prípade nenapadli ako nesúladne s ústavou ustanovenie § 13 zákona o miestnych poplatkoch, ktoré dovoľuje, aby obce ako správcovia miestnej dane a/alebo miestneho poplatku používali na konanie o nich ustanovenia zákona o správe daní a poplatkov (vrátane jeho ustanovenia o pokutách podľa § 35 ods. 1 tohto zákona), ale len ustanovenie § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia, ktoré aplikuje ustanovenie § 35 ods. 1 zákona o správe daní a poplatkov. Ústavný súd ďalej zistil, že ani v rámci konania o pokutách (§ 35 a nasl. zákona o správe daní a poplatkov) zákon o správe daní a poplatkov neobsahuje ustanovenie, ktoré by ich ukladanie obmedzovalo alebo vylučovalo vo vzťahu k obciam ako správcami miestnych poplatkov. Z uvedeného vyplýva, že obce sú oprávnené v súlade s § 13 zákona o miestnych poplatkoch na konanie o nich aplikovať ustanovenia všeobecného predpisu predstavovaného zákonom o správe daní a poplatkov, pričom žiadne ustanovenie tohto zákona nevyklučuje ani neobmedzuje ukladanie pokút obcami ako správcami miestnych poplatkov v zmysle § 35 ods. 1 zákona.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd uzavrel, že ukladanie sankcií za neplnenie ohlasovacej povinnosti podľa § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia sa uskutočňuje v rámci a prostredníctvom konania o daniach a poplatkoch upraveného zákonom o správe daní a poplatkov. Jeho použitie na konanie o miestnych poplatkoch výslovne predpokladá § 13 zákona o miestnych poplatkoch. Nejde o žiadny „voľnostný“ postup obce bez opory v zákone, ako to tvrdili navrhovatelia. Pokiaľ ide o namietanú proporcionalitu tohto sankčného opatrenia, ústavný súd uvádza, že pokuta, ktorú môže mesto ako správca miestneho poplatku uložiť, nie je 1 000 000 Sk, ale „do jedného milióna“, pričom ustanovenie § 35 ods. 2 zákona o správe daní a poplatkov ukladá správcom daní striktné zohľadňovať „závažnosť, dobu trvania a následky protiprávneho konania“.

Z uvedených dôvodov ústavný súd nevyhovel návrhu navrhovateľov ani v časti požadujúcej vyslovenie nesúladu § 7 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia s čl. 20 ods. 1 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) a čl. 13 ods. 4 ústavy.