



Odborné vyjadrenie

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) klient doručil podnet, v ktorom namietal diskrimináciu pri rozdielnej sadzbe dane za psa chovaného v byte a za psa chovaného v dome v dotknutej obci. Stredisko podľa § 1 ods. (2) písm. e) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „zákon o zriadení Strediska“) zabezpečuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie. Stredisko vydalo v predmetnej veci nasledovné odborné vyjadrenie.

Z obsahu podnetu

Klient v podnete namietal diskrimináciu pri stanovenej rozdielnej sadzbe dane za psa chovaného v obecnom bytovom dome a dane za psa chovaného v dome v dotknutej obci. Podľa všeobecne záväzného nariadenia o miestnych daniach na území dotknutej obce (ďalej len ako „VZN o miestnych daniach“) *„Sadzba dane za jedného psa a kalendárny rok (12 mesiacov) je v sume: a) 4,00 eur, b) 30,00 eur chovaného v obecnom bytovom dome.“* Klient sa v podnete dopytoval Strediska, či predmetná sadzba dane v sume 30 eur za psa chovaného v obecnom bytovom dome nie je diskriminačná v porovnaní so sadzbou dane v sume 4 eurá pre obyvateľov, ktorí chovajú psa v domoch.

Právna úprava dane za psa

Daň za psa upravuje zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len ako „zákon o miestnych daniach“). Týmto zákonom sa ustanovujú miestne dane a miestne poplatky, ktoré môže ukladať mesto, obec alebo vyšší územný celok. Daň za psa je miestnou daňou, ktorú ukladá mesto alebo obec (správca dane). Obec si určí vo svojom všeobecne záväznom nariadení najmä sadzbu dane, prípadne viacero sadzieb v závislosti od jednotlivých kategórií predmetu dane, napr. veľkosti psa, alebo stanoví podmienky oslobodenia alebo zníženia dane. Správca dane každoročne k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia vyrubuje daň. Obec vo svojom všeobecne záväznom nariadení ustanoví najmä sadzbu dane za jedného psa a kalendárny rok, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií spojených s predmetom dane (napr. veľkosť psa, či je pes chovaný v byte, alebo v dome a pod.), prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane. Takto určená sadzba dane platí



za každého ďalšieho psa u toho istého vlastníka, resp. držiteľa psa. Základom dane je počet psov.¹

Popri fakultatívnosti miestnych daní majú obce (samozrejme, v medziach zákona o miestnych daniach) aj možnosť miestne dane zvýšiť, či znížiť, resp. znížiť, či zvýšiť sadzbu miestnych daní. Samozrejme, táto rozhodovacia činnosť obcí nemôže byť bezbrehá. V týchto otázkach zaujal stanovisko aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ústavný súd SR“), pričom okrem iného sa v tejto súvislosti uvádza, že „racionalitu jednotlivých politik či efektivitu daní Ústavný súd SR nepreskúmava, okrem, ak by založili zjavnú nerovnosť v daňovom zaťažení jednotlivých tuzemcov. Ústavnému súdu SR náleží iba preskúmať, či dané daňové opatrenia nezasahujú do ústavne garantovaného majetkového substrátu vlastníka (protiústavný by bol napr. škrtiaci efekt), resp. či ich nemožno pokladať za bezdôvodne sa priečiace princípu rovnosti, t. j. za svojvoľné, pričom rovnosť je v tomto prípade nutné skúmať tak v nadväznosti na ďalšie základné právo, ako aj v neakcesorickej podobe.

V náleze Ústavného súdu SR pod sp. zn. PL. ÚS 5/2012 z 22. januára 2014 sa uvádza, že sféra daní (resp. poplatkov) patrí do okruhu politických otázok, vo vzťahu ku ktorým treba rešpektovať vyššiu mieru autonómie zákonodarcu, príp. iného orgánu verejnej moci, ktorému je na základe zákona zverená právomoc ukladať dane, príp. poplatky. Táto skutočnosť sa objektívne musí prejavovať v intenzite (rozsahu) vecnom zameraní a metodike ústavného prieskumu, ktorý by mal zahŕňať preskúmanie: a) rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmaná daň uložená zákonom, resp. na základe zákona (čl. 59 Ústavy SR), 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 náležitostí) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami daňovníkov (neakcesorická rovnosť), resp. jeho porušenia v spojení s neprímeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva (akcesorická rovnosť).²

¹ Dostupné na: https://www.slovensko.sk/sk/zivotne-situacie/zivotna-situacia/_dan-za-psa

² TULÁČEK, J. (ed.) Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. Praha: Leges, 2020. s. 16 - 17. ISBN 978-80-7502-447-3.



Právne posúdenie

Všeobecný princíp rovnosti, ako aj antidiskriminačný normatív, sú zakotvené v Ústave SR v čl. 12 ods. (1) (všeobecný princíp rovnosti)³ a v čl. 12 ods. (2) (normatív zákazu diskriminácie)⁴. Ustanovenie čl. 12 ods. (2) Ústavy SR má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave SR. Relevantným v posudzovanom prípade je čl. 59 Ústavy SR⁵.

Priame ústavné splnomocnenie na vydávanie všeobecne záväzných nariadení je vyjadrené v čl. 68 Ústavy SR, v zmysle ktorého „*Vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.*“ V zmysle čl. 59 ods. (2) Ústavy SR „*Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.*“ VZN o miestnych daniach, ktorého ustanovenie vzťahujúce sa na sadzbu dane za psa namietate, bolo vydané na základe § 29 zákona o miestnych daniach, v zmysle ktorého „*Obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením najmä sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií spojených s predmetom dane, prípadne oslobodenia od dane alebo zníženia dane.*“ Podľa § 6 ods. (1) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len ako „zákon o obecnom zriadení“) „*Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.*“ V zmysle § 6 ods. (2) zákona o obecnom zriadení „*Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.*“

³ Čl. 12

(1) *Ľudia sú si slobodní a rovní v dôstojnosti a v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*

⁴ Čl. 12

(2) *Základné práva a slobody sa 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. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.*

⁵ Čl. 59

(1) *Dane a poplatky sú štátne a miestne.*

(2) *Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.*



Na základe vyššie uvedeného možno uviesť, že všeobecne záväzné nariadenia obce musia byť v súlade s Ústavou SR, a teda aj článkom 12 Ústavy SR, v zmysle ktorého musia rešpektovať princíp rovnosti – k rovnakým situáciám musia pristupovať rovnako a k odlišným odlišne a zaručovať rovnosť s ohľadom na akékoľvek dôvody prípadnej diskriminácie. Právna úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z tohto dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi takýmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti - proporcionality.⁶ Zákonodarca je v rámci svojej normotvornej činnosti výrazne limitovaný, a to práve obsahom ľudských práv, pričom má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ľudskými právami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva. Princíp proporcionality však nedisponuje absolútnou povahou, len aproximatívnu. V konkrétnom individuálnom prípade je tak úlohou súdov kolizujúce princípy vyvažovať.

Ústavný súd SR sa vo svojej judikatúre priklonil k rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva, v ktorej sa časom ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie podľa č. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Test poskytuje odpovede na nasledovné otázky:

1. došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
2. a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,
3. pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
4. uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.⁷

Prvým kritériom je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb. Podľa VZN o miestnych daniach majú vlastníci alebo držiteľia psov rozdielnu sadzbu dane za jedného psa a kalendárny rok v závislosti od skutočnosti, či je pes chovaný v dome alebo v obecnom bytovom dome resp. v byte. Podľa právneho názoru Strediska vyššia sadzba dane za psa chovaného v byte má priamu príčinnú súvislosť s výdavkami obce napríklad na zabezpečovanie papierových vrecúšok na psie exkrementy, vyprázdňovanie košov, odpratávanie výkalov z verejných priestranstiev, prípadne s financovaním prevádzky priestranstiev určených pre psy. Podľa právneho názoru Strediska vyššie uvedené

⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

⁷ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.



predstavuje hlavný účel vyššej sadzby dane za psa chovaného v byte. Z tohto dôvodu možno konštatovať, že vlastník psa chovaného v dome nie je v porovnateľnej situácii s vlastníkom psa, ktorý je chovaný v obecnom bytovom dome resp. v byte, a to z dôvodu väčších výdavkov obce pri psoch chovaných v byte v súvislosti s vyššie uvedeným financovaním.

V tomto prípade si Stredisko dovoľuje taktiež poukázať na nesplnenie štvrtého bodu testu diskriminácie, v ktorom sa posudzuje, či je alebo nie je možné vyčlenenie jednotlivca, prípadne skupiny ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah. Zákonodarca môže jednej skupine osôb priznať viac práv, prípadne uložiť viac povinností ako inej skupine osôb iba v prípade, ak je to odôvodnené verejnými hodnotami a ak pri ustanovení práv a povinností zákonodarca nepostupoval so zjavnou svojvôľou.⁸ Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.⁹ Pri posudzovanej rozdielnej sadzbe dane psa v závislosti od skutočnosti, či je pes chovaný v dome alebo v byte je teda potrebné sledovať legitímny cieľ. Nestačí však tento cieľ sledovať, ale zvolená úprava musí objektívne smerovať aj k realizácii cieľa.

Za legitímny cieľ vyššej sadzby dane za psa chovaného v byte Stredisko považuje skutočnosť, že obec z príjmov financuje napríklad zabezpečenie papierových vrecúšok na psie exkrementy, vyprázdňovanie košov, odpratávanie výkalov z verejných priestranstiev, prípadne z príjmov financuje prevádzku priestranstiev určených pre psy. Stredisko zastáva právny názor, že v tomto prípade je stanovená vyššia sadzba dane za psa chovaného v byte legitímna, legálna a primeraná vo vzťahu k sledovanému cieľu. V zmysle uvedeného Stredisko zastáva právny názor, že vyššia sadzba dane za psa chovaného v byte je odôvodnená a obec nepostupuje pri ustanovení vyššej sadzby dane za psa chovaného v bytovom dome so zjavnou svojvôľou.

Stredisko si zároveň dovoľuje poukázať na skutočnosť, že vyššia sadzba dane za psa chovaného v byte je stanovená vo viacerých obciach na Slovensku a má priamu príčinnú súvislosť napríklad s vyššie uvedeným zabezpečením smetných košov na psie exkrementy, odpratávaním výkalov z verejných priestranstiev a podobne. Okrem toho sa samosprávy snažia budovať aj voľné výbehy či cvičiská pre psov.¹⁰

⁸ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

¹⁰ Dostupné na: <https://www.teraz.sk/ekonomika/vyska-dane-za-psa-v-bratislave-zavis/273959-clanok.html>



Aby sa namietané ustanovenie všeobecne záväzného nariadenia obce považovalo za protiústavné resp. v rozpore s čl. 12 Ústavy SR, je potrebné kumulatívne splnenie všetkých vyššie uvedených bodov ústavnoprávneho testu diskriminácie. Na základe vyššie vykonaného ústavnoprávneho testu diskriminácie Stredisko konštatuje, že dva body testu diskriminácie v posudzovanom prípade nie sú splnené. Z tohto dôvodu Stredisko nepristúpilo k posudzovaniu zvyšných bodov testu diskriminácie.

Záver

Stredisko na základe vyššie uvedenej argumentácie zastáva právny názor, že predmetné ustanovenie VZN o miestnych daniach, ktoré upravuje vyššiu sadzbu dane za psa chovaného v obecnom bytovom dome v porovnaní so sadzbou dane za psa chovaného v dome nie je v rozpore s Ústavou SR, resp. nepredstavuje porušenie čl. 12 ods. (2) Ústavy SR. Stredisko zastáva právny názor, že v prípade vyššej sadzby dane za psa chovaného v obecnom bytovom dome ako dane za psa chovaného v dome je možné preukázať legitímny cieľ zo strany obce. Stredisko zároveň neidentifikovalo komparátora resp. porovnateľnú situáciu v predmetnom prípade.

PhDr. Silvia Porubánová
výkonná riaditeľka